

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 1 NÚM. 1 JUNIO DE 2008

POLÍTICA SOCIAL

Análisis y consideraciones teóricas sobre el marco de referencia del programa Hábitat

Alejandro Navarro Arredondo

Pecado, delito y enfermedad. El estigma de ser homosexual. Notas de sociología crítica a propósito de las uniones homosexuales en América Latina

Carlos Arturo Baños Lemoine

OPINIÓN PÚBLICA

La cultura democrática y los valores cívicos del trabajo legislativo

Efrén Arellano Trejo

Persuasión política, opinión pública y decisión del voto en las elecciones presidenciales México 2006

Carlos Manuel Rodríguez Arechavaleta

DESARROLLO REGIONAL Y FEDERALISMO

El conflicto y la negociación en la percepción de los usuarios del agua en la cuenca Lerma-Chapala, 1999-2004

Sergio Vargas Velásquez

POLÍTICA INTERNACIONAL

Las relaciones México-Canadá en el nuevo orden internacional: evolución, retos y perspectivas

Kenia María Ramírez Meda

Ciencia política en Argentina. Trazos históricos e historiográficos en perspectiva comparada

Cecilia Lesgart

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO

Pemex, datos y propuestas legislativas sobre su régimen financiero

José de Jesús González Rodríguez

RESEÑAS

Roberto Ocampo Hurtado, Gustavo Meixueiro Nájera, Salvador Moreno Pérez, Oscar Rodríguez Olvera y Lilyan Galante Romero, Dunia Ludlow Deloya

Centro de Estudios

CSOP

Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos seis años de trabajo"

.....

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Salvador Barajas del Toro
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Fabián Fernando Montes Sánchez
Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
SECRETARIOS

Arturo Maldonado Tapia
ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR: Gustavo Meixueiro Nájera

EDICIÓN: Elizabeth Perdomo Reyes
Alejandro López Morcillo

DISEÑO: Alejandro López Morcillo

ASISTENCIA EDITORIAL:
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado

TRADUCCIÓN DE RESÚMENES:
Sara María Ochoa León
Francisco Sales Heredia

Consejo Editorial

Francisco Abundis

Israel Arroyo García

Laura Baca Olamendi

Jorge Buendía Laredo

Francisco Guerrero Aguirre

Ramón Lecuona Valenzuela

Benito Nacif Hernández

Marcelo Ortega Villegas

Francisco Sales Heredia

.....

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública* es una
publicación semestral del Centro de
Estudios Sociales y de Opinión
Pública de la Cámara de Diputados.
ISSN, derechos de título y contenido
en trámite. Los artículos firmados son
responsabilidad exclusiva de los
autores. Se permite la reproducción
parcial o total siempre y cuando se
cite la fuente.

Para cualquier asunto relacionado con
esta publicación, favor de dirigirse a:
Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública
Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5036 0000 ext. 55237
Correo electrónico:
cesop@congreso.gob.mx
Página web:
<http://diputados.gob.mx/cesop>

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública se terminó de
imprimir en junio de 2008 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
El tiraje consta de mil ejemplares.

.....

Contenido

VOLUMEN 1 • NÚMERO 1 • JUNIO DE 2008

Presentación

3

POLÍTICA SOCIAL

Alejandro Navarro Arredondo

Análisis y consideraciones teóricas sobre el marco
de referencia del programa Hábitat

9

Carlos Arturo Baños Lemoine

Pecado, delito y enfermedad. El “estigma” de ser homosexual.
Notas de sociología crítica a propósito de las uniones
homosexuales en América Latina

45

OPINIÓN PÚBLICA

Efrén Arellano Trejo

La cultura democrática y los valores cívicos
del trabajo legislativo

81

Carlos Manuel Rodríguez Arechavaleta

Persuasión política, opinión pública y decisión del voto
en las elecciones presidenciales México 2006

105

DESARROLLO REGIONAL Y FEDERALISMO

Sergio Vargas Velásquez

El conflicto y la negociación en la percepción de los usuarios
del agua en la cuenca Lerma-Chapala, 1999-2004

155

POLÍTICA INTERNACIONAL

Kenia María Ramírez Meda

Las relaciones México-Canadá en el nuevo orden
internacional: evolución, retos y perspectivas
185

Cecilia Lesgart

Ciencia política en Argentina. Trazos históricos
e historiográficos en perspectiva comparada
227

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO

José de Jesús González Rodríguez

Pemex, datos y propuestas legislativas
sobre su régimen financiero
269

RESEÑAS

Roberto Ocampo Hurtado

*El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz
en un entorno de legalidad y desarrollo,*
de Luis Rubio y Edna Jaime
307

Gustavo Meixueiro Nájera

La construcción social y política del medio ambiente,
de José Luis Lezama
312

Salvador Moreno Pérez

*La representación parlamentaria. Un recorrido histórico
por la teoría política,* de Laura Valencia Escamilla
316

Oscar Rodríguez Olvera, Lilyan Galante Romano

Derechos y garantías. La ley del más débil,
de Luigi Ferrajoli
319

Dunia Ludlow Deloya

Ius migrandi, de Ermanno Vitale
324

Presentación

Desde la puesta en marcha de sus actividades en abril del 2001, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) se fijó como una de sus metas generar estudios sociales y análisis relativos al tema de la opinión pública, los cuales contribuyeran al trabajo legislativo que se realiza en la Cámara de Diputados.

Para arribar a dicha meta, los estudios que se elaboran en el CESOP se publican en reportes, encuestas y revistas, los cuales son distribuidos, para su consulta, entre los 500 legisladores, los órganos de gobierno, las comisiones y los comités que integran la Cámara de Diputados, así como entre especialistas y académicos de diferentes universidades.

Los análisis y datos que se ofrecen en las publicaciones que el CESOP elabora, contienen información objetiva, imparcial y oportuna, la cual es producto del trabajo profesional y de alta calidad que los investigadores de este centro de estudios realizan cotidianamente.

En virtud de que el trabajo bien realizado siempre es factible de perfeccionar y a partir de lo establecido en el Programa de Trabajo 2008, se decidió elaborar una nueva publicación semestral, la cual, dada su calidad, pudiera ser incorporada en un mediano plazo a diferentes índices de revistas académicas especializadas.

Es así como surge la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, la cual no sólo ofrecerá en sus líneas el análisis de nuestros investigadores, sino que además se verá enriquecida con la incorporación de artículos de investigadores y especialistas externos.

Con ese fin, el CESOP emitió una convocatoria a nivel nacional en febrero de este año, en la cual se invitó a universidades públicas y privadas de reconocida calidad académica, para que sus alumnos graduados de maestría y doctorado, así como investigadores miembros del Sistema Nacional, incorporados a dichas instancias académicas, elaboraran artículos especializados, cuyo contenido se enfocara a temas de la agenda nacional, tales como: Competitividad; Desarrollo regional y federalismo; Opinión pública; Política interior; Política internacional; Política social; y Seguridad pública y procuración de justicia.

Una vez que fueron recibidas las aportaciones, el CESOP, cumpliendo con el proceso de selección previamente establecido en la convocatoria, envió dichos textos a dictaminadores de reconocida calidad académica, los cuales aprobaron los artículos que aparecen publicados en este primer número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, del cual se espera resulte, ante la vista de los lectores, un documento que aporte datos y reflexiones novedosas que no sólo fortalezcan el trabajo legislativo, sino que también sea de interés para la sociedad en su conjunto.

Dividido en dos secciones, este primer número ofrece, en la sección de artículos, ocho diferentes textos, cuyo contenido es acorde con los temas más relevantes de la agenda nacional, así como con los ejes de estudio que el CESOP contempla para su trabajo diario.

Desde ese marco y abordando, en primer lugar, el rubro relativo a la *Política social*, Alejandro Navarro revisa el marco referencial del programa Hábitat y la serie de supuestos que explican cómo se comporta el problema de la pobreza urbana y las normas de acción desde las cuales se trazan los límites específicos para su mitigación o superación.

Por su parte, Carlos Arturo Baños examina, a propósito del fenómeno cada vez más frecuente en América Latina referente a la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo, el tema de los derechos de las denominadas *sexualidades alternas*.

En dicho artículo se destaca el importante avance que en diversas naciones latinoamericanas ha tenido el reconocimiento jurídico a los derechos de los homosexuales y a la vez se advierte que aún falta terreno por recorrer, pues dadas las inercias culturales que persisten en las naciones latinoamericanas, la homosexualidad continúa sien-

do hostigada, situación que en nada coadyuva a la necesaria redefinición de conceptos como el hogar, la familia, la sexualidad y la pareja.

En lo concerniente al rubro de la *Opinión pública*, Efrén Arellano presenta un ensayo cuya premisa refiere que a la incipiente democracia mexicana todavía le restan muchos pendientes para que pueda alcanzar su plena consolidación.

Entre esos pendientes, el autor sugiere que resulta urgente el que la sociedad mexicana esté mejor informada y mayormente vinculada con el funcionamiento de las instituciones políticas, ya que una sociedad interesada en la labor de las instituciones y de sus representantes generaría, por ejemplo, un mayor conocimiento respecto de las funciones y trabajos del Poder Legislativo.

Por ello resulta necesario, entonces, que la sociedad mexicana pase de simple espectadora de la dinámica política nacional, a convertirse en un ente generador de opinión pública, situación que, pese a que se reconoce su lento desarrollo, ésta ha venido progresando, pues tal y como menciona en su artículo Carlos Rodríguez Arechavaleta, a raíz de que desde finales de la década de 1980 los procesos electorales en México se han caracterizado por una real competencia electoral, la sociedad muestra, cada vez con mayor intensidad, interés por los asuntos públicos.

Lamentablemente a esa sociedad (siendo este el punto central de análisis que realiza Rodríguez Arechavaleta en su artículo), no siempre se le informa en torno a los asuntos públicos de manera adecuada, ya que en muchas ocasiones la opinión pública se nutre de información no especializada, poco seria o incluso diseñada con el propósito de dirigir, en beneficio de intereses particulares, la percepción de la ciudadanía en un sentido o en otro.

A partir de esa premisa, en este artículo se pone a consideración del lector la hipótesis referente a que los medios de comunicación impactaron de manera decisiva en los resultados de la elección presidencial de julio de 2006, circunstancia que dado el reducido porcentaje con el que un candidato obtuvo el triunfo en aquella ocasión, bien vale la pena tomar en cuenta para analizar procesos electorales venideros.

En el siguiente artículo, el cual centra su análisis al rubro del *Desarrollo regional y el federalismo*, Sergio Vargas presenta una reflexión

sobre el conflicto de la cuenca Lerma-Chapala, en donde ante la tibia respuesta del gobierno federal por resolver una demanda ciudadana, o peor aún, ante la imposición de medidas unilaterales, hoy se ven afectados un considerable número de ciudadanos.

El conflicto se presenta porque en la cuenca Lerma-Chapala, la cual abarca cinco estados de la república, se han presentado desde principios de la década de 1990 periodos de intensa sequía, que han reducido de manera dramática la capacidad hídrica de la región, situación que ha originado severos conflictos entre los pobladores de aquella extensa zona.

El autor describe que mientras una importante cantidad de ciudadanos ubicados en la ciudad de Guadalajara demanda mayor cantidad de agua para satisfacer sus necesidades, otros, enarbolando la bandera ambientalista, se oponen a la construcción de más infraestructura de extracción.

El gobierno, por su parte, desatendiendo las posibles alternativas que han presentado grupos de la sociedad, ha decidido garantizar el abasto a la ciudad de Guadalajara a través de trasvases, los cuales han perjudicado a varios agricultores del estado de Guanajuato, hecho que desencadenó un forcejeo político entre gobiernos estatales, regionalizando aún más este problema.

Por otro lado, en lo correspondiente al tema de la *Política internacional*, Kenia Ramírez examina el desarrollo histórico de las relaciones bilaterales entre México y Canadá, especialmente en lo que se refiere a la dinámica de la cooperación política y comercial, misma que si bien se ha incrementado a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, al compararla con la relación que ambas naciones guardan con Estados Unidos, ésta presenta aún, de acuerdo con la opinión de la autora, una pobre evolución.

Igualmente en el rubro de la política internacional, Cecilia Lesgart presenta un profundo estudio teórico, cuyo objetivo central es identificar el periodo en que comenzó a producirse y practicarse la ciencia política en la república argentina.

Una vez que se ha reconocido, tras un arduo trabajo de investigación, dicho periodo histórico, la autora examina también el momento actual de la ciencia política en Argentina, la cual intenta definir con-

ceptos muy cercanos a lo que ella denomina las “tareas pendientes de la democracia”, como el de representación, ciudadanía, participación, entre otros.

Para finalizar esta sección de artículos se presenta, en el eje de estudio correspondiente a la *Competitividad y Desarrollo*, la aportación de Jesús González, quien acorde con el tema que hoy ocupa un lugar preponderante en el debate nacional, reflexiona en torno a la reforma fiscal y administrativa de petróleos mexicanos.

A través de un detallado estudio en el que se describen y se analizan los procesos de reestructuración que se han venido presentando al interior de Pemex, especialmente desde 1992, así como el contenido de las iniciativas de reforma que desde la LVIII Legislatura se han propuesto, el autor aporta luces sobre lo que desde su perspectiva requiere la industria petrolera en pos de su modernización y de cómo la transformación de referido sector podría llevarse a cabo, vía una reforma legislativa.

A continuación y como cierre a este primer número de la revista, se ofrece al lector una sección compuesta por cuatro reseñas de libros cuyo contenido también es acorde con algunos de los temas contenidos en la agenda nacional; dichos textos son: *Derechos y garantías. La ley del más débil* de Luigi Ferrajoli; *El acertijo de la legitimidad* de Luis Rubio y Edna Jaime; *La construcción social y política del medio ambiente* de José Luis Lezama; y *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política* de Laura Valencia Escamilla.

Análisis y consideraciones teóricas sobre el marco de referencia del programa Hábitat

*Alejandro Navarro Arredondo**

Las décadas pasadas han sido periodos de importantes reformas en la política social mexicana, que produjeron modificaciones significativas en sus programas sociales. Asimismo, uno de los desafíos persistentes más importantes en México es la pobreza urbana. En 2006, la magnitud de ésta en nuestro territorio ascendió a 23.6 millones de personas. Las autoridades mexicanas han respondido a este desafío con programas sociales inspirados en los principios de integralidad y focalización. La estrategia ha consistido en apoyar a la población pobre en el acceso a activos patrimoniales, así como en la dotación de servicios de infraestructura.

En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar el marco referencial del programa Hábitat, el principal programa de superación de la pobreza urbana en México. El análisis se enfoca principalmente en la serie de supuestos que explican cómo se comporta el problema de la pobreza urbana y en las normas de acción desde las cuales se trazan los lineamientos específicos para su mitigación o superación.

Palabras clave: pobreza urbana, metateoría, programas sociales, hábitat, desarrollo social.

* Investigador en el área de Desarrollo Regional del CESOP de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

Analysis and considerations about the theoretical framework of Habitat Program in Mexico

In the last decades there have been important reforms in social policy in Mexico, that have led to significant changes in social programs. In this time, Mexico has also seen an increase in urban poverty. In 2006, 23.6 million people were urban poor. In order to cope with these demographical changes Mexican authorities have created social programs inspired in focalization and integrality. The strategy has consisted in increasing the provision of infrastructural services and giving support to poor people's assets accumulation.

The objective of this document is to study the theoretical framework of the most important program in alleviating poverty, Habitat. The article focuses in the theoretical assumptions about how urban poverty evolves and analyses the practical guidelines of this program, in the context of these assumptions.

Keywords: urban poverty, metatheory, social programs, habitat, social development.

Introducción

De acuerdo con Leonardo Solarte (2002), los programas sociales tienen como sustento ciertos principios que son aceptados de manera general o al menos parcialmente por aquellos que participan en su diseño e implementación. Estos principios surgen a partir de concepciones filosóficas, políticas y éticas de lo que debe ser el individuo, el Estado y la sociedad, y se pueden expresar en términos de justicia social, eficiencia, equidad, entre otros. Asimismo, dichos principios justifican la primacía de ciertos valores particulares y establecen los criterios que orientan la acción de esos valores. De allí que la metateoría de los programas sociales (conjunto de principios) sirve para fundamentar argumentos y buscar los medios supuestamente más adecuados para el análisis de cierto fenómeno o problema.

El propósito de este documento es explorar la metateoría o marco de referencia desde el cual ha sido diseñada la principal política pública para la superación de la pobreza urbana en México: el programa Hábitat. Se entiende aquí como marco de referencia a la orientación teórica o conjunto más o menos estructurado de suposiciones implíci-

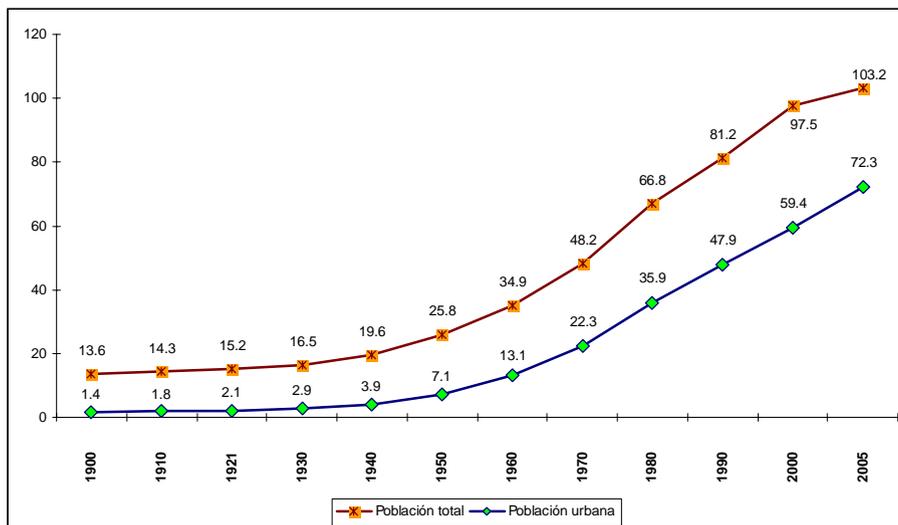
tas y explícitas acerca del funcionamiento de esta política pública y de la naturaleza del problema que pretende resolver. En otras palabras, nos referimos a la serie de supuestos que explican cómo se comporta el problema de la pobreza urbana y a las normas de acción desde las cuales se trazan los lineamientos específicos para su mitigación o superación. En virtud de lo anterior, la primera sección del documento describirá el problema de urbanización de la pobreza en México, lo anterior a efecto de tener un breve diagnóstico de uno de los principales asuntos de la agenda pública de nuestro país. En la segunda sección se revisarán brevemente las características de algunas políticas que han sido formuladas para solucionar dicho problema. En la tercera parte del documento se analizará la evolución en la conceptualización de la pobreza y la forma en que dicha evolución ha influido en las políticas públicas diseñadas para su superación. La cuarta parte dará cuenta del vínculo entre la multi-dimensionalidad de la pobreza urbana y la racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios. Por último, se analizará el marco de referencia del programa Hábitat a efecto de obtener conclusiones acerca de sus aportaciones y limitaciones relacionadas con los principios que lo sustentan.

Urbanización y pobreza en las ciudades mexicanas

El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo XX fue impulsado en gran medida por la intensa movilidad poblacional de las áreas rurales hacia las urbanas. Esta expansión urbana también fue causada por el crecimiento demográfico y los movimientos residenciales dentro de las aglomeraciones urbanas. En el año 2005, de los 103 millones de habitantes del país, 69% vivía en ciudades y 42.3 millones vivía en 31 áreas metropolitanas (INEGI, 2005). La Gráfica 1 muestra el proceso de urbanización en México durante las últimas décadas.

De acuerdo con el Banco Mundial, aunque la urbanización ha propiciado un progreso relativo de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades en relación con los habitantes del campo, no ha significado la eliminación o reducción sustancial de la pobreza, ya que

Gráfica 1. Proceso de urbanización en México, 1900-2005
(millones de personas)

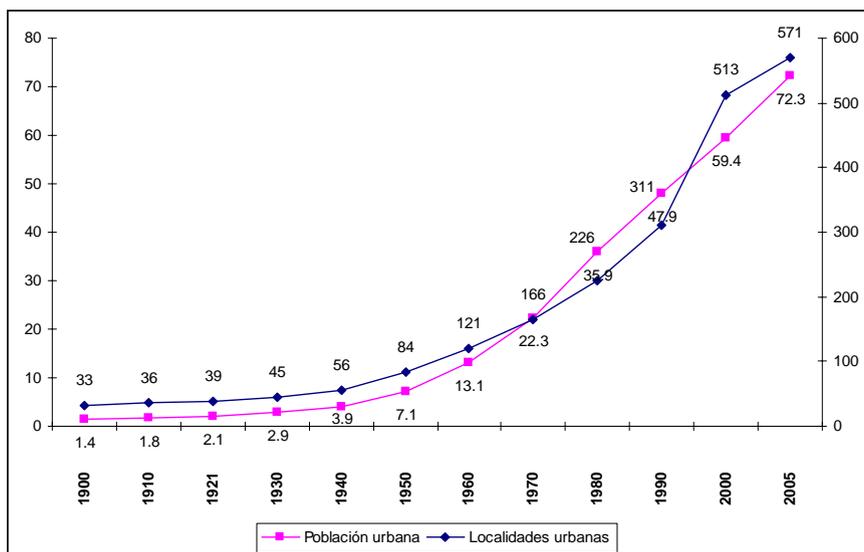


Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) (2000), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2005), *Segundo censo de población y vivienda*, México.

en las ciudades también prevalece una situación de marginación que se caracteriza por la existencia de una población con insuficiencia de ingresos. No obstante, las localidades urbanas han crecido de manera considerable aunque de forma desordenada, segregada y desarticulada (Banco Mundial, 2004). La Gráfica 2 muestra la evolución de las localidades urbanas del país en el periodo 1900-2005.

La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades y zonas metropolitanas del país ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza, las cifras disponibles así lo confirman. Se estima que en el año 2006 existían alrededor de 23.6 millones de pobres urbanos, es decir, 52.8% del total de pobres del país (44.7 millones) (Coneval, 2007). En el mismo sentido, se calcula que en el Sistema Urbano Nacional (SUN) más de una tercera parte de los hogares urbanos del país están dentro del umbral de pobreza patrimonial

Gráfica 2. Localidades urbanas y su población, México 1900-2005
(millones de personas y número de localidades)



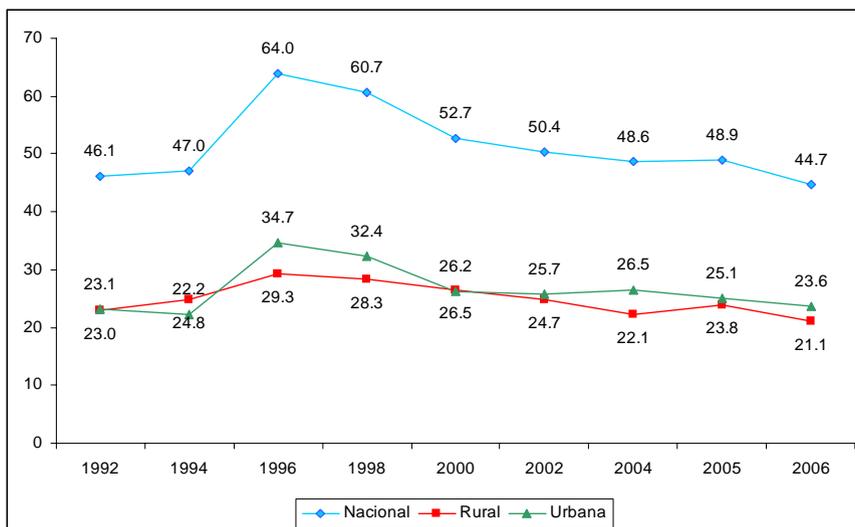
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) (2000), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, e Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2005), *Segundo conteo de población y vivienda, México*.

(38.3%).¹ La Gráfica 3 muestra una tendencia de la distribución territorial de la pobreza en el periodo 1992-2006.

La situación que observamos en la Gráfica 3 obliga a que cualquier política pública diseñada para superar la pobreza urbana contenga un componente importante de apoyos que les permitan a las personas en situación de pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias. Para algunos autores que han analizado el contexto latinoamericano, la urbanización de la pobreza se atribuye principalmente a la precarización del mercado de trabajo, que resulta en parte por el

¹ La *pobreza patrimonial* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. En 2006 la línea de pobreza patrimonial se ubicó en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1 060.34 en el ámbito rural (Coneval, 2007).

Gráfica 3. Pobreza en México 1992-2006, tendencias territoriales (millones de personas)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto de 2007. Cifras disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).

desfase entre la oferta de empleo formal y el incremento de la población económicamente activa en las ciudades y, por otra parte, por los procesos de globalización y apertura comercial, que han dado paso a una movilidad laboral asimétrica (con reglas privilegiadas para la fuerza de trabajo calificada y altamente restrictivas a la fuerza de trabajo no calificada) (Walton, 1984). Es así que ocurre una convivencia de la inserción de mano de obra calificada con una evidente presencia de actividades informales y empleos precarios asociados a ellas. Por lo anterior, se ha convertido a las ciudades en lugares apropiados para la instalación de ciertos tipos de actividades y funciones, al tiempo que las ha vuelto espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza (Mota, 2005).

Norma Samaniego indica que en el caso mexicano, entre 1991 y 1995 hubo un modesto crecimiento del empleo asalariado formal, pero

a partir de la crisis de 1995 la ocupación informal rebasó a la de carácter formal. En el año 2000 ambos grupos se volvieron equivalentes debido, fundamentalmente, a los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en las industrias maquiladoras. Con la aparición de factores de competencia exportadora en otros países, como China, el incremento ocupacional ganado se canceló durante el trienio 2000-2003 y se registró un incremento neto nulo de empleos formales. En resumen, entre 1991 y 2003 el número total de personas ocupadas creció de 30.5 millones a 40.6 millones, de las cuales 33 y 44% equivalieron a ocupaciones informales, respectivamente (Samaniego, 2005).

Por otra parte, la velocidad del proceso de urbanización impidió que se desarrollaran los mecanismos de planeación que hubieran permitido una transición rural-urbana con menores costos sociales. El rápido crecimiento experimentado por la mayoría de las ciudades y zonas metropolitanas del país sobrepasó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demandaba una población urbana cada vez más numerosa. Cuando los centros de las ciudades no fueron capaces de atender las demandas de vivienda y servicios urbanos, comenzó el traslado de los habitantes hacia otros ámbitos territoriales, principalmente a los municipios cercanos. De esta forma, el patrón de crecimiento urbano en México contribuyó también a la reproducción de rezagos sociales (Banco Mundial, 2004).

Por lo anterior, los hogares en situación de pobreza han tendido a concentrarse en la periferia de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos, donde 50% o más de los hogares se encuentran en situación de pobreza patrimonial. Arriagada (2000) señala que los hogares pobres de las ciudades son generalmente extensos y entre ellos hay una notable presencia de jefaturas femeninas. Más de la mitad de miembros de hogares pobres presenta niveles educativos muy inferiores a los 10 años que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de pobreza. Además, la existencia de polígonos de pobreza coadyuva a la formación de ciudades “divididas”, habitadas, por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada

infraestructura y equipamiento y, por el otro, por personas que se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en colonias con instalaciones precarias (González, 2006).

Así como se destaca el papel que cumplen las actividades económicas informales en suministrar empleo y sustento a la población pobre de las ciudades, igualmente las soluciones informales de vivienda cumplen un papel importante en la búsqueda de salidas frente a los problemas habitacionales de esta población. La respuesta frecuente de los grupos de menores ingresos ha sido ocupar tierras vacantes (públicas o privadas) o comprar lotes en subdivisiones ilegales para levantar sus hogares con su propio esfuerzo. Esto da origen a los asentamientos informales que tienen graves consecuencias urbanas, tanto ambientales como económicas y sociales (Contreras, 1997).

Por ejemplo, buscando maximizar la posibilidad de no ser desalojados del lugar, cuando los pobres urbanos realizan ocupaciones ilegales normalmente buscan tierras que tienen restricciones ambientales y suelen presentar riesgos para uso residencial, como son las fuertes pendientes, zonas inundables, suelos contaminados, proximidad a tiraderos de basura y lechos de ríos. Los peligros que entraña la localización en un medio adverso se magnifican por la precariedad de la construcción y la falta de elementos de protección y de infraestructura adecuada. El crecimiento no planificado y las altas densidades redundan en graves dificultades de circulación dentro de la mayoría de los asentamientos. Lo anterior a su vez encarece la provisión de servicios públicos como el agua potable y el alcantarillado.

Por sus circunstancias de aislamiento de la ciudad formal e irregularidad en la ocupación de las tierras, los asentamientos informales tienden a concentrar una mayor cantidad de problemas sociales. Esto se refleja en indicadores de pobreza más elevados respecto al promedio de la población urbana. Dicha situación afecta en particular a las poblaciones más vulnerables (madres solteras, discapacitados, niños y adolescentes) que no disponen de los servicios de apoyo provistos por la ciudad formal. La precariedad socioeconómica y familiar en que viven estos grupos multiplica los riesgos a los que están expuestos, y conlleva un fuerte impacto negativo sobre su desarrollo humano. Las malas condiciones de higiene para los bebés, el abandono y la deser-

ción escolar, así como la violencia doméstica, son consecuencia y causa de las condiciones urbanas y sociales deficientes (Ziccardi y Mier y Terán, 2005).

La inseguridad que implica el no poseer un título de propiedad y el consecuente riesgo de desalojo, generan una sensación de precariedad similar a la que producen las malas condiciones de vida físicas y sociales. Las personas que se hallan en esta situación se sienten marginadas de la sociedad y privadas de los derechos que sí disfrutaban los demás ciudadanos. Además, frecuentemente se las asocia a la ilegalidad y criminalidad, aun cuando la evidencia sobre esta relación sea bastante débil y esté cargada de estigmas sociales. Sin embargo, algo de lo que sí se tiene certeza es que la existencia de grandes bolsos de pobreza repercute negativamente en la economía de la ciudad, reduce su atractivo para la localización de negocios y disminuye su competitividad frente a otras ciudades (Rowland, 2003).

La respuesta pública al problema de la pobreza urbana

Frente al cuadro crónico de la pobreza en el país, las respuestas del gobierno mexicano para la atención de este problema han pasado por diversas etapas que coinciden, en términos generales, con las fases de conceptualización de la pobreza que se revisarán más adelante. La primera fase estuvo caracterizada por una visión de la marginalidad como una situación eminentemente rural y transitoria, así como por una perspectiva optimista de una solución pronta a esta problemática mediante la entrega de subsidios para la alimentación.² De la misma

² Es durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) que aparecen los primeros programas de atención a zonas marginadas en nuestro país. Se intensificaron los esfuerzos por atender la pobreza principalmente en el ámbito rural; por ejemplo, surgieron el Programa de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la Comisión Nacional de Zonas Áridas. Además, se ampliaron las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el establecimiento de los “servicios de solidaridad social” para atender a la población marginada que no participaba en los servicios de seguridad social existentes (Programa de Solidaridad Social). Por otro lado, se incrementaron de manera importante las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender tanto a los pobres rura-

forma, uno de los primeros consensos en torno a la mitigación de la pobreza urbana fue la promoción de políticas y programas orientados a proporcionar apoyos económicos y soluciones habitacionales a los hogares más pobres.³ Durante la década de 1970, el gobierno mexicano enfocó sus esfuerzos en la creación de instituciones para el financiamiento de proyectos generadores de vivienda y la atención de zonas marginadas.⁴

En este sentido, se puede afirmar que esta fase de las políticas de superación de la pobreza estuvo marcada por el desconocimiento, por parte de las autoridades, de las particularidades de la marginación urbana. Los resultados no fueron los esperados; se crearon instituciones en exceso burocráticas e ineficaces, los esquemas de subsidio no llegaron precisamente a la población destinataria, la ambigüedad de las reglas hizo que los hogares de ingresos medios desplazaran a los hogares pobres en el uso de la vivienda social y en el otorgamiento de

les como urbanos. Dentro del marco descrito, surge en 1973 el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (SPP, 1985).

³ De acuerdo con Villavicencio y Hernández, "...en México, como en muchos otros países de la región, hubo un periodo en que, a la par de considerarse a la acción habitacional del Estado como un elemento primordial de reactivación económica, existió una importante voluntad oficial de otorgarle un contenido social a la política habitacional..." (Villavicencio y Hernández, 2001, 442).

⁴ Por ejemplo, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) fue creado en 1972 para atender a los asalariados de empresas privadas (Villavicencio y Hernández, 2001, 443-446). Por otra parte, los programas de atención a la pobreza en esta década, aunque seguían dirigidos de forma mayoritaria al sector rural, comenzaron a plantearse la solución a esta problemática también en el ámbito urbano, particularmente a través de tres líneas de acción: 1. El Sistema Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria del país; 2. Las acciones del PIDER, cuyo objetivo explícito era promover el desarrollo rural; y, 3. El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, conocido como Coplamar, cuyas acciones se focalizarían tanto en el ámbito rural como en el urbano. Lo anterior ocurrió porque en un diagnóstico de Coplamar se analizó la existencia de dos patrones de marginación socio-espacial. Uno que tenía lugar en las áreas rurales y otro que se presentaba en el medio urbano. Sin embargo, este último, según el mismo documento, tenía su origen básico en las oleadas de inmigrantes campesinos que por falta de oportunidades vitales se trasladaban a las ciudades. Por ello, "cualquier acción de fondo tenía que considerar

subsidios. Además, en ausencia de políticas gubernamentales que orientasen el crecimiento de los asentamientos irregulares, éstos evolucionaron según su propia dinámica, propiciando un crecimiento desordenado y conflictivo de las ciudades mexicanas (Villavicencio y Hernández, 2001, 441-462).

A principios de la década de 1980, el modelo de desarrollo económico seguido por México hace crisis, obligando al Estado a llevar a cabo diversos ajustes y reformas. Esto implica, entre otras cosas, el retiro del Estado de una serie de funciones que había venido cumpliendo. Como parte de este proceso ocurrió un cambio de enfoque en la política social. El nuevo paradigma de política social abandona las aspiraciones universalistas del enfoque anterior y pone el acento en hacer un uso más eficiente de los recursos a través de la focalización de los apoyos. Esto no significó que se desatendieran los organismos y principales programas de administraciones pasadas. Éstos continuaron, pero la atención gubernamental se centró en los programas focalizados, sobre todo porque una proporción importante de la población no había sido beneficiada por el esquema anterior. En esa situación estaban los sectores urbanos que formaban parte del creciente sector informal de la economía (Duhau, 2001, 311-326).

El nuevo esquema focalizado respondió al saneamiento de las finanzas públicas y ello exigía, entre otras cosas, incrementar la eficiencia del gasto público. A raíz de los cambios descritos, se da un cambio de orientación de los programas para superar la pobreza urbana hacia la entrega de subsidios focalizados, así como el suministro de lotes urbanizados y de soluciones habitacionales mínimas.⁵ Casual-

primero la necesidad de erradicar la miseria de millones de campesinos" (Coplamar, 1977, 3).

⁵ El primer programa que adquiere gran visibilidad pública con esta nueva orientación es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), impulsado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este programa tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales, las comunidades indígenas y los habitantes de las zonas urbano-marginadas. Las principales características de Pronasol fueron: *a)* el énfasis en la participación de las comunidades; *b)* un discurso basado en la corresponsabilidad, y *c)* el uso de tres mecanismos para la transferencias de recursos: 1. Transferencias de ingresos corrientes, mediante programas de becas, lecherías y el subsidio a la tortilla; 2. Acumulación de activos,

mente, esta segunda fase se produjo cuando se volvieron más graves los impactos negativos de los asentamientos irregulares sobre la ciudad formal. La meta fue proveer tierra urbanizada con servicios básicos, de modo que los beneficiarios construyeran en forma gradual sus viviendas.⁶

La nueva orientación favoreció, inicialmente, la disminución de los asentamientos irregulares mediante el traslado de la población a la periferia para que se asentara en los lotes con servicios instalados. Pero a pesar de la disminución de la informalidad en la vivienda y de una mejor focalización de los subsidios entregados, estos programas no lograron el resultado esperado: reducir el crecimiento de la pobreza urbana en el país. Más aún, esta estrategia probó tener altos costos sociales para los ocupantes de los asentamientos irregulares, quienes perdieron lo invertido en el mejoramiento de sus viviendas originales, así como sus redes sociales de apoyo. Las nuevas localizaciones

a través de la prestación de servicios de salud y educación focalizados; y 3. Financiamiento de proyectos productivos comunitarios (Ordóñez, 2002). Otra característica determinante del Pronasol tenía que ver con el sujeto de atención. A diferencia de otros programas focalizados (Progresá y Oportunidades) el sujeto de atención de Pronasol no fue el individuo o la familia, sino la comunidad o grupos específicos dentro de la comunidad. Como efecto de esta característica, la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad. En consecuencia, la definición de *pobreza* que se fue perfilando gracias a este programa fue la que tiene que ver con acceso a diversos servicios básicos y obras de infraestructura: electricidad, agua potable, alcantarillado, urbanización, así como a mejoramiento de escuelas y hospitales. En este sentido hubo implícita una definición de pobreza más cercana a la que se establece a partir de las necesidades básicas insatisfechas que la relativa al ingreso o línea de pobreza.

⁶ De acuerdo con Alfonso Iracheta, “si los más pobres de las ciudades carecían de oferta de suelo urbanizado, la solución fue la aparición de reservas territoriales en tierras ejidales. Esta oferta, sin embargo, se dio en magnitudes menores a las necesidades de la urbanización precaria. No obstante, se constituyeron con la conducción del gobierno federal más de 200 mil hectáreas para generar oferta de suelo a la población de bajo ingreso en diversas ciudades del país. Posteriormente, se redujo el gasto federal para adquisición de suelo y se intentó aplicar los escasos recursos a la habilitación de reservas con infraestructura... [principalmente, gracias al Pronasol]...” (Iracheta, 2005, 224). Otra de las estrategias utilizadas con el cambio de paradigma en la política de superación de la pobreza urbana en aquella época tuvo que ver con la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que se orientó desde un comienzo hacia la demanda habitacional de

eran menos favorables para ellos en lo que se refiere al acceso a otros servicios urbanos y a los lugares de trabajo.⁷

En la última década del siglo XX, el gobierno mexicano adoptó un enfoque que aún predomina en la actualidad y que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas. Este cambio de visión constituyó el punto central de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Estambul en 1995. Allí se abogó por políticas integradas de mejoramiento de los asentamientos humanos. La atención a este problema se tradujo en la prioridad que se da ahora a las inversiones en la mejora de las condiciones físicas y sociales de los polígonos de pobreza en las ciudades. Esta tercera fase está marcada por el reconocimiento del problema de la pobreza urbana como una grave cuestión social (ONU-Hábitat, 1996). Como resultado de la experiencia acumulada, en México se ha desarrollado un consenso en torno al hecho de que las estrategias basadas en la radicación de poblaciones en las áreas ya ocupadas por ellas es la solución social y económicamente más deseable. Esto ha conducido a que se implanten programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa. Más adelante se presentan las características de esta forma de intervención y su relación con la evolución en la conceptualización de la pobreza. Ambas premisas han servido de sustento para la construcción del marco de referencia del programa Hábitat en México.

quienes no estaban sujetos a una relación salarial y recibían ingresos muy bajos. Esta institución diseñó diferentes programas habitacionales, y en consecuencia diferentes tipos de créditos para sus beneficiarios. Los programas más importantes fueron: adquisición de terrenos para construcción de vivienda; vivienda progresiva; vivienda terminada; mejoramiento de vivienda y apoyo en materiales (Villavicencio y Hernández, 2001, 442-446).

⁷ Con la nueva orientación de la política de superación de la pobreza urbana, encabezada por programas como Pronasol, se consiguieron avances en materia de desarrollo de infraestructura social básica y de urbanización. No obstante, se cuestionó la falta de rigor del gobierno mexicano para invertir en las zonas donde la pobreza era mayor. Por ejemplo, algunos autores consideran que la focalización del Pronasol adoleció de errores de inclusión y exclusión. Más aún, se ha afirmado que si bien la distribución del gasto del programa no estuvo determinada por consideraciones relacionadas con la intensidad de la pobreza, sí lo estuvo por consideraciones de tipo político electoral (Molinar y Weldon, 1994).

Definiciones de pobreza y su evolución

Las definiciones sobre la pobreza, el modo en que se percibe y la identificación de quienes son pobres han sido aspectos variables a lo largo de la historia de la humanidad. Estas conceptualizaciones han dependido, entre otros aspectos, de las formas de producción, sobrevivencia y protección social de las comunidades, de los sistemas y también de los valores y representaciones vigentes sobre la naturaleza humana. Las categorías conceptuales para explicar, describir, medir o analizar la pobreza, por un lado, son el producto de una intención por conocer la “naturaleza” de este particular problema social y, por otro, buscan explicar el por qué cambian las distintas miradas, representaciones y ciertas formas de intervención particular sobre los pobres. Hay diversas teorías que intentan explicar las causas personales de la pobreza o los ciclos familiares de pobreza. Así también, existen teorías que explican procesos de empobrecimiento societal. Al respecto, Fiori *et al.* (2000) identifican dos tendencias principales en la forma de conceptualizar el problema, una enfocada en las dimensiones individuales y otra en las estructurales.

Desde la perspectiva de las causas individuales, la pobreza es el resultado de la interacción entre las características y bienes de los seres humanos y el contexto social donde se desenvuelven. En la dimensión que se relaciona con las características individuales de los seres humanos se resaltan aquellos factores cuya falta es percibida como pobreza. Estos factores pueden ser tangibles (bienes físicos) o intangibles, como los derechos de acceso o los capitales culturales, sociales y simbólicos (Sen, 1997; Bourdieu, 1997). Asimismo, algunas de estas teorías explican la pobreza sobre la base de características generalmente negativas como la falta de educación y la carencia o posesión de ciertos atributos individuales o familiares.⁸

El otro enfoque alternativo explica la pobreza en términos del funcionamiento del sistema social y económico e identifica sus causas

⁸ Una explicación típica de esta perspectiva de la pobreza es la teoría de la cultura de la pobreza en América Latina desarrollada por Oscar Lewis, que explica la pobreza a través de cierta conducta o comportamiento familiar característica de los pobres urbanos (Lewis, 1961).

en la estructura del mercado de trabajo y la distribución de activos entre los grupos sociales. Típicamente esta explicación atribuye las causas de la pobreza a distintos tipos de desigualdad (incluyendo a las clases, grupos étnicos, género y desigualdades regionales) y a las estructuras de poder (refiriéndose a los aspectos económicos y políticos de una sociedad, en particular a la estructura de sus élites).

La explicación estructural atribuye la pobreza a la distribución de poder, recursos u oportunidades que están a disposición de diferentes grupos o países y a la manera en que los procesos sociales crean privaciones de otros grupos o países. Así, dentro de la economía global, los países llamados “no desarrollados” o “subdesarrollados” son considerados como poseedores de desventajas estructurales producidas por relaciones de dependencia estructural. Para Titmuss (1974) la pobreza estructural puede ser el producto de las casualidades de una sociedad competitiva. Desde esta mirada, se considera que la pobreza no se debe a factores individuales sino a procesos sociales, históricos y estructurales de largo plazo que degradan los medios de ganarse la vida o los recursos para la subsistencia de los pobres. A pesar de reconocer que en la producción de pobreza hay distintos factores que se conjugan: económicos, políticos, sociales y culturales, los aspectos históricos vinculados con la dinámica económica son fundamentales para entender la pobreza desde la perspectiva estructural. Ejemplos de estos aspectos son: la degradación de los recursos productivos, el incremento de los precios de productos básicos, la falta de empleo o su precarización, la imposibilidad de acceso a medios de subsistencia como el agua, la tierra y otros recursos naturales.

En resumen, estas interpretaciones de la pobreza, aunque provienen de distintas teorías, la mayoría de ellas coinciden en afirmar que ésta se debe a la falta de medios de empleo, de subsistencia o de derechos de acceso a bienes para la reproducción de la vida. Por lo anterior, el método más tradicional para medir la pobreza consiste en estimar el ingreso de la población en relación con el nivel de consumo que se considera necesario para garantizar la reproducción de la vida. El ingreso requerido para adquirir una canasta mínima de bienes define la línea que separa a los pobres de los que no lo son. Ésta es una forma de medir la pobreza que ha permitido estimar en forma rela-

tivamente simple el número de pobres en un lugar y en un lapso determinado.

Sin embargo, esta forma tan común de medir la pobreza y que tiene sus antecedentes en los trabajos iniciales de Joseph Rowntree (1991), quien propuso clasificar a los hogares en situación de pobreza como aquellos cuyos ingresos totales resultaran insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física, ha sido criticada por no tomar en cuenta otros aspectos muy relacionados con la medición de la pobreza, por ejemplo las variaciones significativas de requerimientos nutricionales de acuerdo con los rasgos físicos de las personas, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo.⁹ Asimismo, esta metodología es criticada por las dificultades para definir los requerimientos alimentarios en términos monetarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingresos. Pero la proporción gastada en alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios.

En vista de los problemas ocasionados por el uso de la definición de la pobreza como nivel de subsistencia, surgió otro enfoque conocido como de “privación relativa”. Desde este nuevo enfoque se argumenta que ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones. Por ello se

⁹ Desde la conceptualización de Rowntree, la pobreza estaba definida en términos de tener suficientes ingresos para sobrevivir y la idea de supervivencia muy a menudo se limitaba a tener una cantidad específica de alimento. Los intentos iniciales por ampliar dicha conceptualización de la pobreza pasaban por la idea de las necesidades básicas. Este enfoque destacaba que hasta el más mínimo cumplimiento de las necesidades humanas exigía una gran variedad de requisitos materiales más allá del simple alimento. En particular, se hizo énfasis en la necesidad de que las comunidades tuvieran acceso a la salud y educación básicas y a otros derechos esenciales como el empleo. Al respecto, Peter Townsend realiza una importante revisión de las distintas formas en que se ha conceptualizado la pobreza y destaca la distinción entre pobreza absoluta y pobreza relativa. A partir de esta revisión formuló una crítica a la noción de pobreza absoluta e introdujo el término de *privación* para caracterizar el fenómeno multidimensional de este problema (Townsend, 2003).

utiliza el término de *privación relativa* para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder. Según el enfoque de privación relativa, los bienes tangibles o intangibles de las personas no se pueden evaluar sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos. Gracias a este enfoque, Peter Townsend (1970) indica que la pobreza se relaciona con un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual algunas familias o individuos encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida.

Por todo lo anterior, recientemente ha surgido una visión relativista de la pobreza que se ha utilizado, en particular, para abordar el fenómeno de la pobreza urbana. Se trata de una perspectiva que subraya el contenido histórico y relativo de la pobreza al señalar que no es posible hablar de una forma de pobreza, sino más bien de múltiples modos de pobreza. Dicho de otro modo, la pobreza es específica a una cultura o tiempo histórico de una sociedad dada. Con el enfoque de privación relativa surge un nuevo método para medir la pobreza con base en indicadores sociales. Dicho método intenta develar las múltiples dimensiones de la pobreza y sus complejas interacciones y ha llevado a desarrollar índices de pobreza que incorporan en forma ponderada factores como la esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, nutrición, consumo de alimentos y tasas de analfabetismo. El índice de pobreza humana (IPH) y el índice de desarrollo humano (IDH) son algunos de los índices que permiten ampliar considerablemente la perspectiva desde la cual se analiza la pobreza urbana, captando mejor su multidimensionalidad. Algunas de las variables que conforman esta visión multidimensional de la pobreza urbana se encuentran en el Cuadro 1.

Una óptica similar se encuentra en los indicadores que se refieren a la satisfacción de necesidades básicas. Si bien se observan diferencias en relación con las variables y los niveles mínimos de provisión que se consideran satisfactorios en diversas circunstancias, los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) suelen considerar un paquete integral que incluye las condiciones sociales y materiales de vida. Para estos efectos se combinan variables como la tasa de morta-

Cuadro 1. Matriz de pobreza urbana

<i>Dimensión de pobreza</i>	<i>Causas visibles de la falta de activos</i>
Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de dinero para la compra de bienes y servicios esenciales ▪ Inseguridad laboral/trabajo informal ▪ Falta de calificaciones personales para acceder a trabajos bien remunerados ▪ Carencia de trabajo por malas condiciones de salud
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hacinamiento y condiciones de vida antihigiénicas ▪ Viviendas cercanas a complejos industriales que provocan mayor exposición a contaminantes ▪ Exposición a enfermedades por falta o mala calidad de agua y drenaje
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso restringido a oportunidades de educación/capacitación ▪ Escasez de ingresos para asumir gastos escolares ▪ Carencia o mala calidad de aulas educativas ▪ Falta de transporte escolar
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción de viviendas en zonas de alto riesgo ▪ Abuso de drogas o alcohol ▪ Violencia doméstica ▪ Discriminación por género, étnica, etcétera
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aislamiento de comunidades que carecen de servicios urbanos ▪ Insuficientes canales de información para acceder a oportunidades laborales, educativas o de asesoría legal ▪ Falta de derechos sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, entre otros

Fuente: Elaboración propia con base en Baharoglu y Kessides (2002).

lidad infantil, el nivel de escolaridad (niños en edad escolar que asisten al colegio), los ingresos de los jefes de hogar, la tasa de dependencia (número de personas por trabajador ocupado), el acceso a los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, salud y educación), la densidad de uso de las viviendas (número de personas por habitación), el tipo de construcción de la vivienda (materiales, pisos, techos) y la disponibilidad de instalaciones sanitarias, entre otros.¹⁰

¹⁰ En el caso mexicano el índice de marginación desarrollado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) es un ejemplo de un índice de necesidades básicas insatisfechas.

En la medida en que el índice de necesidades básicas insatisfechas destaca la importancia de los aspectos de la vivienda y la calidad de los asentamientos humanos en el conjunto de factores que caracterizan la pobreza, clasifica como pobres a los integrantes de hogares que enfrentan carencias habitacionales o que viven en barrios con problemas de acceso a servicios básicos; es así como reconoce la calidad del hábitat humano como una necesidad básica. A partir de los análisis basados en índices de necesidades básicas insatisfechas, se ha constatado que la pobreza urbana tiende a concentrarse espacialmente, en particular en los cinturones que surgen alrededor de las grandes ciudades. Muchos pobres tienen acceso a servicios públicos domiciliarios –la mayoría de las veces de modo irregular– mediante conexiones clandestinas, servicios privados de entrega de agua y otros métodos (Rodríguez y Escobar, 2004).

Aunado a los problemas de una baja cobertura de servicios públicos y servicios sociales básicos –como los de educación y salud– que sufre la población en zonas marginadas, se agregan otros tipos de factores relacionados con la exclusión social¹¹ que sufren los pobres urbanos: *a)* dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la educación; *b)* carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos; *c)* discriminación por género, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos (inmigrantes, indígenas, mujeres, discapacitados) (Ziccardi y Mier y Terán, 2005).

Por todo lo anterior, la discusión sobre la evolución de la conceptualización y forma de medir la pobreza urbana, así como el avance logrado en explicar sus causas, permiten concluir que su naturaleza es muy heterogénea y compleja. No obstante, una implicación práctica de la multidimensionalidad en términos de políticas públicas es que se aumenta el número de objetivos a cumplir con determinada estrategia de superación de la pobreza. De manera contraria a la situación, cuando un objetivo está estrechamente relacionado a su causa –por ejemplo aumentar el ingreso de la población pobre a efecto de

¹¹ De acuerdo con Lovuolo (1999), la exclusión social se refiere a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue posibilidades de acceder a beneficios institucionales.

lograr su subsistencia alimentaria– con el enfoque multidimensional, resulta mucho más difícil establecer relaciones de causalidad que puedan ser detectadas y calibradas cuantitativamente. Numerosos fines suponen muchísimas causas cuando cada fin tiene varios factores explicativos.

Otra implicación práctica de la multidimensionalidad de la pobreza es que las distintas conceptualizaciones que la conforman sugieren diferentes opciones de política para su superación. La pobreza, desde la perspectiva multidimensional, supone implementar nuevas estrategias para atender muchos más factores que los que se identifican con un enfoque “minimalista”. Gracias a la multidimensionalidad, se busca diseñar políticas públicas para mejorar el bienestar de grupos más amplios de la sociedad bajo una configuración de derechos similares para todos los ciudadanos. Desde esta perspectiva es necesario implementar políticas de generación de empleos y de seguridad social, así como políticas contra la discriminación y no sólo concentrar los esfuerzos en las políticas de asistencia social. La lógica detrás de la multidimensionalidad es que la superación de la pobreza significa un proceso más o menos permanente de compromiso hacia la creación de sociedades más igualitarias, porque se considera que esto tiene efectos sustanciales no sólo en la reducción, sino en la erradicación de la pobreza.

De esta forma, un programa que pretenda tener impactos efectivos en cuanto a romper el ciclo de pobreza, exige acciones multidimensionales y multisectoriales, coordinadas entre sí, que puedan dar solución tanto a problemas de carencias de orden ambiental y habitacional de la población de bajos ingresos, como a las necesidades sociales específicas de los grupos más vulnerables. De acuerdo con José Brakarz (2004), la visión integrada de las relaciones entre pobreza y hábitat confiere al tema de la focalización territorial una importancia particular en el diseño y ejecución de programas de reducción de la pobreza. Así, las políticas urbanas y sociales más recientes ya no se centran sólo en la producción de viviendas sino en la resolución integrada de las múltiples carencias que enfrentan los pobres. Tales políticas permiten además orientar territorialmente las intervenciones, agregando una dimensión espacial a los programas sociales. Esto, como se

verá enseguida, ha conducido al diseño de los programas de mejoramiento de barrios como una posible solución al problema de la pobreza urbana.¹²

Racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios

Como pudimos observar en las secciones anteriores, el ingreso fue utilizado de manera extensa para medir la pobreza porque ofrece cierta indicación sobre la capacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida determinado y porque la información sobre ingresos se encuentra disponible más fácilmente que otros determinantes del bienestar. Debido al uso generalizado del ingreso como indicador de bienestar, algunas de las primeras políticas públicas que buscaban la reducción de la pobreza se concentraron en aumentar los ingresos a través de una diversidad de subsidios, como los de vivienda, o median-

¹² Sobre las limitaciones prácticas de la multidimensionalidad en un programa para la superación de la pobreza urbana, es necesario señalar que cuando se prepara un programa de tipo focalizado, uno de los instrumentos comúnmente más utilizados para lograr la focalización es el ingreso. Los mapas de pobreza basados en una línea que separa pobres de no pobres resulta una primera aproximación que permite acercarse a los lugares con mayor densidad de pobres. Por tanto, existe un debate en torno a la suficiencia e incluso conveniencia práctica de depender de esa variable para focalizar la atención. O dicho de otra manera, ¿qué limitaciones plantea para la multidimensionalidad el que un indicador para el establecimiento de zonas de atención sea precisamente el ingreso? Sin duda, las correlaciones entre la pobreza de ingreso y otras expresiones de dicha pobreza es alta y dicha constatación resulta útil para ciertos fines, como los diagnósticos gruesos de cuántos pobres hay en una cierta zona o polígono. No obstante, con una focalización basada exclusivamente en el ingreso, se pierden muchos casos de pobreza evaluada desde otros indicadores. Por ello, a la larga las políticas focalizadas a través del ingreso tienden a ser poco exitosas en la reducción de la pobreza, porque no atacan todas las causas del problema. Se requiere otorgar a ciertos grupos sociales, además de los recursos suficientes para evitar la pobreza, otros beneficios en términos de salarios, seguridad social y demás derechos sociales, culturales y ambientales. Lo anterior sugiere la conveniencia de evitar el paso por las mediciones monetarias para llegar a la identificación de los más necesitados de apoyo, situación que se ha solventado con la introducción de índices de necesidades básicas insatisfechas, así como del índice de marginación.

te transferencias directas en efectivo.¹³ Las estrategias de alivio de la pobreza incluyeron también otros mecanismos, como el ofrecimiento directo de servicios (de infraestructura básica como agua, drenaje, electricidad, etcétera), bajo la premisa de que la causa que originaba la pobreza era la falta de acceso a dichos satisfactores.¹⁴ Sin embargo, desde la perspectiva de algunos, este tipo de enfoques no constituyó una solución al problema de la pobreza, ya que se hizo mayor énfasis en sus consecuencias, en lugar de sus causas (Székely, 2002).

Una forma de empezar a corregir los problemas mencionados fue concebir este problema como un fenómeno asociado principalmente a una visión multidimensional de las carencias y la precariedad que sufren los pobres urbanos e identificar los principales factores que se encuentran detrás de su situación de pobreza, los que, en términos generales, son reflejo de la combinación de al menos cuatro elementos.

1. La falta de activos generadores de ingresos para las personas (entre ellos se encuentran las capacidades que brindan capital

¹³ En esta línea, el gobierno mexicano diseñó y puso en práctica, en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, mismo que en 2002 pasó a llamarse Oportunidades). En su etapa inicial este programa pretendía hacer frente a los problemas de focalización y otras carencias que presentaban los instrumentos empleados hasta entonces para combatir la pobreza, fortaleciendo la oferta de servicios de salud y educación –en especial en las zonas más marginadas– y promoviendo su utilización a través de transferencias en efectivo. Se promovió la incorporación gradual de las familias, privilegiando las zonas rurales por sus mayores niveles de marginalidad y extrema pobreza, tiempo después se inició la expansión a zonas semiurbanas a partir del 2001, y hacia áreas urbanas en 2002 (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

¹⁴ Una de las herramientas fundamentales con que cuentan las autoridades gubernamentales para combatir los rezagos económicos y sociales de la población en condiciones de pobreza se refiere a la asignación regional del gasto e inversión pública en infraestructura básica de salud, educación, mejoramiento de las condiciones de vivienda e infraestructura productiva. Con el gasto en infraestructura se pretende prevenir y aliviar deficiencias económicas (en materia de capital físico y humano) que el mercado, por sí solo, no puede solucionar. Desde 1998 la federación transfiere estos recursos a las entidades federativas a través del Ramo 33 de manera compensatoria (es decir, las entidades federativas que tienen más rezagos económicos y sociales son las que más ingresos deben recibir, y no las que aportan más a la riqueza nacional) y son etiquetados a rubros específicos, como infraestructura básica de salud, educación, vivienda y seguridad pública (Ziccardi, 2004).

humano: salud, educación, nutrición; el capital físico: tenencia y servicios básicos de la vivienda; y la capacidad de ahorro o de generación de un patrimonio).

2. La carencia de oportunidades que enfrentan las personas para utilizar sus activos productivamente.
3. El escaso valor de mercado de sus activos generadores de ingresos (el precio que reciben por poner a funcionar estos activos en el mercado).
4. Las transferencias que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen (Székely, 2002).

De esta forma, la posesión de activos y las oportunidades que existen para utilizarlos son algunos de los condicionantes de las personas para superar su situación de pobreza. Por lo anterior, una persona que no puede acumular activos generadores de ingreso se encuentra sujeta a restricciones para superar su condición de pobreza. Parte de la solución del problema consiste entonces en identificar y crear los mecanismos de política que actúen sobre dichas restricciones, las cuales se enlistan a continuación:

1. Restricción en la oferta de servicios básicos.
2. Restricción de capacidades mínimas para participar en la actividad económica.
3. Restricción de patrimonio o capacidad para invertir.
4. Restricción de riesgo o falta de mecanismos de protección.
5. Restricción de entrada a los mercados laborales.

La primera se refiere a la falta de servicios básicos para poder invertir en la adquisición de activos. En el caso de la educación y salud, se trata de contar con escuelas y hospitales para la adquisición de capital humano. La restricción de capacidades mínimas consiste en carecer de los elementos indispensables para poder integrarse a la vida social y productiva (costos de transporte y vestido). La restricción de patrimonio se refiere a la falta de recursos para emprender actividades productivas. Por ejemplo, la imposibilidad de acceso al crédito

por la falta de garantías o un patrimonio que sirva de aval para obtener un préstamo. La cuarta restricción consiste en carecer de mecanismos de protección, por ejemplo un seguro de desempleo. Dentro de las restricciones de acceso al mercado laboral se encuentra la discriminación que padecen algunos grupos poblacionales: mujeres, discapacitados, indígenas, entre otros.

Bajo el enfoque de los programas de mejoramiento de barrios, para la mitigación de la pobreza urbana se requiere implementar programas y mecanismos para que la población pobre supere las restricciones enumeradas. Con ello se genera un círculo virtuoso de acumulación de activos y generación de oportunidades que permitirá a los individuos crearse una fuente de ingreso. Así, para eliminar la restricción de oferta de servicios básicos, se requiere invertir en infraestructura educativa, salud, electricidad, agua y drenaje. Para apoyar la creación de activos generadores de ingresos es necesario utilizar programas que aseguren el abasto de bienes nutricionales y que brinden apoyos o becas a las familias para que hagan uso de la oferta de servicios, como la educativa. Para promover la creación de un patrimonio se requiere dar acceso a la vivienda a sectores que no la tienen. Para hacer frente a la restricción de seguridad se requiere otorgar acceso a seguros de salud, de vida, de incapacidad y desempleo. Por último, para eliminar las restricciones de oportunidades y así tener acceso a los mercados laborales, pueden incorporarse cambios en la legislación laboral, que faciliten la incorporación de las mujeres a las actividades productivas, como la construcción de guarderías que permiten tiempo adicional para realizar sus actividades laborales.

A través del diseño de programas integrados de mejoramiento de barrios se busca llevar a cabo todas estas acciones. Al respecto, José Brakarz señala que los programas de mejoramiento de barrios (PMB) constituyen una de las estrategias privilegiadas para la coordinación de ese conjunto de acciones. Entre las características que tienen estos programas figuran las siguientes:

- Integración de los asentamientos irregulares con la ciudad formal, igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; esto implica la provisión de un paquete mínimo de in-

versiones de infraestructura que hagan posible un salto de calidad en la condición urbana de los barrios pobres.

- Provisión de servicios sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, con combinaciones flexibles ajustadas a las necesidades de las comunidades.
- Intervención integral –que cubre las necesidades más urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiadas–, y la ejecución integrada y coordinada de distintos componentes de política social (Brakarz, 2004).

En América Latina hay una experiencia de casi 20 años en la formulación, ejecución y evaluación de programas de mejoramiento de barrios, los cuales se inician en Chile y Brasil para continuar después en Colombia, Argentina y México, entre otros países. El cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas de los asentamientos irregulares, de la cual se derivan los PMB, es el resultado de la constatación de que los problemas que los afectan son esencialmente multisectoriales y por ello su solución requiere de intervenciones coordinadas desde varios ámbitos de la acción pública. La colocación de recursos públicos para financiar las inversiones y los programas requeridos para superar el problema de la pobreza urbana se puede justificar a partir de dos perspectivas que se complementan y refuerzan mutuamente: *a)* como componentes de estrategias de política social y lucha contra la pobreza urbana y, *b)* como instrumentos de desarrollo urbano y promoción económica.

Como componentes de estrategias de lucha contra la pobreza urbana, los PMB son intervenciones dirigidas a un territorio específico con el fin de reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares ubicados en los polígonos de pobreza. El conjunto de inversiones ejecutadas en los PMB tienen impactos significativos sobre el bienestar y la calidad de vida de estos hogares. Tales impactos positivos resultan del mejoramiento de las condiciones de salud de la población vía inversiones en saneamiento; del mayor acceso a servicios sociales a través de la instalación en los barrios de servicios públicos como centros de salud, escuelas, guarderías infantiles y centros de atención a grupos vulnerables; y del aumento del

patrimonio de los hogares como producto de la entrega de títulos de propiedad (BID, 2005). Los PMB promueven el suministro de servicios orientados a la reducción de pobreza y el desarrollo de capital humano (salud y educación), reducción de la vulnerabilidad ambiental (acciones de mitigación de inundaciones, deslaves y otras catástrofes naturales) y minimización de riesgos sociales (seguridad ciudadana, prevención del uso de drogas, entre otros). Estas intervenciones integrales se reflejan en mejores indicadores sociales y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios. Además, la alta concentración espacial de los hogares pobres en asentamientos irregulares es un factor que hace de los PMB instrumentos efectivos en la focalización del gasto público social en las poblaciones más marginadas.

Como instrumentos de desarrollo urbano, los PMB intentan resolver tanto los problemas ocasionados por la segregación física y social que sufren los habitantes de los polígonos de pobreza, como los derivados de la discontinuidad de las redes viales y de servicios urbanos instalados en las ciudades. Desde esta perspectiva, la meta de los programas es la reducción de la desigualdad en la disponibilidad de servicios entre distintas áreas de la ciudad –o la integración de la ciudad informal a la formal– a través de la expansión de las redes de transporte, de los sistemas viales y de servicios urbanos como el alumbrado público y la recolección de residuos sólidos. Esto conduce no sólo a reducir los gastos de mantenimiento urbano, sino a la valorización de los inmuebles, al aumento de la seguridad ciudadana y al mejoramiento de los indicadores de competitividad de las ciudades.

En la racionalidad de los programas de mejoramiento de barrios, normalmente, el nuevo enfoque de política social propuesto se centra en la eliminación de restricciones que impiden o dificultan la acumulación de activos, y el acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente. Para llevarlo a la práctica se crean políticas de dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, acciones de amortiguación de desastres, obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas e incluso acciones que incentivan la formación de ciudadanía. Lo anterior muestra que los PMB buscan potenciar las capacidades inherentes de cada individuo pobre por medio de una mejoría en su acceso a servicios de salud, edu-

cación y nutrición. Lo anterior se lleva a cabo mediante mecanismos de focalización microterritorial que permiten mejorar la oferta de servicios básicos y las condiciones de acceso a capital físico (regularización de propiedades, subsidios y crédito para mejorar o comprar viviendas). Complementariamente, existen programas de capacitación que buscan la inserción de mujeres y otros grupos vulnerables a las oportunidades de empleo, mismos que permitirán la eventual generación de ingresos y el mejor uso de sus capacidades inherentes. Su éxito consiste en potenciar la productividad de los individuos, ya que ésta puede impactar positivamente el ámbito agregado de las ciudades. De esta forma, las mejoras de accesibilidad y atracción de nuevas actividades inducen efectos multiplicadores en el nivel de empleo y competitividad de la ciudad.

Exploración y comparación del marco de referencia del programa Hábitat

De acuerdo con Christine Kessides (2004), el programa Hábitat es congruente con la evolución que ha tenido la forma en que se conceptualiza a la pobreza y al igual que los programas de mejoramiento de barrios, ha adoptado una noción de pobreza multidimensional e incluye la articulación de estrategias tendientes a mejorar las oportunidades, capacidades, empoderamiento y seguridad de los pobres urbanos, es decir, refleja el marco referencial de los programas de mejoramiento de barrios y trata de resolver problemas de opciones limitadas a la producción y bajo acceso a servicios de educación, salud, nutrición y la protección ante el riesgo.

En virtud de lo anterior, en este apartado se buscará hacer una comparación de las reglas de operación del programa Hábitat con los supuestos y cuerpos teóricos sobre los que está estructurado. Particularmente, se analiza la forma en que se conceptualiza la problemática de la pobreza urbana. Como ya se advirtió, las causas que Hábitat encuentra para este problema son varias. En función de estas causas es que se diseñó una política pública para contemplar la adopción de intervenciones que las contrarresten o encaucen en una forma distin-

ta. Asimismo, el análisis se centra en la confrontación del modelo conceptual que subyace al programa Hábitat con las reglas bajo las cuales opera.

Conceptualización de la pobreza en Hábitat

En julio de 2002, a partir de los trabajos realizados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se establecieron los referentes conceptuales y metodológicos para evaluar y medir el fenómeno de la pobreza. Para ello se definió una variable dependiente, la cual se estimó de manera indirecta. En este caso la variable fue si la familia era pobre o no. Se seleccionaron para el modelo variables e indicadores que conceptualmente estaban relacionadas con la pobreza. El modelo consideró los siguientes índices e indicadores:

- *Índice de presión demográfica*, medido por la tasa de crecimiento de la población municipal, estimada a partir de los censos generales de población y vivienda.
- *Índice de potencial de generación de riqueza*, medido por el producto interno bruto (PIB) por persona, estimado en el ámbito municipal por el Consejo Nacional de Población (Conapo).
- *Índice de desigualdad en el ingreso monetario de los hogares*, medido por el índice de concentración de Gini en el ámbito municipal.
- *Índice de sustentabilidad*, medido por la disponibilidad potencial de agua por habitantes, de acuerdo con la información de la Comisión Nacional del Agua y el Conapo.
- *Índice de marginación* elaborado por Conapo y que midió la proporción de hogares en cada una de las ciudades que contaba con ingresos por debajo de la línea de pobreza patrimonial. Este índice consideró la medición de los siguientes indicadores: material del piso, tenencia de baño, escolaridad del jefe de familia, edad del jefe de familia, indicador de dependencia, indicador de hacinamiento, sexo del jefe de hogar, seguridad social,

niños de 5 a 15 años que no asisten a la escuela, niños de 12 a 15 años que trabajan, niños menores de 12 años.

El modelo dio como resultado una ecuación discriminante cuya función fue dividir a la población en tres puntos de referencia que se muestran a continuación:

- *Pobreza de patrimonio*: proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.
- *Pobreza de capacidades*: proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- *Pobreza alimentaria*: proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL.

Hábitat utiliza el referente de pobreza patrimonial a fin de seleccionar las zonas de atención prioritaria donde se aplica el programa. En este sentido, podemos argumentar que en la forma en que define la problemática que pretende resolver, Hábitat incluye aspectos relevantes de los conceptos teóricos revisados en secciones anteriores. De esta manera, con el objeto de poder contar con una panorámica del rezago y exclusión social de las comunidades en el entorno urbano conformado por los barrios, las colonias y zonas que integran las ciudades, Hábitat recurre al concepto y los índices de marginación para caracterizar la pobreza urbana. Desde esta perspectiva, la pobreza tiene un carácter multidimensional y el concepto abarca fenómenos de falta de oportunidad, privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que generalmente se pueden sintetizar y estimar a través de indicadores de marginación.

Con base en los indicadores mencionados, la Sedesol diseñó los mecanismos de selección y localización territorial de la población urbana en condiciones de pobreza, a efecto de implementar proyectos

bajo el auspicio del programa Hábitat. Las acciones específicas son: 1. Ampliar el acceso de los hogares a servicios sociales que reduzcan su vulnerabilidad haciendo énfasis en los grupos poblacionales específicos (niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, entre otros); y 2. Aumentar la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios básicos de las zonas urbano-marginadas e incrementar el valor de los activos de los hogares beneficiados. Son elegibles para recibir apoyo del programa Hábitat los barrios o zonas de atención prioritaria que satisfacen la condición básica de tener más de 50% de hogares en situación de pobreza patrimonial. La selección de las zonas de atención prioritaria dentro de cada ciudad se hace dando preferencia a aquellas que tienen: 1. Mayor déficit en la dotación de agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y recolección, y disposición de desechos sólidos domésticos; 2. Mayor densidad de población; y 3. Enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad ambiental.

En virtud de lo anterior, se puede considerar que el proceso de focalización del programa Hábitat está relacionado directamente con los indicadores sobre pobreza y marginación urbana. El referente de pobreza patrimonial, los indicadores de marginación, el coeficiente de *Gini* y los indicadores de rezagos en infraestructura se erigen como determinantes de la asignación de recursos a los diferentes niveles de agregación regional (polígonos y municipios). En general, los criterios de asignación están relacionados con la distribución de recursos en relación con la pobreza relativa de las personas. Por otra parte, los proyectos que se ejecutan con el apoyo de Hábitat se dividen en tres grupos de acciones: 1. Desarrollo comunitario y social; 2. Desarrollo urbano y 3. Ordenamiento urbano y prevención de riesgos.

Desarrollo comunitario y social incluye las siguientes:

Educación, formación y capacitación del trabajo; apoyo nutricional a población en vulnerabilidad; cuidado de personas adultas mayores; ampliación de capacidades de adolescentes y jóvenes; mejoramiento de las capacidades de mujeres, como salud reproductiva; capacita-

ción en cuestiones de género y prevención de violencia familiar; instalación y equipamiento de casas de atención infantil; elaboración de diagnóstico, guías y planes de superación de pobreza; apoyar la asociación público-privado y social para implementar proyectos; creación de agencias de desarrollo Hábitat para alentar el desarrollo social y urbano.

Desarrollo urbano se apoya en las siguientes líneas de acción:

Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica; pavimentación o recubrimiento de calles; equipamiento urbano y comunitario; construcción de Centros de Desarrollo Comunitario; conservación ambiental, rescate de cauces, reforestación; imagen urbana; impulsar estrategias de desarrollo urbano y social consensuadas a nivel local.

Las acciones de ordenamiento urbano y prevención de riesgos se organizan de la siguiente forma:

Establecer una estrategia para apoyar a gobiernos estatales y municipales en adquisición de reservas territoriales; ordenar el uso del suelo y elaborar mapas de riesgo; educar a la población para situaciones de riesgo y desastre; construir obras de mitigación del riesgo ambiental; reubicación para evitar amenazas de origen natural.

Comentarios finales

El reconocimiento de la gravedad que significa la pobreza urbana para una parte considerable de la población que vive en las ciudades y lo que ello implica en las aspiraciones de alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y humano, constituyen una parte central de la razón de ser de Hábitat. En este sentido, Hábitat toma como punto de

partida en su diseño e implementación, las definiciones multidimensionales recientes sobre la pobreza y su medición. Asimismo, toma en cuenta aquellos factores que indican la localización mayoritaria de ciertos grupos vulnerables en las ciudades y zonas metropolitanas del país, lo que supone el reconocimiento de un segmento de la población en situación de pobreza patrimonial.

Para el programa Hábitat la concentración urbana de la población en condiciones de pobreza patrimonial es atribuida a diversos procesos que ha experimentado el país, entre los cuales destaca la tendencia acelerada de la urbanización, motivada entre otras causas por la movilización territorial de la población, sobre todo del medio rural a los centros urbanos. Dichos procesos de crecimiento urbano han seguido patrones y tendencias a la concentración de los hogares en condiciones de pobreza, lo que se traduce en la existencia de ciudades de amplios contrastes y altos niveles de segregación social. No obstante, para efectos de eficiencia operativa, la concentración de hogares en condiciones de pobreza otorga una ventaja a programas como Hábitat, ya que se facilita la identificación de los espacios donde se localizan las concentraciones para elaborar estrategias focalizadas de atención a los grupos marginados.

Se asume por Hábitat, que las inequidades de género, étnicas u otras han sido determinantes en el acceso y uso diferenciado de espacios urbanos a hombres, mujeres, niños y ancianos, lo que ha determinado a su vez la naturaleza del equipamiento urbano, la localización y las características de los servicios sociales que han sido diseñados. Al respecto, es importante destacar la prioridad que Hábitat otorga a grupos vulnerables como las mujeres jefas de familia, adultos mayores y niños, en el sentido de revertir esas tendencias y abrir un campo de oportunidades para que espacios y servicios adquieran los atributos de equidad e inclusión social.

Por otra parte, Hábitat participa en la constitución de reservas urbanas de suelo para satisfacer la demanda futura de los asentamientos humanos irregulares. Sin embargo, estas reservas deberán ser apuntaladas por un régimen de propiedad y una adecuada normatividad, como instrumentos de ordenación del crecimiento urbano hacia zonas más aptas, lo que significa un papel más activo del Estado para

generar las condiciones que permitan abatir el rezago habitacional para la población en condición de pobreza patrimonial.

Asimismo, se observa consistencia de las acciones del programa Hábitat con otros apoyos y servicios sociales a la población. En particular, con la construcción de centros de desarrollo comunitario y programas de capacitación. Cabe destacar que el programa, por su naturaleza y por el ámbito de competencia de la institución que lo coordina (Sedesol), no puede atender otro tipo de carencias que se identifican con la pobreza y la marginación urbana, como es el caso de la generación de empleo, por lo que la coordinación con otras instituciones federales, estatales y municipales es importante para atraer otras acciones sectoriales a la población focalizada por Hábitat.

Bibliografía

- Arriagada, Camilo (2000), “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, Serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, núm. 27, CEPAL.
- Baharoglu, Deniz y Christine Kessides (2002), “Pobreza urbana”, en Jeni Klugman (coord.), *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Política operativa de desarrollo urbano*, BID, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2004), *Poverty in Mexico: An assessment of conditions, trends and government strategy*.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona.
- Brakarz, José (2004), “Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano”, en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol/ Banco Mundial.
- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006), “México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Sedesol.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2007), Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html>. (fecha de consulta: 31 de marzo de 2008).
- Contreras, José (1997), “El sector informal ¿superación económica o condición de atraso?”, *Revista Política y Cultura*, núm. 8, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977), “Bases para la acción 1977-1982”, Coplamar, México.
- Duhau, Emilio (2001), “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Fiori, Jorge, Ronaldo Ramírez y Elizabeth Riley (2000), “Urban poverty alleviation through environmental upgrading in Rio de Janeiro: Favela-Bairro”, Reporte de investigación núm. R7343, Unidad de Planeación para el Desarrollo, Universidad College London.
- González, María (2006), “La pobreza urbana y la experiencia del Programa Hábitat 2003-2006”, ponencia presentada en el congreso “Ciudades con futuro”, Aguascalientes, Aguascalientes, 24 de agosto.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2005), *Segundo conteo de población y vivienda*, México.
- Iracheta, Alfonso (2005), “Hacia una política nacional de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda”, en Carlos Téllez y Patricia E. Olivera (coords.), *Debates en la geografía contemporánea. Homenaje a Milton Santos*, Embajada de Brasil/ Facultad de Filosofía y Letras-UNAM/ CUCSH-Universidad de Guadalajara, México.
- Kessides, Christine (2004), “Políticas de desarrollo urbano del Banco Mundial”, en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol/ Banco Mundial.
- Lewis, Oscar (1961), *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, Fondo de Cultura Económica México.

- Lovuolo, Rubén (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, CIEPP, Buenos Aires.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, *Estudios Sociológicos*, vol. 12, núm. 34, enero-abril.
- Mota, Laura (2005), “Los rostros actuales de la pobreza urbana: elementos para una reorientación de la política social”, en Laura Mota *et al.*, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, Universidad Autónoma del Estado de México/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- ONU-Hábitat (1996), *Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos*, Nueva York. Documento electrónico disponible en internet: www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm.
- Ordóñez, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM/ Sedesol, México.
- Rodríguez, Hipólito y Agustín Escobar (2004), *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas. Dimensiones de la pobreza urbana en México; un balance al comenzar el siglo XXI*, Sedesol/ CIESAS, México.
- Rowland, Allison (2003), “La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo”, en Enrique Cabrero (coord.), *Gobiernos municipales en transición*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rowntree, Joseph (1991), *Poverty: a study of town life*, Macmillan, Londres.
- Samaniego, Norma (2005), “Instituciones para el mercado de trabajo: un mundo en terrenos movedizos”, *Revista UNAM*, núm. 4, enero-abril.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985), *Antología de la planeación en México*, México.
- Sen, Amartya (1997), “El bienestar, la condición de ser agente y la libertad”, en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona.
- Solarte, Leonardo (2002), “La evaluación de programas sociales en el Estado liberal”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre.

- Székely, Miguel (2002), “Hacia una nueva generación de política social”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 2, octubre, Sedesol, México.
- Titmuss, Richard (1974), *Política social*, Ariel, Madrid.
- Townsend, Peter (2003), “La conceptualización de la pobreza”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo.
- (1970), *El concepto de pobreza. Documentos de trabajo sobre métodos de investigación y estilos de vida de los pobres en diferentes países*, Heinemann Educational Books, Londres.
- Villavicencio, Judith y Pedro Hernández (2001), “Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México: un encuentro imposible”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Clacso, Buenos Aires.
- Walton, John (1984), “La economía internacional y la urbanización periférica”, en Clacso, *Ciudades y sistemas urbanos*, Argentina.
- Ziccardi, Alicia (2004), “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomeli (coords.), *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*, SEDESOL/ UNAM, México.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán (2005), “Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana”, ponencia presentada en el IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), “Retos de modernización del municipio mexicano”, Guanajuato, del 24 al 26 de noviembre, disponible en www.iglom.iteso.mx/...Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc (fecha de consulta: 27 de marzo de 2008).

Pecado, delito y enfermedad. El “estigma” de ser homosexual. Notas de sociología crítica a propósito de las uniones homosexuales en América Latina

Carlos Arturo Baños Lemoine*

Pese a que todos los países latinoamericanos sustentan sus pactos constitucionales en la doctrina de los derechos humanos, ésta no ha sido considerada cabalmente en el momento de reconocer los derechos civiles de las personas homosexuales. Esto ha sucedido así porque todavía pesa un gran estigma social sobre la homosexualidad.

En años recientes, sin embargo, los avances de la secularización en el campo jurídico, y la extensión conceptual de la doctrina de los derechos humanos, han permitido que, moderadamente pero con paso firme, las leyes de algunos países latinoamericanos comiencen a reconocer algunos derechos a las parejas homosexuales, siendo ejemplo de ello la legalización local o nacional en países como Brasil, Argentina, México y Uruguay, de las uniones entre personas del mismo sexo.

Palabras clave: homosexualidad, estigma, homofobia, derechos humanos, igualdad jurídica, uniones homosexuales.

Sin, crime and sickness: the “stigma of being homosexual”.

Notes of critical sociology regarding homosexual civic unions in Latin-America

Although every Latin-American country has constitutional pacts about human rights, these have not been totally considered in order

* Maestro en Política Criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Correo electrónico: cbanos@colmex.mx

to acknowledge homosexual's civil rights. A reason to explain this is the social stigma existing about homosexuality.

Nonetheless in recent years there have been improvements in the secularization of legal rulings and the conceptual extension of the human rights theory, which have allowed in a slow but steady pace, that some Latin-American countries recognize some rights of the homosexual couples. Brazil, Argentina, Mexico and Uruguay have experiences of local or national legalization of homosexual civil unions.

Keywords: homosexuality, stigmata, homophobia, human rights, juridical equity, homosexual unions.

Para Karine, Vanesa, Norma y Eduardo.

“Lo malo con este mundo, es que existen demasiadas personas convencidas de que poseen la patente de lo correcto; de que su modo de actuar es el único en que conviene hacer las cosas”.

Donatien Alphonse François (Marqués de Sade)

Introducción

El jueves 9 de noviembre de 2006, se aprobó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) la polémica Ley de Sociedad de Convivencia. Aunque mucho se dijo y se aclaró en el sentido de que la nueva figura jurídica (la “sociedad de convivencia”) no estaba diseñada sólo para parejas integradas por personas del mismo sexo (es decir, parejas homosexuales), durante las semanas previas al ríspido debate parlamentario, y durante éste, quedó más que claro que las grandes destinatarias de dicha ley eran las parejas formadas por personas homosexuales. No fue gratuito que la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal fuera promovida e impulsada por organizaciones civiles y por activistas del movimiento gay, lésbico, bisexual, travesti, transexual y transgénero (movimiento GLBT).

El hecho fue, en sí mismo, muy significativo y trascendente. El Distrito Federal de México se sumó a la serie de localidades que han implementado cambios en esta materia. Con Argentina (2003) y Brasil (2005), México ha dado los primeros pasos en América Latina den-

tro de la larga ruta, muy larga, de la desestigmatización de la homosexualidad y, por extensión, de las demás formas alternas de asumir, de vivir y de expresar la identidad sexo-genérica; alternas, es obvio, respecto a la forma tradicional instituida: la heterosexual.

En el momento en que se escribe este artículo, las uniones de parejas homosexuales sólo están reguladas en la ciudad de México y el estado de Coahuila (México), en Río Grande del Sur (Brasil), y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Río Negro y Villa Carlos Paz (Provincia de Córdoba), estos tres últimos sitios en Argentina. Mención especial merece la ley que, a finales de 2007, fue aprobada en Uruguay con alcances nacionales, que estipula la figura jurídica de “unión concubinaria”, cuyos contenidos y alcances sociojurídicos superan, en mucho, a los de la “unión de hecho” argentina, la “unión civil” brasileña y la “sociedad de convivencia” mexicana.

La unión de hecho (Argentina), la unión civil (Brasil) y la sociedad de convivencia (México) guardan, entre ellas, muchas similitudes, sobre todo en cuanto atañe al reconocimiento de algunas consecuencias, en el mundo del derecho, a favor de las parejas formadas por personas del mismo sexo. Las tres figuras jurídicas parten de la consideración de que dichas parejas deben ser reconocidas y protegidas por la ley cuando demuestran ser constantes y estables a través del tiempo, en tanto producto natural de una relación afectiva de ayuda y de solidaridad mutuas que supone comunidad de vida (o cohabitación), publicidad y singularidad. De un hecho social, en principio atípico mas no ilegal, se deriva una protección jurídica. En cierto sentido, en estos casos se aplica la misma lógica que, en su momento histórico, se aplicó al concubinato y a las uniones libres existentes entre personas de sexo distinto, integrantes de una relación de pareja heterosexual.

El problema que afecta a la unión de hecho, a la unión civil y a la sociedad de convivencia, en lo general, es que no tienen los alcances garantes ni protectores del concubinato ni de la unión libre, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones económicas, asistenciales y de servicios de salud asociadas con los regímenes de seguridad social.

Dado este antecedente, resulta notoria la importancia de la “unión concubinaria” uruguaya. Por medio de esta figura, se les reconocen a todas las parejas homosexuales los mismos derechos de los que

gozan, desde mucho tiempo atrás, las parejas heterosexuales. De entre estos derechos destacan: la asistencia recíproca, la creación de comunidad de bienes, los derechos sucesorios, el cobro de pensiones por fallecimiento de la pareja y algunas prestaciones más relativas al régimen de seguridad social.

Estos primeros pasos están marcando una clara ruta hacia la “sociedad de iguales” que subyace como idea fundamental en todos los sistemas democráticos. Estas medidas públicas, paulatinas pero sostenidas, anuncian las primicias del fin de la discriminación social a la que estuvieron sometidas, por siglos, todas las personas que no se amoldaron a los patrones axiológicos (de carácter judeocristiano) en materia de hogar, pareja, sexualidad y familia que fueron impuestos durante el proceso de conquista y colonización que el imperio español llevó a cabo en lo que hoy llamamos “América Latina”.

El “estigma” de ser homosexual tuvo más peso, y lo tuvo durante mucho tiempo, que los valores elementales de la democracia. Para que esto comenzara a dejar de suceder, las normas y las instituciones públicas han tenido que dejar de ver a la homosexualidad como pecado, como delito y como enfermedad, para verla, simple y sencillamente, como una autodeterminación identitaria, una opción de vida más, una orientación sexo-genérica o una preferencia legítima. Dentro de un régimen de libertades, los cuerpos sexuados pueden asumir identidades diversas. Las prácticas y las ideas en torno al cuerpo sexuado, en tanto potencia erótica y convivencial, son, en la democracia, un derecho de las personas, no un patrimonio de los Estados y, menos aun, un monopolio de las asociaciones religiosas.

El presente artículo es un conjunto de reflexiones críticas, hechas desde la sociología pero con auxilio medular de la historia, en torno al proceso de desestigmatización de la homosexualidad por el que tuvo que transitar la sociedad occidental a fin de ser menos incoherente e incongruente consigo misma, en cuanto atañe a la aplicación del principio de igualdad (extensible al principio de no-discriminación). La institucionalización del principio jurídico de no-discriminación supone el respeto, en un clima de tolerancia¹ e inclusión social, de los

¹ Prefiero emplear el término “tolerancia” antes que el de “respeto”, siguiendo no sólo sus significados esenciales en la lengua española, sino también apelando a

derechos civiles de las personas que viven una sexualidad alterna a la heterosexual. En este orden de ideas, el objetivo central de este artículo es el de exponer analítica y críticamente, a través de grandes etapas e hilvanando de forma previa ideas fundamentales sobre el cuerpo sexuado, el proceso de desestigmatización de la homosexualidad. El estudio de este proceso es de enorme importancia ya que, gracias a él, hoy es posible ver cómo en algunas naciones latinoamericanas, y pese a las todavía poderosas inercias ideológicas y actitudinales del orden colonial (judeocristiano), comienzan a ser avaladas distintas figuras jurídicas de unión homosexual.

El poder del estigma: la taxonomía social que ordena y legitima (y margina)

En 1963, el sociólogo canadiense Erving Goffman (1922-1982) escribe una obra fundamental de la sociología contemporánea: *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity* (*Estigma. La identidad deteriorada*, en castellano). En ella, Goffman estudia, con un gran poder de incisión, los procesos psicosociales inherentes al establecimiento del orden social (micro y macro), a partir de la institucionalización de una taxonomía de aplicación colectiva, que, en tanto tal, determina lo “normal” y “anormal”, “correcto” e “incorrecto”, “justo” e “injusto”.

la connotación liberal-ilustrada que tiene el término “tolerancia” (sobre todo en el pensamiento y la obra del filósofo francés Voltaire). De conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española* (2001), el *respeto* supone “veneración” y “acatamiento”. En contraste, y añadiendo a su significado gramatical el significado liberal-ilustrado, la *tolerancia* acepta, inclusive, la posibilidad de una franca desaprobación frente a aquello que es “tolerado”, si bien sobre esta posible desaprobación el individuo tolerante, de manera convencida, coloca la certeza de que lo “tolerado” tiene todo el derecho a ser y a manifestarse en igualdad de circunstancias respecto a todo lo demás. Así supo expresarlo, sintetizando de forma magistral el pensamiento de Voltaire, la escritora inglesa Evelyn Beatrice Hall, quien en su libro *The Friends of Voltaire* (1906) resume en una frase ya muy famosa la esencia de la tolerancia en su calidad de virtud democrática y republicana: “*I disapprove of what you say, but I will defend to the death your right to say it*” (“No estoy de acuerdo con lo que usted dice, pero defenderé hasta la muerte su derecho a decirlo”).

Dicha taxonomía es de aplicación general, pero dista mucho de ser de aceptación general y, menos aun, de elaboración colectiva. Parte del proceso de socialización por el que transita todo individuo en tanto ente con vínculos sociales, consiste en asumir como propias las ideas y las prácticas comunes a su grupo de origen, respecto a las cuales jamás se le solicita su parecer ni su opinión. Ideas y prácticas convencionales deben ser asumidas y ya. El margen que tienen los individuos para la autodeterminación identitaria es sumamente reducido, por no decir inexistente. Sobre todo en la socialización primaria, el individuo no puede ser lo que él quiere. Debe ser lo que su grupo le impone: la persona tiene una identidad social que no es suya propiamente dicho.

¿Y qué sucede cuando un individuo no se aviene a las ideas y a las prácticas que han sido socialmente instituidas dentro de su grupo de origen (familia, escuela, iglesia, barrio, nación, etcétera)? Simple: se le cataloga como “reprobable”, “rebelde”, “insumiso”, “remiso” o “peligroso”, y se le castiga, margina, persigue y/o excluye. Los grados de estas respuestas grupales varían de sociedad en sociedad, y pueden ir desde la “ley del hielo” (incomunicación cotidiana) hasta el encarcelamiento, el destierro, la punición física o la pena de muerte.

Dice Goffman:

La sociedad establece los medios para categorizar a las personas y el complemento de atributos que se perciben como corrientes y naturales en los miembros de cada una de esas categorías. El medio social establece las categorías de personas que en él se pueden encontrar. El intercambio social rutinario en medios preestablecidos nos permite tratar con “otros” previstos sin necesidad de dedicarles una atención o reflexión especial. Por consiguiente, es probable que al encontrarnos frente a un extraño las primeras apariencias nos permitan prever en qué categoría se halla y cuáles son sus atributos, es decir, su “identidad social” (Goffman, 1998, 11-12).

Así, al conjunto de personas que se distancian de los patrones de pensamiento y de conducta que resultan ser los socialmente imperantes, se les “marca” a objeto de distinguirlos y de tomar las medidas consecuentes de rechazo y control sociales: se les estigmatiza.

Como bien explica Goffman, apelando a la historia clásica, por *estigma* los griegos entendían cualquier signo corporal con el cual se intentaba exhibir algo malo y poco habitual en el estatus moral de quien lo presentaba, de tal suerte que se puede afirmar que el estigma representa la situación de un individuo que está inhabilitado para acceder a una plena aceptación social (Goffman, 1998, 7-11). Y no sólo eso: la no-aceptación social puede suponer grados extremos de rechazo, como el encarcelamiento, la expulsión territorial e, inclusive, el asesinato. El término estigma, por tanto, hace referencia a un “atributo profundamente desacreditador” dentro de un grupo social (Goffman, 1998, 13). Vivir con un estigma es sobrevivir y, en no pocas ocasiones, colocarse en una situación de acentuado riesgo a perder los bienes propios y la vida misma.

La historia de la humanidad puede ser contada de múltiples formas, y sin duda, todavía está pendiente de contarse la historia de la especie humana a partir de los múltiples estigmas que han sido empleados por las distintas sociedades a lo largo de los siglos. Prácticamente todos los atributos personales han sido empleados para estigmatizar a los seres humanos a través de la historia: sexo, raza, etnia, género, casta, estamento, gremio, lengua, religión, edad, lugar de residencia, profesión, país de origen, actividad económica, nivel de ingreso, ideología, partido político, parentesco, color de cabello, linaje, situación de dependencia, condición de salud y preferencia sexual, entre muchos otros.

Las taxonomías excluyentes han sido la nota dominante de la historia de la humanidad. Sólo con el ascenso de la modernidad esta situación comenzó a cambiar, si bien debe aceptarse que aún dista mucho de desaparecer. En efecto, los ideales libertarios e igualitarios que han marcado el inicio y el avance de la modernidad, sobre todo a partir del nacimiento y de la expansión del liberalismo clásico (siglos XVII-XVIII), poco a poco (mas nunca decisivamente, al menos hasta el momento) han empujado a las sociedades modernas a la adopción de patrones de convivencia más acordes y consistentes con la idea de equidad y de inclusión sociales. La pretensión final es arribar a la “sociedad de iguales”, caro sueño democrático, en donde las clasificaciones sociales (inevitables de suyo, al parecer) al menos no se con-

viertan en estigmas, ya que éstos resultan ser la raíz de procesos sociales de discriminación y de exclusión.

El principio jurídico de igualdad como componente del moderno Estado de derecho

Desde el Renacimiento (siglos XIV-XVI), cuna de la modernidad, el mundo occidental ha venido impulsando los valores que han intentado convertirse, con cierto grado de éxito, en los valores más comunes de la humanidad entera. Estos valores tomaron forma paradigmática en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que fueron enarbolados por los grupos y sectores políticos que impulsaron, primero, la independencia de las colonias inglesas en América del Norte (1776) y, posteriormente, la revolución francesa (1789) (Jardin, 2005, caps. IV-VI).

El liberalismo, filosofía política desde la que se acuñaron dichos ideales, terminó por dar forma a la doctrina de los derechos humanos, doctrina que hoy por hoy es el máximo referente discursivo a nivel mundial de las relaciones humanas, desde las internacionales hasta las interpersonales. Y esta doctrina se ha venido hilvanando, históricamente, a partir de las críticas que el liberalismo ha ejercido contra sí mismo (a raíz de sus propias contradicciones), así como de las críticas que otras ideologías le han propinado con certera agudeza (por ejemplo: socialismo, anarquismo, comunismo, mutualismo, sindicalismo, socialdemocracia, feminismo, etcétera).

Respecto al principio de igualdad, el liberalismo pronto se dio cuenta de que su primera exposición teórico-práctica (el liberalismo clásico) exhibía notables fisuras, ya que dejaba a muchas personas al margen de las decisiones fundamentales del orden republicano, base éste del nuevo régimen político: la democracia. Una sociedad no podía ser tan igualitaria si dejaba fuera de la toma de las decisiones sustanciales a los analfabetas y a los pobres, muchos de los cuales habían cogido las armas para acabar con el antiguo régimen. No resultaba justificable que, tras la caída de las monarquías, tanto los analfabetas como los pobres quedaran en los márgenes del nuevo orden, del orden democrático, del “orden del pueblo”.

Por ello, no fueron pocos los integrantes de la primera generación de teóricos liberales que sostuvieron la idea de que el Estado debía hacerse responsable de un sistema de instrucción mínima para beneficio de todos los ciudadanos (así nace la escuela pública), y que, además, el Estado debía impulsar medidas tendientes a incrementar la riqueza y a distribuirla de forma más equitativa entre todos los miembros de la sociedad. Detrás de estas consignas, estaba la idea voltaireana de que la democracia no crece en medio de mentes ignorantes sino de mentes ilustradas, y la idea rousseauiana de que la excesiva diferencia de riqueza entre la población a unos los haces amos y a otros esclavos, siendo esto incompatible con la ideal “sociedad de iguales” inherente a la democracia (Rousseau, 1993, 4 y ss.; Cropsey y Strauss, 2006, 529 y ss.; Sabine, 1984, 412-414).

Desde entonces, el liberalismo no ha dejado de reinterpretarse, ejerciendo la autocritica con el fin de ampliar y de depurar el significado de sus propios principios, descubriendo, con cada nueva generación de pensadores, que los principios liberales fundamentales (a saber: libertad, igualdad y fraternidad) no han dejado de redimensionarse a sí mismos a partir de sus propias insuficiencias y contradicciones. Unas y otras salen a la luz pública cuando grupos sociales “estigmatizados” pretenden hacer valer su derecho a la no-discriminación mediante la revisión teórica y la movilización social de protesta. Quizá por esto, el liberalismo bien puede ser visto como el pensamiento más acorde con la modernidad, ya que, en su búsqueda constante de coherencia y de congruencia internas, termina siempre criticándose y superándose a sí mismo, suponiendo que cada nuevo estadio de su desenvolvimiento es transitorio y perfectible (Bobbio, 1996; Guilherme, 1993).

Justo por todo esto, resulta comprensible el hecho de que la democracia moderna haya estado redimensionando incesantemente su principio de igualdad, a objeto de superar la idea de que en la democracia sólo tienen cabida, para asuntos definitivos, los varones ilustrados con un comprobado nivel de fortuna. La revisión crítica y la consecuente extensión conceptual del principio de igualdad a través de la historia, han llegado a considerar e integrar con seriedad las ideas y las demandas de los grupos sociales por mucho tiempo “estigmatizados” y, por ello, ajenos al pleno ejercicio de sus derechos civiles y/o

políticos: mujeres, huérfanos, campesinos, negros, jóvenes, discapacitados, dementes, indígenas, ancianos, trashumantes, prisioneros, desplazados, migrantes, refugiados, etcétera.

La extensión conceptual del principio de igualdad ha comenzado a incluir, desde al menos hace 40 años, las ideas y demandas de la comunidad homosexual en relación con su poder de ejercer a plenitud sus derechos civiles en materia de hogar, relaciones de pareja, sexualidad y familia fuera de los cánones convivenciales que, durante mucho tiempo (siglos, incluso), fueron considerados como los únicos posibles y legítimos: los cánones heterosexuales.

El Estado moderno ha tenido la virtud de ir fraguando un derecho secular, un derecho laico, que cada vez acepta menos la influencia de las concepciones religiosas como notas definitorias de las normas públicas aplicables a todas las personas, incluidas aquellas que no tienen ningún género de creencias religiosas. En este sentido, el moderno Estado de derecho continúa trabajando en aras de establecer un sistema de normas impersonales, generales, imparciales y abstractas que, sin menoscabo del derecho de la gente a creer en lo que mejor le apetezca, pretende eliminar las impropias influencias de las creencias, prácticas e instituciones religiosas sobre un universo de normas diseñadas para el único mundo del cual todas las personas tienen constancia: este. El ideal sigue siendo un Estado cuyas normas públicas sean y devengan legítimas y obligatorias en virtud de ser racionalmente debatidas, y aceptadas, justo por quienes van a quedar sometidas a ellas (Habermas y Rawls, 2000, 11 y ss.).

En este orden de ideas, la inclusión social y la tolerancia ante la otredad a la que está obligada toda legislación democrática, obligan a que ésta incorpore el reconocimiento y la defensa de los derechos civiles de las personas cuya identidad sexo-genérica puede no casar con las creencias, prácticas e instituciones religiosas predominantes dentro de la sociedad, pero sí, en cambio, con los principios elementales de la doctrina de los derechos humanos, base de la democracia. En este caso se encuentran todas las personas que han construido libremente su identidad sexo-genérica al margen, o bien en contra, de las prescripciones judeocristianas, cuya presencia e influencia todavía resulta muy visible en los países occidentales, en especial en los países latinoamericanos.

La taxonomía corpórea y el reto de la autodeterminación identitaria sexo-genérica

Cuando René Descartes (1596-1650), en los albores de la modernidad, concibió la esencia del ser humano, pensó en éste como una cosa con dos grandes cualidades: su corporeidad (*res extensa*) y su racionalidad (*res cogitans*). En sus *Meditaciones metafísicas* (1641), Descartes elabora, en diálogo consigo mismo, una de las ideas más esenciales de la historia de la filosofía moderna: “En suma, ¿qué soy? Una cosa que piensa. ¿Y qué es una cosa que piensa? Es una cosa que duda, entiende, concibe, afirma, niega, quiere, no quiere, imagina y siente” (Descartes, 1992, 60).

En su concepción del ser humano, Descartes se da cuenta de que la corporeidad del ser humano es un referente obligado de su identidad, de su ser, de su “yo mismo”. El contenido mental de una persona se encuentra íntimamente ligado con su condición corpórea, de tal suerte que mente y cuerpo parecen confundirse en una sola cosa. Así lo dijo: “[...] no sólo habito mi cuerpo sino que estoy unido a él tan estrechamente y de tal modo confundido y mezclado con mi cuerpo que componemos un todo” (Descartes, 1992, 85).

Descartes institucionalizó, con sus agudas reflexiones sobre la *res extensa*, una actitud esencial del pensamiento occidental moderno: la de relacionar las ideas de una persona con su condición corpórea. Descartes hizo este ejercicio en función de sus profundos estudios epistemológicos. Otros pensadores, un poco antes de Descartes y sobre todo después de él, los emplearon para tratar de comprender, criticar y modificar el orden social: el cuerpo (su constitución y sus usos) no sólo es la base orgánica de la actividad racional; también es la base de la clasificación social que determina la validez, o no, de los pensamientos y de los comportamientos.

Cuando los atributos anatómico-fisiológicos de un cuerpo son vinculados con pautas aceptables de ser, de pensar y de actuar dentro de la sociedad, y además se sostiene que esta relación es “natural”, nos hallamos frente a un fenómeno de suma importancia para las ciencias sociales: el de la taxonomía corpórea que fundamenta un orden social determinado, que, la mayoría de las veces, supone al mis-

mo tiempo la justificación de un *statu quo*. Este fenómeno adquiere mayor relevancia cuando el *statu quo* que termina por ser “justificado” supone, o requiere de, la sumisión o la opresión de, al menos, una parte de los integrantes del conglomerado social dentro del cual opera.

De este modo, y por ejemplo, un sistema de explotación económica basado en la esclavitud de la gente de piel negra, sostendrá la “validez y legitimidad” de una taxonomía racista de acuerdo con la cual “es natural” que la gente de piel negra sea sometida a dominación. En este sentido, una taxonomía diseñada y avalada por el supremacismo blanco justificará la privación de la libertad de la gente negra, así como su explotación económica, en virtud de que su “inferioridad” les viene dada por “naturaleza”. *Mutatis mutandis*, este tipo de clasificaciones sociales, con un alto grado de exclusión e inequidad, se ha reproducido innumerables veces a lo largo de la historia de la humanidad. Salvo excepciones, las taxonomías sociales en torno al cuerpo han tenido, a lo largo de la historia, una función de control punitivo y de actitud discriminatoria respecto a las otredades “indeseables”.

Ahora bien, de los muchos estigmas que han pesado sobre la corporeidad del ser humano en la órbita occidental, sin duda alguna que uno de los más constantes y profundos es el que está relacionado con la homosexualidad (por extensión, con las formas alternas de sexualidad). En efecto, el cuerpo, en tanto realidad sexuada, ha sido sometido (desde la Edad Media, el menos) a la taxonomía judeocristiana.² Hasta la fecha, esta taxonomía, que de suyo es profundamente homofóbica, sigue manteniendo la hegemonía de los patrones de pensamiento y de conducta de los individuos respecto a las formas convivenciales en materia de sexualidad, hogar, pareja y familia.

La tradición judeocristiana ha puesto el acento en la supremacía de los varones heterosexuales. No resulta gratuito, por ello, que las mujeres ocupen posiciones secundarias y dependientes, en tanto que los varones homosexuales sean considerados como “degenerados” (esta categoría de reprobación es ampliable a las mujeres homosexuales, claro está).

² Grecia y Roma tuvieron, en lo general, posturas más benignas respecto a la homosexualidad. Véase Herrero (2001, cap. IV).

Desde la óptica judeocristiana, sólo son válidas y legítimas las relaciones sexuales entre un hombre y una mujer, previa celebración matrimonial. La unión entre un hombre y una mujer, además de estar abierta a la procreación (no hay familia sin descendencia), debe ser exclusiva: no acepta el ayuntamiento fuera de la relación de pareja, menos aún si este ayuntamiento es de carácter homosexual. Por ello, el adulterio y la sodomía han estado penados desde siempre según dicha tradición, y llegaron a estarlo inclusive con la castración y la pena de muerte. Bajo este parámetro convivencial, poco margen de maniobra queda. No hay alternativas.³

Esto explica, en gran medida, por qué tan sólo hablar de la homosexualidad (o de cualquiera otra forma de sexualidad alternativa) en los países impregnados culturalmente por la civilización occidental,⁴ en específico por la tradición judeocristiana, es causa de, por lo menos, disputas enconadas. Ni siquiera los cinco siglos de historia moderna, marcados los más de ellos por la impronta del pensamiento liberal, han podido erradicar del todo el poder de presión social y de influencia mental atribuible a la tradición judeocristiana.

Esta tradición ha creado estereotipos para hombres y para mujeres. Esto quiere decir que hay un conjunto de ideas y de prácticas que se consideran apropiadas, y esperables, para los hombres y para las mujeres. Este conjunto de ideas y prácticas está vinculado, de forma muy estrecha, con las características del cuerpo sexuado que hombres y mujeres presentan al nacimiento, y que, se cree, son reforzadas con la aparición de los caracteres sexuales secundarios durante la pubertad. Dichos estereotipos estipulan la existencia de roles sexo-

³ La versión oficial más actualizada de la tradición judeocristiana a este respecto se puede hallar en el *Catecismo de la Iglesia católica* (1992), párrafos 369-373, 1601-1666, 2197-2233, 2258-2283 y 2331-2400, básicamente. Para una exposición crítica de la taxonomía judeocristiana en materia de cuerpo y de sexualidad, véanse Herrero (2001, cap. VII), Mondimore (1996) y Naphy (2006, cap. III).

⁴ La *civilización occidental* aglutina, en lo general, tres grandes tradiciones culturales: la *grecorromana* (en la Edad Antigua), la *judeocristiana* (en la Edad Media) y la *liberal-burguesa* (en la Edad Moderna). Para efectos de la historia cultural de América Latina, indispensable deviene considerar el aporte de los pueblos originarios, es decir, de los pueblos asentados en estas tierras antes de la invasión española (razón por la cual también son llamados pueblos prehispánicos).

genéricos, es decir, de pautas predeterminadas de pensamiento y de conducta en torno al cuerpo sexuado. Mujeres y hombres deben actuar en sociedad como si de una obra de teatro se tratara: nadie puede actuar sino siguiendo de manera estricta el guión del personaje que previamente se le ha asignado. Salirse del guión es motivo de rechazo y reprobación. En la tradición judeocristiana no hay lugar, por tanto, para la autodeterminación identitaria.

Este hecho se ha constituido en parte sustancial de los estudios de género, que hunden sus raíces en las teorías sociales críticas de los siglos XVIII-XIX sobre la condición de la mujer, y que tienen su antecedente más inmediato en los *Cultural Studies* de las décadas de 1960 y 1970. Los estudios de género, de inicio, cuestionan radicalmente la existencia de una “relación natural” entre las características biológicas del cuerpo sexuado, por un lado, y las identidades y las prácticas sexo-genéricas de los individuos, por el otro. Mientras que el sexo en términos estrictos es un asunto biológico (o sea, anatómico-fisiológico), el género es un asunto cultural, de asignación social de roles y de estereotipos, los cuales, cuando se los analiza con detenimiento, resultan validar y justificar casi siempre un *statu quo* inequitativo y discriminatorio (Héritier, 2007; Bourdieu, 2007; Lamas, 2003).

Puntos clave de la historia de la perspectiva de género, en este sentido, son las obras de la antropóloga cultural estadounidense Margaret Mead (1901-1978), de la filósofa y escritora francesa Simone de Beauvoir (1908-1986), y del psicólogo y sexólogo neozelandés John William Money (1921-2006). A este pensador, de hecho, se debe la introducción (en 1951), y la primera definición, del hoy tan empleado y conocido concepto *género* (con sus derivaciones: identidad de género y rol de género), si bien la realidad social a la que este concepto quedaba adherido ya había sido identificada y estudiada desde el Renacimiento (al menos).

En su célebre obra *El segundo sexo* (1949), Simone de Beauvoir nos recuerda que ya Michel de Montaigne (1533-1592), en los cabos del Renacimiento, había reparado claramente en el hecho de que las normas sociales con las que se juzga y califica el comportamiento de las mujeres, son normas que están hechas por los hombres para beneficio de los mismos. Por este motivo, cuando las mujeres se vuel-

ven conscientes de este hecho de control social machista, y lo perciben con actitud rebelde, es lógico que se generen disputas (De Beauvoir, 1997, 20).

La división por sexos es un hecho biológico incontestable,⁵ no así la determinación social de los géneros, que depende no de la ciega biología sino de un bien calculado uso del poder con miras a establecer relaciones de dominación o, al menos, situaciones de hegemonía. No en balde, el eminente filósofo Platón le agradecía a los dioses haber nacido hombre y libre. Triste destino era nacer hombre-esclavo o, bien, mujer. Por ello, “Todo cuanto ha sido escrito por los hombres acerca de las mujeres debe considerarse sospechoso, pues ellos son juez y parte a la vez” (De Beauvoir, 1997, 19), tal como lo dijo, en el siglo XVIII, Poulain de la Barre, un filósofo ilustrado feminista que Beauvoir gusta de recuperar.

Mediante la taxonomía implantada por la supremacía de los varones heterosexuales, la mujer queda reducida a matriz, a ovario, es decir, a instrumento de placer y a depósito de semen. De Beauvoir descubre que la mujer debe ser, “naturalmente”, esposa y madre. Este es “su destino”. Que la mujer no nace sino que se hace, es la idea básica de la teoría feminista de De Beauvoir. Pero sería más exacto decir que la mujer no nace, la hacen. ¿Y quiénes la hacen? La hacen los varones que hacen prevalecer su taxonomía machista de supremacía al interior de la sociedad y también, paradójicamente, la hacen aquellas mujeres que creen y aceptan esta taxonomía. Al cuerpo de la mujer se le imponen muchos significados sexo-genéricos desde y para el cuerpo sexuado del hombre; pero no de cualquier hombre, sino del hombre que es heterosexual (en esto no reparó mucho Simone de Beauvoir, por cierto).

Por eso, como bien lo apuntó De Beauvoir, el cuerpo, más que una cosa, es una situación relacional respecto a los demás; una situación relacional en donde los varones (heterosexuales) ejercen, claramente, un poder hegemónico (De Beauvoir, 1997, 59 y ss.). La mujer ad-

⁵ Sólo una acotación le hace falta a esta observación de De Beauvoir: que la tradicional división sexual binaria (macho-hembra) debe reservar un espacio para la excepción que confirma la regla: el hermafroditismo. Al respecto véase Money *et al.* (1955a, 301-319 y 1955b, 284-300).

quiere conciencia de sí misma en función del sí mismo del hombre, lo que viene a resultar una contradicción: la mujer es presionada a admitir que su conciencia y su vocación de mujer dependen de un “otro” que ni siquiera es mujer. La mujer no es mujer para sí, sino mujer para el varón. Sólo es tenida y valorada como mujer en la medida en la que este rol sexo-genérico resulta funcional para los fines y para las actividades del hombre, del varón. Así, entonces, “La historia nos muestra que los hombres han tenido siempre todos los poderes concretos; desde los comienzos del patriarcado han juzgado útil mantener a la mujer en un estado de dependencia; sus códigos han sido establecidos contra ella [...]” (De Beauvoir, 1997, 185).

La tradición judeocristiana está de forma estrecha enlazada con la predominancia del varón, cuando no de su franca y abierta dominación. Pero, como se ha señalado antes, no de cualquier varón, sino del varón heterosexual. Según este patrón, los hombres homosexuales no son hombres, o lo son en situación de deficiencia. Los hombres homosexuales son, en parte, mujeres: son hombres afeminados. ¿Y las mujeres homosexuales? Son otra “aberración de la naturaleza”, porque son mujeres que se rehúsan a asumir y a aceptar el papel sexo-genérico que les ha sido socialmente (“naturalmente”) asignado.

La homosexualidad, de hombres o de mujeres, masculina o femenina, es un defecto. De ninguna manera la tradición judeocristiana reconoce el derecho (el poder) de las personas a autodefinirse sexo-genéricamente. La autodeterminación identitaria no tiene, por tanto, cabida ni legitimidad. No se puede comprender, desde dicho esquema mental, que las determinaciones biológicas al nacimiento no son, en sí mismas, obstáculos definitivos para la afirmación autónoma de la propia personalidad, menos todavía desde que los procesos quirúrgicos y los tratamientos hormonales son capaces de reasignar el sexo (en todo o en partes).

Todas las personas vienen con cargas biológicas al nacimiento, cierto es. Pero éstas no obstan para que las personas puedan, dentro de las condiciones y las posibilidades imperantes en un momento dado, autoasignarse nuevas características corpóreas cargadas de nuevos significados individuales. El ser humano nace hecho de determinada manera, pero esto no impide que pueda ejercer su capacidad de auto-

construirse permanentemente sobre la base de un cuerpo sexuado dado de nacimiento, el cual de ningún modo es definitivo, ni inmutable. Esta idea sustancial ha sido la puerta de entrada de las ideas y demandas del movimiento GLBTTT al mundo actual.

Al menos desde la Edad Media, y debido al peso de la tradición judeocristiana, en Occidente el poder de los individuos a autodeterminarse de manera identitaria en cuanto a su conformación sexo-genérica, ha quedado reducido casi a la nada. La resistencia transgeneracional exhibida por las sexualidades alternativas tuvo que esperar a la secularización del derecho, esto en el marco del metadiscurso de los derechos humanos (discurso sustancialmente teñido de liberalismo), para que la resistencia social se transformara en demanda colectiva de contenido sociojurídico. Fue indispensable que el derecho se desprendiera de las concepciones religiosas y metafísicas, para que las normas que regulan las interacciones sociales tengan cada vez menos influencia de los dogmas y de los códigos morales sustentados en concepciones inapelables desde la mundanidad habitual de todos los seres humanos (Luhmann, 2005, caps. 6, 9 y 12; Luhmann, 2007, cap. 8; Habermas, 2000, caps. II-IV y IX).

Poco a poco, el moderno Estado de derecho ha venido incluyendo la idea de que el ser humano no debe ser discriminado por sus características biológicas, ni menos aun por sus preferencias personales legítimas (“legítimas” desde la perspectiva de la doctrina de los derechos humanos). Falta, sin duda, que el moderno Estado de derecho le reconozca mayores márgenes de maniobra al poder de las personas a autodeterminarse de manera identitaria en el ámbito sexo-genérico. En este campo, el derecho se ha mostrado todavía muy tibio y dubitativo.

Y mientras el derecho, en tanto conjunto de normas elementales de carácter heterónomo para la convivencia humana y el orden social, se muestra muy reservado, las personas incrementan día a día su poder de autodeterminación identitaria. Así, mientras en las partidas o actas de nacimiento se continúa clasificando a las personas con base en sólo dos categorías (hombre o mujer), según los caracteres sexuales primarios de los cuerpecitos que se presentan en los juzgados, el poder de autodefinition sexo-genérica de los individuos comienza a rebasar esta clasificación binaria, de tal suerte que las identidades

combinables, neutrales, flexibles o mutables, como la androginia, lo unisex, lo trans y lo *queer*, impregnan cada vez más ámbitos de la vida cotidiana de los individuos, sin que éstos incluso lleguen a ser en su totalidad conscientes de este hecho (Butler, 2004).

El “estigma” de ser homosexual: pecado, delito y enfermedad

Así como el suelo que pisan nuestros pies se va formando por acumulación y por diferenciación paulatinas de sustratos, formando niveles de distinta dureza y distinto grosor, las sociedades se conforman a partir de los sedimentos culturales que van dejando sus múltiples tradiciones. Sólo que, a diferencia del proceso de acumulación física que corresponde a los suelos, los sedimentos culturales son siempre motivo de tensión social, la cual ni siquiera en los regímenes totalitarios desaparece. En el seno de cada sociedad subsisten y persisten distintas tradiciones, casi siempre enzarzadas en tenaces luchas intestinas. Todas las tradiciones tienden a la hegemonía y algunas la alcanzan; pero la lucha es constante, por no decir permanente.

En México y el resto de Latinoamérica, y al menos hasta la fecha, todo lo que se haga o deje de hacer en materia de moral pública y de costumbres, aún en los albores del siglo XXI y aun en las localidades más secularizadas (por ejemplo el Distrito Federal de México), tiene un subsuelo inmediato: el de la tradición judeocristiana, en su vertiente hispano-católica. El imperio español conquistó y culturizó una enorme área de lo que hoy en día se llama América Latina, y aunque tal área continental se ha emancipado de su conquistador, la tradición judeocristiana inoculada en estas latitudes permanece viva y actuante. Se puede decir, en consecuencia, que en América Latina se acabó el imperio español, pero permaneció y permanece la tradición religiosa impuesta por los conquistadores españoles, la cual, por cierto, se ha constituido como la tradición cultural hegemónica de estas tierras en cuanto concierne a moral pública y costumbres.

La independencia de las colonias españolas en América estuvo inspirada en los ideales liberales de la Ilustración (siglo XVIII), de la independencia de las colonias británicas en América del Norte (1776)

y de la revolución francesa (1789). En el caso de México, además, la tradición liberal se proyectó, durante el siglo XIX, a niveles vanguardistas a través de las Leyes de Reforma⁶ y de la Constitución de 1857. Muchos cambios sociales relevantes del México independiente y moderno se deben al espíritu liberal impregnado en el derecho mexicano desde el siglo XIX. Sin embargo, ha habido áreas del derecho y del espectro social que han permanecido intactas; áreas en donde la tradición liberal ha tenido que caminar pisando las huellas que previamente ha dejado marcadas, y marcadas con profundidad, la tradición judeocristiana que dejó en herencia la Colonia.

La tradición judeocristiana ha tenido, durante su historia, un acentuado componente homofóbico. En la Biblia misma, texto considerado “sagrado” por dicha tradición, contiene no pocas ideas y citas claramente encaminadas al aborrecimiento y a la reprobación de las relaciones homosexuales y de la homosexualidad misma. Así, por ejemplo, desde el primer libro de la Biblia encontramos una clara condenación de las prácticas y conductas homosexuales; esto en uno de los relatos más conocidos: el correspondiente al “pecado de Sodoma y Gomorra”, localidades en las que Yahveh (nombre supuesto de Dios) hace llover azufre y fuego hasta arrasarlo. Su pecado: el ejercicio de la homosexualidad (Gn. 19, 1-29).⁷

En el Levítico, que también es uno de los primeros libros bíblicos y que resulta fundamental dentro de la normatividad esencial del judeocristianismo, se dice:

“No te acostarás con varón como con mujer; es abominación” (Lv. 18, 22).

“Si alguien se acuesta con varón, como se hace con mujer, ambos han

⁶ Entre 1855 y 1872, los gobiernos liberales, la mayoría de ellos bajo el liderazgo de Benito Juárez, emitieron 174 ordenamientos jurídicos de distinta naturaleza que, en conjunto, son conocidos como *Leyes de Reforma*. Con su contenido modernizador, estas normas jurídicas impulsaron la secularización y la laicización del orden político mexicano en detrimento del orden colonial. De esta forma, las generaciones de liberales de la segunda mitad del siglo XIX colocaron los fundamentos ideológicos, jurídicos e institucionales para la modernización de la república mexicana.

⁷ La fuente de todas las citas y referencias será la llamada *Biblia de Jerusalén*, por ser ésta una de las versiones más autorizadas no sólo por la Iglesia católica romana sino también por otras asociaciones religiosas cristianas.

cometido abominación; morirán sin remedio; su sangre caerá sobre ellos” (Lv. 20, 13).

Los libros bíblicos pasan del Viejo al Nuevo Testamento enunciando cosas idénticas o similares. Y no obstante que los intérpretes bíblicos arguyen que el Nuevo Testamento significa la nueva alianza sellada por Dios y el género humano a través del “sacrificio redentor” de Jesús, razón por la cual esta nueva alianza está basada en el amor más que en el miedo y el castigo, no se suaviza siquiera un poco el riguroso rechazo y la enconada reprobación de cara a la homosexualidad.

Así tenemos que Saulo de Tarso (San Pablo), judío converso al cristianismo y personaje central dentro del proceso de fijación del dogma cristiano y de su moral adyacente, afirma tajante:

Por eso los entregó Dios a pasiones infames; pues sus mujeres invirtieron las relaciones naturales por otras contra la naturaleza; igualmente los hombres, abandonando el uso natural de la mujer, se abrasaron en deseos los unos por los otros, cometiendo la infamia de hombre con hombre, recibiendo en sí mismos el pago merecido por su extravío (Rm. 1, 26-27).

¿No sabéis acaso que los injustos no heredarán el Reino de Dios? ¡No os engaéis! Ni los impuros, ni los idólatras, ni los adúlteros, ni los afeminados, ni los homosexuales (1 Cor. 6, 9).

Sí, ya sabemos que la Ley es buena, con tal que se la tome como ley, teniendo bien presente que la ley no ha sido instituida para el justo, sino para los prevaricadores y rebeldes, para los impíos y pecadores, para los irreligiosos y profanadores, para los parricidas y matricidas, para los asesinos, adúlteros, homosexuales, traficantes de seres humanos, mentirosos, perjuros y para todo lo que se opone a la sana doctrina, según el Evangelio de la gloria de Dios bienaventurado, que se me ha confiado (1 Tm. 1, 8-11).

No hay una sola cita en todo el texto bíblico, ni una sola, que trate al menos compasivamente y con un poco de benevolencia (ya no digamos “tolerancia”) a las y los homosexuales, ni siquiera en los textos más humanistas que se le atribuyen a Jesús, figura principalísima del cristianismo. Queda más que claro el asunto: el componente fun-

damental del *corpus* judeocristiano (es decir, la Biblia, la “sagrada escritura” de dicha tradición) es acentadamente homofóbico.

Sobre esta base, no nos es dable esperar que la doctrina, la moral y la práctica litúrgica asociadas con la tradición judeocristiana se exhiban de otra forma que no sea homofóbicamente. De hecho, desde antes de que se establecieran el credo oficial (en el 325 d.C., durante el Concilio de Nicea) y el canon bíblico (393 d.C., durante el Concilio de Hipona) del cristianismo católico, resultaba más que evidente que la tradición cristiana hegemónica estaba impregnada de homofobia.

La Patrística, lo mismo la latina que la griega, condenó acremente todo desorden homosexual. Y los grandes tratadistas (filósofos y teólogos) medievales, comparten, dentro de sus muy variados intereses de pensamiento, la abierta y tajante condena de las prácticas homosexuales. De hecho, desde los albores del cristianismo, pero sobre todo durante la Edad Media, se comenzó a emplear de forma sistemática (hasta institucionalizarse) un término tajante con base en el cual se valoraban, clasificaban y calificaban las prácticas homosexuales de cualquier tipo; por sí mismas, estas prácticas se constituían como comportamientos *contra natura*: contrarios a la naturaleza.

En el siglo XI, se institucionaliza el término *sodomía* (en alusión al “pecado de Sodoma”) gracias al tratado *Liber Gomorrhianus* (el Libro de Gomorra) del monje benedictino Petrus Damianus, quien con toda seguridad y firmeza afirma que quien incurre en dicha práctica comete un pecado compuesto: *el de actuar en contra de la naturaleza, el de someterse a la concupiscencia y el de hacer uso de la sexualidad sin fines reproductivos*. Y en los siglos XIII y XIV, al calor de las últimas cruzadas y de los primeros brotes de heterodoxia en el seno del cristianismo católico, la sodomía llegó a equipararse con la herejía, pudiendo aplicarse la pena de muerte a los transgresores.

La libertad religiosa que comenzó a desenvolverse, sobre todo en Europa occidental, a raíz de la reforma protestante (siglo XVI), prácticamente dejó intacta la moral cristiana histórica respecto a la homosexualidad. Ni una sola de las grandes expresiones del protestantismo (luteranismo, calvinismo, anglicanismo y zwinglismo) mostró una postura moral distinta a la del catolicismo. La tradición cristiana, aún con el añadido protestante, seguía siendo homofóbica.

Sólo con la llegada de la Ilustración (siglo XVIII) y tras la influencia del liberalismo (sobre todo del liberalismo influido por el libertinismo del siglo XVII), la cosmovisión judeocristiana comenzó a ser contrapezada, si bien no con mucho éxito. Si la libertad es un valor moderno, contrario a los tabúes y prohibiciones de la moral convencional heredada del medioevo, no debe existir óbice para que la gente ejerza libre y expansivamente todas sus *sensaciones placenteras*, de cualquier tipo (incluidas, obvio es, las de naturaleza sexual): este era (y, por supuesto, sigue siendo) el mensaje esencial del libertinismo.⁸ Pero la versión libertina del liberalismo fue muy débil como para menguar el poder de la moral convencional con la que tanto se enfrentaba.

Y si bien fue cierto que, gracias a la nueva tradición occidental, es decir, la tradición liberal (la que configura propiamente la modernidad), algunos ordenamientos jurídicos homofóbicos fueron suprimidos o suavizados, otros quedaron intactos e, inclusive, se acentuaron. Así, por ejemplo, en Inglaterra, la Buggery Act, emitida en 1553 en Inglaterra por Enrique VIII y que castigaba la “sodomía” con la horca, fue abrogada en 1861, lo que no supuso el fin de la penalización de la sodomía, delito por el que fue procesado el afamado literato irlandés Óscar Wilde en mayo de 1895, y por el cual se le condenó a dos años de trabajos forzados en la cárcel de Reading. En el siglo XIX, cierto es, desapareció en Inglaterra la pena de muerte para la sodomía; pero de ningún modo desapareció el castigo ejemplar para la misma (Naphy, 2006, 285 y ss.).

Al llegar el siglo XIX, y pese a las ideas y consignas de la Ilustración, la homosexualidad seguía siendo considerada, en su mayoría,

⁸ Julian Offray de La Mettrie, libertino prominente de la primera mitad del siglo XVIII, contradiciendo el estoicismo enseñado por Séneca y por los eclesiásticos católicos, afirma sin ningún escrúpulo: “[...] para explicar el mecanismo de la felicidad sólo consultaremos a la naturaleza y a la razón, únicos astros, en efecto, capaces de esclarecernos y conducirnos si abrimos nuestra alma a sus rayos para cerrarla a los mismos envenenados que forman la atmósfera del fanatismo y el prejuicio. [...]. Nuestros órganos son susceptibles de un sentimiento y de una modificación que nos gusta y nos hace amar la vida. Si la impresión de ese sentimiento es breve, se trata del placer; si más larga, de la voluptuosidad; si permanente, de la felicidad. Es siempre la misma sensación que sólo difiere de su duración y su vivacidad. Agrego esto, porque no hay soberano bien más exquisito que el gran placer del amor, que tal vez lo constituye” (2005, 29-30).

como un pecado y como un delito. De manera más exacta: la homosexualidad era un delito para los tribunales porque, como antecedente, era ya considerada como un pecado por las iglesias cristianas. Curiosamente, la ciencia médica decimonónica, pese a sus grandes avances, no consiguió deshacerse de los prejuicios eclesiásticos ni tribunicios, y, consecuente con ellos, comenzó a tratar a la homosexualidad como una enfermedad.

El siglo XIX fue, entre otras cosas, el siglo de la medicina. Los avances de esta ciencia pasaron de los órganos visibles al mundo microbiano, y de éste a la mente a través de la neurofisiología, la psiquiatría y el psicoanálisis. Es entonces cuando surge el término *homosexual*, empleado por vez primera, en un opúsculo apologético (de 1869), por el poeta y traductor austrohúngaro Karl-Maria Kertbeny, pero siendo popularizado en los ámbitos científico y académico por Richard Freiherr von Krafft-Ebing, psiquiatra alemán, a través de su libro *Psychopathia Sexualis* (de 1886). Krafft-Ebing sostenía que el propósito del deseo sexual era la procreación, por lo que cualquier forma de deseo sexual contraria a este fin tenía que ser catalogado como “perversión”. La homosexualidad nace como “perversión” dentro del discurso médico dominante de finales del siglo XIX. No en balde, los casos clínicos que Krafft-Ebing pudo integrar durante su amplia e intensa práctica profesional, tuvieron como escenario los tribunales y los manicomios, sitios en donde pudo entrevistar a personas homosexuales por hallarse allí en calidad de acusados o de enfermos.⁹

Juzgó bien el psiquiatra estadounidense-húngaro Thomas Szasz cuando al estudiar esta etapa de la ciencia médica, afirmó que, al estudiar las conductas humanas “desviadas”, la inmensa mayoría de los médicos rebasaron por mucho su vocación científica y se asumieron como los celosos guardianes de un determinado orden social; de un orden social bastante *ad hoc* al conservadurismo que primó durante la segunda mitad del siglo XIX (Szasz, 1997, 167 y ss.).

El discurso científico sobre la homosexualidad experimentó un giro trascendente cuando, hacia mediados del siglo XX, el biólogo-psicólogo estadounidense Alfred Kinsey (1894-1956) publicó, en una época de

⁹ Una bien cuidada selección de textos pertenecientes a la *Psychopathia sexualis* de Krafft-Ebing puede encontrarse en el sitio: www.identidades.org/fundamentos.

arrebato conservador que culminaría en el macarthismo (1950-1956), los resultados sobre sus estudios sobre las sexualidades masculina (*El comportamiento sexual en el hombre*, 1948) y femenina (*El comportamiento sexual en la mujer*, 1953). Algunos resultados fueron impactantes para una sociedad que veía en el puritanismo protestante una parte sustancial de su legado histórico nacional.

De acuerdo con el *Informe Kinsey*, el 50% de los hombres era exclusivamente heterosexual, mientras un 13% sentía en ocasiones atracción por otros hombres y el restante 37% había tenido al menos una experiencia homosexual (con orgasmo incluido). Además de esto, el 25% del total de la población masculina tenía experiencias o deseos homosexuales no ocasionales, el 18% de los varones tenía tantas experiencias homosexuales como heterosexuales, el 13% era más homosexual que heterosexual y el 10% era casi exclusivamente homosexual. En tanto, el 13% de las mujeres había experimentado alguna vez algún orgasmo homosexual a partir de la edad adolescente, amén de que la incidencia acumulativa de experiencias homosexuales entre mujeres alcanzaba el 28% (contra el 50% de los hombres). Asimismo, los estudios de Kinsey revelaron que el 60% de los hombres y el 33% de las mujeres habían participado en, al menos, una práctica homosexual manifiesta (con o sin orgasmo) durante o después de la adolescencia; y que entre el 3 y 4% de la población había manifestado tener una vida homosexual exclusiva al menos desde la adolescencia (Gathorne-Hardy, 2000).

Antes de Kinsey, hubo experiencias de investigación científica en el campo de la sexualidad que también apuntaron hacia una desestigmatización de la homosexualidad, hacia un trabajo cada vez más científico y humanista en este campo. Cabe destacar, en este sentido, la labor del Institut für Sexualwissenschaft (Instituto para la Ciencia Sexual), institución privada sin ánimo de lucro que funcionó en Berlín (Alemania) entre 1919 y 1933, bajo la dirección del médico judío Magnus Hirschfeld. Este instituto, además de dar pasos firmes en el estudio científico y humanista de la homosexualidad, de manera sistemática pugnaba por la eliminación de la homosexualidad como enfermedad dentro de los catálogos médicos, así como por el reconocimiento de los derechos de las y los homosexuales. Desafortunadamente, una gran

parte de la obra realizada y acumulada por el Instituto para la Ciencia Sexual se perdió con el ascenso del Tercer Reich. Por ello, la obra de Alfred Kinsey sigue siendo considerada como el parteaguas de los estudios científicos sobre sexualidad: no por ser los primeros, sino por haber logrado trascender los óbices de su tiempo y por haber abierto cauces de investigación científica hasta ahora irreversibles.

La revolución contracultural (que supuso una revolución sexual) de las décadas de 1960 y 1970, con toda su carga de crítica, resistencia, militancia y boicot frente a los cánones autoritarios (incluido el puritanismo en materia de moral y de costumbres), propulsó una nueva mentalidad y una nueva actitud social respecto a la sexualidad y a todas las potencialidades placenteras del cuerpo humano. En este contexto, crece y se potencia en movimiento gay-lésbico (primer eslabón del movimiento GLBT), que de inmediato fue atacado y censurado por los sectores sociales conservadores.

Desde entonces, y al lado de las teorías feministas, las *teorías de la diversidad sexual* se han abocado a desmontar (deconstruir, desestructurar) y deslegitimar el discurso dominante en lo que concierne a los asuntos del cuerpo sexuado; discurso de clara inspiración judeocristiana, para el caso de Occidente, que ha influido, de manera sistemática y de modo hegemónico, los marcos jurídicos y sociales que se aplican a todas las personas. La labor de desmontaje tuvo su primer gran éxito cuando, en 1973, se logró que la homosexualidad dejara de ser considerada como una enfermedad por parte de la mundialmente influyente Asociación Americana de Psicología.

Homosexualidad y democracia: los derechos humanos vs. el estigma

Cuando el discurso médico comenzó a sustraer a la homosexualidad del mundo de la morbilidad, se hizo posible una revisión crítica de la situación jurídica de las y los homosexuales con miras a reconocerles (reconocerles, no otorgarles) los derechos fundamentales de los cuales habían sido histórica y sistemáticamente excluidos. Claro, si la homosexualidad no es una enfermedad sino una forma más de identidad

personal, en específico una forma de autodeterminación sexo-genérica, es menester preguntarse por qué un derecho, que se proclama “moderno”, no reconoce y protege esta forma de identidad.

En el marco de la reflexión jurídica moderna surgieron preguntas acuciosas y trascendentes. Si en el mundo moderno debe privar el derecho secularizado, es decir, el derecho distanciado, separado y ajeno respecto a consideraciones conceptuales y valorativas de carácter religioso, ¿cómo se debe abordar el tema de la homosexualidad cuando la ciencia le ha extraído el estigma de “enfermedad”? ¿cómo deben ser protegidos los derechos de las personas que no comparten los valores morales hegemónicos de raíz religiosa que impropriadamente han influenciado el mundo jurídico?, ¿qué postura deben asumir las autoridades públicas dentro un Estado de derecho que se sustenta en la regla de la mayoría no menos que en el respeto de las minorías?, ¿hasta dónde los regímenes democráticos modernos incumplen su cometido histórico al permitir que el mundo jurídico (el derecho) excluya a las y los homosexuales del goce y ejercicio pleno de los derechos civiles?, etcétera.

Antes, pero sobre todo después del inicio de la desmorbilización mundial de la homosexualidad (1973), la investigación biopsicosociológica de este tipo identitario apuntaba a considerar que si el derecho moderno no había llegado a reconocer y a proteger los derechos fundamentales de las y los homosexuales, era porque aún pesaban sobre él las cosmovisiones heredadas del pasado inmediato, caracterizadas por ser muy resistentes a los procesos de secularización.¹⁰

¹⁰ “Entendemos por secularización el progreso por el cual algunos factores de la sociedad y de la cultura son sustraídos de la dominación de las instituciones y los símbolos religiosos. Cuando hablamos de sociedad e instituciones en la historia del Occidente moderno, está claro que la secularización se manifiesta por la evacuación por parte de las iglesias cristianas de áreas que previamente estuvieron bajo su control e influencia –por ejemplo, la separación entre Iglesia y Estado, la expropiación de los bienes eclesiales inmuebles o la emancipación de la educación con relación a la tutela de la Iglesia. Sin embargo, cuando hablamos de símbolos y de cultura, implicamos que la secularización es algo más que un proceso socioestructural. Afecta a la totalidad de la vida cultural e ideológica, y puede observarse en el declinar de los temas religiosos en las artes, en la filosofía, en la literatura, y sobre todo en el despertar de la ciencia como una perspectiva respecto al mundo, autónoma y eminentemente secular” (Berger, 1999, 154-155).

El discurso médico desestigmatizante caminó de la mano con los estudios de género (*Gender Studies*) y con los estudios críticos del derecho (*Critical Legal Studies*). Los estudios de género, aun los que se realizaron antes de que el término “género” fuera de uso corriente, sirvieron para demostrar no solamente que la cultura dominante y la moral convencional estaba estructura para favorecer a los hombres, pero no a los hombres en general, sino a los hombres heterosexuales. De esta forma, los estudios de género contribuyeron a demostrar que la dominación masculina supone una serie de imposiciones físicas, psicológicas y simbólicas que se aplican de manera sistemática *sobre las mujeres* (hetero y homosexuales) no menos que sobre todos los hombres homosexuales (concebidos, no gratuitamente, como “hombres afe-minados”, como “anormales”). No en balde, los movimientos feminista y gay-lésbico (extensible éste a las demás sexualidades de carácter alternativo: bisexual, travesti, transexual, transgénero, *queer*, pansex, *drag queen*, etcétera) avanzaron aliados y simultáneamente.

Desde entonces, ambos movimientos han venido enfrentando obstáculos comunes, agrupados todos ellos en torno a los valores hegemónicos en materia de moral pública y de costumbres, de notoria raíz judeocristiana (hablando de y desde la civilización occidental). Salió a la luz pública una verdad indiscutible: “La libido socialmente sexuada entra en comunicación con la institución que censura o legitima su expresión” (Bourdieu, 2007, 77). Devino imperante conocer, entonces, cómo y por qué se va estableciendo la censura, la prohibición, la represión, la persecución y la sanción respecto a ciertas prácticas sexuales, y de qué modo estos mecanismos de descalificación impregnan los marcos jurídicos y los valores morales de la sociedad moderna.

La ciencia histórica, en versiones como la Escuela de los Annales (Braudel, 1989, cap. 3; Aguirre, 2005, caps. 3-5), apela a la larga duración y al enorme peso de las estructuras sociales para explicar la permanencia inercial de ciertos esquemas mentales y actitudinales dentro de la sociedad, no menos que la resistencia insistente al cambio social incluso mediante el uso de la violencia física, psicológica o simbólica. En este mismo orden de ideas, Michel Foucault ejerce un tipo de historiografía muy peculiar, encargada no tanto de describir a detalle acontecimientos relevantes vinculándolos con personajes no-

tables, sino de analizar críticamente los grandes ensamblajes ideológicos que devoran, por su magnitud espacial y temporal, generaciones enteras, y que, por lo mismo, suelen confundir lo relativo y temporal con lo universal e imperecedero.

Para que el oficio de historiar rinda mejores frutos debemos emplearlo arqueológicamente en el campo de las ideas, aplicándolo para “desenterrar”, nivel por nivel y estrato por estrato, las ideas que, en su momento histórico se pretendieron universales y eternas, pero que, gracias a dicha labor arqueológica, surgen en el presente como pasajeras, aunque muy larga sea su duración. Al penetrar con profundidad en el campo de las ideas, el análisis arqueológico rebasa (no niega) la historia de las mentalidades, hasta ser capaz de ubicar a éstas dentro de los discursos a los que pertenecen y de entender cómo estos discursos acaban imponiéndose en ciertos periodos de la civilización, demostrando, entre otras cosas, que la sociedad se constituye a sí misma como una amplia y compleja red de poderes y de contrapoderes que buscan dominarse mutuamente (Foucault, 1990, cap. IV).

El análisis arqueológico del discurso nos obliga a fijarnos en quién, y desde dónde, define el contenido y alcances de las palabras, al tiempo que delimita su uso tanto en el espacio público como en el espacio privado. Esto es muy importante para saber quién domina y cómo lo hace. El poder de designación y de clasificación nunca es neutro: siempre supone relaciones de poder; de un poder que busca de manera permanente transformarse en dominio o, al menos, en hegemonía. El lenguaje, más que tratar de expresar fielmente la verdad conseguida por la razón (típica función veritativa de la filosofía aristotélica), trata de “crearla”, de “inventarla”, para luego imponerla. La ideología dominante posee, para su uso y provecho, un lenguaje arbitrario e impuesto, que termina por volverse “natural”, “común”, “correcto”, a fuerza de repeticiones:

En un primer examen, es posible definir las palabras por su arbitrariedad y su carácter colectivo. En su raíz primera, el lenguaje está hecho –como dijo Hobbes– de un sistema de notas que los individuos han elegido de antemano por sí mismos; por medio de estas marcas, pueden recordar las representaciones, ligarlas, disociarlas y trabajar con ellas.

Son las notas que una convención o una violencia han impuesto a la colectividad (Foucault, 2007, 86-87).

Aportaciones de esta naturaleza lograron, poco a poco, ir deconstruyendo, ir desestructurando, el discurso de dominación masculina heterosexual, adverso lo mismo a las mujeres (a todas) que a los varones homosexuales. Al quedar desnudo el sistema de dominación masculino heterosexual, a la valencia diferencial de los sexos¹¹ quedó añadida lo que, por extensión, podríamos llamar la *valencia diferencial de las preferencias sexuales*, en donde lo homosexual queda sometido (si no es que suprimido) por lo heterosexual.

La homosexualidad se asoma como una “anormalidad” que debe ser castigada o extirpada o, en el menos malo de los casos, marginada, ocultada o negada. Por ello, afirma Foucault, a diferencia de otras civilizaciones, en la occidental (con su clara impronta de cultura judeocristiana) no sólo no existe un *ars erotica* pública (ni siquiera de tipo heterosexual), sino que, a contracorriente, el ejercicio de la sexualidad ha quedado codificado con base en muy rígidas prohibiciones y en la culpa consecuente, abjurando del placer carnal y reduciendo el acto sexual al fin preeminente de la procreación (Foucault, 1998, 72 y ss.).

Esto, sin embargo, comenzó a cambiar a partir del siglo XVIII (al menos), cuando la civilización occidental hilvanó, y asumió a cabalidad como suyos, los valores de la modernidad propiamente dicha; valores anclados, en lo fundamental, en el régimen de libertades (políticas y económicas en un principio) postulado y defendido por el liberalismo clásico (Guilherme, 1993, caps. I-III). Con esta nueva *episteme* en sus entrañas, el Occidente entró en un estado de tensión permanente debido a la discordancia existente, en muchos puntos, entre la tradición judeocristiana y el nuevo discurso (el liberal). El avance y la implantación de éste requería minar (algunos liberales creyeron que de

¹¹ “La valencia diferencial de los sexos traduce el lugar diferente que reciben universalmente ambos sexos en una tabla de valores y marca el predominio del principio masculino sobre el femenino. [...] La valencia diferencial de los sexos se reencuentra en la jerarquía que connota el sistema binario de oposiciones que nos sirve para pensar y que es compartido por hombres y mujeres” (Héritier, 2007, 114-115).

forma radical) las bases de la cosmovisión judeocristiana y de su organización eclesiástica, íntimamente vinculadas no sólo con el medioevo sino también con el antiguo régimen.¹² El liberalismo impulsó la noción moderna de Estado de derecho, que suponía la secularización de las normas jurídicas y la institucionalización de la vida social con fundamento en la doctrina de los derechos humanos, iniciando la lista con los derechos civiles (hoy catalogada como la “primera generación” de los derechos humanos): libertad de pensamiento, de imprenta, de expresión, de oficio, de religión, de comercio, de asociación, de contratación, de tránsito, de residencia, etcétera.

Pero, asimismo, la noción moderna de Estado de derecho instituyó: a) el régimen democrático en su calidad de gobierno de las mayorías más con respeto, reconocimiento y tolerancia hacia las minorías; y b) el republicanismo como fundamento jurídico-filosófico que garantiza que todos los individuos puedan participar, sin exclusión de ningún tipo y de igual manera, de los bienes del Estado, de la vida política y de los derechos establecidos a título universal (accesibles a todas las personas). Justo por todo esto, el moderno Estado de derecho colocó su cimiento en la noción de contrato, entendido éste como el acuerdo libre e informado celebrado entre dos o más voluntades a objeto de establecer derechos y obligaciones. El contractualismo ha resultado, desde entonces, tan sustancial para la sociedad occidental, que no en balde las constituciones o leyes supremas de los Estados nacionales han sido conceptualizadas como contratos sociales (Carbonell, 2005).

Así, como el mundo occidental moderno nace abierto al reconocimiento y a la defensa de los derechos individuales, no tardó en preguntarse cómo proceder respecto a los grupos sociales minoritarios o alternativos. Esta clase de cuestionamientos no tardaron en poner en aprietos aun a los liberales más eximios y progresistas: los menos no encontraron traba para reconocer a las y los homosexuales como sujetos de derecho al mismo nivel que el de los demás individuos; los más,

¹² “Uno de los primeros pasos de la revolución francesa consistió en combatir a la Iglesia, y tras las pasiones nacidas de esa revolución, la primera en aparecer y la última en extinguirse fue la pasión irreligiosa. Aún tras de que se desvaneció el entusiasmo por la libertad, tras de que los franceses aceptaron comprar la tranquilidad al precio de la servidumbre, siguió subsistiendo la rebelión contra la autoridad religiosa” (Tocqueville, 1998, 91).

en cambio, no tardaron en poner algunos reparos, ya fuese por prejuicios propios, ya por no querer inquietar demasiado a la gente común y corriente, muy influenciada aún por los valores tradicionales hegemónicos (Naphy, 2006, caps. V-VI).

Queda claro, esto sin duda, que sobre la base del discurso liberal, y sobre todo desde el siglo XIX, Occidente comenzó a avanzar significativamente en lo que atañe a la erradicación de la idea de que la homosexualidad tenía que estar catalogada como delito y como enfermedad. Las primeras medidas de importancia al respecto consistieron en atenuar las penas y en tratar de eliminar la homosexualidad (casi siempre en su versión de sodomía u homosexualidad masculina¹³) de los códigos penales.¹⁴ Posteriormente, la lucha fue por erradicar la idea de la homosexualidad como enfermedad. Había de sacarla como tal de los tratados de medicina.

Para quienes se aventuraron a contrariar a la moral judeocristiana y pugnar por el reconocimiento de un grupo social con una doble desventaja (la de ser minoritario y la de distanciarse de la moral pública convencional), resultó muy importante apelar al discurso jurídico moderno, al postular que ni siquiera el Estado tiene autoridad para restringir los derechos de una minoría, y que, antes al contrario, el Estado está obligado a defender los derechos de las minorías frente a las posturas sociales mayoritarias que, creyendo erróneamente que sólo en las mayorías habita la democracia, tienden a socavar los derechos fundamentales de las minorías.

El moderno Estado de derecho comenzó a mostrar una sensibilidad muy aguda y refinada respecto a los casos de las personas integrantes de grupos minoritarios, independiente de sus características. Resultaba claro que la modernidad legal demandaba la erradicación de la

¹³ Llama mucho la atención el hecho de que, inclusive en los cabos del siglo XIX, en muchas partes (Inglaterra, por ejemplo) se consideraba que la homosexualidad no podía darse entre mujeres, razón por la cual no existían penas jurídicas para el lesbianismo por no existir éste como tipo penal.

¹⁴ El famoso código penal napoleónico, de enorme influencia incluso hoy en día en el mundo occidental, se mostraba benevolente respecto a la homosexualidad. Y, por la influencia de tal disposición legal, algunos países europeos (como España, Portugal, Polonia, Finlandia y los Países Bajos) dieron pasos notables hacia la despenalización de la homosexualidad.

discriminación: las personas debían ser tratadas de igual forma, sin importar su raza, etnia, sexo, edad, credo, lengua, apariencia física, estado civil, condición de discapacidad, preferencia sexual, etcétera.

Por este motivo, la cultura jurídica internacional, desde 1948 (año de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la ONU) hasta la fecha, ha venido evolucionando, dentro de los cánones inherentes a la doctrina de los derechos humanos, a fin de depurar y redimensionar constantemente el derecho a la igualdad (que supone el derecho a no sufrir discriminación). En consecuencia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966, ampliaron el alcance interpretativo de los derechos civiles, postulando de manera tajante el principio de no-discriminación, así como de acceso, goce y ejercicio a todos los derechos.

A través de múltiples protocolos facultativos y de documentos preparatorios, ha seguido su curso la evolución del principio de no-discriminación, lográndose, incluso, que este principio ya se empiece a aplicar para el caso específico de las y los homosexuales. Los más recientes eslabones de esta evolución en este sentido son: *a)* la eliminación de la homosexualidad como enfermedad dentro de la clasificación empleada por la Organización Mundial de la Salud (en 1990); *b)* el reconocimiento del ILGA,¹⁵ como “organización con estatus consultivo”, por parte del Consejo Económico y Social de la ONU (en diciembre de 2006); y *c)* los Principios de Yogyakarta¹⁶ (en marzo del 2007) que, entre otras cosas, declaran explícitamente que las legislaciones nacionales que penalizan la homosexualidad están violando el derecho internacional de no-discriminación.

En el marco de todos estos cambios sociojurídicos a nivel mundial es que se han presentado las reformas legales latinoamericanas en

¹⁵ La International Lesbian and Gay Association (ILGA; en español: Asociación Internacional de Gays y Lesbianas), fue fundada en agosto de 1978, en Coventry (Inglaterra), como federación de organizaciones locales para la defensa de los derechos de las minorías de identidad sexual alternativa. Hoy en día agrupa a cerca de 650 agrupaciones de alrededor de 90 naciones de todos los continentes.

¹⁶ Su nombre oficial es: Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género.

cuanto al reconocimiento, paulatino y tibio pero sostenido, de los derechos civiles de las personas homosexuales. En este marco se crearon las nuevas figuras jurídicas que reconocen, sustentan, protegen y garantizan derechos civiles para beneficio claro y contundente de las parejas homosexuales, a saber: la “unión de hecho o civil” (Argentina y Brasil), la “sociedad de convivencia” (México) y la “unión concubiniaria” (Uruguay).

Estas figuras jurídicas, sin duda, distan mucho de poseer el grado de avance que ha sido posible obtener en otras latitudes, en donde la unión homosexual avalada jurídicamente ya ha asumido la figura de matrimonio como tal. Así ha sucedido en los Países Bajos (2001), Bélgica (2003), España (2005), Canadá (2005) y Sudáfrica (2006); países a los que se suma el estado de Massachusetts (Estados Unidos), que lo legalizó en el 2004, y el estado de Israel, que si bien no lo contempla dentro de su legislación nacional, se les reconoce plenamente a todas las parejas extranjeras que se internan en su territorio en calidad de cónyuges. Esto jamás, nunca, hubiera sido posible si no se hubiera dado el largo proceso de desestigmatización de la homosexualidad, del cual vemos ya algunos frutos.

A manera de conclusión

En años muy recientes, algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Uruguay) han experimentado trascendentes modificaciones legales orientadas a reconocer y a salvaguardar algunos derechos civiles elementales de las parejas homosexuales en materia de familia, hogar, sexualidad y pareja. Estos relevantes e inéditos cambios sociojurídicos sólo pueden ser entendidos a cabalidad si se parte del análisis crítico del largo, muy largo, proceso social de desestigmatización de la homosexualidad (extensible a las otras formas de sexualidad alterna).

No obstante que todos los países latinoamericanos fundamentan sus pactos constitucionales en la doctrina de los derechos humanos, de clara raíz liberal, ésta no ha logrado influir de modo decisivo algunos campos del devenir social. Por ello, las y los homosexuales siguen

siendo tratados como “estigmatizados”, ya que todavía se les juzga masiva e institucionalmente a partir de la taxonomía homofóbica que le es inherente a la tradición judeocristiana que fue impuesta durante la invasión de conquista y coloniaje llevada a cabo por el imperio español.

La homosexualidad ha sido vista como pecado, como delito y como enfermedad. Poco a poco, estos estigmas (sobre todo los últimos dos) comienzan a ser superados, de tal suerte que lo que antes fue considerado como un estigma, ahora es visto, tibiamente pero con cierta seguridad, como un modo legítimo de autodeterminación de la identidad sexo-genérica, de un derecho de los individuos a fraguar su propia identidad a partir de su corporeidad sexual.

Fue necesario cierto grado de secularización en el campo jurídico, así como la reinterpretación conceptual de la doctrina de los derechos humanos, para que las naciones latinoamericanas ya mencionadas hayan sido capaces de dar pasos sustantivos con miras a acercarse cada vez más al caro sueño democrático de la “sociedad de iguales”, asumiendo que nada impide que las y los homosexuales gocen de los mismos derechos que las y los heterosexuales. Estamos presenciando un fenómeno nuevo y relevante en América Latina: una redefinición de la sociedad en materia de hogar, familia, sexualidad y pareja.

La Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, que fue aprobada el 9 de noviembre de 2006, es un acto legislativo que se inscribe dentro de una larga serie de esfuerzos nacionales e internacionales tendientes a reconocer y respetar los derechos civiles de las y los homosexuales. Es una muestra de que sigue avanzando, lento pero seguro, el proceso de desestigmatización de la homosexualidad (no es delito, no es enfermedad y que sea “pecado” no importa para efectos de un derecho secularizado) que dio inicio por el influjo del pensamiento ilustrado y democrático (siglo XVIII) en Occidente.

En este contexto, resultan notables los esfuerzos de los países en donde ya existe el matrimonio homosexual como tal (Países Bajos, Bélgica, España, Canadá y Sudáfrica). Y, dadas como están las cosas, deviene esperable que en este sentido se den los próximos pasos en América Latina y en el resto del mundo.

Bibliografía

- Aguirre Rojas, Carlos Antonio (2005), *La "Escuela" de los Annales. Ayer, hoy, mañana*, Contrahistorias, México.
- Berger, Peter L. (1999), *El dosel sagrado. Para una teoría sociológica de la religión*, Kairós, Barcelona.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bourdieu, Pierre (2007), *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona.
- Braudel, Fernand (1989), *La historia y las ciencias sociales*, Alianza, Madrid.
- Butler, Judith (2004), *Undoing Gender*, Routledge, Nueva York.
- Carbonell, Miguel (coord.) (2005), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid.
- Cropsey, Joseph y Leo Strauss (comps.) (2006), *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- De Beauvoir, Simone (1997), *El segundo sexo 1. Los hechos y los mitos*, Alianza/ Siglo Veinte, México.
- Descartes, René (1992), *Discurso del método-Meditaciones metafísicas-Reglas para la dirección del espíritu-Principios de la filosofía*, Porrúa, México.
- Foucault, Michel (2007), *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*, Siglo XXI Editores, México.
- (1998), *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*, Siglo XXI Editores, México.
- (1990), *La arqueología del saber*, Siglo XXI Editores, México.
- Gathorne-Hardy, Jonathan (2000), *Sex the Measure of All Things. A Life of Alfred C. Kinsey*, Indiana University Press, Indiana.
- Goffman, Erving (1998), *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Guilherme Merquior, José (1993), *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Habermas, Jürgen (2000), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

- Habermas, Jürgen y John Rawls (2000), *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.
- Héritier, Françoise (2007), *Masculino/femenino. Disolver la jerarquía*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Herrero Brasas, Juan A. (2001), *La sociedad gay. Una invisible minoría*, Foca, Madrid.
- Jardin, André (2005), *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lamas, Marta (comp.) (2003), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, PUEG-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, México.
- Luhmann, Niklas (2007), *La religión de la sociedad*, Trotta, Madrid.
- (2005), *El derecho de la sociedad*, Herder/ UIA, México.
- Mondimore, Francis Mark (1996), *A Natural History of Homosexuality*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Money, J., J.G. Hampson y J.L. Hampson (1955a), “An Examination of Some Basic Sexual Concepts: The Evidence of Human Hermaphroditism”, *Bulletin of The Johns Hopkins Hospital*, núm. 97.
- (1955b), “Hermaphroditism: Recommendations Concerning Assignment of Sex, Change of Sex and Psychologic Management”, *Bulletin of The Johns Hopkins Hospital*, núm. 97.
- Naphy, William (2006), *Nacido para ser gay. Historia de la homosexualidad*, México.
- Offray de La Mettrie, Julian (2005), *Discurso sobre la felicidad*, El Cuenco de Plata, Buenos Aires.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Real Academia Española*, 22a. ed., Madrid.
- Rousseau, Jean-Jacques (1993), *El contrato social*, Altaza, Barcelona.
- Sabine, George (1984), *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Szasz, Thomas (1997), *The Manufacture of Madness: A Comparative Study of the Inquisition and the Mental Health Movement*, Syracuse University Press, Nueva York.
- Tocqueville, Alexis de (1998), *El antiguo régimen y la revolución*, Fondo de Cultura Económica, México.

La cultura democrática y los valores cívicos del trabajo legislativo

*Efrén Arellano Trejo**

Este ensayo tiene, como premisa de trabajo, que una de las labores pendientes de la democracia mexicana es impulsar una ciudadanía mejor informada y más vinculada al funcionamiento de las instituciones políticas. ¿Qué elementos puede aportar el conocimiento de la opinión pública para emprender esta labor desde el ámbito del Poder Legislativo? Para responder tal pregunta, este documento se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se hace un análisis de las transformaciones que ha sufrido la política, en el contexto de los cambios estructurales de la economía y la globalización; en la segunda sección, para el caso específico de México, se ofrece un balance sobre la forma en que han evolucionado recientemente la cultura política y las percepciones en torno al poder legislativo; y en la tercera se identifican aquellos valores de la democracia, más cercanos al trabajo legislativo, que pueden ser promovidos para coadyuvar a la legitimación de la democracia.

Palabras clave: democracia, cultura política, opinión pública, México, Cámara de Diputados, poder legislativo, participación ciudadana.

Democratic culture and civic values in legislative workings

This essay has, as its first premise, that one of the pending subjects in Mexican democracy is to foster a better informed citizenship and

* Investigador en el área de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

more involved with political institutions's workings. We can ask: Which elements public opinion can offer to this objective from the Legislative Power perspective? To answer this question, this article is divided in three sections. In the first, an analysis of the political transformations in Mexico in the context of the economical structural changes and globalization is offered. In the second section, there is a balance of how the political culture and how perceptions about Legislative Power have evolved in recent times. In the third section, I identify those democratic values closer to the legislative work that can be promoted to further legitimize democracy.

Keywords: democracy, political culture, public opinion, Chamber of Deputies, legislative Power, Mexico, citizen participation.

Las transformaciones de la política

El valor de la pluralidad es en gran medida el signo de la transición democrática en México. El crecimiento y fortalecimiento de los partidos políticos activó el juego de pesos y contrapesos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y ha dotado paulatinamente de mayores facultades y recursos a los gobiernos estatales. Los medios de comunicación, en la medida en que han ampliado sus fuentes de información y la cobertura otorgada a los actores políticos, han diversificado las opiniones y perspectivas de análisis que reciben ciudadanos y políticos. También se han creado instancias especializadas (Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral o comisiones de derechos humanos), que introducen a la gestión pública, desde el propio Estado, una conducción autónoma de los actores políticos. La pluralidad ha transformado la opinión pública y ha mutado las formas de relación entre autoridades y ciudadanos (Millán, 2002, 189-206).

Como se habrá de detallar en este documento, el ciudadano que participa en esta nueva relación es pragmático a la hora de evaluar los resultados. Aunque la mayoría está alejada del sistema político y conoce pocos detalles sobre su funcionamiento, espera eficiencia y eficacia en los procedimientos. No es un dato menor que una gran proporción desconfía de las autoridades y duda de la representatividad de las autoridades electas. Estos fenómenos se explican, en alguna medida, porque la transición democrática en México convive con la

persistencia de grandes rezagos sociales y una gran desigualdad social (Coneval, 2006).

Las percepciones y evaluación de la política, como se ha observado en diversos estudios empíricos, están muy relacionadas con el nivel de bienestar percibido por los ciudadanos y las expectativas de mejoría que mantienen respecto del futuro inmediato (Arellano, 2006, 69-88). La desigualdad genera, entre otras cosas, un reparto inequitativo de las oportunidades para acceder al sistema político y provoca una mayor vulnerabilidad de los sectores más pobres, respecto de eventuales actos de corrupción y arbitrariedad de las autoridades.

¿Por dónde iniciar cuando se trata de reconstruir un contexto de opinión más favorable para las instituciones democráticas?, ¿qué retos y oportunidades implica emprender esta tarea desde el ámbito del Poder Legislativo? Para contribuir a responder tales preguntas, en esta sección se ofrecen argumentos para revalorar la importancia de la participación ciudadana y se analizan las características más sobresalientes de la relación entre ciudadanos y la acción pública. Con ello, se identifican los elementos centrales que definen, en lo general, las características de lo que podríamos denominar el discurso político contemporáneo.

De la participación a la vida cotidiana

La participación ciudadana, no sólo a través del voto, es el fundamento de los sistemas democráticos. Su inclusión en el proceso de toma de decisiones otorga legitimidad y eficacia a los resultados alcanzados. En contraparte, la falta de participación ciudadana incrementa las probabilidades de que se ignoren las demandas y necesidades del público; amplía los márgenes para que los funcionarios actúen en favor de intereses privados; incrementa el riesgo de que las políticas públicas no atiendan las necesidades de los sectores excluidos y, entre otras cosas, disminuye las posibilidades para que se ejerza un adecuado control sobre la gestión pública (Mateo y Payne, 2006, 264).

La participación ciudadana es un mecanismo complejo y decisivo para la integración de una sociedad. En él confluyen los intereses in-

dividuales, que alientan en gran medida las decisiones de los individuos para participar en acciones colectivas; los valores cívicos que portan los ciudadanos, que son decisivos para determinar la calidad de dicha participación; y entre otras cosas, el diseño institucional, que alienta o delimita la injerencia de los ciudadanos en los distintos subsistemas del entramado político (Merino, 2007).

Este mecanismo también connota un componente histórico, el cual sintetiza el recorrido realizado por las sociedades democráticas para emanciparse de reyes, dictadores o regímenes totalitarios. Como lo señala Mauricio Merino, “hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás. Tarea difícil y novedosa, cuando la mayor parte de la historia del mundo se ha construido a través de los grandes líderes, de los dirigentes que lo decidían todo y por todos” (Merino, 2007, secc. V).

Pese a la importancia de este mecanismo, la mayoría de los ciudadanos están alejados de la política y tienen escasos conocimientos y desinterés en su funcionamiento. Estas actitudes provocan, entre otras cosas, que los partidos políticos, que han sido los grandes actores de la democracia mexicana, actúen con déficits de confianza y credibilidad. El Poder Legislativo, que en la transición democrática recobró y fortaleció sus facultades como hacedor de políticas públicas, supervisor de la gestión estatal y como gran foro para el debate nacional, es una de las instituciones menos comprendidas y apreciadas por la población en general (CESOP, 2007).

Algunos autores han señalado, desde la década de 1970, que es la falta de poder de los ciudadanos “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular” (Morley, 1996, 367). Según este argumento, la situación relativamente impotente y alineada de la mayoría de la población, es decir, la autopercepción de que los ciudadanos no influyen en las decisiones políticas, desactiva el interés y la acción ciudadana.

Otros autores se han referido a los cambios estructurales de la economía, que han disuelto las antiguas identidades colectivas, basadas en la permanencia en un empleo. De acuerdo con esta tesis, el crecimiento del trabajo precario, el desempleo y la incertidumbre so-

bre los ingresos futuros, ha quebrantado las biografías laborales y ha favorecido el crecimiento de identidades adscriptivas, como las étnicas o religiosas, o parciales y coyunturales, como las vinculadas a los problemas de la vida cotidiana (Paramio, 2001, 20-21).

Este fenómeno se encuentra muy vinculado a un ajuste en las expectativas que tienen los ciudadanos sobre los resultados de la acción gubernamental. Como lo ha explicado Ludolfo Paramio, los ciudadanos esperan del gobierno “no tanto que resuelva los problemas económicos de fondo como que desarrolle políticas adecuadas para los problemas de la vida cotidiana”. Se trata de lo que este autor denomina *life-style politics*, que consiste en el predominio de las preocupaciones cotidianas por encima del interés en la política o en los problemas generales.

Desde un punto de vista teórico, otros autores han definido este proceso mundial como el inicio de la posmodernidad, que está asociado al fin del discurso histórico único, proveniente de Europa occidental; al papel de los medios de comunicación en la implosión de múltiples historias y significados para los ciudadanos; y un cambio en el propio discurso político.

De acuerdo con Gianni Vattimo, el ocaso de la modernidad “no surge solamente de la crisis del colonialismo y del imperialismo europeo, es también, y quizá en mayor medida, el resultado de la irrupción de los medios de comunicación social” (Vattimo, 1990, 14). La modernidad desaparece, señala este autor, cuando se deja de hablar de la historia como una entidad unitaria, en la cual la cosmovisión europea no es asumida como la visión universal sino sólo como una interpretación más y en la cual la historia no se asume como el tránsito ineludible del hombre hacia el progreso y la prosperidad.

La caducidad de la historia unitaria implicó la obsolescencia de la idea del progreso: “si no hay un decurso unitario de las vicisitudes humanas –dice Vattimo– no se podrá ni siquiera sostener que avanzan hacia un fin, que realizan un plan racional de mejora, de educación, de emancipación” (Vattimo, 1990, 14).

Contrariamente a las primeras interpretaciones, que señalaban que la radio y la televisión conducirían hacia una homologación general de la sociedad, lo que ha acontecido es más bien una multiplicación general de concepciones del mundo.

El mercado de la información –dice Vattino– demanda que todo venga a ser objeto de comunicación: “esta multiplicación vertiginosa de las comunicaciones, este número creciente de sub-culturas que toman la palabra, es el efecto más evidente de los medios de comunicación y es a su vez el hecho que, enlazado con el ocaso o, al menos, la transformación radical del imperialismo europeo, determina el paso de nuestra sociedad a la posmodernidad” (Vattimo, 1990, 14).

¿Qué relación tiene este proceso con las percepciones de los ciudadanos acerca de la política? Zygmunt Bauman considera que al abandonarse la idea del progreso como la guía del desarrollo social, el énfasis está puesto ahora en la autoafirmación del individuo. Esta nueva prioridad se ha reflejado –dice– en la transformación del discurso ético-político para cambiar los ideales de la “sociedad justa” por la garantía mínima de los derechos humanos, lo que se traduce en la práctica en el derecho de los individuos para permanecer diferentes y elegir sus propios modelos de felicidad y estilos de vida propios” (Bauman, 2001). No más grandes líderes, señala Bauman en coincidencia con Merino, que les digan a los individuos qué hacer y que les quiten la responsabilidad de lo que hacen.

Pero si la confianza en uno mismo es el único fundamento en el que descansa nuestra esperanza en el progreso, entonces no es sorprendente que esta seguridad se esté tambaleando. El poder de hacer las cosas fue arrebatado a la política. El agotamiento del Estado moderno implica, entre otras cosas, que las formas tradicionales de la política, entendidas como la forma de hacer las cosas, aparecen cada vez menos pertinentes, concluye Bauman.

En coincidencia con esta tendencia, Alain Touraine recuerda el origen del concepto de nación y los retos a los que se enfrenta actualmente. La nación fue, a decir de este autor, la forma política de la sociedad moderna. La nacionalidad se articuló como la superación de las pertenencias particulares. Un proceso vinculado al supuesto triunfo de la racionalidad, a partir de la cual se erigieron reglas de administración, sistemas de comunicación y programas de educación.

A partir de la unidad política, orgullo supremo de la nación, se impusieron reglas y formas de vida que erradicaban lo minoritario. En aras de la sociedad total, la construcción de los Estados-nación fue la

historia de la imposición contra aquello que se opusiera a la omnipotencia del poder central, tanto en sus formas imperial o republicana (Touraine, 1998, 165-204).

Hoy en día, al mismo tiempo que el nacionalismo sigue enfrentando las identidades particulares más resistentes, tiene ante sí el reto de los mercados mundiales. La marcha acelerada de la modernidad, dice Touraine, fortalece la oposición entre mercados mundiales e industrias e identidades culturales. ¿Qué papel puede y debe desempeñar el Estado en este contexto?

Touraine plantea el problema y sus visos de solución de la siguiente manera:

Ya no podemos creer que las instituciones políticas son lo bastante fuertes para controlar y combinar las fuerzas económicas, los mecanismos de la personalidad y las pertenencias culturales, aun y sobre todo cuando seguimos convencidos de la absoluta necesidad de instituciones políticas democráticas, para proteger y alentar el sujeto personal en su voluntad de combinar la racionalidad instrumental y la identidad cultural en una historia de vida personal (Touraine, 1998, 170).

Cultura política y el trabajo legislativo

Pasemos ahora al contexto nacional. En esta sección revisaremos la influencia que ejercen la cultura política mexicana y el nuevo contexto comunicacional en la forma como es percibido el Poder Legislativo. Desde un punto de vista general, se puede observar que las percepciones predominantes en torno a la Cámara de Diputados, así como la evaluación que hacen los ciudadanos sobre su desempeño, se explican en gran medida por el papel que desempeña este órgano en la historia reciente del país y las transformaciones del patrón de legitimidad política; las modalidades que imponen los medios al debate político en México; así como por los rasgos predominantes de la actual cultura política en México (Mascott y Arellano).

Por lo que se refiere al contexto histórico, habría que recordar que durante la etapa del partido hegemónico, la Cámara de Diputados no

tenía la capacidad para ejercer contrapeso al poder y las decisiones del Ejecutivo. No podía desplegar tampoco sus funciones intrínsecas de definición y control del ejercicio del gasto público (Carbó, 1996, 215-252). Esta situación, observada a nivel federal, se repetía en gran medida en la relación entre el Ejecutivo y los legislativos locales.

Esta correlación de fuerzas restó credibilidad a la institución, mermó la importancia que la población le pudiera atribuir a sus labores y demoró en gran medida el aprendizaje y el impacto público que conlleva la confrontación de ideas y proyectos en un régimen democrático. Ello era posible, entre otras cosas, porque el partido hegemónico obtenía la mayoría en las urnas y su legitimidad dependía en mayor medida de su capacidad para administrar y responder a las demandas de los diversos sectores sociales, integrados principalmente en las grandes corporaciones (Reséndiz, 2005, 139-183).

El crecimiento de la competencia partidista activó el mecanismo de una nueva legitimidad del sistema político mexicano. Los engranes de este mecanismo, que pueden variar su importancia en cada coyuntura, son las elecciones y la limpieza percibida en las mismas; el respeto a la legalidad y los procedimientos institucionales; la inclusión de los actores involucrados; y, como ocurría en la etapa previa a la pluralidad partidista, la eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental.

Este proceso de tránsito abrió una ventana de oportunidad para impulsar un proceso de legitimación de la democracia y por extensión del Congreso mexicano. El concepto *legitimación* connota dos significados relevantes para este trabajo. De acuerdo con Leonardo Morlino, uno de los aspectos teóricos más relevantes en los procesos de transición y consolidación de la democracia es la aceptación de las instituciones democráticas por parte de la sociedad; entendida dicha aceptación como un consenso pasivo y dócil por parte de la población. En cambio, a nivel de élites es necesario –sostiene Morlino– que exista un proceso de *legitimación* de la democracia, entendido este último como un conjunto de conductas positivas respecto a las instituciones democráticas, las cuales se deben asumir como las más apropiadas para gobernar al país (Morlino, 2005).

Desde el ámbito de la sociología del conocimiento, la legitimación es un proceso social construido para explicar y justificar a las institu-

ciones sociales. Con su labor explicativa, la legitimación indica por qué las cosas son como son (apela al conocimiento de los individuos); en tanto que al justificar una institución, ofrece orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer (involucra los valores socialmente aceptados). Como señalan Berger y Luckman, la legitimación incluye un elemento cognoscitivo y otro normativo y moral. Es una cuestión de conocimientos y también de valores (Berger y Luckman, 1994, 122).

En México se observa un proceso aislado y en ocasiones accidental en esta labor de legitimación. Tal vez el ejemplo positivo, más destacado, sea el Instituto Federal Electoral (IFE). No sólo por su diseño institucional, que lo dotó de rango constitucional, autonomía de gestión y suficientes recursos presupuestales, sino por su presencia mediática, que ha permitido posicionar en el imaginario social la importancia de las elecciones. El proceso de credencialización, emprendido desde 1991, fue uno de los factores que coadyuvó a la amplia participación electoral observada en las elecciones de 1994. El valor de esta credencial para la población, como documento oficial de identificación universalmente aceptado, ha tenido también un peso muy significativo en el posicionamiento público del IFE (Prud'homme, 2002, 35-55). Hoy en día, esta institución es una de las que goza de mayor confianza y credibilidad entre los ciudadanos (Consulta Mitofsky, 2008).

Cultura política y transición

¿Cuáles son los cambios que se han registrado en la cultura política mexicana en el proceso de transición democrática?¹ ¿Es posible identificar la existencia de opiniones y actitudes que puedan aprovecharse para impulsar un proceso de legitimación de la Cámara de Diputados? Para contribuir a responder estas preguntas, a continua-

¹ Aunque existen diversos conceptos sobre cultura política, me parece útil, para las páginas subsiguientes, la definición de Roberto Varela: la cultura política se puede entender como “el conjunto de signos y símbolos compartidos (que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías) que afectan y dan significado a las estructuras del poder” (Varela, 2005, 166).

ción se realiza la descripción y el análisis de diversos estudios sobre cultura política, todos ellos realizados con base en encuestas nacionales en vivienda, representativas de la población mayor de 18 años de edad.

El primer estudio disponible fue realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM, de acuerdo con una encuesta realizada en 1994 (autores varios, 1997). Este trabajo encontró, con base en diversos indicadores, un ciudadano pragmático al momento de evaluar la política; con un gran sentido laico, sin compromisos profundos con alguna ideología y con un elevado, aunque no mayoritario, aprecio por el voto. Así, 76% de los entrevistados rechazó que “los sacerdotes hablen de política durante los servicios religiosos”; 63% se expresó a favor de partidos que modifiquen sus programas “de acuerdo con las preferencias de los votantes”; 53% asintió en que a la hora de definir su voto es más importante el candidato que el partido; y 44% estuvo de acuerdo, frente a otras opciones, que votar en las elecciones “es la forma más efectiva para influir en lo que hace el gobierno de México” (Meyenberg, 1997, 57-61).

Respecto al trabajo legislativo, de acuerdo con este estudio, los ciudadanos no percibían que los diputados discutieran asuntos de interés para los ciudadanos y no creían que funcionara la división de poderes o la independencia de los legisladores. Frente a la pregunta: ¿cree usted que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo de interés para los políticos?, cuatro de cada 10 mencionó “los ciudadanos” y una proporción similar a “los políticos”. En tanto, frente a la interrogante: “Cuando el presidente propone nuevas leyes, ¿qué hacen los diputados?”, 44% coincidió en que “las aprueban sólo si están de acuerdo”, y un porcentaje similar (39%) en que “las aprueban aunque no estén de acuerdo”.

El propio IIS realizó un estudio similar cinco años después, con base en una encuesta nacional levantada en diciembre de 1999. En este trabajo se confirmó que la mayoría de los entrevistados prefieren que no se mezclen la religión y la política y reveló a un ciudadano distante de los asuntos políticos, con poco interés y escasa información en esta materia, escéptico de los cambios realizados hasta ese momento, inclinado por un liderazgo personal fuerte, aunque con una alta estima

por el pluralismo y la posibilidad de ampliar la participación de los ciudadanos (Flores y Meyenberg, 2000).

De acuerdo con la información estadística de este trabajo, 76% se mostró en desacuerdo con que “los sacerdotes hablen de política durante la misa”; sólo 21% dijo tener “mucho” interés en la política y 75% “poco” o “nada”; 64% consideró que no estaría dispuesto a realizar una junta en su casa para apoyar a un candidato de algún partido; 45% dijo “leer, ver o escuchar noticias o programas sobre política”, aunque 74% dijo informarse a través de la televisión. Respecto a los cambios en la política, 52% los consideró “negativos” y 36% “positivos”; en tanto 66% consideró que “los partidos no se han hecho responsables de las demandas de sus votantes”.

En cuanto a las formas de liderazgo y participación, este estudio reportó que 76% consideró “verdadera” la afirmación de que “a este país lo que le hace falta es un líder fuerte” y 60% asintió en que estaría dispuesto a elegir a un líder que “conozca y aplique siempre las leyes”. Respecto al aprecio por el pluralismo y la participación, 62% se mostró a favor de que en las decisiones de la comunidad “voten todos sus miembros”; 78% estuvo de acuerdo en que las decisiones importantes “las tomen todos los partidos aunque tarden tiempo”, y 54% asintió en que “los mexicanos podemos construir una gran nación aunque tengamos ideas y valores distintos”.

El aprecio por la pluralidad, así como el relativo distanciamiento de la política, se expresó al momento de analizar las percepciones de los ciudadanos en torno a la Cámara de Diputados: 85% asintió en que al tomar decisiones, “los diputados de los partidos que obtuvieron más votos deben considerar a los partidos con menos votos”; 51% se dijo interesado en los asuntos que se discuten en esta Cámara y sólo 23% asignó a estos representantes la función de “vigilar que los políticos cumplan con sus obligaciones”, en contraste, 46% asignó esta función a “los ciudadanos”.

En diciembre de 2005, la Secretaría de Gobernación coordinó el levantamiento de la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) (Secretaría de Gobernación, 2005). Para este momento, ya habían pasado cinco años de la alternancia en la Presidencia de la República, la falta de mayorías en el Congreso se

había establecido ininterrumpidamente desde 1997 y muchos estados de la república también habían experimentado la alternancia o el ejercicio de gobiernos divididos. Los diarios y las emisiones noticiosas llevaban varios años de mostrar una mayor pluralidad informativa y los partidos políticos habían ejercido amplios recursos para lograr una presencia mediática más intensa y permanente (Banco Mundial, 2007).

Pese a estas transformaciones, la ENCUP mostró escasas modificaciones en la cultura política y reiteró los déficits del ejercicio de la ciudadanía en México: escaso interés y conocimientos sobre la política, insatisfacción con los resultados alcanzados, poco aprecio por la ley, una muy baja participación en las organizaciones políticas y una sensación predominante de que los ciudadanos tienen una escasa influencia en la política.

Así, de acuerdo con la información estadística de este estudio, sólo 10% dijo tener “mucho” interés en la política, en contraste con 88% que señaló tener “poco” o “nada”; 65% coincidió en señalar que percibía a la política “complicada” o “muy complicada” y que su principal fuente de información era la televisión; 47% se dijo “poco” o “nada” satisfecho con la democracia “que tenemos hoy en México”; casi 60% coincidió en que la ley se utiliza para “defender los intereses de la gente con poder” o como “pretexto para cometer arbitrariedades”, y sólo 19% asintió en que se usa para “buscar la justicia”.

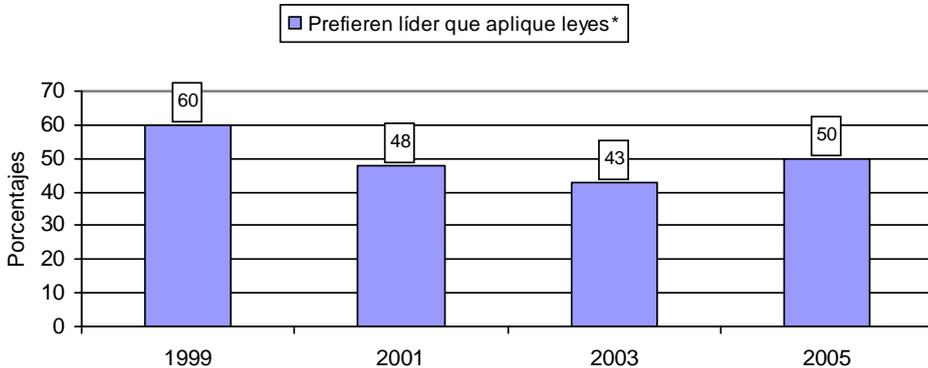
El trabajo realizado por la Secretaría de Gobernación mostró que los mexicanos tienen una escasa injerencia en las organizaciones sociales y políticas. Las principales formas de participación son en las agrupaciones religiosas (22% dijo participar en ellas), de vecinos, colonos y condominios (14%) y organizaciones de ciudadanos (13%). En contraste, sólo 9% mencionó participar en partidos o agrupaciones políticas.

Las percepciones en torno al trabajo legislativo tampoco registraron variaciones sustanciales en esta etapa. Predominó el desconocimiento y la desconfianza, aunque nuevamente fue posible observar el deseo de los ciudadanos porque la Cámara de Diputados funcione de la manera más incluyente y plural posible: sólo 40% pudo mencionar correctamente el periodo de duración de un diputado en su cargo; ante la pregunta “al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman

más en cuenta?”, 43% expresó “los intereses de sus partidos”, 11% “los intereses del presidente”, y sólo 16% refirió “los intereses de la población”. Respecto al pluralismo, 45% se mostró a favor de que las decisiones más importantes las tomen “todos los partidos aunque no se agilicen las decisiones” y 39% a favor de que decidan “los tres partidos más importantes para agilizar las decisiones”.

El análisis de la cultura política en México también se pudo hacer a través de un corte horizontal, a fin de identificar los cambios en las opiniones y actitudes favorables a un régimen democrático. Las gráficas 1 y 2 muestran que algunas de estas opiniones se han deteriorado. Así, el sector de la población que prefirió un líder “que conozca y aplique las leyes”, tuvo un descenso de casi 10 puntos, al pasar de 60 a 50% entre 1999 y 2005. A lo anterior hay que añadir que el aprecio por el pluralismo ha descendido de 78 a 45 por ciento.

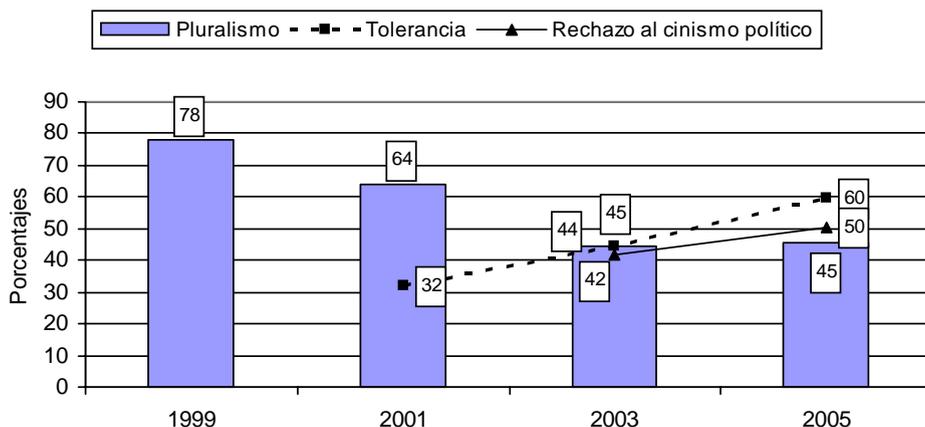
Gráfica 1. Adhesión a la democracia, según opiniones sobre liderazgo preferido



* La pregunta fue: “¿A quién estaría más dispuesto a elegir como líder?: Uno que conozca y aplique las leyes siempre o uno que respete las tradiciones de la comunidad.

Fuentes: para 1999, Julia Flores y Yolanda Meyenberg (2000); para 2001 a 2005, Secretaría de Gobernación (2005), primera, segunda y tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

Gráfica 2. Adhesión a la democracia, según aceptación de los valores democráticos



Pluralismo: expresa el acuerdo con el hecho de que todos los partidos políticos participen en la toma de decisiones, aunque esto retarde el proceso.

Tolerancia: expresa el acuerdo con que aparezca en televisión una persona que va a decir cosas que están en contra de su forma de pensar.

Rechazo al cinismo político: expresa el desacuerdo con la afirmación: “un funcionario público puede sacar provecho de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas”.

Fuentes: para 1999, Julia Flores y Yolanda Meyenberg (2000); para 2001 a 2005, Secretaría de Gobernación (2005), primera, segunda y tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

Pese a lo anterior, existen dos actitudes, también consustanciales a la democracia, que han registrado alguna mejoría: el aprecio por la tolerancia pasó de 32 a 60% y el rechazo al cinismo político se incrementó de 42 a 50 por ciento.

Oportunidades para la difusión del trabajo legislativo

Como se pudo comprobar con los datos analizados en la sección anterior, el proceso de transición hacia la democracia en México no ha estado acompañado por un proceso de legitimación, que coadyuve a

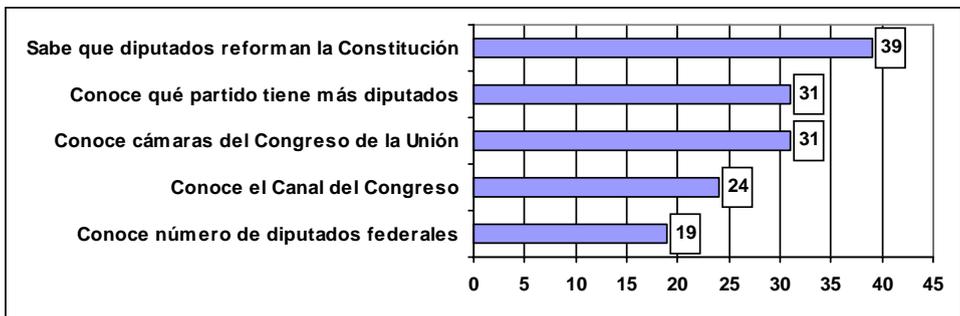
motivar mayor interés, conocimientos y participación de los ciudadanos en las instituciones políticas. En este largo periodo tampoco ha registrado cambios sustanciales en los niveles de conocimiento y aprecio por el trabajo legislativo.

En este contexto tan desfavorable, ¿es posible identificar algunas ventanas de oportunidad para la difusión y promoción del trabajo legislativo? Una encuesta levantada en diciembre de 2007, bajo la coordinación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, muestra información empírica para abordar esta interrogante (CESOP, 2008).

Como se puede observar en la Gráfica 3, esta encuesta reiteró que sólo sectores minoritarios conocen pormenores sobre la composición de la Cámara de Diputados. El Canal del Congreso, uno de los principales esfuerzos de difusión y transparencia de este órgano legislativo, sólo es conocido por 24% de los entrevistados.

Este conocimiento escaso que existe en torno al trabajo de la Cámara de Diputados, deriva en gran medida del poco interés que históricamente ha tenido la ciudadanía en los asuntos que se discuten en este órgano legislativo y que subsiste en la actualidad. Así, sólo 38% de los entrevistados afirmó tener “mucho” o “algo” de interés en estos temas; en tanto, 61% reconoció tener “poco” o “nada” de interés.

Gráfica 3. Conocimiento sobre las principales atribuciones y composición de la Cámara de Diputados 2007 (porcentajes)



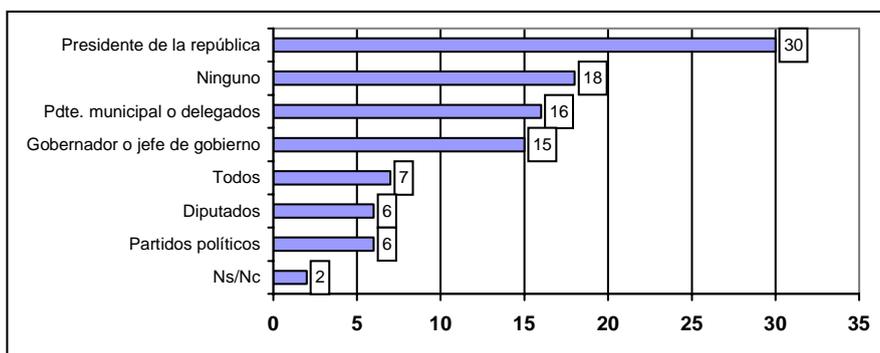
Fuente: CESOP, 2008.

Por otra parte, esta encuesta también confirmó que los diputados tienen una mala calificación por su desempeño y que generan poca confianza entre los ciudadanos. Sólo uno de cada cuatro entrevistados expresó estar “de acuerdo” con la forma en que trabajan y una proporción similar dijo tener confianza en este órgano legislativo. A lo anterior hay que agregar que siete de cada 10 consideraron que actualmente existen “más diputados de los que se necesitan”, pese a que, como se mencionó, la mayoría no conoce el número exacto que existe.

La Gráfica 4 ilustra el déficit de representatividad que tienen los diputados, pero que es compartido por las principales autoridades electas. Únicamente seis de cada 100 entrevistados expresaron sentir que sus intereses están representados por los diputados y los partidos políticos. El presidente de la república, la figura política mejor conocida y evaluada, alcanza en este rubro 30 por ciento.

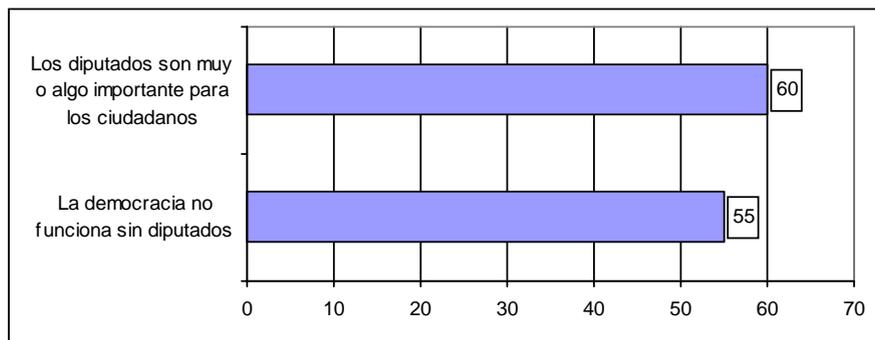
Algunas de las fortalezas identificadas por la encuesta del CESOP radican en las opiniones favorables que existen en torno a lo que algunos autores han denominado “apoyo difuso” a la institución, que alude a la adhesión al sistema político en general y a sus reglas. En contraste con el “apoyo específico”, que se refiere al apoyo nominal o concreto que beneficia a las personas que se encuentran en el cargo (Easton, 1979).

Gráfica 4. De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses?, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

Gráfica 5. Importancia atribuida a la Cámara de Diputados 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

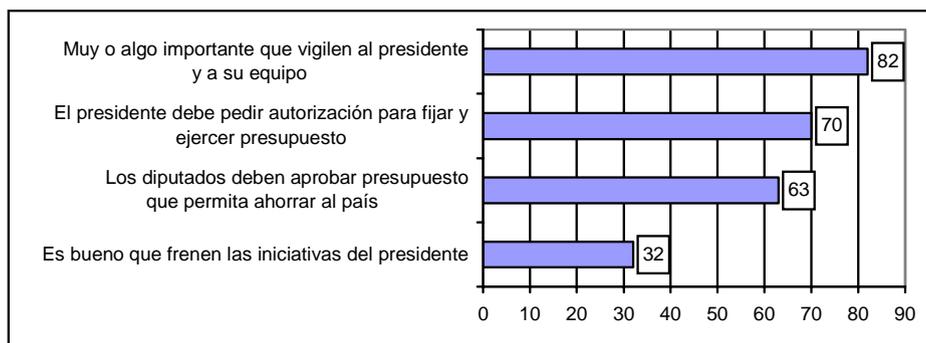
Así, como se observa en la Gráfica 5, 60% de los entrevistados consideró que la Cámara de Diputados es “muy” o “algo importante” para los ciudadanos y 55% estimó que “la democracia no funciona sin diputados”.

Si bien los ciudadanos dudan de la representatividad de las autoridades electas, tienen en alta estima la posibilidad de que los diputados vigilen y sirvan como contrapeso a las decisiones del Ejecutivo, pero sin que esto implique obstruir la acción de gobierno.

Como se observa en la Gráfica 6, mayorías de entre 60 y 80% se muestran a favor de que los diputados vigilen al presidente y a su equipo de trabajo; valoran positivamente el hecho de que el presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto. En tanto, sólo para un tercio de la población es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del presidente; para otra tercera parte esta situación es “mala” o “muy mala”; y el otro tercio no tiene opinión al respecto.

Líneas arriba ya se señaló que en general se ha observado una disminución del aprecio por el pluralismo entre los ciudadanos. Sin embargo, para el funcionamiento de la Cámara de Diputados, los ciudadanos lo mantienen en alta estima, a pesar de que asumen que esta circunstancia puede “fomentar el conflicto”. Como se observa en

Gráfica 6. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

la Gráfica 7, tres cuartas partes de los entrevistados están a favor de que todos los partidos participen en las decisiones importantes y prefieren que “no haya mayoría”.

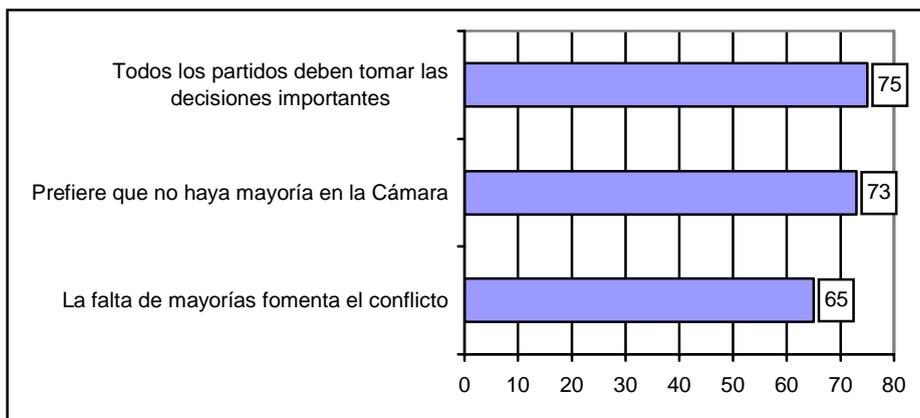
El hecho de que 65% reconozca que la falta de mayorías fomenta el conflicto, se puede explicar al asumir que los ciudadanos buscan la difícil combinación de un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva como contrapeso político, pero que no redunde en parálisis.

Por último, como se observó en el análisis de la cultura política general, los ciudadanos expresaron su deseo de contar con una mayor injerencia en la política. En la Gráfica 8 se puede observar que en todos los temas abordados (fiscales, electorales y de justicia), los ciudadanos se expresaron mayoritariamente a favor de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

Conclusiones

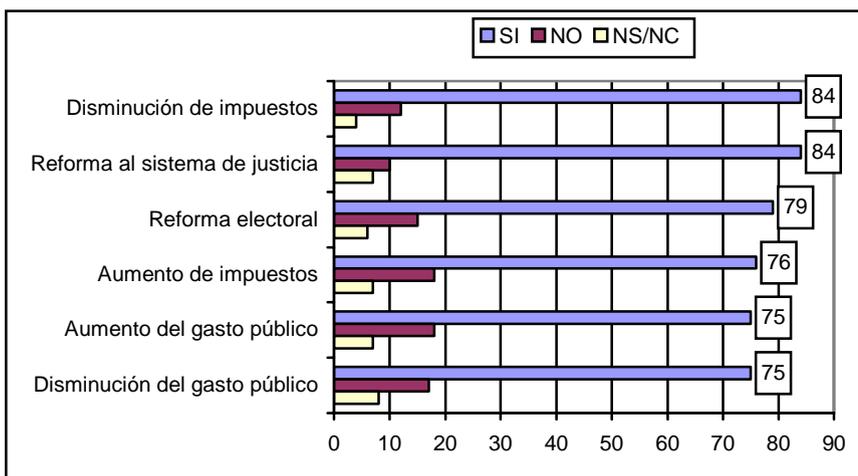
La política y el Estado han entrado en un proceso acelerado de transformación desde hace décadas. La globalización, el impacto de los me-

Gráfica 7. Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

Gráfica 8. A continuación le voy a leer una lista de temas. Para cada uno de ellos dígame si los diputados deben consultar o no deben consultar a los ciudadanos para definir su voto, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

dios de comunicación y los cambios estructurales de la economía, han alterado en gran medida los márgenes de actuación de los Estados nacionales. Los actores políticos tienen ante sí los retos de los problemas nacionales y la influencia que sobre ellos ejercen los actores internacionales. Las democracias se mueven bajo las reglas que regulan a los poderes institucionales, y frente a la incertidumbre provocada de manera constante por los llamados poderes fácticos.

Prácticamente ninguna democracia escapa a este contexto. Sus efectos sobre la cultura política son ineludibles. El Estado y la política, en concordancia con sus límites más estrechos, han reducido las expectativas proyectadas sobre la población. El discurso político ha abandonado sus pretensiones por erigir “sociedades justas” y ha puesto énfasis en la garantía mínima de los derechos humanos. En contraparte, los ciudadanos han reafirmado como el centro de sus preocupaciones la vida cotidiana y han delegado la importancia de los asuntos públicos.

En México, los fenómenos anteriores tienen su principal manifestación en los cambios de legitimidad del Estado. Las elecciones han ganado un mayor peso, como expresión del reposicionamiento del individuo, por encima del predominio que anteriormente tenían las corporaciones. Pese a ello, la mayoría de los ciudadanos se mantienen distantes, sin interés y con escasos conocimientos sobre la política. Predomina en ellos un gran sentido práctico, esperan resultados concretos de la gestión pública, no se sienten comprometidos con ninguna ideología y cada vez menos con algún partido político.

En este contexto, el Poder Legislativo enfrenta grandes desafíos para lograr su legitimación. Una ventana de oportunidad, detectada en este trabajo para desatar dicho proceso, es el “apoyo difuso” que tienen los ciudadanos por la institución, es decir, el aprecio que existe por algunos de los valores cívicos del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, la inclusión de minorías, la tolerancia y la participación ciudadana. Así, la mayoría de la población considera que los diputados son importantes para los ciudadanos y la democracia; esperan que ejerzan un papel relevante como contrapeso y vigilancia del Ejecutivo y están de acuerdo con que se conduzcan de la manera más incluyente y plural posible.

La urgencia de emprender una labor de legitimación de este órgano legislativo está indicada no sólo por el bajo prestigio que tienen los legisladores, sino porque en la larga etapa de transición, la población mexicana no ha interiorizado las reglas y procedimientos democráticos. Mientras las reglas y los procedimientos electorales se han perfeccionado, los ciudadanos están insatisfechos con los resultados alcanzados y no perciben que estén representados ni que sean tomados en cuenta.

Una aspecto fundamental, que resta por abordar, es la definición de una comunicación política eficaz, aquella que capitalice el aprecio que existe por estos valores cívicos del trabajo legislativo y los proyecte como algo importante para la vida política, pero también como herramientas susceptibles de aplicarse para mejorar la vida cotidiana, familiar y social de los mexicanos.

Bibliografía

- Autores varios (1997), *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México. Con 3 416 entrevistas, distribuidas en todo el país, de manera aleatoria, sistemática y por conglomerados.
- Arellano Trejo, Efrén (2006), “De la opinión pública a la legitimidad”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Cámara de Diputados, México.
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.
- Bauman, Zygmunt (2001), *The individualized society polity*, Cambridge DGE, Reino Unido.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckman (1994), *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Carbó, Teresa (1996), “Sobre por qué hacer un estudio de discurso parlamentario en un régimen presidencialista”, en Esteban Krotz, *El*

estudio de la cultura política en México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2008), “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en *La opinión ciudadana en temas nacionales*. Encuestas CESOP 2007, Cámara de Diputados, México, con base en una encuesta nacional en vivienda, levantada del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1 200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%. Empresa responsable: Ipsos-Bimsa.

— (2007), *Tendencias predominantes en estudios de opinión. Confianza y evaluación de las instituciones políticas*, agosto, México, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: abril de 2008).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006), “Evolución de la pobreza en México”, www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2008).

Consulta Mitofsky (2008), *Confianza en las instituciones*, clasificación nacional con base en una encuesta nacional, realizada en febrero.

Easton, David (1979), *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.

Flores, Julia y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores*, IIS-UNAM/ IFE, México. Con base en una encuesta nacional en vivienda, 3 mil casos, distribuidos por un método aleatorio, estratificado por conglomerados y polietápico.

Huber Olea y Jean Paul Contró (2003), “El Congreso mexicano después de la alternancia: apuesta de legitimidad por legitimación”, en Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Senado de la República, México.

Lechner, Norbert (1995), “Cultura política y gobernabilidad democrática”, conferencia impartida en el Instituto Federal Electoral, 8 de marzo, disponible en www.ife.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

Mascott, María de los Ángeles (2004), “La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de mayoría?”, *Boletín del Centro de Es-*

- tudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 5, enero, Cámara de Diputados, México.
- Mascott, María de los Ángeles y Arellano Trejo, Efrén, “La Cámara de Diputados y la opinión pública”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 1, Cámara de Diputados, México, s/f, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: abril de 2008).
- Mateo Díaz, Mercedes y Mark Payne (2006), “Tendencias de participación electoral”, en Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Plante, Washington.
- Meixueiro Nájera, Gustavo y Laura Carrera Lugo (2007), *Gobernabilidad y sociedad civil*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Merino, Mauricio (2007), *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), México, versión electrónica disponible en www.ife.org.mx (fecha de consulta: abril de 2007).
- Meyenberg, Yolanda (1997), “Modelos de política, percepciones políticas, gestión gubernamental”, en Autores varios (1997), *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Millán, René (2002), “Diferenciación social en México y cambio del patrón de legitimidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Morley, David (1996), *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorroutu, Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México.
- Paramio, Ludolfo (2001), “Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales”, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 1, nueva época.
- Prud'homme, Jean-Francois (2002), “Los partidos políticos y la articulación de intereses en México”, en David Recondo y Aline Hémond,

- Dilemas de la democracia en México*, Instituto Federal Electoral/ Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.
- Reséndiz García, Ramón (2005), “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 67, enero-abril, El Colegio de México.
- Secretaría de Gobernación (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, con base en una encuesta nacional en vivienda, 4 700 casos, diseño muestral probabilístico, bietápico y estratificado, disponible en www.gobernacion.gob.mx/encup (fecha de consulta: enero de 2006).
- Touraine, Alain (1998), *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Varela, Roberto (2005), *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, México, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vattimo, Gianni (1990), “Posmodernidad: ¿una sociedad transparente?”, en G. Vattimo *et al.*, *En torno a la posmodernidad*, Anthropos, Barcelona.

Persuasión política, opinión pública y decisión del voto en las elecciones presidenciales México 2006

*Carlos Manuel Rodríguez Arechavaleta**

Tras los resultados arrojados por la elección presidencial del 2006 en México, en donde la diferencia entre el candidato vencedor, con respecto del candidato derrotado, fue de tan solo el 0.5%, la preocupación clásica en torno del comportamiento electoral se reavivó.

Y es que ante la pregunta de ¿qué factores configuran las expectativas y preferencias electorales en un entorno de alta incertidumbre y competitividad electoral?, la mirada se dirige, de manera inevitable, hacia los medios de comunicación, específicamente hacia los programas de noticias, ya que frente al modelo de percepción selectiva, comienza a tomar fuerza el planteamiento de que toda noticia que refleja actividad política, tiene alguna relevancia sobre el voto.

Así, partiendo de estudios sociológicos publicados durante la década de los cuarenta, los cuales ya advertían la influencia de los medios masivos de comunicación en el comportamiento electoral de la competitiva democracia norteamericana y analizando también, diversos estudios teóricos referentes a la persuasión política y el comportamiento electoral, en este texto se pretende, como objetivo central, el identificar el impacto que tuvieron los medios de comunicación, tanto los periodísticos, así como los electrónicos, en la dirección del voto durante la jornada electoral del 2 de julio del 2006.

Palabras clave: preferencias electorales, persuasión política, opinión pública, reglas electorales, incertidumbre, actores políticos.

* Profesor-investigador de tiempo completo y coordinador del Área de Teorías del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana. Correos electrónicos: carlos.rodriguez@uia.mx y carrodri2002@yahoo.com.mx

*Political persuasion, public opinion and voting decision
in mexican presidential elections 2006*

An important question about elections is: What factors shape the electoral preferences and expectations in a context of high uncertainty and competitiveness? Inevitably mass media and particularly news programs are considered influential because theory supports the idea that any news regarding political activity influence voters. The main objective of this article is, using sociological studies, to describe the impact of written and electronic mass media had over voting decisions in the presidential elections in 2006.

Keywords: electoral preferences, political persuasion, public opinion, electoral rules, uncertainty, political actors.

“...over time individuals observe how the parties perform in office and learn how those actions affect their welfare. Early experiences are disproportionately influential. As observations accumulate, each new datum is increasingly unlike to alter party preferences. Instead the new observations will generally reinforce (albeit with decreasing weight) existing partisanship” (Cain *et al.*, 1991, 410).

Introducción

En julio de 2006 la incipiente democracia mexicana enfrentó un inmenso reto: las elecciones presidenciales más competidas de su historia. Estuvieron a prueba las reglas electorales, las instituciones, los actores políticos, el árbitro y la sociedad civil. Sin embargo, la escasa diferencia entre el ganador y el segundo candidato (0.5%), definida al final del proceso, revive la clásica preocupación de los estudios sobre el comportamiento electoral: ¿qué factores configuran las expectativas y preferencias electorales en un entorno de alta incertidumbre y competitividad electoral?; estas predisposiciones, ¿cómo se vinculan con la decisión final del elector?, o en otras palabras, al aumentar los flujos de información producto de la democratización del régimen político, ¿qué factores condicionan la persuasión política y la opinión pública de un electorado cambiante?

Aportar elementos explicativos a estas interrogantes, a partir de información empírica de la elección mexicana del 2006, constituye el objetivo central de este ensayo. Es importante aclarar que no tiene pretensiones demostrativas de causalidad; sin embargo, partiendo de una revisión de literatura teórica sobre el tema, intentará delinear una posible explicación lógica del sorprendente y reñido resultado electoral, enfatizando en los aspectos cognitivos y emocionales de la información política como fundamento del comportamiento electoral.

Explorando los fundamentos teóricos de la persuasión política y el comportamiento electoral (los clásicos)

En la ya lejana y convulsa década de 1940, un sociólogo vienés inmerso en la cambiante sociedad y academia estadounidense de la época se preguntaba cuál sería el efecto de los medios masivos en el comportamiento electoral de la competitiva democracia estadounidense (Lazarsfeld *et al.*, 1944), introduciendo una variable dependiente que ha sido constante en la posterior evolución de las ciencias sociales, definiendo así un prolífico y multidisciplinario campo de estudio hasta nuestros días.¹ Años después, al interior de la Mass Communication Research, emergerá la Political Communication Research como un campo explicativo del comportamiento electoral –*voting behavior*– y sus principales condicionantes.²

Precisamente Lazarsfeld, en un fundante estudio en Erie County, Ohio en 1940, intenta explicar el cambio en las preferencias electorales de una muestra de 600 residentes de esta comunidad a partir del efecto de los medios, entrevistándolos siete veces entre mayo y no-

¹ Esta afirmación no escapa a Chaffee y Hockheimer “...el voto fue tomado como el último criterio variable, como si fuera el más importante acto político que una persona puede desempeñar. Este enfoque en la votación ha continuado por la mayoría de los investigadores desde 1940...” (1985, 274).

² Según Rogers, la investigación de comunicación de masas y la investigación de comunicación política se hicieron casi sinónimas en sus preocupaciones e intereses prioritarios, lo que explica que en 1973 la División de Comunicación Política se separa de la División de Comunicación de Masas dentro de la Asociación Internacional de Comunicación (2004, 9).

viembre previo a la elección presidencial. La predicción de los patrones de respuestas de los electores fue una escala llamada Index de Predisposiciones Políticas (IPP), basada en una combinación de tres variables demográficas –religión, clase social y zona de residencia– respecto a la identificación partidista. Sin embargo, el resultado negó la percepción difundida en la época del efecto directo e ilimitado de los medios sobre el comportamiento político: cerca de 70% de los entrevistados mantuvieron sus intenciones de voto al finalizar el estudio (Lazarsfeld *et al.*, 1944). Los votantes cuyas preferencias electorales cambiaron de un partido a otro fueron identificados bajo el cruce de presiones contradictorias de las tres variables demográficas –*cross-pressures*–, lo que explicó su menor interés y atención a la campaña, la mayor influencia por la visión de otras personas y la decisión de votación posterior a otros electores.³ Como se puede apreciar, quienes estuvieron expuestos con mayor intensidad a la campaña, fueron más selectivos en su exposición y menos inestables en sus preferencias que quienes estuvieron menos expuestos, conclusión que enfatizaba en variables socio-demográficas la permanencia en la filiación partidista; por tanto, el efecto del medio sobre las preferencias electorales y la decisión de votación era limitado.⁴

En un estudio posterior de la Universidad de Columbia, la variable independiente fue la *influencia personal* de amigos y familiares cercanos, demostrando una fuerte correlación con las intenciones de votación.⁵ En los casos donde existía un consenso sobre las intenciones de

³ Respectivamente, Oskamp, sostiene que “...estos resultados del *cross-pressured* político, sin embargo, definidos así generalmente tienden a ser ciertos, aunque no necesariamente muestren la asistencia inferior que otros votantes” (2004, 319).

⁴ Ciertos resultados de elecciones recientes todavía manifiestan una correlación visible con variables demográficas, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1990 en Estados Unidos, los afroamericanos, hispanos y judíos votaron principalmente por los demócratas, así como los católicos y las mujeres tenían menos acuerdo y los protestantes, sobre todo los protestantes fundamentalistas y habitantes del sur, tenían una tendencia de votar a favor de republicanos (Ericsson y Tedin, 2001).

⁵ Por ejemplo, en un área republicana, la relación entre personas entrevistadas y sus tres más cercanos amigos es como sigue: 3 amigos republicanos, 93% intentará votar por los republicanos; 2 amigos republicanos, 1 demócrata, 68% intentará votar por los republicanos; 2 demócratas, 1 republicano, 50% lo intentará por los

votación al interior de la familia, entre 80 y 90% de las personas entrevistadas mantenía su intención de voto entre junio y agosto. Por otro lado, donde hubo diferencias de opinión respecto a la votación entre los miembros de la familia y las personas entrevistadas, aproximadamente la mitad cambiaron sus intenciones para agosto.⁶ Partiendo de estos resultados, Lazarsfeld y su equipo postularon un modelo de doble flujo en el cual la influencia de los medios masivos estaba condicionada por los líderes de opinión, quienes positiva o negativamente reevaluaban la información de los medios en un modo interpersonal, corroborando el papel complementario que los medios masivos y la comunicación interpersonal frecuentemente desempeñan en las decisiones políticas individuales.⁷

Sin embargo, tal vez la observación más importante de los primeros estudios fue resumida por Lazarsfeld, Berelson y Gaudet: "...el universo de la campaña de comunicación –discursos políticos, historias periodísticas, columnas, artículos de revistas– fue abierto prácticamente a todos. Pero la exposición fue *consistentemente partidista*" (1944).⁸

republicanos; 3 amigos demócratas, 19% lo intentará por los republicanos (Katz y Lazarsfeld, 1955).

⁶ Recientes estudios han mostrado que las intenciones de votación fueron influenciadas por conversaciones con sus colegas (Huckfeldt y Sprague, 1993, citado en Oskamp, 2004, 325).

⁷ El concepto de *two-step flow* de la comunicación fue primeramente formulado con claridad por Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944) "los contactos personales aparecen con mayor efectividad que los medios masivos para influenciar las decisiones de votación." "...Comparado con el resto de la población, los líderes de opinión fueron considerablemente más expuestos a la radio, la prensa y las revistas, es decir, a los medios formales de comunicación", sugiriendo la posibilidad de que "...las ideas frecuentemente fluyen de la radio y la prensa impresa a los líderes de opinión y de ellos a los sectores menos activos de la población".

⁸ "En general sobre las dos terceras partes de los partidarios constantes –las personas que eran republicanos o demócratas desde mayo hasta el día de la elección– lograron ver y oír más la propaganda de su candidato que la oposición. Aproximadamente un quinto de ellos resultó exponerse con más frecuencia a la opuesta, y el resto era neutro en su exposición. Pero –y esto es importante– mientras más partidaria la persona, tal vez más debe aislarse de puntos de vista contrarios. El constante con gran interés y preocupación en la elección de su propio candidato era más partidario que el constante con menos interés y preocupación. Tal exposi-

Estas tesis fueron desarrolladas en un importante texto de 1960, donde el autor reconoce que la multiplicidad de estudios permiten unas respuestas tentativas que apuntan hacia la influencia de una multitud de variables, incluyendo varios aspectos de la organización contextual, la imagen de la audiencia sobre los cursos, el simple paso del tiempo, la orientación de los grupos de miembros de la audiencias, y el acuerdo sobre los valores de los miembros del grupo, la actividad de los líderes de opinión, los aspectos sociales de la situación durante y antes de la exposición a los medios, y los acuerdos por los cuales los miembros de la audiencia están forzados a desempeñar un papel, los patrones de personalidad de los miembros de la audiencia, su clase social y el nivel de sus frustraciones, la naturaleza de los medios en un sistema de libre empresa, y la disponibilidad de mecanismos sociales para implementar la conducción de las acciones (Klapper, 1960).

Como observamos, para Klapper la comunicación masiva ordinariamente no funge como causa suficiente y necesaria de los efectos de audiencia, sino cumple su función entre una serie de factores mediadores e influencias, por lo que será un agente que contribuye a los procesos de reforzamiento de las condiciones existentes. Es decir, la función persuasiva de la comunicación masiva frecuentemente actúa como agente de reforzamiento más que como agente de cambio (1960, 15). Esta función es asegurada por las predisposiciones y los relativos procesos de exposición, percepción y retención selectiva que los miembros de las audiencias realizan de la información del ambiente.

La capacidad deductiva de Klapper permite desarrollar ciertas proposiciones tentativamente conclusivas para el desarrollo de las investigaciones sobre el efecto de los medios masivos, y marcar distancia de ciertos enfoques de la comunicación muy permeados por la concep-

ción partidista sólo puede servir para reforzar las actitudes anteriores del partidario. Por ello, la mayor parte de las personas partidistas se protegen de la experiencia inquietante presentada por argumentos de oposición por prestarles poca atención. En cambio, ellos dan vuelta a aquella propaganda que reafirma la validez y la sabiduría de su decisión original –la cual entonces es reforzada (Lazarsfeld *et al.*, 1944).

ción de sociedad de masas que sobredimensionaba el efecto de los medios. Sin embargo, para Klapper hablar de efectos de comunicación masiva implica primero definir las condiciones del proceso comunicativo, su ambiente organizacional, cultural, social, así como los intereses de los actores implicados. Los procesos comunicativos no son generalizables, y el impacto no es directo. Para medir el efecto, primero hay que evaluar la exposición al medio, percepción y retención, que son procesos selectivos, donde el agente desempeña un papel activo, apuntando hacia la dimensión cognitiva de los procesos comunicativos.

Por otro lado, el avance de los estudios de efectos, desde el punto de vista psicológico y cognitivo, desarrolla un creciente interés por las gratificaciones que los medios ofrecen a las audiencias, partiendo de la premisa que los patrones del uso de los medios están formados por expectativas más o menos definidas que cierto tipo de contenido tiene para ofrecer a los miembros de la audiencia; por tanto, serán las necesidades de la audiencia, originadas social y psicológicamente, las que producirán estas expectativas de exposición a los medios en función de ciertas gratificaciones. Como se puede apreciar, las audiencias serán activas y los medios compiten con otros recursos de satisfacción de necesidades (Katz, Blumer y Gurevitch, 1974, 21).

Partiendo de las hipótesis que vinculan necesidades psicológicas con particulares gratificaciones ofrecidas por los medios, y reconociendo como fundamento la promisoría jerarquía de necesidades humanas de Maslow, esta perspectiva trata de conectar de manera retrospectiva las gratificaciones con las necesidades (Katz *et al.*, 1974, 249).⁹

Así, cada medio ofrece una única combinación de *a)* características de contenido, *b)* atributos típicos, y *c)* típicas situaciones de exposi-

⁹ Según Katz *et al.* (1974), en el campo informativo, por ejemplo, la función de vigilancia puede ser trazada por un deseo de seguridad o la satisfacción de curiosidad y el manejo exploratorio; la búsqueda del reforzamiento de actitudes y valores puede provenir de una necesidad de asegurar que uno tiene la razón; y las tentativas de correlacionar el elemento informativo pueden derivarse de una necesidad más básica de desarrollar el dominio cognoscitivo del ambiente. Asimismo, el empleo de materiales ficticios de comunicación para “la preferencia personal” puede provenir de una necesidad del amor propio; funciones sociales de utilidad pueden ser remontadas a la necesidad de la afiliación; y las funciones de fuga pueden ser relacionadas con la necesidad de liberar la tensión y reducir la ansiedad.

ción, y esta combinación de atributos produce que diferentes medios sean más o menos adecuados para la satisfacción de diferentes necesidades (Katz, Gurevitch y Hass, 1973). Las necesidades estructuralmente definidas tienden a ser atendidas por cierto tipo de medios más que otros; ejemplo, investigaciones reconocen que el libro y el cine satisfacen necesidades de auto-satisfacción y auto-gratificación, ayudando a los individuos a conectarse consigo mismos, mientras la prensa impresa, la radio y la televisión conecta a los individuos con la sociedad (Katz, Blummer y Gurevitch, 1974, 26).

Como se puede apreciar, esta perspectiva de usos y gratificaciones, si bien es cierto que se fundamenta en la jerarquía de necesidades de Maslow, como elemento central en la configuración de expectativas de gratificaciones y, a su vez, incentivo central para la exposición a un contenido determinado de un medio específico, también presta suficiente atención a los factores sociales y contextuales que condicionan esta relación.¹⁰

Sin embargo, es justo reconocer que esta perspectiva no escapa a agudas críticas a sus presupuestos teóricos y metodológicos. Por ejemplo, para Elliott, esta perspectiva es básicamente mentalista, individualista, empirista, de estática abstracción, de bajo poder explicativo y funcionalista, pues se abstrae del condicionamiento de la estructura social y la cultura ignorando todos los problemas asociados con la diferente distribución del poder y las oportunidades en la sociedad, además de un empirismo fundado en el funcionalismo, pues “puede

¹⁰ Para estos autores, una estructuración preliminar de esta relación se logra por cinco causas: 1. Una situación social produce tensión y conflicto, la cual puede resolverse con el empleo de los medios de comunicación; 2. Una situación social puede despertar la conciencia de problemas que deben ser asistidos, y los medios de comunicación proporcionan la información necesaria; 3. Una situación social encuentra pobres oportunidades de satisfacer ciertas necesidades en la vida real, la razón de la cual ellos son girados para ser complementarios, sustituto o suplementario del servicio de medios de comunicación; 4. Una situación social da la razón de ciertos valores, y la afirmación y el reforzamiento de éstos es facilitado por el consumo de contenidos de medios de comunicación congruentes; 5. Una situación social proporciona una gama de expectativas de familiaridad con cierto contenido de medios, los cuales deben ser monitoreados para sostener la membresía de valores de los grupos sociales (Katz *et al.*, 1974).

solamente apoyarse en una conclusión política, la preservación del *status quo*" (Elliot, 1974, 254).¹¹

Según McCombs (1996), las exploraciones sobre la atención y el interés de la audiencia señalan un desplazamiento de la investigación hacia las implicaciones cognitivas a largo plazo del periodismo cotidiano, y en lugar de dirigirse a la comunicación de masas desde la perspectiva del modelo de efectos limitados, la investigación en la década de 1960 empieza a incorporar una variedad de modelos de efectos limitados. Así, frente al modelo de percepción selectiva, comienza a tomar fuerza el planteamiento de que toda noticia que refleja actividad política y creencias, no sólo discursos y propaganda de campaña, tiene alguna relevancia sobre el voto.

No solamente durante la campaña, sino también entre períodos, los mass media aportan perspectivas, conforman las imágenes de los candidatos y partidos, ayudan a destacar conceptos alrededor de los cuales se desarrollará una campaña y definen la atmósfera particular y las áreas de sensibilidad que marcan una campaña específica (Lang y Lang, 1959).

Como se puede apreciar, el centro de análisis se desplaza de la exposición al medio a la capacidad de selección y énfasis que los medios informativos den a los temas tratados en las noticias, dada su capacidad de estructurar y organizar nuestro propio mundo. Esta noción de que los medios masivos son capaces de transferir la relevancia dada a un tema de su agenda a la agenda pública se le denominó *agenda setting*, y fue probado empíricamente durante las elecciones presidenciales de 1968 en Carolina del Norte por McCombs y Shaw (1972, 176-187).

¹¹ Al respecto, Elliott observa que "el funcionalismo en el nivel individual es emparejado por una visión muy generalizada de sociedad. Ninguna tentativa es hecha para distinguir entre medios de comunicación o individuos sobre la base del interés que ellos representan o el poder que ellos poseen; ningún análisis es hecho en términos de las funciones y disfunciones para grupos de poder diferentes y sus ideologías. Las disfunciones, cuando aparecen, tienden a ser negativamente etiquetadas como fenómenos que podría prevenir la sociedad para rechazar sus ideales, como por ejemplo, la disfunción narcotizante identificada por Lazarsfeld y Merton" (1974, 253).

Estos autores compararon la *agenda setting* de los medios escritos y la *agenda setting* de los votantes indecisos, cuyas preferencias comenzaban a definirse, poniendo a prueba la correlación entre la *agenda setting* de los votantes y la *agenda setting* de las noticias globales y la *agenda setting* del partido preferido. En el primer caso, la correlación demostraría el efecto de la *agenda setting* de los medios, y en el segundo, predominaría la percepción selectiva. Según McCombs, de 24 comparaciones hechas, 18 favorecieron la interpretación del establecimiento de una *agenda setting* (1996). Es importante reconocer que estudios posteriores han demostrado que estas correlaciones no permiten establecer una relación causal en todos los casos (p. ej. Brosius y Kepplinger, 1990, 183-212), por lo que es una teoría con efectos mediáticos limitados (McCombs, 1996, 20), dada la existencia de condiciones contingentes relacionadas con la interacción de las situaciones donde intervienen individuos y acontecimientos.

Por ejemplo, la investigación ha demostrado que la clasificación de los acontecimientos en *entorpecedores/no entorpecedores* respecto a la vida cotidiana de los individuos permite explicar un fuerte efecto de *agenda setting* de los medios en acontecimientos no entorpecedores –por tanto, alejados de la vida cotidiana de los individuos– y ningún efecto en absoluto en acontecimientos entorpecedores –que afecten su vida cotidiana. Por otro lado, la variable *necesidad de orientación* definida a partir de dos criterios: el interés del individuo en la elección y el grado de incertidumbre respecto a la importancia de los acontecimientos, permite concluir que los votantes con gran interés en las elecciones y un alto grado de incertidumbre sobre los acontecimientos, es decir, aquellos con una gran necesidad de orientación, son susceptibles de una considerable influencia por parte de la *agenda setting*. En contraste, los votantes con poca necesidad de orientación se exponen a menos noticias sobre la campaña política y manifiestan un menor acuerdo con la *agenda setting* de los medios informativos.¹²

¹² Según McCombs, entre los votantes de Charlotte, Carolina del Norte, con una gran necesidad de orientación, la correlación entre su *agenda setting* y la cobertura de los acontecimientos en los periódicos locales fue +0.68 en octubre de 1972; entre votantes con poca necesidad de orientación la correlación fue +0.29 en la misma fecha (1996).

En cualquier caso, el concepto de necesidad de orientación aporta más descripciones específicas y predicciones que el concepto de acontecimientos entorpecedores/no entorpecedores (McCombs, 1996).

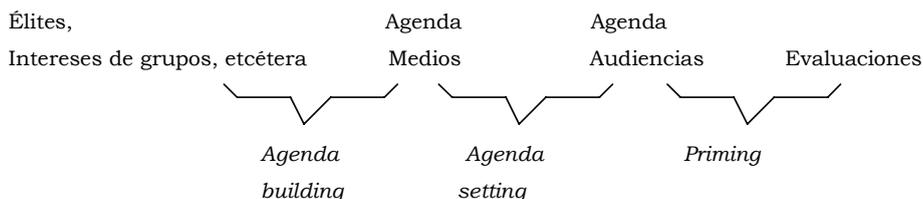
Estudios posteriores han desarrollado a partir de la *agenda setting* dos perspectivas explicativas conocidas como *framing* y *priming*. Según Scheufele, tanto la *agenda setting* como el *priming* se basan en la suposición de accesibilidad de actitudes y, en particular, un modelo de procesamiento de información basado en la memoria, pues la disponibilidad de los temas percibidos se convierte en la variable independiente que influencia el rol que esos temas o consideraciones desempeñan cuando un individuo realiza un juicio sobre un actor político, por lo que los temas políticos más accesibles en la memoria de una persona tendrán una fuerte influencia en las percepciones de las figuras y actores políticos (2000).¹³ Por tanto, el *priming* será el impacto que la *agenda setting* pueda tener sobre el modo individual de evaluar a los funcionarios públicos por la influencia de áreas temáticas o temas que los individuos usan para formar estas evaluaciones; en otras palabras, será el criterio que los ciudadanos usan para evaluar a sus líderes (Behr e Iyengar, 1985, citado en Scheufele, 2000).

Sin embargo, para Scheufele (2000, 297-316), aunque el *priming* es un resultado psicológico inherentemente individual de la *agenda setting*, ambos no operan al mismo nivel de análisis, por lo que necesitan ser conceptualizados en dos niveles separados, distinguiendo su investigación tres niveles diferenciados: la *agenda building*, la *agenda setting* y el *priming*. Como se aprecia en la Figura 2, la *agenda setting* debe ser examinada, primeramente, como agenda de los medios y agenda de la audiencia; y en segundo lugar, necesita ser examinada como variable independiente tanto como variable dependiente.

Por su parte, el *framing* es “la selección de un limitado número de atributos temáticamente relatados incluidos en la agenda de los medios cuando se discute un objeto particular” (McCombs, 1997, citado en Weaver *et al.*, 2004), o en otras palabras, la idea organizativa cen-

¹³ Scheufele (2000) retoma este presupuesto de la conclusión desarrollada por Iyengar y Kinder (1987): “...los medios masivos afectan los estándares por los cuales los gobiernos, los políticos y los candidatos para puestos públicos son juzgados”.

Figura 2. Una descripción de la investigación sobre *agenda setting*



Fuente: Scheufele, 2000.

tral del contenido de las noticias que aporta un contexto de significado a partir de un proceso de selección, énfasis, exclusión y elaboración de la información (Tankard *et al.*, 1991, citando en Weaver *et al.*, 2004). Como se aprecia, la unidad de análisis serán los ‘atributos’ o cualidades de los objetos en las coberturas de las noticias, lo cual se conoce como el “segundo nivel” de la *agenda setting*.¹⁴

Al respecto, Scheufele (2000) plantea que –al igual que la *agenda setting* y *priming*– dos conceptos de *framing* necesitan ser especificados: *frames* de los medios, entendido como “la idea central o línea histórica que provee significado para la revelación de los eventos”, sugiriendo “la esencia de los atributos”, y el *frames* de la audiencia

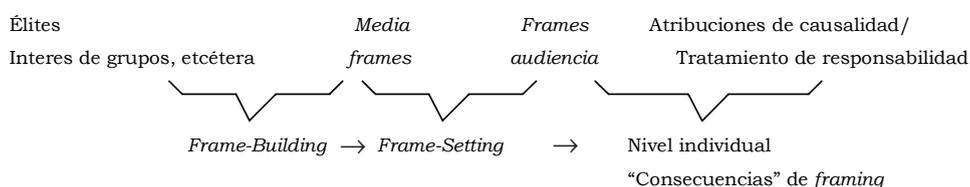
¹⁴ Weaver, McCombs & Shaw definen la diferencia entre primer y segundo nivel de la *agenda setting* en los siguientes términos: “En la mayoría de los estudios hasta el momento, la unidad de análisis por cada agenda es un objeto, un tema público. Pero los objetos tienen atributos o características. Cuando la prensa reporta sobre temas públicos o candidatos políticos, describe estos objetos. Pero debido a la capacidad limitada del orden del día de noticias, el periodista puede presentar sólo unos aspectos de cualquier objeto en las noticias. Unos atributos son prominentes y con frecuencia mencionados, y muchos otros son omitidos. El noticiero también presenta un orden del día de los atributos que varían bastante. Asimismo cuando la gente habla y piensa en estos objetos –temas públicos, candidatos políticos, etc.– los atributos atribuidos a estos objetos también varían bastante en su salida. Estas agendas de atributos han sido llamadas ‘segundo nivel’ de la agenda setting para distinguirlos del ‘primer nivel’ que tradicionalmente se ha focalizado sobre los temas; sin embargo, el término nivel implica que los atributos son más específicos que los objetos, lo cual no necesariamente es cierto” (2004, 259).

que serán “los racimos mentalmente almacenados de las ideas que guían el tratamiento de los individuos a la información”.¹⁵ De manera similar, los estudios de *framing* deben diferenciar tres procesos: *frame setting*, *frame building* y los resultados individuales del *framing* (Figura 3).

Las nuevas variables del comportamiento electoral

Desde otra perspectiva, investigaciones posteriores identifican una serie de variables para explicar el comportamiento electoral. Por ejemplo, la identificación partidista ha sido una variable con alta correlación con la decisión del voto a partir de los estudios de la Universidad de Michigan. Su medición depende por completo de la identificación fuerte/ no fuerte con los partidos políticos, por ejemplo en Estados Unidos, republicanos, demócratas o independientes en los sondeos. En las elecciones estadounidenses de las décadas de 1950 y 1960, la identificación partidista tuvo una mayor correlación con el comportamiento electoral, que variables relacionadas con actitud hacia los temas de campañas o los candidatos (Oskamp, 2004, 321).¹⁶

Figura 3. Investigación de *framing*



Fuente: Scheufele, 2000.

¹⁵ La diferencia entre un concepto y otro –*framing* y *agenda setting*– comprende un debate abierto entre los investigadores. Al respecto, se puede confrontar Ghanem (1997), Jasperson *et al.* (1998) y Scheufele (2000).

¹⁶ Por ejemplo, en 1952 la identificación partidista tiene una correlación de +0.6 con la opción presidencial, mientras que otras medidas de actitud correlacionan

Otra variable, la lealtad partidista, es el porcentaje de identificados con el partido que vota por su candidato. En Estados Unidos en la década de 1950, 83% de los identificados con un partido votaron por el candidato presidencial del partido; sin embargo, durante las últimas décadas la lealtad partidista ha disminuido por debajo de 70% en la elección de Reagan en 1980, incrementándose a 76% en 1996. Un persistente patrón desde 1950 ha sido la mayor lealtad partidista de los identificados con el Partido Republicano (Miller, 1991, 557-568). Un importante cambio en los patrones de identificación partidista ha sido el sustancial incremento del número de ciudadanos que se identifican a sí mismos como independientes, creciendo de 26% en la década de 1950, a cerca de 36% en la década de 1970, y excediendo un 40% en el 2000 (Millar, 2002, citado en Oskamp, 2004). El voto dividido ha crecido, vinculado a la “desintegración” del sistema de partido (Burnham, 1970, citado en Oskamp, 2004). Sin embargo, estudios recientes demuestran que el aparente proceso de desalienación no sólo se ha revertido, sino que, incluso, se ha fortalecido el partidismo (Bartels, 2000, 35-51).

En México la identificación partidista –definida de manera clásica como una orientación psicológica afectiva de largo plazo o duradera hacia un grupo político, específicamente un partido–, en la elección presidencial de 2006 fue relativamente menor que la del 2000, al aumentar el número de votantes independientes, al igual que el voto cruzado y el voto dividido, lo que demuestra que la composición social del partidismo mostró cambios significativos de una elección a otra (Moreno y Méndez, 2007).

solamente en el rango de + 0.2 a + 0.5 (Campbell y Stokes, 1959, citando en Oskamp, 2004). En la mayoría de las elecciones posteriores, la identificación partidista ha seguido teniendo una correlación muy alta con el comportamiento del elector. Las excepciones ocurrieron en dos elecciones presidenciales, 1964 y 1972, cuando la correlación era considerablemente inferior (alrededor + 0.5), pero en la década de 1980 la relación sube por encima + 0.7, y ha permanecido alto desde entonces (Millar, 1991). Según Oskamp, entre los electores identificados con los principales partidos, el 82% mantiene la misma identificación partidista en tres entrevistas entre 1956 y 1960; en contraste, sólo el 40% de los independientes mantiene la misma autclasificación por el periodo de cuatro años (2004, 321).

La imagen del candidato es otra variable importante que incide sobre la decisión del voto, pues las investigaciones han mostrado que en las elecciones en 1964, 1972, 1980 y 1984 donde la identificación partidista fue más fuerte, cuando la imagen negativa del candidato fue prominente, ésta tuvo un gran valor predictivo para el voto (Wattenberg, 1987, citado en Oskamp, 2004).

Contrario a la clásica conclusión de Converse (1964, 206-261) de que sólo los menos educados y políticamente implicados prestan atención a las características personales del candidato, investigaciones posteriores han mostrado que electores educados tienden a centrar sus juicios en rasgos relevantes de los candidatos como capacidad, integridad y fiabilidad, y estos juicios a menudo pesan sobre sus decisiones de votación (Glass, 1985, 517-534). Otro grupo interesante de estudios demuestra cómo la imagen que tienen las personas de los candidatos políticos pueden influir su percepción sobre la posición del candidato respecto a los temas de su agenda política (Granberg y Brent, 1980, 617-646). Por ejemplo, en todas las elecciones estudiadas, los votantes estadounidenses tendieron a asimilar de una manera más estrecha la posición de sus candidatos y partidos preferidos acerca de determinados temas, más de lo que en realidad estaban. Los resultados mostraron que los electores también contrastaron las posiciones de sus candidatos no preferidos, pero que asimilaron la posición de su candidato preferido. Como predice la teoría, los electores muy implicados en la campaña electoral mostraron fuertes tendencias a asimilar la posición de sus candidatos preferidos.

La mayoría de las investigaciones que ha examinado imágenes del candidato ha considerado rasgos de personalidad percibidos como la capacidad, la honestidad y la calidez, pero también han estudiado las *emociones* que los candidatos despiertan en los votantes (por ejemplo, esperanza, orgullo, cólera o miedo), mostrando cómo, a diferencia de los rasgos de personalidad, el mismo candidato puede despertar en forma simultánea *emociones conflictivas* –buenas y malas– en el votante, afectando fuertemente la medición de las preferencias de votación (Abelson *et al.*, 1982, 619-630).

En las elecciones presidenciales estadounidenses de 1964, 1968, 1972 y 1980, los temas fueron factor clave en las decisiones de vota-

ción, particularmente en la fuerte campaña ideológica de Reagan en 1980.¹⁷ Conforme a Oskamp (2004), en Estados Unidos la importancia central de los temas en las campañas presidenciales ha sido dramatizada por la creación del índice de pobreza –la suma del índice de desempleo más el índice de inflación–, siendo un factor decisivo en las victorias republicanas de 1984 y 1988 su bajo índice; similar relación ha sido demostrada en elecciones en otras naciones industrializadas.

Este énfasis sobre los temas económicos, como el índice de pobreza, sugiere que los electores primariamente persiguen su propio interés y votan por su ‘cartera’, adjudicando al partido los resultados negativos, y devolviendo a él sus preferencias cuando éstos son buenos; por tanto, los electores otorgan un fuerte peso al desempeño total de la administración, más que a los detalles de los temas de campaña y políticas.¹⁸ Sin embargo, más que votar en términos de la situación de su propia cartera individual (por ejemplo, desempleo personal), los ciudadanos votan estrechamente de acuerdo con su punto de vista sobre las condiciones económicas nacionales (votación sociotrópica) (Kinder y Kiewiet, 1981; Markus, 1988, citados en Oskamp, 2004).

La persuasión política

La persuasión política implica que los argumentos persuasivos tengan algún efecto sobre las actitudes y el comportamiento, pero éstos deben ser recibidos y aceptados primero; sin embargo, ambos procesos

¹⁷ Según Oskamp, en Estados Unidos, en la elección de 1964, el fuerte matiz conservador del candidato Goldwater al presentar los temas dio un marcado tono ideológico a la campaña, y esto fue un factor relevante en su baja votación. En 1968, la candidatura del tercer candidato, George Wallace, acentuó temas racistas y nacionalistas, y ganó el 13% del voto total –bastante para invertir el partido ganador en ocho estados y dar la presidencia a Richard Nixon en vez de a Hubert Humphrey. En 1972, McGovern acentuó los temas relacionados con Vietnam, el malestar urbano y la ayuda del gobierno a los pobres, y en esta elección por primera vez, la orientación por temas de los electores tuvo tanto impacto en su voto como la identificación partidista (2004).

¹⁸ Fiorina llamó a este tipo de votación de exposición retrospectiva y reconoce a la paz, la prosperidad y los derechos civiles como los aspectos de funcionamiento de gobierno que los votantes consideraron más fuertes (1981).

plantean problemas para el comunicador político. La recepción del argumento persuasivo es un problema debido principalmente a los bajos niveles de exposición pública y atención a la información política, pues muchos ciudadanos conocen poco y están también poco interesados en los temas políticos. Por consiguiente, la mayoría simplemente no capta la información política disponible, incluso cuando ésta se presenta en forma novedosa o dramática. Otro problema potencial en la recepción de los argumentos políticos es la tendencia general del público a exponerse con criterio selectivo a comunicadores y canales de información con cuyos puntos de vista coinciden, en gran parte debido a que –como hemos visto– las personas siguen la costumbre y los modos convenientes de exposición a la información, más que a fuertes motivaciones de búsqueda para apoyar ideas o anulación de las ideas contradictorias.

Por otro lado, la aceptación de argumentos persuasivos es también un problema para el comunicador político si los individuos tienen alta identificación partidista o fuerte lealtad a grupos raciales, religiosos o étnicos, o ven los fondos claros de interés económico propio en su punto de vista; en esas condiciones es improbable que argumentos políticos contrarios sean eficaces en el cambio de sus actitudes o decisión de voto. Sin embargo, también es cierto que gran parte de los electores no tienen ninguna posición definida sobre la mayoría de los temas políticos (Converse, 1964). Así, si un claro y efectivo argumento se les presenta sobre cualquier tema, puede ser fácil influir en su actitud y decisión de voto si el tema es importante.

Como resultado, en elecciones donde los electores tengan compromisos estables, la propaganda política generalmente sirve para reforzar sus actitudes preexistentes. Pero en elecciones donde no entren en juego estos vínculos estables, la persuasión política puede tener mayores efectos. Esto es especialmente cierto en elecciones primarias y no partidistas, en las cuales la identificación partidista no funge como guía para la votación. También es aplicable a elecciones partidistas en las cuales los temas económicos, raciales o religiosos no son centrales o donde el candidato toma una posición “me to”.

Como se puede apreciar, el mayor cambio de actitud en las campañas electorales ocurre en individuos que tienen identificación parti-

dista relativamente débil y poco interés en la campaña, y un resultante bajo nivel de exposición a la propaganda política. Así, de manera sorprendente, el cambio de actitud está a menudo relacionado negativamente con la exposición a los medios de comunicación (Dreyer, 1971, 544-553).

El efecto de exposición a diferentes medios varía. Por ejemplo, en cuanto a la cobertura de la televisión en las elecciones, los factores cruciales se han centrado en los rasgos de la personalidad del candidato y su imagen. A partir de la década de 1960, la mayor parte de los investigadores apoyaron el modelo de efectos mínimos, pero estudios más recientes indican que la televisión y las campañas en general pueden tener poderosos efectos bajo condiciones limitadas (Iyengar y Simon, 2000, 149-169). Por el lado minimalista, exponerse a la televisión ofrece sólo una cantidad marginal de conocimiento político al ciudadano durante la campaña (Oskamp, 2004), debido a la centralidad de éstas en aspectos de estilo personal del candidato y trivialidades como tácticas de campaña sobre cuestiones ideológicas y de política importantes de los partidos y los candidatos; además, la presentación continua de los resultados de encuestas periódicas y encuestas de salida en las coberturas televisivas acentuando a los candidatos ‘fuertes’ y ‘débiles’.¹⁹

La investigación más reciente advierte que los ciudadanos captan información útil de la televisión de manera especial cuando las campañas políticas son muy reñidas y cuando la acción del candidato y sus rasgos de personalidad son relevantes a los temas que preocupan a los votantes (Brians y Wattenberg, 1996, 172-193; Popkin, 1996, 779-805). El cambio de actitud resultante de la publicidad política televisada está fundamentalmente limitado a electores indecisos con bajo interés en las campañas y alto nivel de uso acostumbrado a la televisión (Blumler y McQuail, 1969). Un gran número de anuncios y publicidad televisiva produce mayor exposición de espectadores, subrayando una tendencia aparente hacia la exposición selectiva; sin embargo, la frecuencia cuantitativa de la publicidad no parece explicar el nivel de atención e influencia de ésta; la respuesta parece estar en características cuali-

¹⁹ Oskamp plantea que justamente estas coberturas televisivas se han ganado el calificativo de “horse-race journalism” (2004).

tativas como el valor informativo y de entretenimiento del anuncio entre votantes indecisos. Como consecuencia, los consultores de medios gastan grandes recursos para hacer divertidos y enfocados en un solo tema o emoción los anuncios políticos que quieren que los votantes absorban sobre su candidato (Brader, 2006).²⁰

Otro proceso clave por el cual la publicidad de las campañas y las noticias influyen en las actitudes del elector es por el *priming* o *agenda setting* de los temas que la audiencia considera importantes.²¹ Los mayores efectos de la exposición a la publicidad televisiva deben esperarse de sucesos dramáticos con alta audiencia, como los grandes debates entre candidatos presidenciales. No obstante, los debates de candidatos en elecciones presidenciales fueron vistos por pequeñas audiencias y la investigación muestra que sus principales efectos han sido reforzar preferencias preexistentes de las audiencias (Kinder y Sears, 1985, citado en Oskamp, 2004).

Recientemente se ha demostrado la relación entre expresiones faciales de los líderes políticos y actitudes y respuestas emocionales de ciertos espectadores, así como la publicidad de ataques puede ser bastante efectiva si el ataque al opositor es sobre temas y no sobre características personales y si viene de una fuente independiente al candidato atacante. Si bien es cierto que esta publicidad puede ser efectiva en electores independientes y poco implicados, en electores con fuerte identidad partidista hacia el candidato atacado puede provocar un efecto búmeran y crear rechazo.

Por otro lado, aunque los lectores de prensa escrita han disminuido frente a la televisión, existe evidencia que muestra su mayor efecto de *agenda setting*, y mayor influencia en las actitudes, particularmente en los temas complejos y locales, pues los lectores de prensa prestan menos atención a los rasgos personales del candidato político

²⁰ Para Brader, los consultores de campañas, cuya profesión ha prosperado con el ascenso a las tácticas electorales, ven la tentativa de enfocar emociones como un componente esencial de la táctica electoral y publicitaria; reconociendo, además, que los “los candidatos raras veces escogen entre emprender una campaña basada en la información sustancial o una basada en peticiones emocionales; en cambio, ellos comúnmente emplean peticiones emocionales para asegurar la eficacia de su mensaje sustancial” (2006, 179).

²¹ Como explicamos en las páginas 111-114.

(Robinson, 1972, citado en Oskamp, 2004). Otros estudios han encontrado que la interacción personal ejerce una influencia fuerte sobre la comprensión de la campaña y la decisión de votación (McLeod *et al.*, 1979, citado en Oskamp, 2004), reforzando el estado de opinión y las intenciones de votación, sobre todo en electores jóvenes que votan por primera vez (O’Keefe, 1975). Además, las personas que tienen mayor interacción con amigos y vecinos es más probable que voten (Snack, 1992, citado en Oskamp, 2004), así como las que han sido sometidas a varias sesiones de entrevistas (Traugott y Katosh, 1979, citado en Oskamp, 2004). Otros factores como la familiaridad del candidato –reputación regional– o la anterior cobertura de medios exponiendo su nombre a la publicidad, elevan la probabilidad de un voto favorable.

La naturaleza de la opinión pública

En su clásico texto sobre la naturaleza de la opinión pública, Zaller (1992) nos muestra un modelo que parte de la premisa de que un análisis comprensivo de ésta requiere atención a dos interrogantes: cómo los ciudadanos aprenden sobre los asuntos que están detrás de su experiencia inmediata, y cómo ellos convierten la información adquirida en opiniones, reconociendo además el papel de las consideraciones –definidas como razones que pueden inducir a un individuo a decidir sobre un tema político de un modo u otro– como un componente de cognición y afecto, es decir, una creencia concerniente a un objeto y la evaluación de la creencia.²² Esta consideración siempre afecta la evaluación favorable de los temas, dependiendo de una particular representación cognitiva y afectiva de los mismos, es decir, una combinación de elementos cognitivos y afectivos.²³

²² “El plan del presidente Bush para equilibrar el presupuesto federal es justo a todos los intereses en competencia” es un ejemplo de consideración que podría obligar a un individuo a decir, en respuesta a una pregunta de un sondeo, que aprueba el modo en el cual el presidente Bush maneja su trabajo como presidente. El elemento cognoscitivo en esta consideración es la información sobre el plan fiscal de Bush, y la afectación es la evaluación favorable de ello (Zaller, 1992, 40).

²³ Por ejemplo, según Zaller, que alguien vea en las noticias de TV la imagen “de un vagabundo sobre la calle”, reacciona con hostilidad, y hace de esta hostili-

Así, el autor define dos tipos de mensajes políticos: mensajes persuasivos y mensajes de señal (*cueing messages*). Los mensajes persuasivos son argumentos o imágenes que proveen una razón para tomar una posición o punto de vista; si es aceptado por el individuo se convierte en consideración. Por ejemplo, un discurso de un político demócrata: “la política presupuestal del presidente Bush es una estafa y una ilusión” (Zaller, 1992, 41). Nótese que nada implica que el mensaje político o las consideraciones que resultan sean fríamente racionales. Por el contrario, los mensajes implican sutiles imágenes subliminales y las consideraciones pueden implicar sentimientos o emociones.²⁴

Por otro lado, los mensajes de señal en el discurso de la élite consisten en la “información contextual” sobre las implicaciones ideológicas o partidistas de un mensaje persuasivo. Converse (1964) sugiere que su importancia radica en permitir a los ciudadanos percibir la relación entre los mensajes persuasivos recibidos y sus predisposiciones políticas, permitiéndoles responder críticamente ante éstos.²⁵

El modelo anterior es resumido en cuatro axiomas que intentan explicar cómo los individuos adquieren la información política y la usan para formular su estructura de preferencias políticas.

A1. Axioma de recepción. A mayor nivel personal de vínculo cognitivo con un tema, mayor probabilidad de exposición y comprensión de éste, es decir, que el sujeto reciba el mensaje político referido al tema.

dad la base de una declaración de opinión que se opone al aumento de gastos de gobierno para los sin hogar. Un componente cognoscitivo está claramente presente: la persona sobre la calle ha sido vista como “un vagabundo” más que como “una persona que lamentablemente ha perdido su trabajo” (1992).

²⁴ Así, un presidente puede procurar proyectar “un mensaje” de capacidad en sus presentaciones públicas con la esperanza de que transmitirá un sentido público de calidez y seguridad. Si el presidente es conocido de este modo, y si esta representación cognoscitiva genera el sentimiento de seguridad que positivamente influye en cómo los ciudadanos evalúan el funcionamiento de trabajo presidencial, los sentimientos de seguridad deben ser contados como motivos para evaluar favorablemente al presidente —es decir, como la consideración (Zaller, 1992, 45).

²⁵ Por ejemplo, será más probable que un elector republicano rechace la crítica al plan de presupuesto del presidente Bush si reconoce que la persona que hace la crítica es un demócrata (Zaller, 1992).

En la especificación del axioma de recepción, en términos de contrato cognitivo, más que la fuerza emotiva sobre un tema, el modelo obviamente acentúa el aspecto cognitivo de exposición a la comunicación política. Existen dos razones para ello: en la primera el modelo se centra en cómo los individuos adquieren la información política del ambiente y la convierten en declaraciones de opinión, y estos son procesos esencialmente cognitivos, de modo que el contrato afectivo quizás sea capaz de afectarlos sólo en la medida en que esto conduce al contrato cognitivo. De ahí que sea conveniente definir el modelo en términos de contrato cognitivo.

La segunda razón es una materia empírica, pues la medición del vínculo cognitivo con el desempeño político es mayor que el vínculo afectivo en la explicación de la mayor parte de los aspectos de opinión pública. Por ejemplo, la gente que califica más alto en las pruebas de conocimiento político, son sustancialmente más estables en sus informes de actitud que las personas que califican bajo en conciencia política; sin embargo, la gente que se describe muy interesada en la política, tomando forma de participación afectiva, no es por mucho más estable que las personas que expresan poco interés político (Zaller, 1992). Es interesante notar que el interés político, a pesar de su efecto limitado sobre la estabilidad de respuesta, tiene una fuerte correlación con la asistencia del votante, ligeramente más fuerte que el conocimiento político. Entonces, el contrato afectivo puede ser importante, pero si no está acoplado con el contrato intelectual –la atención política o la conciencia política–, parece tener efectos sólo limitados sobre la opinión en sí.

Para resumir, el axioma 1 hace énfasis en que la recepción de la comunicación relevante sobre la política, independientemente de su origen, está asociada de manera positiva con el vínculo intelectual de un determinado tema.

A2. Axioma de resistencia. Las personas tienden a resistir argumentos que son inconsistentes con sus predisposiciones políticas; por lo que sólo aceptan argumentos cuando poseen la información contextual necesaria para percibir la relación entre el mensaje y sus predisposiciones.

La explicación a la resistencia en esta formulación se asocia con la relación entre argumentos y predisposiciones, donde la información precisa es aportada por los mensajes de señal. Según el axioma 1, la probabilidad de que los individuos adquieran mensajes de señal depende de los niveles de concientización respecto a un tema dado, entonces A1 y A2 juntos implican que la probabilidad de resistirse a las comunicaciones persuasivas aumenta cuando éstas son inconsistentes con las predisposiciones políticas y, además, el nivel de motivación y atención hacia los temas políticos es bajo. Por tanto, inferimos que las personas políticamente ‘desatentas’ con frecuencia son inconscientes con las implicaciones de las comunicaciones persuasivas y terminan de manera ‘equivocada’ aceptándolas. Por el contrario, los individuos bien informados reaccionan a la comunicación política sobre la base de señales externas que le permiten concientizar sus implicaciones partidistas, respondiendo de una manera constreñida por sus valores.

Como se puede apreciar, mientras más simple y directo sea el vínculo entre predisposiciones y un determinado tema, menos importancia tendrá el nivel de conciencia para regular la respuesta a la comunicación política de éste, y a la inversa, mientras más complejo y ‘oscuro’ sea el vínculo entre predisposiciones y un determinado tema, mayor será la complejidad de la cadena de razonamiento implicado, mayor importancia tendrá la conciencia y el conocimiento político del tema en la regulación de la respuesta. Es importante notar entonces, que el grado de conciencia del tema aumenta la resistencia a la persuasión sólo cuando el completo significado del tema o la pregunta es en algún grado oscuro.²⁶

A3. Axioma de accesibilidad. Cuando una consideración ha sido ubicada en la memoria recientemente, toma menos tiempo recuperarla o relacionarla con otras consideraciones y traerla a colación para su uso.

²⁶ El autor retoma la siguiente tesis de William McGuire (1969), “si el mensaje dado es juzgado como más factual, más documentado a fondo, la consiguiente conclusión será más válida a partir de estas premisas cuando es atribuida a un alta fuente de credibilidad –opuesto a baja fuente de credibilidad– [...] sugiere otra vez que el receptor pueda ser considerado como un organismo perezoso que trata de

Apoyado en la psicología cognitiva, el axioma 3 reconoce que cuando recientemente una idea o concepto han sido usados, vistos, oídos, o referidos de manera indirecta, existen por mucho mayores probabilidades de estar disponible para su reutilización que si no han sido activados recientemente.

A4. Axioma de respuesta. Las personas a quienes se les aplican cuestionarios, por lo general no sondan sus mentes para todas las consideraciones relevantes sobre determinados temas; más bien contestan sobre la base de 'cualquier consideración accesible' en la superficie de su memoria.

En algunos casos, una sola consideración puede ser fácilmente accesible, y se convierte en la base de la respuesta; en otros, dos o más consideraciones pueden llegar en forma rápida a la mente, en cuyo caso las personas responden a partir de un promedio de las consideraciones accesibles.

Un rasgo importante del A4 es que permite a diferentes personas responder a preguntas de distintos temas sobre la base de varias consideraciones, unas más ideológicas y otras más cercanas al interés personal. Por tanto, la probabilidad de que una persona apoye o se oponga a una determinada política depende de una mezcla de consideraciones positivas y negativas disponibles en su mente al momento de res-

dominar el mensaje sólo cuando es absolutamente necesario tomar una decisión. Cuando la pretendida fuente es claramente positiva o negativamente valorada, él usa esta información como una señal para aceptar o rechazar las conclusiones del mensaje sin realmente absorber los argumentos usados". La investigación empírica ha encontrado que los estudiantes universitarios no prestan ninguna atención en absoluto a la credibilidad de la fuente cuando el asunto del mensaje incorpora su interés, que en este caso era si la matrícula de universitarios debería ser levantada (Rin, 1970, citado en Zaller, 1992); el experimento de Small y Cacioppo (1986) concluyó que los estudiantes de baja participación prestan alguna atención a la calidad de los argumentos, pero los más fuertes son afectados por la credibilidad de las fuentes que abogan entonces; de ahí ellos son aptos para exámenes comprensivos sólo cuando la fuente que aboga por ellos es un profesor de Princeton. Estudiantes de alta participación, por el contrario, no prestan ninguna atención a cartas credenciales de la fuente, pero son poderosamente influenciados por la fuerza de los argumentos (citado en Zaller, 1992).

ponder. El balance de las consideraciones liberales y conservadoras en la mente de las personas depende de variables de nivel individual y social. A nivel individual las variables son la predisposición y la conciencia política, y las variables sociales son las intensidades de los flujos liberales y conservadores de la información en el ambiente político concerniente a los temas dados. Por consiguiente, personas más conscientes serán expuestas a comunicaciones políticas (vía A1), pero serán más selectivas en la decisión de qué comunicaciones interiorizar como consideraciones (vía A2).

Así, ciudadanos con más conciencia política tienden a llenar sus mentes con un amplio número de consideraciones, y éstas tienden a ser relativamente consistentes con una u otra de sus predisposiciones ciudadanas. Personas menos conscientes políticamente interiorizarán menos consideraciones y serán menos constantes con sus predisposiciones. Por consiguiente, la gente más consciente tendrá mayor probabilidad de declarar opiniones que son compatibles en forma ideológica con sus predisposiciones. Entonces, los cambios en la intensidad relativa de las comunicaciones liberales y conservadoras sobre los temas producirán cambios en los tipos de consideraciones de las personas, provocando cambios en las declaraciones de opinión que ellos producen. Como observamos, el modelo permite pronosticar cómo diferentes segmentos del público cambiarán su actitud en magnitud y direcciones diferentes, dependiendo de su conciencia y valores políticos y los cambios particulares del flujo de información que ha ocurrido.

Por otro lado, desde la perspectiva de la elección racional, Arthur Lupia (2002), partiendo de la pregunta ¿quién persuade a quién?, argumenta que la persuasión ocurre sólo cuando la declaración de un orador logra que el oyente cambie sus creencias sobre cuál alternativa es mejor para él, sintetizándolo en un teorema: *la percepción de intereses comunes y amplio conocimiento del tema del orador por parte de las audiencias son necesarios para la persuasión*. Es decir, percibir el interés común provoca la creencia previa en la audiencia de la probabilidad de que el orador tenga los mismos intereses políticos que él, independientemente de su nivel de conocimiento real del tema. El conocimiento acerca del orador es la creencia previa por parte de la audiencia de la probabilidad de que el orador conoce que X o Y aspecto

es mejor para el oyente. Si la probabilidad es 0, entonces la persuasión no ocurre.

En otras palabras, la percepción por parte de la audiencia del conocimiento y los intereses del orador será el recurso fundamental que afecta el contexto de señales persuasivas. Atributos del orador como atractivo personal, partido, raza, ideología o reputación, afectan la selección de señales cuando éstos afectan la percepción de los conocimientos y motivos del orador para el oyente. Si un atributo no tiene ese efecto, entonces cualquier correlación entre ello y la señal de persuasión es indirecta y falsa.

Opinión pública y comportamiento político en la elección presidencial de México 2006

A partir de los referentes teóricos anteriores intentamos analizar la conformación de la opinión pública y su impacto en el comportamiento electoral en las elecciones presidenciales de 2006 en México. Los argumentos parten de interrogantes como ¿cuál es el sentido de información política para el electorado mexicano?, ¿a partir de qué referentes construyen sus percepciones de la política?, ¿estas percepciones le permiten desarrollar la información contextual necesaria (cue) para percibir la relación entre el mensaje y sus predisposiciones políticas? Y, por tanto, ¿el electorado mexicano responde a la comunicación política de manera constreñida por sus valores?, o ¿predomina una orientación política a partir del espectáculo televisivo haciendo énfasis en el aspecto emocional?

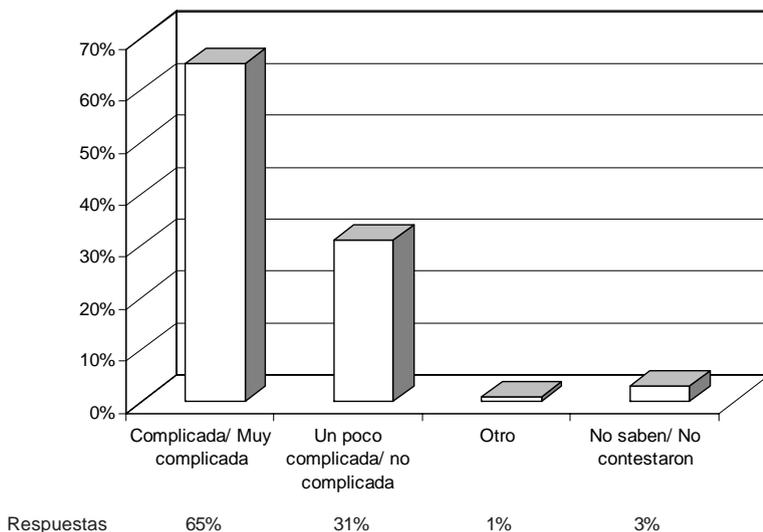
Para intentar responder a estas interrogantes utilizamos datos tomados de la III Encuesta Nacional sobre Cultura Política de la Segob-2005, de los estudios de audiencia de la televisión mexicana ofrecidos por el IBOPE/AGB 2007, así como información electoral ofrecida por el IFE. Además, revisamos una serie de investigaciones de reciente publicación sobre el comportamiento electoral en las pasadas elecciones (Beltrán, 2007, 467-490; Lawson y Moreno, 2007, 437-466; Moreno y Méndez, 2007, 43-76; Sarsfield, 2007, 143-172; Parás y López, 2007, 491-512).

La información política

Para evaluar qué es información política para un elector mexicano, partimos del axioma 1 de recepción, es decir, a mayor nivel de identidad cognitiva (*cognitive commitment*) de una persona con un problema, mayor probabilidad de exposición y comprensión de los mensajes políticos referentes a este problema (Zaller, 1992). Por tanto, el énfasis cognitivo del vínculo nos lleva a indagar sobre el grado de complejidad de la política, el nivel de conocimiento e interés hacia estos temas, y la(s) fuente(s) principal(es) de información.

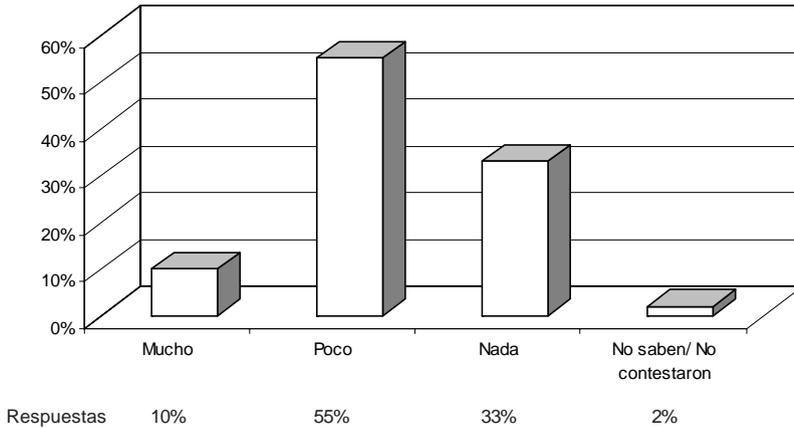
Encuestas nacionales han demostrado que alrededor de 65% del electorado considera a la política complicada o muy complicada (Segob, 2005) (Gráfica 1), y en congruencia, sólo 10% ha mostrado mucho interés, 55% poco y 33% ningún interés, por lo que aproximadamente 88% de los sujetos encuestados no muestran interés en la política (Segob, 2005) (Gráfica 2). Sin embargo, de manera paradójica, estudios

Gráfica 1. En general, ¿qué tan complicada es para usted la política?



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2005.

Gráfica 2. En general, ¿qué tan interesado está usted en la política?



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2005.

como el Índice de Información Política de la encuesta CIDE-CSES, concluyen que hay un incremento del interés e información sobre los asuntos públicos entre 1997 y 2000, provocado por el aumento de la competitividad política (Beltrán, 2007).²⁷

Otro elemento importante que parece confirmar el bajo interés del electorado mexicano en la política es su evolución en un periodo inmediato anterior a las elecciones, lo que refleja que el mayor promedio se concentra entre octubre de 2005 y julio de 2006 (mes de elección).

²⁷ Beltrán (2007) fundamenta su conclusión en el Índice de Información Pública de la encuesta CIDE-CSES con base en tres preguntas: ¿Cuáles son las cámaras que tiene el Congreso de México?, ¿Cuántos años dura un diputado en su cargo? y ¿Por favor, me puede decir el nombre del actual gobernador de su estado? La información relacionada con el actual gobernador del estado en que reside el encuestado ha seguido una tendencia creciente y positiva. Mientras que en 1997 el 61% de los encuestados contestaba correctamente, para el 2006 el 76% de ellos lo hacía, lo que alude a la creciente competencia al interior de los estados, en el que las campañas adquieren mayor relevancia, ampliando así los niveles de información de los individuos sobre la situación política al interior de su estado. El mismo patrón se observa en las respuestas relacionadas con el número de Cámaras del Congreso de México: en 1997 apenas 33% contestaba de manera correcta, mientras que 67% de los votantes lo hacía de manera incorrecta. Dicha diferencia entre

nes presidenciales) entre poco (37-38%) y algo (21-32%) (Lawson y Moreno, 2007) (Tabla 1).

Para entender la persuasión política en las elecciones presidenciales en México, la(s) fuente(s) principal(es) de información y las características de su contenido resultan variables relevantes. A tal efecto, contraponer el grado de exposición a un medio como la televisión con la comunicación interpersonal (conversaciones sobre política), nos permite entender cómo adquieren el fundamento cognitivo y la información contextual necesaria para conectar los mensajes recibidos y sus predisposiciones. Al respecto, encuestas nacionales reflejan que

Tabla 1. ¿Qué tanto interés tiene usted en la política?

	<i>Octubre/05</i>	<i>Mayo/06</i>	<i>Julio/06</i>
	%	%	%
Mucho	12	11	13
Algo	21	27	32
Poco	37	41	38
Nada	29	19	17
No sabe/ no contestó	1	1	1

Fuente: Lawson y Moreno, 2007.

respuestas correctas e incorrectas se mantiene (aunque se va reduciendo) para las elecciones de 2000 y 2003. No obstante, en la elección de 2006 el porcentaje de los entrevistados que contestan en forma correcta (54%) supera finalmente a aquellos que no lo hacen (46%). En el tercer componente del índice, según el autor, se observa un comportamiento más errático, ya que si bien para la elección de 1997 el porcentaje de respuestas correctas (53%) supera al de incorrectas (47%), esta pauta se revierte durante las elecciones del 2000. Pese a ello, en las elecciones subsecuentes de 2003 y 2006 prevalecen aquellos entrevistados que contestan correctamente.

más de 60% de los ciudadanos se informan sobre política a través de la televisión, y escasamente participan de manera activa en conversaciones interpersonales (Segob, 2005; Lawson y Moreno, 2007) (gráficas 3 y 4, Tabla 2). Incluso, llama la atención que en un periodo preelectoral inmediato la mayoría más constante (37-36%) *rara vez* hable de política (Tabla 2).

Respecto a la televisión como medio de información política, es importante subrayar que los géneros que dominan la oferta programática de televisión abierta son mercadeo (segmentos publicitarios de infomerciales), películas y programas con formato *magazine*. Para la televisión de paga casi dos terceras partes de su tiempo de emisión son de películas, programas musicales y series (Jara y Garnica, 2007).²⁸ Para entender la relación entre la oferta y el consu-

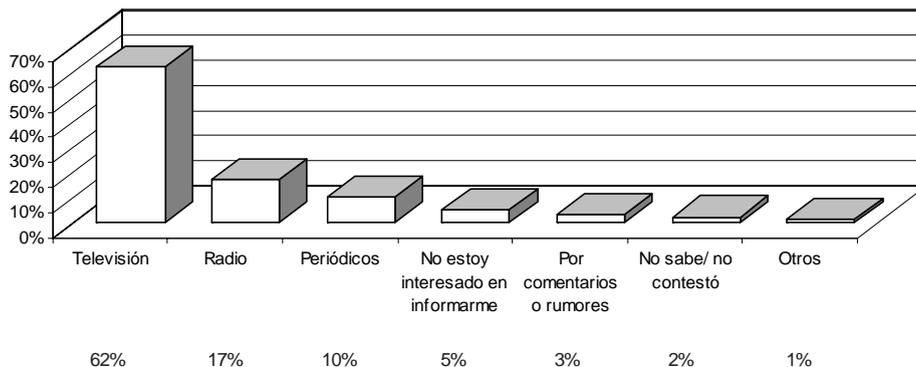
Tabla 2. ¿Con qué frecuencia habla usted de política con otras personas?

	<i>Octubre/05</i> %	<i>Mayo/06</i> %	<i>Julio/06</i> %
Diario	9	8	7
Alguna vez por semana	23	27	26
Algunas veces por mes	13	15	13
Rara vez	37	36	36
Nunca	18	12	18
No sabe/ no contestó	1	1	1

Fuente: Lawson y Moreno, 2007.

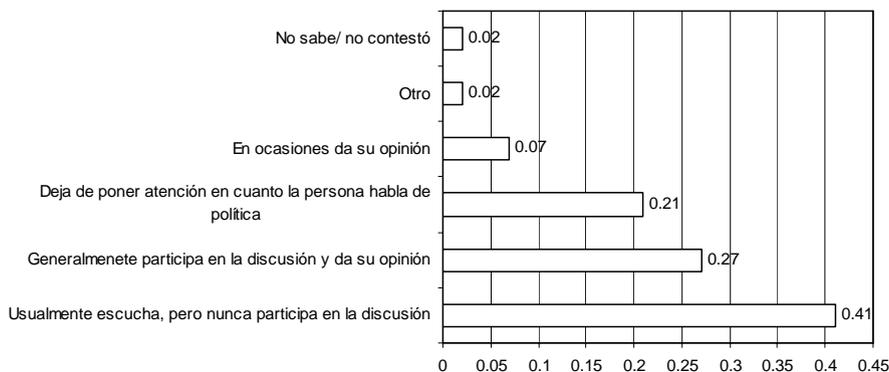
²⁸ Según los autores, considerando únicamente la programación que está en posibilidad de alcanzar a toda la teleaudiencia del país, es decir, la que transmiten los canales nacionales de televisión abierta, hay tres opciones que prefieren los

Gráfica 3. ¿Cuál es el medio que usualmente utiliza para informarse sobre política?



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2005.

Gráfica 4. En general, cuando está con una persona y ésta le empieza a hablar de política, ¿qué hace?



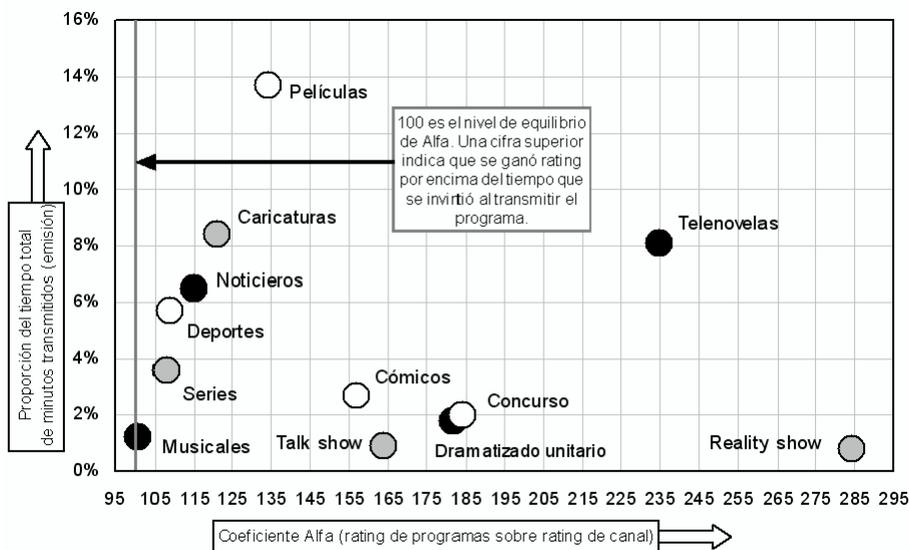
Fuente: Secretaría de Gobernación, 2005.

telespectadores: telenovelas, películas y programas con formato *magazine*. Estos tres géneros representan un poco más de la mitad del consumo de televisión de un televidente promedio (Jara y Garnica, 2007).

mo de los distintos géneros de programación, los autores calculan el coeficiente Alfa, y en 2005 el género con mayor Alfa fue el *reality show* (Gráfica 5).²⁹

Respecto a los noticieros, si bien es cierto que junto con las telenovelas constituye la oferta programática más estable de la televisión –pues está establecido qué cantidad de tiempo y a qué horarios el público puede encontrar programas de noticias, por lo que su emisión y recepción será de las que sufre menos variaciones a lo largo del tiem-

Gráfica 5. Coeficiente Alpha de géneros televisivos A: géneros con Alpha mayor a 100



Bases: Tiempo de transmisión de canales de televisión con cobertura nacional y *ratings* personal.

Fuente: Base de datos *Ratings 2005*. IBOPE/AGB (2007).

²⁹ El coeficiente Alfa relaciona el tiempo que ocupa un programa determinado dentro del canal que lo transmite y la contribución de ese programa al *rating* global del canal; por tanto, coteja lo que un canal “invirtió” en su tiempo de programación para transmitir un programa, contra lo que “ganó” de *rating* por ese programa. Este coeficiente se expresa en porcentajes. Un Alfa de 100 significa que la cadena

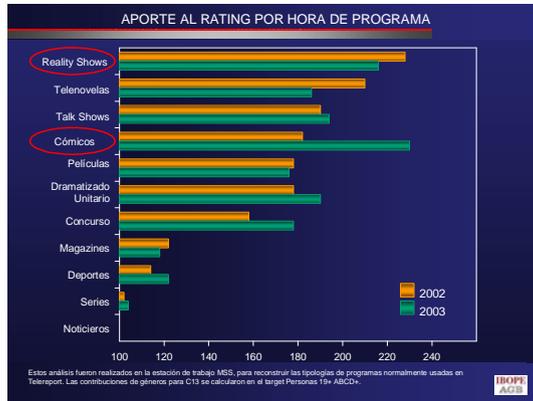
po-, es un género televisivo que sigue puntualmente la regla de que la oferta y la demanda de programación se mueven simultáneamente en la misma dirección. Por ejemplo, en 2000 y 2001 tuvieron mayor presencia que en 2002 y 2003, dada la cantidad de eventos importantes de estos años. Además, la constancia de sus coeficientes Alfa hace suponer que el auditorio de noticieros es habitual, constante y consuetudinario, y contra lo que dicta el estereotipo, predominan las mujeres, los adultos (dos de cada tres de sus televidentes son mayores de 30 años), y es indiferente la variable nivel socioeconómico (Jara y Garnica, 2007).

La Gráfica 6a refleja el aporte al *rating* por hora de programa de los noticieros comparados con otros géneros televisivos durante los años 2002-2003, y se aprecia el predominio de los géneros *reality show*, telenovelas y *talks show* frente a la incidencia mínima del aporte de los noticieros. La Gráfica 6b refleja la distribución y permanencia de la audiencia frente a los noticieros, y vemos cómo la audiencia joven (menor de 30 años) se centra en el cuadrante “ni les gusta ni permanecen”; la mayoría de la audiencia adulta (30-55 años) se centran en “les gusta pero no permanecen”, y sólo la mitad de la audiencia mayor de 55 años femenina asume que “les gusta y permanecen”. Esta información es corroborada en las gráficas 5 y 7, donde observamos cómo la proporción entre el tiempo de transmisión de noticieros y el tiempo visto por el total de televidentes en 2005 es el tercer género más bajo, sólo superado por el género mercadeo y deportes, al igual que su coeficiente Alfa (Gráfica 5).

De lo anterior podemos concluir que a pesar de que la televisión es la fuente principal de información política en México, la concentración sistemática de mayor audiencia recae en programas de corte comercial como los *reality shows*, telenovelas, *talk shows* y cómicos, donde es posible que los temas políticos no sean ajenos, pero su tratamiento dista mucho de proveer información contextual seria para que un elector racional desarrolle un vínculo cognitivo entre sus predisposiciones

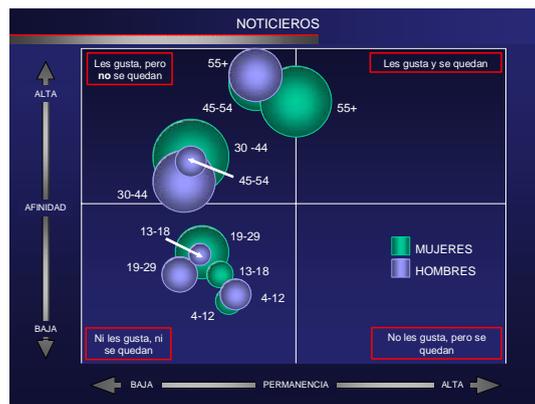
invirtió lo mismo de tiempo que lo que ganó de *rating* con ese programa. Un Alfa superior a 100 implica que la ganancia de *rating* fue mayor que la inversión de tiempo, y un Alfa por debajo de 100 revela que la inversión de tiempo fue mayor que el *rating* obtenido por el programa (Jara y Garnica, 2007).

Gráfica 6a



Fuente: IBOPE, 2003.

Gráfica 6b



Fuente: IBOPE, 2003.

y el mensaje que recibe y, por supuesto, configure motivaciones y actitudes hacia los temas políticos. Este puede ser un incentivo importante, además, para el desplazamiento del fundamento *cognitivo* al *emotivo* de la persuasión política en el electorado mexicano; en otras palabras, ante un déficit de influencias informativas “racionales” con cierto nivel de elaboración conceptual e investigativa, la audiencia configurará su percepción de la política a partir de referentes “gan-

chos” o fáciles de digerir caracterizados por el predominio de elementos visuales, caricaturescos, simplistas y cargados predominantemente de mensajes emotivos. A partir de estos elementos, entonces configurará su predisposición y el comportamiento hacia la política en general y, específicamente, su comportamiento electoral.

Identidad partidista

Investigaciones recientes han demostrado que las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 dieron lugar a tres fenómenos relacionados con la identidad partidista: la elección de 2006 fue *menos partidista* que la del 2000, al acudir a las urnas un menor porcentaje de votantes identificados con algún partido, y en consecuencia, *un mayor porcentaje de votantes independientes*, lo cual muestra una reducción generalizada de la identificación partidista en el electorado. Por otro lado, un aumento del voto cruzado (proporción de partidistas que sufragaron por un candidato presidencial distinto al de su partido), y del voto dividido, lo que demuestra que el nivel del *voto partidista fue menor* en el 2006. Y finalmente, que la *composición social* del partidismo mostró cambios significativos de una elección a otra, lo que apunta a una probable redefinición de identidades partidarias en algunos segmentos del electorado mexicano (Moreno y Méndez, 2007) (tablas 3 y 4).

Como se puede apreciar en la Tabla 3, la identificación partidaria disminuyó de 71 a 65% de 2000 a 2006, mientras que el porcentaje de votantes no partidistas o independientes aumentó de 25 a 30%. Entre los votantes que acudieron a las urnas, el aumento de independientes se compensó principalmente con una caída en la proporción de partidistas duros, la cual disminuyó de 37 a 32%, mientras que los partidistas blandos permanecieron estables en 32%. Por su parte, el votante independiente entre el electorado general creció de 31 a 37%, lo que según los autores confirma que la leve caída del partidismo en las urnas no es un efecto de desmovilización, sino “un declive partidario entre una elección y otra en el electorado general”, concentrada en una disminución significativa de priístas en las urnas de 32 a 21%, y entre el electorado general de 34 a 23%. Mientras el panismo perma-

Tabla 3. Distribución de la identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006

	<i>Votantes¹</i>		<i>Electorado general²</i>	
	2000 %	2006 %	2000 %	2006 %
Partidista	71	65	65	59
No partidista o independiente	25	30	31	37
Apolítico	4	5	4	4
Total miembros del PRI	32	21	34	23
Fuertes	19	12	16	11
Suaves	13	9	18	12
Total de miembros PAN	26	25	21	21
Fuertes	12	11	7	8
Suave	13	14	14	13
Total de miembros PRD	12	18	9	15
Fuertes	6	9	3	6
Suaves	6	9	6	9
Identificación con otros partidos	1	0	1	0
N	3 380	5 802	9 641	15 831

Fuentes: ¹ *Reforma*, “Encuesta de salida nacional en la elección presidencial del 2000 y 2006”; ² *Reforma*, “Encuesta nacional pre-electoral, periodo enero a junio de 2000 y 2006” (Moreno y Méndez, 2007).

necia relativamente estable entre una elección y otra, el porcentaje de perredistas creció de forma significativa de 9 a 15% entre electores y de 12 a 18% entre votantes. Los datos anteriores permiten hablar de un fenómeno de ‘rotación’ partidista³⁰ (Moreno y Méndez, 2007).

³⁰ Los autores definen la rotación partidista al traslado de identidades partidarias en un sistema de más de dos partidos relevantes, como el mexicano, y que si

Los datos de la Tabla 4 confirman el debilitamiento del voto partidista, al aumentar la segmentación del voto cruzado por partido político, concentrado también entre los priistas en ambas elecciones (3.5 puntos de un total de 7% en 2000, y 5.7 puntos de 10% en 2006), mientras que, en contraste, este tipo de voto disminuyó entre perredistas de 2.1% en el 2000 a 1.5% en 2006, lo que demuestra que en ambas elecciones los priistas fueron menos leales que los panistas y perredistas al votar para presidente.

A pesar de estas conclusiones, otras investigaciones más conservadoras reconocen que México se encuentra en niveles medios de identificación partidista, a excepción del año 2006, en el que 69% de los encuestados reportaron alguna filiación, por debajo de países como Estados Unidos (1996) y Noruega (1997) (Beltrán, 2007) (Gráfica 7).

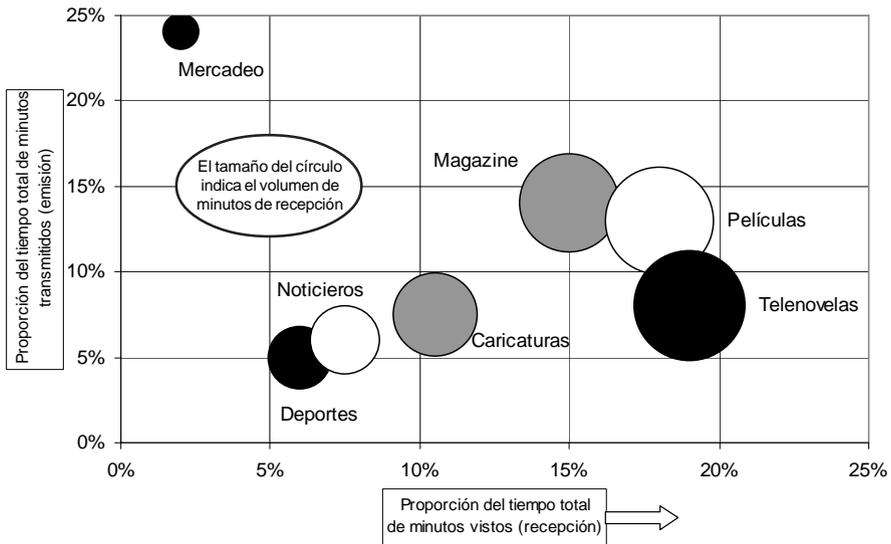
Tabla 4. Voto partidista y voto cruzado en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006

	2000		2006	
	Voto partidista	Voto cruzado	Voto partidista	Voto cruzado
Total	65.3	7.0	59.3	10.0
PRI	29.8 (89.2)	3.5 (10.8)	16.9 (74.7)	5.7 (25.3)
PAN	25.2 (94.6)	1.4 (5.4)	24.1 (89.4)	2.8 (10.6)
PRD	10.3 (83.4)	2.1 (16.6)	18.3 (92.8)	1.5 (7.2)

Fuente: *Reforma*, “Encuestas nacionales de salida 2000 y 2006” (Moreno y Méndez, 2007).

bien no necesariamente alteran la distribución partidista-no partidista del electorado, si cambian el equilibrio de lealtades por uno u otro partido (Moreno y Méndez, 2007).

Gráfica 7. Equivalencia entre la oferta y consumo de géneros televisivos A

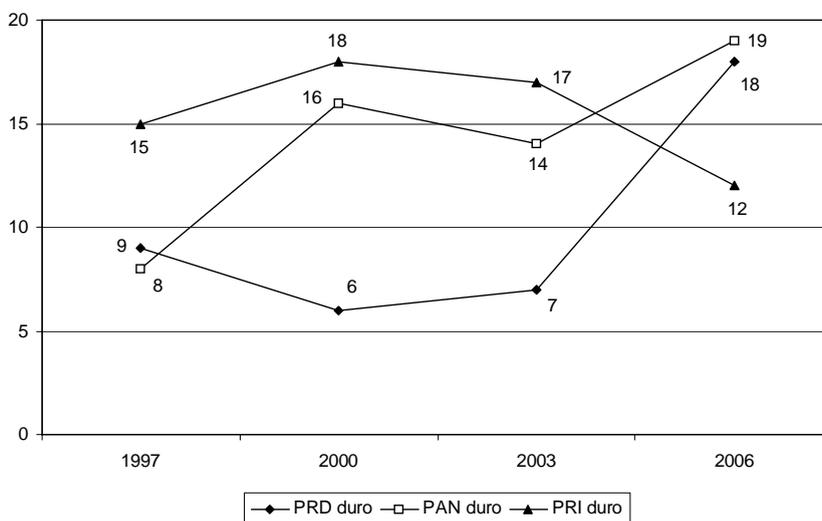


Bases: Tiempo de transmisión de canales de televisión con cobertura nacional y tiempo visto –recepción– por el total de televidentes.
 Fuente: Base de datos *Rating 2005*. IBOPE/AGB (2007).

Como se puede apreciar, el peso de la identidad partidista en la decisión de voto en las elecciones presidenciales de 2006 en México disminuye, debido a un proceso de rotación de lealtades al interior del sistema de partidos, concentrada fundamentalmente en deserciones del prísmo hacia el PAN o el PRD (Gráfica 8). Por otro lado, si bien es innegable la polarización ideológica izquierda-derecha de la contienda electoral y la clase política, no existe evidencia de que el electorado también se haya polarizado (Lawson y Moreno, 2007).

Lo anterior nos sugiere pensar, de manera coincidente con Moreno (2007), que en México los sucesos políticos y las figuras de liderazgo implicaron cambios de corto plazo en el equilibrio partidario, pues ante un electorado con un nivel medio-bajo de interés y conocimiento polí-

Gráfica 8. México: identidad partidista (“duro”)



Fuente: Estudios CIDE-CSES 1997, 2000, 2003, 2006. La base de datos puede ser obtenida en el Banco de Datos de Opinión Pública en la librería del CIDE (Beltrán, 2007).

tico, sí disminuye el peso de la identidad partidista al perder fuerza como orientador de las preferencias y decisiones políticas. El por ciento que define los resultados electorales, concentrado fundamentalmente en los electores independientes o con alto nivel de incertidumbre política, preferiblemente de alto nivel educativo, define sus preferencias y decisiones políticas a partir de factores contingentes en el despliegue de sucesos al final de las campañas, relacionados, por ejemplo, con la asociación del manejo estratégico de ciertos temas de alta sensibilidad ‘popular’ por los candidatos o líderes políticos asociados, y los rasgos de personalidad de cada candidato.

En otras palabras, el uso estratégico de la información, asociada con su personalidad y la forma de proyectar ésta, serán determinantes a la hora de tomar decisiones por parte de los electores volátiles o desalineados partidistamente. Por ejemplo, la creciente certeza que asocia hacia el final de la campaña el liderazgo de López Obrador con

el autoritarismo, reforzadas por sus mismos discursos y acciones (no presentarse al debate público, negarse a responder ciertas preguntas de cultura general en el programa matutino de Broso, el *mutis* de su discurso sobre determinados temas de alta sensibilidad para ciertos sectores religiosos, homosexuales, empresarios extranjeros, etcétera; la alta polarización ideológica de su discurso sobreenfatizando la distinción ‘pobres-ricos’), acentuó la duda –o el rechazo– de ciertos sectores hacia su figura.

Esta espiral creciente de simbolismo que se va asociando a los liderazgos y candidatos políticos a partir de sus mismos discursos y acciones, constituye un incentivo importante para el papel reforzador de ciertas predisposiciones por parte de los medios de comunicación, a partir de publicidad confusa o con una alta carga de emotividad. Ahí entraría a jugar un papel importante –tal vez definitivo– la publicidad negra promovida por el PAN asociando la figura de López Obrador con el liderazgo de Hugo Chávez.

Conclusiones

1. El ensayo intenta delinear posibles explicaciones al desenlace electoral de julio de 2006 en México. Sin pretensiones demostrativas, la revisión teórica de su primera parte es usada como marco interpretativo de cierta información empírica reciente sobre el comportamiento electoral.
2. La fuerza de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, desde aproximadamente un año antes, radica en la correspondencia lograda entre la percepción pública de una gestión pública eficiente desde el gobierno del Distrito Federal, y el manejo estratégico que hizo de ciertos temas sensibles y cercanos al electorado medio del Distrito Federal (por ejemplo, pobreza, desempleo, corrupción administrativa, atención a sectores sociales desprotegidos).
3. Esta percepción se enriqueció a partir de ciertas ‘victorias’ sobre la presión del gobierno federal, en específico el empeño fallido del presidente Vicente Fox de enjuiciar políticamente al

candidato, lo que acentuó su imagen de ‘víctima’ de una gran injusticia nacional, y lo proyectó como el líder nacionalista ‘redentor’ de la dignidad nacional ante las próximas elecciones para un sector importante del electorado. En otras palabras, la creciente confrontación pública del presidente Fox, su gobierno y partido Acción Nacional hacia el candidato López Obrador, contribuyó a fortalecer la identidad política alternativa de su candidatura y su proyección electoral.

4. Esta proyección electoral del liderazgo de López Obrador fue un incentivo importante para que aumentara de forma considerable el número de electores identificados con el PRD. Recordemos que dentro de la rotación de lealtades partidistas que caracterizó esta elección, un porcentaje importante de los disidentes del PRI, ante la percepción pública de las reales posibilidades de triunfo de la candidatura de López Obrador, engrosaron las filas del PRD (creció de 9 a 15% entre electores y de 12 a 18% entre votantes), lo que significó fortaleza institucional para el liderazgo del candidato, fortalecido además por la Coalición por el Bien de Todos, que finalmente lo postuló y amplió de manera considerable su espectro electoral.
5. El manejo de temas cercanos o marcados por la cotidianidad de un sector importante del electorado, constituyó un referente para la proyección pública de la candidatura de López Obrador, pero también tuvo su efecto ‘perverso’: al proyectar públicamente su candidatura, se hicieron profundamente visibles los matices contradictorios de su personalidad política. Aclaremos, la referencia sistemática del candidato López Obrador a temas sensiblemente populares, validados en su eficiente gestión de gobierno en el Distrito Federal, reafirma la tesis de que ‘buenos temas’ o temas sensibles al electorado, dada la cercanía a su experiencia personal, tratados con argumentos sólidos o demostrados en la práctica previa implican una persuasión política eficaz.
6. Sin embargo, con el avance de la campaña, el énfasis excesivamente reiterativo y la radicalización de la semántica del discurso, generó un efecto de decepción y hastío en sectores del

electorado independiente, presumiblemente de alto nivel educativo e interés en los resultados de la elección. Por otro lado, la reiteración de actitudes de negación rotunda al debate público con otros candidatos, intolerancia a discursos y temas diferentes, exclusión de temas o referencias a sectores estratégicos del electorado (por ejemplo, sector empresarial, medios de comunicación, iglesia, inversores extranjeros, gobiernos de países importantes como Estados Unidos, Inglaterra, España, etcétera) y la creciente actitud de negación de la institucionalidad, afirmaron públicamente su imagen de político maximalista, anti-moderno y antidemocrático en la percepción –y predisposiciones– de sectores clave del electorado mediano.

7. En este contexto los medios de comunicación jugaron un papel importante: amplificaron su imagen ‘real’ –provocada por el mismo candidato– y la *agenda setting* mediática se encargó de encuadrar enfáticamente –*framing*– los rasgos negativos de su personalidad, con el respectivo efecto sobre la opinión pública –*priming*.³¹ El *framing* negativo –por ejemplo, la campaña negra que lo asoció con Hugo Chávez y lo convirtió en ‘un peligro para México’ –tuvo un efecto importante en ciertos sectores del electorado ‘emocional’, y la creciente agresividad del candidato a la televisión privada –específicamente a los canales de Televisa y TVAzteca, olvidando el inmenso peso de éstos en la teleaudiencia mexicana–, acentuó esta percepción pública. Vale la pena mencionar que de los programas de mayor *rating* de estos canales, la barra de programas cómicos, *reality shows* y *talk shows* no fueron ajenos a la dramatización de la realidad política, específicamente la parodia *El privilegio de mandar*, de Televisa.³² El candidato del PRD al parecer no llevó la mejor parte en esta dramatización.

³¹ Al respecto, valdría la pena desarrollar estudios desde las perspectivas del *framing* y *priming* para analizar el efecto del encuadre mediático de los candidatos en la campaña electoral de 2006, y su impacto sobre la opinión pública.

³² Al respecto, recordemos, cuando –invitado al noticiero de López Dóriga, uno de los de mayor *rating* de la televisión–, el candidato López Obrador al aire desafía al conductor y se entabla una acalorada discusión, olvidando el peso sobre la opinión pública del ‘líder de opinión’ López Dóriga.

8. Como demuestra Zaller, el fundamento cognitivo (*political knowledge*) del vínculo con los temas políticos tiene una correlación positiva con la estabilidad de las actitudes políticas (1992). Al parecer –por las encuestas citadas–, en el caso mexicano predomina la percepción de la política como un asunto complicado que despierta escaso interés público; por tanto, podríamos plantear que tanto el vínculo cognitivo como el interés (*political awareness*) de un sector mayoritario del electorado son bajos, lo que disminuye la capacidad de la exposición selectiva a la información política, pues ésta la determina la relación entre mensajes persuasivos e información contextual (*cueing information*) de que disponga el elector. Si la información contextual que permite el vínculo entre las predisposiciones del elector y el mensaje es ambigua u oscura, el elector será inconsciente de las implicaciones de la comunicación persuasiva que encuentra, y frecuentemente terminará aceptando información errónea sobre el desarrollo político, basada en elementos emocionales. En otras palabras, sólo personas con altos niveles de conciencia política (*awareness*) son capaces de responder, constreñidos por sus valores.
9. En el caso del candidato del PRD y la Coalición por el Bien de Todos, la radicalización y polarización de su discurso alejó su liderazgo de la percepción pública de que perseguía un interés común y que realmente conocía los temas (por ejemplo, el económico), por lo que sus atributos como líder rompieron la relación entre predisposiciones y mensajes persuasivos, inhibiendo el proceso de persuasión política. El candidato del PAN, Felipe Calderón, desarrolló el proceso a la inversa, lo que explica su ascenso en las preferencias del electorado en la última etapa previa a la elección y la diferencia que le dio la victoria: moderación y énfasis en temas estratégicos para el electorado mediano con un léxico crecientemente inclusivo.
10. Por lo anterior, considero que la elección presidencial del 2006 en México pone en evidencia la relevancia de la variable *información política* para contextos electorales sumamente competitivos. El manejo de la información política –información rele-

vante para el elector— por parte de los diversos actores, entiéndase políticos, medios, líderes de opinión y empresas de sondeos, tiene implicaciones reales en las expectativas y decisiones de un electorado que tiende a ser cada vez más volátil e impredecible. Sobredimensionar mediáticamente el aspecto emocional de la información puede generar altos niveles de manipulación electoral, con la respectiva desconfianza hacia las instituciones electas, poniendo en riesgo la gobernabilidad y estabilidad de la democratización.

Bibliografía

- Abelson, R.P., D.R. Kinder, M.D. Peters y S.T. Fiske (1982), “Affective and semantic components in political person perception”, *Journal of Personality and Social Psychology*, núm. 42.
- Bartels, L. (2000), “Partisanship and voting behavior, 1952-1996”, *American Journal of Political Science*, núm. 44.
- Beltrán, U. (2007), “Contextos institucionales y decisiones individuales: Cuarta Encuesta Nacional CIDE-CSES”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. I, primer semestre, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- Berelson, B., P.F. Lazarsfeld y W. McPhee (1954), *Voting*, University of Chicago Press, Chicago.
- Blumler, J.G. y D. McQuail (1969), *Television in politics: Its uses and influence*, University of Chicago Press, Chicago.
- Brader, T. (2006), *Campaigning for Hearts and Minds. How emotional appeals in political ads work*, The University of Chicago, Estados Unidos.
- Brians, C.L. y M.P. Wattenberg (1996), “Campaign issues knowledge and salience: comparing reception from TV commercials, TV news, and newspapers”, *American Journal of Political Science*, núm. 40.
- Brosius, H. y H.M. Kepplinger (1990), “The agenda-setting function of television: Static and dynamic views”, *Communication Research*, núm. 17.

- Budge, I. et al. (2001), *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors and governments 1945-1999*, (fotocopia).
- Cain, Bruce E., D. Roderick Kiewiet y Carole J. Uhlaner (1991), "The acquisition of partisanship by Latins and Asian Americans", *American Journal of Political Science*, núm. 35.
- Casel, Carol A. (1993), "A test of Converse's theory of Party Support", *Journal of Politics*, vol. 55, núm. 3.
- Chaffee, S.H. y S.M. Yang (1990), "Communication and political socialization", en O. Ichilov (coord.), *Political socialization, citizenship education, and democracy*, Teachers College Press, Nueva York.
- Chaffee, S.H. y Hockheimer (1985), "The beginning of political communication research in the Unites States: Origins of the 'limited effects' model", en Rogers E.M. y F. Balle (coords.), *The media revolution in America and in Western Europe*, Norwood, Nueva Jersey.
- Colomer, J.M. (1995), "La incertidumbre de la democracia", *GAPP*, núm. 4, septiembre-diciembre.
- Converse, P.E. (1976), *The dynamics of party support: Cohort analyzing party identification*, Sage, Beverly Hills, California.
- (1975), "Public opinion and voting and voting behavior", en F. Greenstein y N. Polsby (coords.), *Handbook of political science*, vol. 4, Addison-Wesley, Reading MA.
- (1964), "The nature of belief systems in mass publics", en D. Apter (coord.), *Ideology and discontent*, Free Press, Nueva York.
- Cox, G. (1997), *Making votes count*; en español, CUP (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.
- Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Aguilar Ediciones, España.
- Dreyer, E.C. (1971), "Media use and electoral choice: Some political consequences of information exposure", *Public Opinion Quaterly*, núm. 35.
- Elliott, P. (1974), "Uses and gratifications research: a critique and a sociological alternative", en P. Elliott, *The uses of mass communications: current perspectives on gratifications research*, B.H., California.
- Erikson, R.S. y K.L. Tedin (2001), *American public opinion: Its origins, content, and impact*, 6a. ed., Longman, Nueva York.

- Fiorina, M. P. (1981), *Retrospective voting in American national elections*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Ghanem, Salma (1997), "Filling in the Tapestry: The Second Level of Agenda Setting", en M. McCombs, D. Shaw y D. Weaver (coords.), *Communication and Democracy*, LEA, Nueva Jersey.
- Gimpel, James G. (2003), *Cultivating Democracy: Civic Environments and Political Socialization in América*, USA BIP, Washington, D.C.
- Glass, D.P. (1985), "Evaluating presidential candidates: Who focuses on their personal attributes?", *Public Opinion Quarterly*, núm. 49.
- Granberg, D. y E.E. Brent (1980), "Perceptions of issues positions of presidential candidates", *American Scientist*, núm. 68.
- Guerrero, M.A. (2003), "¿Qué es la comunicación política? Ensayo de un modelo", *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 5, otoño-invierno, Universidad Iberoamericana.
- IBOPE (2003), "El universo de los medios. Ratings e inversión publicitaria en 2003", en [www.ibope.com.mx/hgxpp001.aspx?1,1,62,O,S,OMNU;E;13;6;MNU](http://www.ibope.com.mx/hgxpp001.aspx?1,1,62,O,S,OMNU;E;13;6;MNU;);
- Iyengar y Kinder (1987), *News that matters: Television and American opinion*, University of Chicago Press, Chicago.
- Iyengar, S. y A.F. Simon (2000), "New perspectives and evidence on political communication and campaign effects", *Annual Review of Psychology*, núm. 51.
- Jara, R. y A. Garnica (2007), *¿Cómo la ves? La televisión mexicana y su público*, IBOPE/ AGB.
- Jasperson, A. et al., (1998), "Framing and the public agenda: media effects on the importance of the federal budget deficit", *Political Communication*, núm. 15.
- Katz, E., J.G. Blumner y M. Gurevitch (1974), "Utilization of mass communication by the individual", en *The uses of mass communications: current perspectives on gratifications research*, BH, California.
- Katz, E. y P. Lazarsfeld (1955), *Personal influence: the part played by people in the flow mass communications*, Free Press, Nueva York.
- Klapper, J.T. (1960), *The effects of mass communication*, Free Press, Nueva York.
- Kuklinski, Jim (coord.) (2002), *Thinking about Political Psychology*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Lang, K. y S.M. Lang (1959), "The mass media and voting", en E. Burdick (coord.), *American voting behavior*, Free Press, Glencoe, IL.
- Lawson, C. y A. Moreno (2007), "El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio de opiniones durante la campaña presidencial", *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. I, primer semestre.
- Lazarsfeld, P.F., B. Berelson y G. Gaudet (1944), *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential election*, Columbia University Press, Nueva York.
- Lupia, A. (2002), "Who can persuade whom?: implication from the Nexus of Psychology and Rational Choice Theory", en Kulinski, J. (coord.), *Thinking about Political Psychology*, Cambridge University Press, WN, Nueva York.
- McCombs, M. (1996), "Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo", en J. Bryant, *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*, Paidós, Barcelona-México.
- McCombs, M.E. y D.L. Shaw (1972), "The agenda setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, núm. 36.
- McCombs, M., D.L. Shaw y D. Weaver (1997), *Communication and democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, LEA, Mahwah, Nueva Jersey.
- McQuail, D. y M. Gurevitch (1974), "Explaining audience behavior: three approaches considered", en J.G. Blumner y E. Katz, *The uses of Mass Communications. Current Perspectives on Gratifications Research*, SAGE Publications, BH, California.
- Miller, W. (1991), "Party Identification, Realignment, and Party Voting: Back to the Basic", *American Political Science Review*, núm. 85.
- Moreno, A. y P. Méndez (2007), "Identificación partidista en las elecciones presidenciales de México: 2000 y 2006", *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. I, primer semestre.
- Norris, P. (2004), *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Nueva York.
- O'Keefe (1975), "Political campaigns and mass communication research", *Political Communication. Issues and Strategies for Research*, SAGE Publications, California.
- Oskamp, S. (2004), *Attitudes and Opinions*, LEA, Nueva Jersey.

- Parás, P. y C. López (2007), “Auditoría de la democracia: México 2006”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. I, primer semestre, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- Popkin, S. (1976), “Comment: What have you done for me lately? Toward and investment theory of voting”, *American Political Science Review*, núm. 70.
- Riker, W. (1993), *Agenda Formation*, The University of Michigan Press.
- Rodríguez A. y M. Carlos (2005), “Complejizando la comunicación política. Apuntes teóricos sobre la construcción de la agenda política y los incentivos institucionales de la votación estratégica”, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 9, otoño-invierno, Universidad Iberoamericana, México.
- (2003), “Cuba 1940-1952: una democracia presidencial multipartidista. Un estudio de estrategias, coordinaciones y exclusiones electorales”, tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Rogers, E.M. (2004), “Theoretical Diversity in Political Communication”, en Lynda Lee Kaid, *Handbook of Political Communication Research*, LEA, Nueva Jersey.
- Rosengren, K.E. (1974), “Uses and gratifications: a paradigm outlined”, en J.G. Blumner y E. Katz, *The uses of Mass Communications. Current Perspectives on Gratifications Research*, SAGE Publications, BH, California.
- Sarsfield, R. (2007), “La racionalidad de las preferencias políticas en México: opinión pública y comportamiento electoral”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. I, primer semestre, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- Scheufele, D.A. (2000), “Agenda-setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication”, *Mass Communication & Society*, núm. 3.
- Secretaría de Gobernación (2005), *III Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México.
- Weaver. D.H. (1996), “What voters learn from media”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 546, *The Media and Politics*.

- Weaver, D., M. McCombs y D.L. Shaw (2004), “Agenda-Setting Research: issues, attributes, and influences”, en Lynda Lee K., *Handbook of Political Communication Research*, Mahwah, Nueva Jersey.
- Whitehead, L. (2002), *Democratization. Theory and experience*, Oxford University Press, Nueva York.
- Wolton, D. (1995), “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Jean-Marc Ferry *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Zaller, J. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, Nueva York.

El conflicto y la negociación en la percepción de los usuarios del agua en la cuenca Lerma-Chapala, 1999-2004

*Sergio Vargas Velásquez**

Las percepciones sociales respecto al agua tienen repercusiones políticas profundas en la medida en que logren expresarse a través de algún actor político. Estos actores normalmente se confrontan siguiendo su propia concepción de lo que consideran que piensa y desea la población, pero en muchas ocasiones se construye un desfase entre los grupos sociales y sus representantes. Aquí se exponen evidencias del cambio en los valores ambientales en la cuenca Lerma-Chapala que implican un desfase con importantes consecuencias políticas, además de las que esto tiene sobre el mismo medio ambiente y la gestión del agua en una situación de conflicto.

Palabras clave: agua, conflicto, opinión pública, cuenca Lerma-Chapala, cuencas hidrográficas, grupos sociales.

*Water user's perception of conflict and negotiation
in the river basin Lerma-Chapala, 1999-2004*

Social perceptions about water have deep political repercussions if they are expressed by a political actor. Normally these actors have their own conceptions of people's ideas and wishes, but in many occasions there is a mismatch between social groups and their political representatives. In this article I provide evidence of changes of environmental values in the river basin of Lerma-Chapala with im-

* Investigador en la Subcoordinación de Participación Social del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Correo electrónico: svargas@tlaloc.imta.mx

portant political consequences, not to mention those over the environment and the water management in a conflict situation.

Keywords: water, conflict, public opinion, river basin Lerma-Chapala, hydrographic basins, social groups.

Introducción

En este trabajo se analiza una parte de la información disponible sobre la negociación por la distribución del agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala, con base en las evaluaciones realizadas para definir el criterio de equidad en su distribución, en el transcurso de las negociaciones entre los representantes de los usos y los funcionarios estatales y federales entre 2002 y 2004. Se muestran que, a pesar de la estigmatización de los agricultores de la cuenca media como los más derrochadores y renuentes a la conservación del lago de Chapala, en un porcentaje significativo de ellos existe una percepción favorable a la conservación ambiental del sistema hidrológico, la cual debe ser considerada para el diseño de las políticas públicas del agua.

El conflicto por el agua superficial en esta cuenca es un caso ilustrativo de la manera en que un consejo de cuenca puede cumplir sus funciones como espacio de negociación entre intereses en confrontación. A pesar de los múltiples cuestionamientos a su funcionalidad y neutralidad, representa una de las vías hacia donde nuestro actual arreglo institucional podría encaminar los procesos de concertación y negociación por el agua; aunque tal vez no sea la ruta más deseable, sí resulta ser la más posible.

Aquí se presenta una serie de indicadores que pretenden dar una imagen de la demanda social relativa a la protección del medio ambiente. Más precisamente, la preocupación por la recuperación del lago de Chapala y el río Lerma. Para enmarcar esta investigación, se exponen primero algunas ideas de la manera en que las percepciones por el agua están determinadas por las relaciones de competencia y conflicto entre sus usos, a través de un proceso de construcción social. En la siguiente sección se presenta un panorama general de la situación de la cuenca y las bases del reciente conflicto por el agua superficial. En seguida se analizan algunos datos derivados de dos evaluaciones

realizadas para el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, con base en las cuales se definieron ciertos parámetros para diseñar el nuevo acuerdo de distribución de aguas superficiales, signado en diciembre de 2004.

La construcción social de los conflictos por el agua

Entre los investigadores involucrados en el estudio de las problemáticas ambientales que dominan el escenario de las políticas públicas, sobresale la apreciación de que la sola perspectiva de la ciencia es insuficiente para definir de manera incontrovertible y precisa las características y posibilidades de uso de los recursos naturales (Lezama, 2004, 277). Las razones de esto son claras. En primer lugar, el conocimiento científico es en sí mismo muchas veces ambiguo y controvertible; su naturaleza misma es la de poder ser analizado y cuestionado de manera continua, además de que usualmente es capaz de generar diversos escenarios posibles para el manejo de los recursos naturales. En segundo lugar, el conocimiento científico no incluye las preferencias y valores de aquellos que son afectados o beneficiados por los productos y resultados de las decisiones en el manejo de los recursos naturales, ya que supone un principio de neutralidad valorativa en sus resultados.

Cuando se analiza la factibilidad de una opción de manejo de un recurso respecto a otra, se requiere de la suficiente información sobre las posibles consecuencias de cada una de las alternativas –las cuales, por sí mismas, pueden ser difíciles de caracterizar científicamente–, así como de las posibles confrontaciones de intereses y valores que cada alternativa implica; esta unidad entre lo que es la caracterización de la manera en que el recurso natural se comporta y lo que la sociedad desea o está dispuesta a hacer, debería ser siempre una unidad indisoluble para la gestión ambiental. Es por esto que para integrar los valores, intereses y expectativas sociales respecto al uso de un determinado recurso en las decisiones de gestión, se requiere de la participación de las personas cuyos intereses y valores pueden o están siendo afectados por las distintas opciones de gestión del recurso, y éstos, a su vez, deben ser capaces de conocer el proble-

ma ambiental y las consecuencias de sus acciones y preferencias sobre los recursos, a pesar de su posible complejidad técnica. Este proceso requiere de la difusión, comunicación y diálogo entre los tomadores de decisiones y los afectados, ante lo cual sólo recientemente se han empezado a sistematizar los procedimientos para lograrlo.

Durante mucho tiempo, los estados nacionales implementaron políticas de Estado definidas en la práctica de manera unilateral. Muchas grandes presas, canales, sistemas de riego, entre otros proyectos de desarrollo, se llevaron a cabo sin ningún proceso deliberativo con la sociedad. Cuando en México, como en la mayoría de los países, el manejo del agua era sólo prerrogativa del gobierno federal, resultado de un proceso de la centralización de la política del agua, no se requería de la consulta pública, e incluso, se obviaba la negociación con las partes: no se hacía política pública, sino política de Estado. En muchos casos estos intereses y valores resultaban tan obvios para el régimen que regulaba el uso de los recursos naturales, que los organismos gubernamentales actuaban en su nombre, aun sin la certeza de que su acción estaba de acuerdo con las necesidades, preocupaciones o percepciones de los beneficiarios o afectados directos.

La historia de los usos del agua muestran las distintas facetas que asumió el régimen político en nuestro país para controlar y dirigir a los grupos sociales involucrados (Aboites, 1998; Vargas y Sánchez, 1996; Wionzcek, 1982, 394-409) sin que existiera 'democracia ambiental' (Mason, 1999, 274). Esto ocurrió principalmente durante el periodo histórico en que el Estado tuvo que asumir la construcción de la gran infraestructura para garantizar el abasto de agua, conocido como la etapa de la gestión de la oferta. Este periodo se considera ya clausurado en la actualidad, en tanto que en un número importante de cuencas hidrológicas toda el agua disponible para necesidades humanas está siendo utilizada o repartida para los usos humanos¹ (Keller,

¹ El término inglés utilizado en la literatura especializada es el de *river basin closure*, el cual no implica que la cuenca hidrológica deje de aportar agua, transformándose en una cuenca endorreica, sino que toda el agua disponible ya está asignada, dejando poco o nada sin intervención humana o repartida para alguna de sus necesidades, como ocurre en México en las cuencas Lerma-Chapala, Bravo, Balsas, Valle de México, entre otras más.

Keller y Davids, 1998, 145-163), y lo que se requiere desarrollar ahora es un modelo de gestión de la demanda, fundamentada en la necesidad de hacer un mejor uso del agua que ya se está aprovechando, evitando o reduciendo las alteraciones al ciclo hidrológico. En esta nueva etapa en el uso del agua, la participación social no sólo es una meta normativa de la democracia, también es un requisito para llevar a cabo decisiones racionales en situaciones en las que se debe evaluar la incertidumbre de las consecuencias de cada toma de decisión, convirtiéndose esto en parte de la misma gestión del recurso (Stoll-Kleemann y Welp, 2006, 377). Esto debido a que la falta de procesos deliberativos en torno a las políticas públicas del agua se expresa en mayores y cada vez más intensos conflictos en torno a este recurso.

El conocimiento científico de un determinado problema social o ambiental no se traduce necesariamente en acciones para revertir el problema. Primero tiene que ser reconocido ante la sociedad como tal, y también debe pasar por una serie de procesos sociales que deben ser explicados. A veces éstos asumen la forma de conflictos ambientales. En otras situaciones, a pesar de su gravedad, no existe la conciencia sobre ellos, o ésta es totalmente contradictoria con la percepción del problema desde la investigación científica. En muchas situaciones ambientales de grave deterioro, la falta de una percepción y respuesta social se conjuga con el desinterés de los actores gubernamentales para actuar; en otras más es la acción social la que empuja a una acción pública. Esta acción social está fundamentada en sus representaciones sociales del ambiente y su percepción del deterioro ambiental. La importancia de la subjetividad social respecto a los recursos naturales, a veces asumida como cultural, expresa la manera en que cada sociedad valora en forma muy distinta la naturaleza y el ambiente y, por tanto, actúa.

En las últimas décadas se ha empezado a construir un nuevo enfoque de gestión que busca reconocer la complejidad de la problemática del agua, así como también la necesidad de llevar a cabo procesos de gestión que involucren de diversas maneras a los grupos de interés por el recurso. Este enfoque ha desembocado en los postulados de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) (Agarwal *et al.*, 2004), la cual asumió los cuatro principios de la conferencia de Dublín de

1992: el agua es un recurso finito, se requiere de la participación social para su manejo descentralizado, un enfoque de género para reducir la inequidad social y, el muy controvertido principio del agua como bien económico. La GIRH ha incidido sustancialmente en el abandono del enfoque de gestión de la oferta de agua, para empezar a configurar un enfoque de gestión de la demanda de agua con base en herramientas de regulación económica, teniendo como unidad de gestión a las cuencas hidrológicas. Al señalar la importancia que tiene la participación social en la gestión del agua, remarca la necesidad de comprender las percepciones sociales como elementos importantes sobre los que hay que trabajar para lograr políticas públicas con un enfoque integrado. Sin embargo, este enfoque de gestión no cuenta con un mapa de ruta para implementar sus principios.

En México, a partir de 1990 se inicia la transformación en la política del agua, para pasar de un modelo de gestión centralizada de la oferta, a otro, todavía en proceso, de gestión descentralizada de la demanda con base en cuencas hidrológicas. Siguiendo los principios de la GIRH, que quedaron incorporados en la reforma a la ley de 2004, la participación social se incorporó como un elemento muy importante para la gestión del agua por cuenca hidrológica, en tanto se considera fundamental contar con el apoyo de la sociedad para financiar, operar y mantener a escala local y regional los sistemas hídricos, así como dirimir los conflictos por el recurso hídrico.

La participación social fue acotada desde la Ley de Aguas Nacionales de 1992, a los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, los cuales se implementaron con un enfoque muy limitado de “arriba hacia abajo”, dejándole a estas instancias sólo funciones de carácter consultivo, pero que han permitido emprender la incorporación de la sociedad y la extensión de la discusión sobre la problemática del agua fuera del ámbito estrictamente tecnocrático; en algunos casos han sido el espacio para la resolución de conflictos. A más de 15 años de iniciado este proceso, todavía se observan muchas limitaciones y riesgos para la consolidación de la participación social, además de que en los últimos años han surgido movimientos sociales que cuestionan de forma abierta el actual arreglo institucional, por un lado, y por el otro persiste entre distintos actores gubernamentales la percepción de que

el gobierno federal debe seguir reteniendo el control de distintas políticas, limitando lo más posible los procesos deliberativos con la sociedad. De igual manera, siguen ausentes los mecanismos modernos de resolución de conflictos. Otro problema es que los espacios de representación a escala de cuenca difícilmente expresan la diversidad social de las grandes regiones hidrológicas, resultando muy difícil el flujo de información y comunicación hacia la sociedad civil.

La cuenca Lerma-Chapala fue la primera región hidrológica en contar con un acuerdo de distribución del agua superficial, definido de forma exclusiva con el trabajo de un grupo técnico en su primera versión de 1991. Después, el creciente deterioro de la cuenca llevó a la incorporación de una asamblea de usuarios, en la cual participan representantes de los usos del agua, y con quienes se tuvo que dialogar para encontrar una solución –que no es definitiva– a la creciente escasez por la sequía, e impulsar un proceso deliberativo de acuerdo con nuestra cultura política nacional, en donde el actor gubernamental federal sigue dominando el escenario.

La problemática de la cuenca Lerma-Chapala

La cuenca Lerma-Chapala se ubica en el centro occidente de México. Abarca 54 300 km² y cruza cinco estados (Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y México) con una superficie que representa 3% del territorio nacional. En ella se asienta uno de cada 10 mexicanos: la cuenca es la fuente del agua para alrededor de 16 millones de personas: 11 millones en la misma cuenca y 2 millones para cada una de las ciudades de Guadalajara y México, servidas a través de sendos trasvases. El proceso de urbanización continúa y, hacia el año 2000, 50% de los habitantes de la cuenca se concentraba en 27 ciudades de más de 50 mil habitantes. El suministro de agua a las poblaciones y el aprovechamiento de los recursos hídricos ha sido soporte del desarrollo socioeconómico de esta región; la producción industrial y agrícola per cápita, por ejemplo, es superior a la media nacional. Con más de 6 400 industrias de diversos giros, en la cuenca se genera poco más de la tercera parte de la producción industrial nacional de transforma-

ción; el hecho de que en ella se ubiquen una de cada ocho hectáreas bajo riego y también una de cada ocho hectáreas dedicadas a la agricultura de temporal con que cuenta el país, indican su papel primordial para el sector agrícola; asimismo, 20% del comercio nacional se concentra en esta región (Güitrón, 2005, 248).

En varias de las subcuencas que conforman la cuenca Lerma-Chapala, las necesidades humanas de agua superan la oferta natural de agua superficial y subterránea. La falta de agua para satisfacer las necesidades en la región provoca severos conflictos entre usuarios² y los niveles de contaminación limitan aún más la posibilidad de aprovechar el agua en otros usos productivos, a pesar de lo cual los niveles actuales de eficiencia en la cuenca se aproximan a los valores nacionales que oscilan en el sector agrícola entre 33 y 55%, en tanto que en las ciudades su valor fluctúa entre 50 y 70% (Conagua, 2007). Los recursos hídricos se encuentran en la actualidad en el límite de su aprovechamiento. Extraer más agua superficial o subterránea en cualquier punto de la cuenca implica, de manera necesaria, afectar aprovechamientos establecidos aguas abajo –reconocidos oficialmente a través de un título de concesión, por lo que se considera también una cuenca sobreconcesionada³–, o a los que comparten los recursos renovables de los acuíferos que ahí se localizan. Esto ha puesto en riesgo el desarrollo alcanzado en la región y la conservación del lago de Chapala, en cantidad y calidad. La relación entre el uso del agua contra el agua disponible es 109%, lo que significa que hay más consumo de agua que líquido disponible por las lluvias cada año. En cuanto a su escasez, la disponibilidad natural media del agua per cápita es 882 m³ por año (Mollard *et al.*, 2005), lo que la ubica en un muy bajo nivel de disponibilidad y en estrés hídrico.⁴

² A mediados de la década de 1950 se redujo considerablemente el escurrimiento en toda la cuenca, lo que generó un intenso conflicto entre sus distintos usuarios y gobiernos estatales y federal, a partir del cual varios estudios han tratado de caracterizar las disputas por el agua (Mollard y Vargas, 2005; Caire, 2005).

³ Existen varias estimaciones no oficiales, las cuales afirman que existe un volumen concesionado mayor que el que la cuenca puede aportar.

⁴ A nivel nacional, México pasó de una disponibilidad de 18 035 m³/habitante al año en 1950, a tan sólo 4 416 m³/habitante al año en 2006, que lo ubica poco arriba al límite definido como estrés hídrico (Conagua, 2007, 28).

Durante la última década, los conflictos por el agua se han generalizado en la cuenca Lerma-Chapala, lo cual es explicable de manera parcial por la aparición de un periodo de años anormalmente seco que ha reducido la disponibilidad de agua y llevado a restringir el acceso en varios usos. Otra razón muy importante es el rápido crecimiento de la demanda para todos los usos, sin las debidas consideraciones ambientales. La situación de escasez ha llevado a la formación de posiciones contrapuestas tanto en el ámbito gubernamental como entre los propios usuarios del agua respecto a cómo distribuir de manera equitativa las consecuencias de la escasez de agua superficial. La controversia principal opone a agricultores de aguas arriba, localizados en su mayoría en el estado de Guanajuato –en la cuenca media–, y a los defensores del lago de Chapala, río abajo, en el estado de Jalisco; los agricultores de subsistencia de la cuenca alta han permanecido al margen del conflicto a nivel de cuenca, ya que han estado inmersos en su propia problemática socioambiental (Vargas, 2007b).

Debido a una sequía, el lago perdió más de 80% de su volumen entre 1990 y 2003, lo cual llevó a la movilización por la defensa de este emblemático cuerpo de agua para los habitantes de Guadalajara. Por un lado, se encuentra ahí una sociedad civil consolidada en torno a los problemas ambientales, la cual se ha movilizó desde la década de 1950 por la protección del lago de Chapala, oponiéndose a más infraestructura y extracciones que lo afecten. Por otro lado, la Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda área metropolitana más importante del país por la magnitud de su población y su actividad económica, que demanda un importante volumen de agua de la cuenca. A través de un trasvase del lago de Chapala, cubre 60% de sus necesidades para uso urbano-industrial, siendo el agua más barata a la que tiene acceso, ya que la subterránea o proyectos alternativos –como es el caso del abastecimiento de la cuenca del Río Verde– resultan más costosos y conflictivos. Si bien los ecologistas y el gobierno de Jalisco han coincidido en querer sostener el nivel del lago lo más alto posible, en otras ocasiones se han sostenido posiciones contrapuestas.

Ante la crisis de fines de la década pasada, la respuesta del gobierno federal a través de la Comisión Nacional del Agua fue garantizar el abasto a Guadalajara a través de la realización de trasvases de

agua de las principales presas hacia el lago –el primero en 1999–, reduciendo así el volumen asignado a los agricultores de riego, ubicados principalmente en la cuenca media, aguas abajo de las presas Solís, Tepuxtepec y Allende; lo cual se llevó a cabo sin compensación por el volumen cedido. Por ser la entidad con mayor superficie de riego, el gobierno de Guanajuato asumió la representación y defensa de los intereses de los agricultores, como lo había hecho décadas atrás, y como ya lo había hecho Vicente Fox durante su gestión como mandatario estatal. La posición federal fue en cierto momento tajante, e incluso el secretario de medio ambiente, Víctor Lichtinger, llegó a plantear la declaración de emergencia ambiental, la cual le hubiera dado todo el control de la situación al gobierno federal.

Sin embargo, desde principios de la década de 1990, la disputa por el agua ya es parte del forcejeo político entre gobiernos estatales con el federal, agricultores contra ambientalistas y usuarios urbano-industriales. La creación del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, con una representación de usuarios, y la transformación de nuestro régimen político que hace cada vez más difícil la toma de decisiones unilaterales, llevó a que se planteara una nueva negociación entre 2002 y 2004 en el seno del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. La negociación se inició en 2002 y terminó en 2004 con la firma de un nuevo reglamento.

Durante esta negociación el Grupo de Ordenamiento y Distribución del Consejo de Cuenca solicitó al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua que realizara diversas evaluaciones que permitieran encontrar las bases para la negociación, así como la elaboración del modelo hidrológico con toda la información hidrológica disponible. Con la participación de equipos técnicos de los distintos estados, se llevó a cabo la evaluación ambiental y social de varias alternativas de distribución del agua, de acuerdo con los escenarios que surgieron del modelo hidrológico de la cuenca. Entre las actividades se realizaron dos encuestas. Ambas con objetivos específicos para evaluar el impacto social y ambiental de las alternativas de distribución del agua, pero de las cuales es posible deducir los valores, percepciones y expectativas que tienen los habitantes urbanos y los agricultores de la cuenca.

A pesar de la recuperación del nivel de agua del lago de Chapala por las lluvias extraordinarias durante 2003-2007, se prevé la permanencia de los desacuerdos entre las partes interesadas respecto a cómo mejorar la distribución del agua superficial y la manera de resolver las disputas por el recurso entre sus distintos usos (Vargas y Mollard, 2005, 248). Pero la expectativa está en que se logre engendrar un nuevo arreglo institucional capaz de incorporar procesos de negociación de intereses por el agua.

Las posiciones encontradas

Las posiciones expresadas por distintos actores sociales y gubernamentales en torno al problema del trasvase y de la distribución del agua en la cuenca durante el proceso de negociación, se pueden condensar en términos generales en: la falta de diálogo entre los actores para tener apreciaciones sobre otros puntos de vista y las diversas afectaciones, problemas y conflictos específicos en la cuenca. Los actores entrevistados mantienen una posición constante, mostrando la falta de información específica sobre la posición de los demás actores.

De esta manera, los agricultores rechazan unánimemente y de forma casi homogénea los trasvases y la forma en que se 'impuso' su participación, aunque haya diferencias regionales interesantes. La capacidad de los grandes agricultores del centro de la cuenca –muchos de ellos articulados a la agricultura de agroexportación–, quienes ocupan todos los espacios de representación en el Consejo de Cuenca, perciben una relación de inequidad en cuanto que todo el costo de la escasez lo deben pagar ellos. Su representación ha señalado en estos años varias opciones y compensaciones para lograr esa transferencia de agua hacia el lago y otros usos. La idea de que el agua de riego es necesaria para que los agricultores produzcan alimentos –los cuales son pagados a muy bajos precios debido a una política agrícola que los castiga–, refuerza esta idea de inequidad (Medina, 2004).

Los grupos ecologistas presentan dos posiciones: una en la que les interesa mantener el lago, aunque reconocen las necesidades de los agricultores, pero se basan en argumentos de dinámica natural de la

cuenca y están en contra del manejo artificial de ésta. Otro grupo de ecologistas aparece defendiendo una posición radical sobre la defensa del medio ambiente, sin tomar en cuenta a los agricultores y solicitando que “no se discuta con ellos” (Murillo, citado en Vargas *et al.*, 2004).

En cambio, los actores gubernamentales se encuentran insertos en una tensión casi permanente entre los niveles federal y estatal, principalmente, y el municipal de manera importante pero no estructurada todavía en la problemática de toda la cuenca. El peso del gobierno federal en las decisiones poco a poco se ve cuestionado con la formación y acción de las hidrocracias, las cuales en la práctica, y jurídicamente, buscan influir más en la gestión del agua de sus entidades. Esta tensión ya ha sido analizada en otros trabajos (Wester, 2008; Mollard y Vargas, 2005b), situación que con seguridad se transformará con la consolidación de la antiguas gerencias regionales de la Conagua en Organismos de Cuenca.

La consulta a través de las encuestas

La inclusión de las expectativas y aspiraciones de los usuarios del agua en la política de distribución del líquido en una cuenca es un proceso que puede ser muy complejo y contradictorio como son los intereses por el agua. Sin embargo, resulta fundamental considerar las posibles reacciones de la base social respecto a las decisiones de política pública, más allá de lo que la representación de los usos del agua en los consejos de cuenca, de fuerte carácter corporativo, pueda ofrecer en el proceso de negociación por el recurso. La manera en que se desarrolló en esta cuenca es una posibilidad ante la magnitud y complejidad de ésta, sin que se pierda en perspectiva la necesidad de impulsar procesos deliberativos en el ámbito local en un futuro. La realización de dos encuestas funcionó como un mecanismo de consulta y de insumos para construir el criterio de equidad que el modelo hidrológico de la cuenca es incapaz de dar por sí mismo.

Los resultados de ambas encuestas ejemplifican este desfase entre la opinión pública y la posición de los actores políticos que no tie-

nen la sensibilidad o las herramientas para identificar los valores y expectativas de la población. Cabe señalar que la controversia continúa entre quienes defienden el rescate del lago de Chapala, aunque se tenga como trasfondo la necesidad de contar con agua segura y barata para Guadalajara, y el respaldo a los intereses de los agricultores que no aceptan ningún trasvase más si no hay algún tipo de compensación ni reducciones en su volumen de agua concesionado.

Consideramos que existe un imaginario social, tanto en la población rural como urbana, que ya ha incorporado valores ambientales positivos respecto a la conservación del lago de Chapala. Sin embargo, el camino para hacer que esos valores fundamentales se concreten en prácticas cotidianas entre la población es complejo y de largo plazo. Un arreglo institucional que no da las señales adecuadas a los usuarios del agua, un sistema político que lo procesa a su propia manera, y un vacío informativo con datos confiables, son los elementos centrales para un proceso que requiere perfeccionar su gobernabilidad.

Se puede considerar que las dos encuestas llevadas a cabo a finales de 2003 representan un primer referéndum popular a gran escala en materia de protección del medio ambiente en la cuenca, y tal vez respecto al agua en el país. Los resultados por estado abren una primera discusión sobre varias hipótesis que pueden explicar la especificidad de cada uno de ellos.

La primera encuesta se basó en el método de la valoración contingente,⁵ y se aplicó a una muestra de la población representativa de las partes alta media y baja de la cuenca, incluyendo la ciudad de Guadalajara. Aquí no analizamos el valor económico asociado al rescate del lago, resultado de su aplicación, sino los valores ambientales expresados por este medio. La segunda encuesta, basada en la metodología de análisis de percepción, fue aplicada a una muestra de agricultores con riego potencialmente afectados por los escenarios de distribución del agua superficial, y muestra resultados de igual forma

⁵ La valoración contingente es un método para asignarle un valor económico a los activos ambientales, el cual se considera que refleja las preferencias individuales, bajo el supuesto de "lo que la gente quiere" es lo que está dispuesta a pagar, con el fin de compararlo, en este caso, con el valor económico del agua asignada a la agricultura y producción de alimentos.

contrastantes. Las dos encuestas fueron realizadas como fuente de información para el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala en la evaluación de los escenarios de distribución del agua superficial en el proceso de negociación que ya ha sido parcialmente descrito (Mollard y Vargas, 2004; Güitrón, 2005; Oláiz *et al.*, 2003).

La valoración contingente es una herramienta del análisis económico que estima el valor económico de un bien ambiental, cuando no existe un mercado que lo determine, como sucede con muchos recursos naturales. No entramos en los debates que surgieron respecto a esta metodología, tanto entre académicos como entre los integrantes del Consejo de Cuenca, sino vamos a ver esta encuesta de gran amplitud como una aproximación a un referéndum ambiental.

Se definió para esta encuesta un marco muestral con base en el Censo de Población de 2000, en donde se identificaron las viviendas de acuerdo con dos conglomerados por muestreo al azar. El equipo de encuestadores que realizó el trabajo de campo fue del Instituto Nacional de Salud Pública. La discusión permanente entre los académicos responsables de la encuesta y los expertos del consejo de cuenca llevó a encontrar un procedimiento específico. En particular, decidieron probar la hipótesis de cercanía del lago al delinear dos regiones con diseño muestral equilibrado: la primera cerca del lago (Jalisco y Michoacán) y la otra más lejos de éste. En términos de representatividad, fueron encuestadas la cuenca alta, media, baja y la ciudad de Guadalajara (Cuadro 1).

Se consideró también la división entre municipios urbanos así como rurales de manera representativa. Sin embargo, son pocos los usuarios productivos del agua que de esta manera se incluyeron específicamente en el diseño, por lo que podemos considerar que la encuesta se enfoca a los usos domésticos y, por ende, representa más lo urbano que lo rural. Ese aspecto es congruente con la distribución actual de la población en la cuenca.

El diseño del cuestionario consideró la ubicación de hogares a lo largo de la cuenca, la composición familiar, las fuentes de ingreso por persona y el tipo de vivienda, acceso al agua y si existe un uso productivo de ella. Para evaluar las expectativas de la población urbana respecto al rescate de los cuerpos de agua se tomaron cuatro indicadores: impor-

Cuadro 1. Encuesta a usuarios urbanos.
Número de hogares encuestados por estado

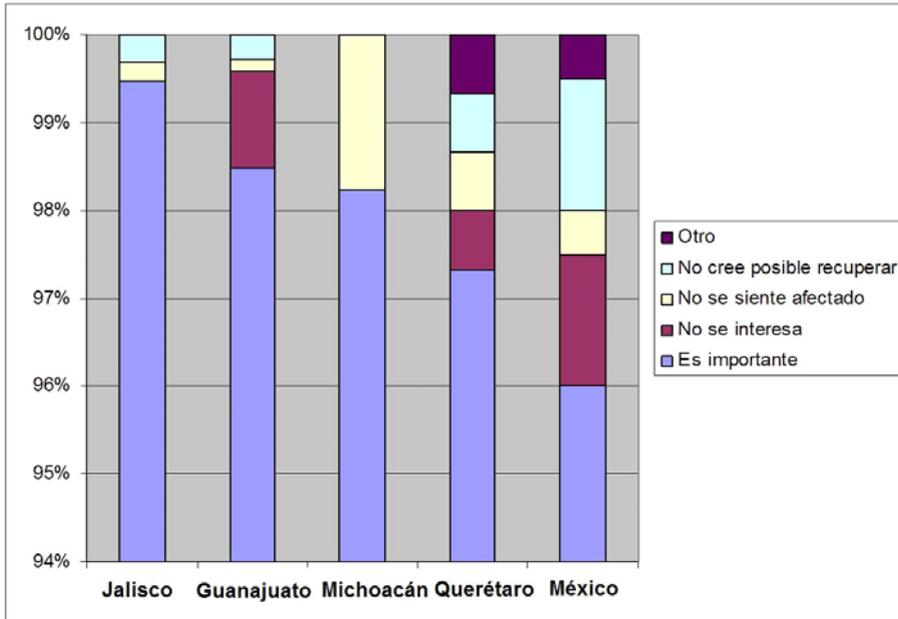
<i>Estados</i>	<i>Cerca del lago</i>	<i>Lejos del lago</i>	<i>Total</i>
Jalisco	926		926
Michoacán	198	27	225
Guanajuato		724	724
México		200	200
Querétaro		150	150
Total general	1 124	1 101	2 225

Fuente: Olais *et al.*, 2003.

tancia de la recuperación en general, disposición a participar en la recuperación, disposición a pagar, y percepción general de la ecología. Cabe precisar que esas opciones incluyen la disposición a pagar por el rescate del lago de Chapala. Una de las solicitudes del Consejo de Cuenca fue añadir el río Lerma en el cuestionario, siguiendo la hipótesis de que la población cercana al lago o al río Lerma pudiera tener expectativas diferentes. De tal manera, se incorporaron preguntas, según un procedimiento clásico en la valoración contingente, como la disposición a pagar: 1. En la zona cerca del lago: para el lago Chapala con un aporte adicional para el río Lerma, y 2. Lo contrario en la cuenca media y alta. Para una comparación de los cinco estados, recuperamos el valor total que es la suma de los valores, el más importante y el adicional sin tomar en cuenta zona cercana y zona lejana.

Algunos resultados son contundentes. Más de 90% de la población en la cuenca considera que es importante recuperar los niveles de los cuerpos de agua. Para el resto de personas que piensan de manera diferente, predomina el desinterés o la creencia de que no es posible rescatarlos. Si Jalisco muestra el nivel de interés más alto, Guanajuato le sigue inmediatamente mostrando el interés de su población en la conservación de la naturaleza, más allá de la politizada controversia con Jalisco (Figura 1).

Figura 1. Porcentaje de personas por estado que piensan que es importante la restauración de los cuerpos de agua



Fuente: Olaiz *et al.*, 2003.

Por sí mismo, tan alto nivel no es motivo de sorpresa, ya que casi cualquier persona prefiere un medio ambiente agradable y sano a un tiradero permanente. La preservación de la naturaleza es también el indicador de la gobernabilidad que cada uno anhela. Como no tenemos referentes históricos, no se puede evidenciar alguna evolución, pero se puede plantear la hipótesis de que dos o tres décadas atrás prevalecía una opinión pública menos preocupada por la salud de los cuerpos de agua, como se muestra en discursos públicos y justificaciones de obras de la época.

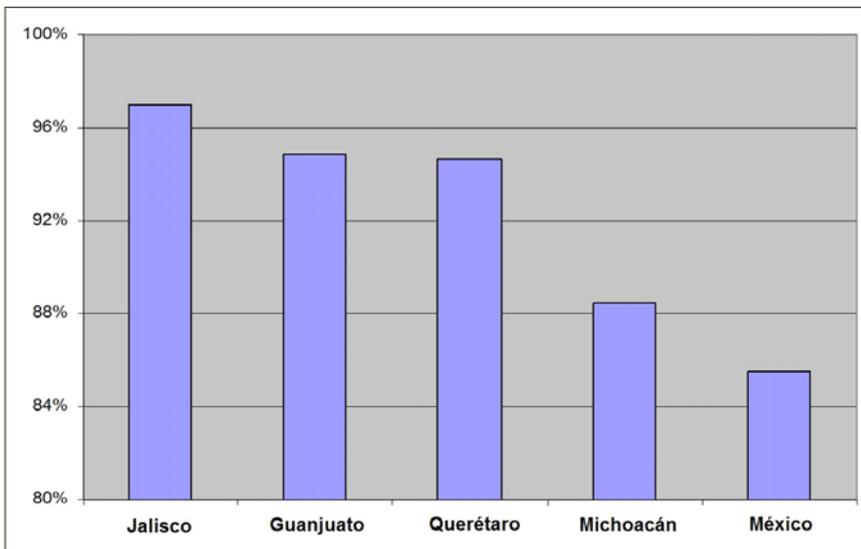
Los indicadores que descansan sobre una participación activa de los ciudadanos son más interesantes. Así, 90% de la población en promedio está dispuesto a disminuir su uso, incluso el productivo. En el caso del uso productivo, de los 2 225 hogares encuestados, se identificaron no más de 47 casos para la agricultura, ganadería, industria y

servicios (que fueron entrevistados como hogares, y no por ser unidades productivas). De los 47 casos, únicamente dos no estuvieron dispuestos a disminuir su uso de agua. Los datos del total de encuestados se muestra en la Figura 2 (Vargas, 2006).

De manera también impactante, 60% de la población está dispuesto a pagar para el rescate del lago. De hecho, el porcentaje real debe ser mayor, ya que no es por desinterés que la gente no quiere pagar, sino por no tener dinero (es cierto para 60% de la población que contestó de tal manera), o porque perciben que es el gobierno el que debe pagar (23% de los que no están dispuestos a pagar) (Mollard y Vargas, 2004).

Estos dos indicadores merecen nuestra atención ya que pueden ser objeto de críticas. Primero, se puede pretender que la gente no piensa realmente pagar, porque el gobierno siempre paga, porque piensan que el gobierno no va a actuar, o porque mucha gente no paga impuestos. Segundo, el importe no es suficiente para rescatar el lago,

Figura 2. Porcentaje de hogares de acuerdo con su disposición a disminuir su uso personal de agua



Fuente: Olaiz *et al.*, 2003.

lo que hace necesario de cualquier manera la participación de los gobiernos. Son críticas válidas en la medida de que no hay una metodología que permita evaluar con exactitud una demanda social. Sin embargo, una cosa cierta es que esa expectativa por el medio ambiente no ha sido apoyada por los gobiernos locales. Al contrario, la gente manifiesta que es debido a la alta politización del asunto que no se toman las decisiones idóneas. La brecha con los políticos es real, como lo evidenciaron los expertos del Consejo de Cuenca que no imaginaban un nivel tan alto de interés por el medio ambiente, así como el resultado de las entrevistas a varios representantes de los grupos sociales y funcionarios de los distintos niveles de gobierno que están involucrados en la gestión del agua en la cuenca (Vargas *et al.*, 2004).

A la par de la encuesta de valoración contingente, la encuesta de percepción socioambiental fue diseñada para evaluar el impacto social de los escenarios discutidos en el Consejo de Cuenca entre los agricultores más afectados. Se aplicó a una muestra de 420 agricultores de riego con agua superficial tanto en distritos como en unidades de riego⁶ en la cuenca media y baja (Vargas *et al.*, 2004). Se seleccionaron los módulos aleatoriamente, tratando de incorporar aquellos que tienen bombeo directo o sistemas mixtos, con aquellos que sólo acceden a agua de presa. Al interior de cada sistema se seleccionaron a los encuestados dividiendo la muestra de acuerdo con su ubicación al principio del canal o al final del mismo, identificándolos a través de mapas parcelarios disponibles y la selección de parcelas. El encuestado correspondió a jefes de unidades de producción, con o sin derechos sobre agua y tierra, esto es, se seleccionaron parcelas en la mayoría de módulos de riego, y quien estuviera produciendo en esas parcelas fue encuestado. En las unidades de riego no fue posible contar con mapas, por lo que la muestra se distribuyó de acuerdo con las localidades.

⁶ Los distritos de riego son los sistemas de gran irrigación manejados por el gobierno federal hasta principios de la década de 1990, cuando se inició su transferencia a organizaciones de usuarios. Se caracterizan por una mayor organización de sus usuarios y un fuerte vínculo con el gobierno federal. En cambio, las unidades de riego son sistemas de pequeña irrigación, históricamente autogestionados por sus propios usuarios, los cuales mantienen una relación organizativa más débil con el gobierno federal, y utilizan más el agua subterránea que la superficial, al contrario de los distritos.

En el análisis se distingue entre la percepción ambiental, que es alta, y los esfuerzos que involucran a los agricultores, quienes no tienen compensación por ser ellos a los que primero se afecta con los trasvases cuando la conservación del lago es en beneficio de toda la sociedad y sobre todo de la población de Guadalajara. Entonces, se ve una distinción con doble razón entre los agricultores de la cuenca baja y media: los de abajo conocen el lago y son también más afectados por las sequías; los de arriba en Guanajuato, en particular en dos distritos, reciben un apoyo moral de parte del gobierno estatal, y están cerca y directamente riegan de las tres grandes presas de la cuenca.

En general existen niveles de información bajos entre la base social de los agricultores, si se considera el proceso de movilización por el agua y la discusión pública respecto a las trasvases de agua de las presas al lago de Chapala. Resulta interesante observar que los distritos ubicados aguas arriba son los que menos información tienen en varios aspectos. Esto puede ser explicado en parte por el papel mediador de sus mesas directivas y el acceso más estable al agua, lo que los hace, en cierta medida, desaprensivos ante el problema de toda la cuenca. En los distritos aguas abajo, 88.7% conoce al lago de Chapala y 72.9% ha oído sobre los trasvases, 83.8% de los agricultores no saben lo que es el Consejo de Cuenca, 61.5% no sabe que existen negociaciones. En contraste, estos porcentajes resultan de 48.8 y 49.4% respectivamente en los distritos 085 y 011. La relación se invierte cuando se refiere a la información que tienen respecto a las movilizaciones y negociaciones por el agua superficial (Cuadro 2).

En el cuestionario se incluyeron las preguntas respecto a la disposición a pagar por la conservación del lago de Chapala y el cauce del río Lerma. Cabe señalar que estas preguntas no fueron aplicadas con los mismos criterios utilizados en la encuesta de valoración contingente, pero tienen un valor indicativo respecto a su disposición a apoyar la conservación ambiental de la cuenca. Es interesante notar que a pesar de la intensa discusión y rechazo manifiesto de los representantes de los agricultores por los trasvases, existe un porcentaje interesante de la base social de los agricultores que manifiesta una posición a favor de la conservación de los ecosistemas lacustres, aunque la mayoría lo percibe como responsabilidad del gobierno federal.

Cuadro 2. Respuestas afirmativas a las preguntas respecto a la información que tienen los agricultores de la situación del agua en la cuenca

	¿Sabe o ha oído mencionar sobre los trasvases al lago?	¿Conoce lo que es el Consejo de Cuenca Lerma Chapala?	¿Sabe si existen negociaciones entre los representantes de los agricultores y los defensores del lago de Chapala?	¿Escuchó acerca de la toma de presa Lomo de Toro y oficinas de Conagua?
Unidades de riego	78.90%	19.70%	22.40%	18.40%
Distritos de Guanajuato (cuenca media): núm. 85 y núm. 11	48.80%	10.10%	36.30%	38.70%
Otros distritos (cuenca baja) núm. 13 (Jalisco), núm. 24, núm. 61, núm. 87 (Michoacán)	88.70%	20.30%	47.50%	19.20%
Total	71.00%	16.20%	38.50%	26.80%

Fuente: Vargas et al., 2004.

En cuanto a la disposición a pagar por el lago de Chapala, 26.8% de los encuestados está dispuesto a aportar alguna cantidad, en tanto que 39.9% lo está dispuesto respecto al río Lerma (Cuadro 3). En estos resultados probablemente influyó el hecho de que durante el año se presentaron numerosas inundaciones. El porcentaje promedio de agricultores con disposición a pagar corresponde a la mitad de los hogares con disposición a pagar.

Otro de los aspectos interesantes es que a nivel de los productores hay cierta disposición a la negociación, ya que no rechazan varias de las opciones que ya han sido presentadas con el objetivo de rescatar volúmenes de agua que pueden ser destinados a sostener el nivel del lago de Chapala. Por ejemplo, 81% estaría dispuesto a ceder algún volumen de agua si le tecnifican la parcela; aunque sólo 34% la cedería en su totalidad, en tanto que el resto de este grupo pretendería conservar un volumen ahorrado para mejorar sus condiciones productivas. El 62.6% está dispuesto a ceder agua sin compensación, lo haría preferentemente a las ciudades, en tanto que para las industrias, este porcentaje baja al 39.1% de los casos.

Respecto a la pregunta de a cambio de qué cedería volúmenes, 41% respondió que por nada, en tanto que el resto lo haría por distintas razones, principalmente por apoyos productivos y mejoramiento de su parcela; sólo 5.8% esperaría una compensación económica en efecti-

Cuadro 3. Disposición a pagar por la conservación del lago de Chapala o el río Lerma

	<i>¿Pagaría para conservar el lago de Chapala?</i>	<i>¿Pagaría para conservar el río Lerma?</i>
Unidades de riego	22.40%	31.60%
Distritos de Guanajuato (cuenca media): núm. 85 y núm. 11	19.00%	35.10%
Otros distritos (cuenca baja) núm. 13 (Jalisco), núm. 24, núm. 61, núm. 87 (Michoacán)	36.20%	48.00%
Total	26.80%	39.90%

Fuente: Vargas *et al.*, 2004.

vo. Respecto a la venta anual de volúmenes, sólo 12.6% estaría dispuesto a hacerlo, lo que evidencia que el agua es percibida más como un bien social que como un bien económico.

Entre los agricultores existe un relativamente alto nivel de percepción positiva respecto a la protección del agua. En cuanto a si el rescate del lago de Chapala puede afectarlos, las posturas divergen según el uso del recurso. Por ejemplo, 56.8% de los agricultores daría agua a una ciudad con escasez sin compensaciones, en tanto que 35.6% de los mismos agricultores afirmó que daría agua a una industria que genera empleos en la localidad (Cuadro 4). Cabe señalar que el agua no es concebida como un bien económico, sino predominantemente como un bien social, no susceptible a su compra o venta, aunque en la región exista un mercado de volúmenes de agua subterránea importante, cuando escasea el agua superficial (Vargas, 2006).

Si se suman todas las alternativas que se les preguntaron a los encuestados respecto a la cesión de volúmenes, con o sin compensación, para otros usuarios agrícolas o para otros usos, se obtiene que 11.4% no está dispuesto a ceder ningún volumen de agua de ninguna

Cuadro 4. Disposición a ceder agua

	<i>Sin apoyo gubernamental, ¿cedería usted agua?</i>		<i>¿Estaría dispuesto a vender un volumen de agua cada año?</i>
	<i>a una industria que genere empleo</i>	<i>a una ciudad con problemas de escasez</i>	
Unidades de riego	27.60%	53.90%	6.60%
Distritos de Guanajuato (cuenca media): núm. 85 y núm. 11	35.70%	56.00%	14.30%
Otros distritos (cuenca baja) núm. 13 (Jalisco), núm. 24, núm. 61, núm. 87 (Michoacán)	39.00%	58.80%	13.60%
Total	35.60%	56.80%	12.60%

Fuente: Vargas *et al.*, 2004.

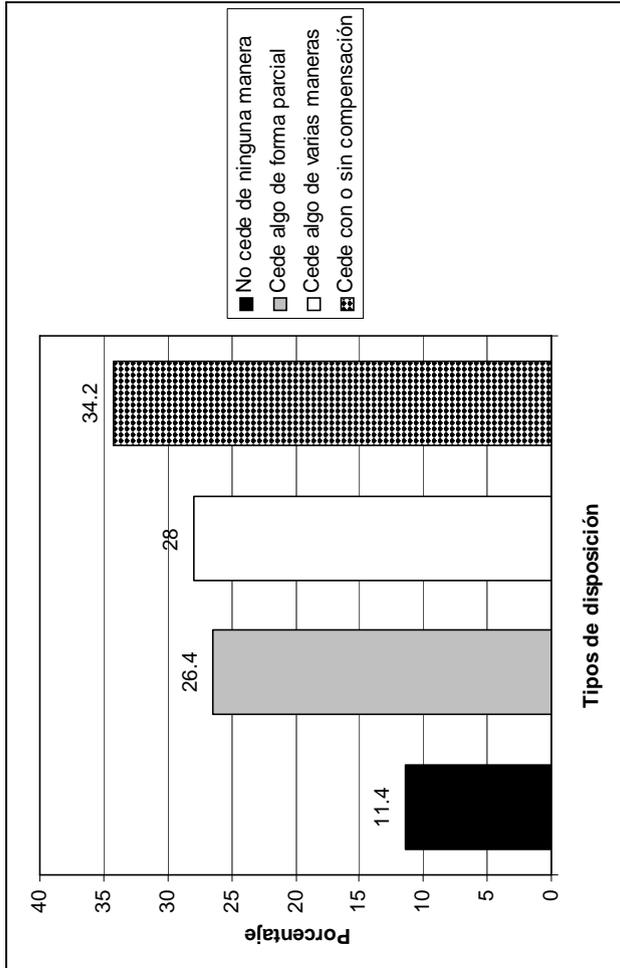
manera, en tanto que el resto lo haría al menos bajo alguna de las modalidades por las que se les cuestionó.

En la encuesta se muestran diferencias importantes en cuanto al tipo y nivel de información con el que cuentan los agricultores. Esto plantea un escenario en el que predomina una gran incertidumbre respecto a los criterios que se siguen para aplicar las políticas de distribución del agua superficial, quedando entre los agricultores la percepción de una gran desigualdad que particularmente los desfavorece. Las entrevistas muestran que en el caso de los distritos de riego sí existe en mayor o menor medida una élite política local que piensa y actúa de manera diferenciada a la mayoría de los agricultores, aunque se debe señalar que muestra un alto grado de involucramiento en la discusión pública, que cuenta con una regular legitimidad ante ellos, y en determinado caso es capaz de movilizar a un número significativo de agricultores bajo la amenaza de que les van a quitar el agua.

En cuanto a su disposición a la movilización por el agua, en la encuesta se les preguntó a los agricultores sobre su participación en marchas y mítines en general, y su disposición a hacerlo respecto a demandas por agua. Ahí resalta el caso de Guanajuato, en donde los sistemas de riego han sido en mayor medida afectados en su disponibilidad por los trasvases.

Hay que señalar que como en muchos procesos sociales de este tipo, la movilización se da con base en lo que la población percibe, no con base en si la información de la que dispone es suficiente. Por ejemplo, sólo 42% sabe que hay negociaciones respecto a la distribución del agua superficial y, paradójicamente, los agricultores de Guanajuato en conjunto saben menos de la existencia de dichas negociaciones que el resto de los agricultores encuestados. De igual manera, hay un sector de agricultores más o menos pasivos ante este proceso, ya que 38.1% sabe quién es el presidente del módulo o unidad de riego, y sólo 28% participó en la elección de su delegado, o por ejemplo sólo 27.6% sabe de la acción realizada por los agricultores en la presa Lomo de Toro; otras acciones son casi desconocidas, tanto las realizadas por la mesa directiva como por los gobiernos estatales o federal (Vargas, 2006).

Figura 3. Disposición a ceder agua entre los agricultores de la cuenca Lerma-Chapala



Fuente: Vargas *et al.*, 2004.

Cuadro 5. Indicadores sobre movilización por el agua

	¿Participaría en mítines en oficinas públicas?	¿Participaría en toma de carreteras?	¿Participaría en toma de presas?	¿Se movilizaría a la capital del estado?	¿Se movilizaría a la Cd. de México?
Unidades de riego	53.90%	31.60%	36.80%	44.70%	39.50%
Distritos de Guanajuato (cuenca media): núm. 85 y núm. 11	64.30%	46.40%	57.10%	62.50%	57.70%
Otros distritos (cuenca baja) núm. 13 (Jalisco), núm. 24, núm. 61, núm. 87 (Michoacán)	53.70%	31.60%	32.20%	57.60%	50.30%
Total	58.00%	37.50%	43.00%	57.20%	51.30%

Fuente: Vargas *et al.*, 2004.

Conclusiones

El conflicto por el agua en la cuenca Lerma-Chapala ha pasado por un largo proceso de construcción, en el que en la percepción de muchos de los grupos se ha ido construyendo durante décadas acerca de la equidad, el papel gubernamental, su concepción de un derecho local al agua y sus conflictos con otros usos o usuarios del recurso. La evaluación de las percepciones de los agricultores reconoce en principio que atrás de una opinión está la historia, una relación de varias décadas entre agricultores y entidades gubernamentales, y la legitimidad de la política del agua está determinada en gran medida por esta historia.

Los indicadores convergen todos para dar la imagen de una importante expectativa para la protección del medio ambiente. En general se muestra la disposición de la población a involucrarse y a pagar por la conservación de los cuerpos de agua, resaltando el caso de los mismos agricultores, quienes a pesar de ser los potencialmente más afectados, también se incluyen en esa demanda social. En este ejercicio de presentación de los resultados se resaltan tres factores que pueden explicar las diferencias reveladas entre los estados y usuarios del agua: la cercanía del lago, la pobreza y las políticas ambientales de los estados. Pero al respecto éstas todavía son preliminares, las cuales tendrán que validarse con estudios futuros. La importancia de la recuperación ambiental es más fácil de interpretar y apoya cualquiera de las explicaciones anteriores. El impacto que tiene la distancia de donde habita el encuestado aparece de manera clara con el más alto nivel en Jalisco. La participación activa parece oponer aquí a los estados con más o menos pobreza, lo que se puede entender, ya que no se puede pedir un mayor esfuerzo a los más pobres por alta que sea su conciencia ecológica. La disposición a pagar, a diferencia de la participación activa, se sobrepone a la distancia con la doble excepción de Guanajuato y del Estado de México.

La población en su totalidad manifiesta valores ambientales positivos a favor del rescate del lago de Chapala y el río Lerma; existe una disposición a participar en el rescate al lado del gobierno, aunque de manera diferencial cuando se trata de los hogares (encuesta de valoración contingente), que en el caso de los agricultores casi 30% en

promedio estaría dispuesto a pagar por el rescate, en tanto que los habitantes urbanos lo harían en alrededor de 60%. Los agricultores no se ubican afuera de estas expectativas, que tiene poca relación con la edad, los ingresos o el nivel educativo.

La transferencia de agua del uso agrícola a otros usos, por lo general urbano-industriales, tiene enormes consecuencias para la gestión del agua. Es vista como una solución técnicamente, y como tal ha sido incorporada en las dos últimas versiones del Programa Nacional Hídrico. Pero como tratamos de mostrar aquí, se puede hacer construyendo puentes de información y diálogo entre los grupos de interés por el agua, estableciendo primero mecanismos de consulta, para después incorporar procesos deliberativos que permitan ir construyendo políticas públicas con participación social.

Bibliografía

- Aboites, Luis (1998), *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.
- Agarwal, Anil *et al.* (2004), *Manejo integrado de recursos hídricos*, GWP, 2000 (*TAC Background Papers*, 4).
- Caire, Georgina (2005), “Conflictos por el agua en la cuenca Lerma-Chapala 1996-2002”, *Región y Sociedad*, vol. XVII, núm. 34.
- Güitrón, Alberto (2005), “Modelación matemática en la construcción de consensos para la gestión integrada del agua en la cuenca Lerma Chapala”, en S. Vargas y E. Mollard (coords.), *Los retos del agua en la cuenca Lerma-Chapala. Aportes para su estudio y discusión*, IRD-IMTA, Jiutepec, Morelos.
- Keller, Andrew, Jack Keller y Grant Davids (1998), “River basin development phases and implications of closure”, *Journal of Applied Irrigation Science*, vol. 33, núm. 2, Frankfurt.
- Lezama, José Luis (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.
- Mason, Michael P. (1999), *Environmental Democracy*, Palgrave Macmillan, Reino Unido.

- Medina de Wit, Raúl (2004), “Participación ciudadana en gestión del agua”, en Marco Antonio Jacobo Villa y Elsa Saborio Fernández (coords.), *La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable*, Porrúa/ UAM, México.
- Mollard, Eric y Sergio Vargas (2005a), “Los conflictos por el agua en la cuenca Lerma Chapala. Casos y tipología”, Quinto Congreso de la AMER, Oaxaca, Oaxaca, del 25 al 28 de mayo de 2005.
- (2005b), “Actores, iniciativas y conflictos en situación de transición política e institucional. Un primer acercamiento a la cuenca Lerma-Chapala”, en Juan Manuel Durán, Brigitte Boehm, Martín Sánchez y Alicia Torres (coords.), *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago II*, El Colegio de Michoacán/ Universidad de Guadalajara, Zamora.
- (2004), “Valores ambientales en la población rural y urbana: implicaciones políticas en el caso del lago Chapala”, en III Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago: agricultura, industria y ciudad. Pasado y presente, del 6 al 8 de octubre de 2004, El Colegio de Michoacán/ Universidad de Guadalajara, Chapala, Jalisco.
- Mollard, Eric, Sergio Vargas y Phillipus Wester (coords.) (2005), *Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. Comparative study on river basin development and management: The Lerma-Chapala Basin, Mexico*, International Water Management Institute/ Universidad de Wageningen.
- Olaiz, Alfonso, Héctor Camacho, Enrique Guillomén, Rabindranath Romero y Juan Sánchez (2003), “Evaluación económica y valoración social de los escenarios del manejo de agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala”, *Anuario IMTA*, Jiutepec, Morelos.
- Stoll-Kleemann, Susanne y Martin Welp (coords.) (2006), *Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management. Theory and Practice*, Springer Berlin Heidelberg, Nueva York.
- Vargas, Sergio (2007a), “Las representaciones sociales de los agricultores de riego en México”, en Sexto Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales A.C., AMER, del 22 al 26 de octubre, Veracruz, Veracruz.

- Vargas, Sergio (2007b), “Agua y sociedad en los sistemas de riego de la cuenca del Alto Lerma”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, El Colegio de Posgraduados.
- (2006), “Gestión integrada del agua en México e institucionalización del enfoque interdisciplinario”, en I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología Sociedad e Innovación, del 19 al 23 de junio, México, en <http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa7/m07p09.pdf>
- Vargas, Sergio y Eric Mollard (coords.) (2005), *Los retos del agua en la cuenca Lerma-Chapala. Aportes para su estudio y discusión*, IRD-IMTA, Jiutepec, Morelos.
- Vargas, Sergio, Eric Mollard, Rabindranath Romero y D. Murillo (2004), *Evaluación social de los escenarios de manejo de agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala*, Informe final del proyecto CP0322, IMTA.
- Vargas, Sergio y M.A. Sánchez (1996), “Las grandes tendencias de la agricultura de riego”, en Roberto Melville y Francisco Peña (comps.), *Apropiación y usos del agua: nuevas líneas de investigación*, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Wester, Phillipus (2008), *Shedding the waters. Institutional Change and Water Control in the Lerma-Chapala Basin, Mexico*, Wageningen Universiteit, Países Bajos.
- Wionzcek, Miguel S. (1982), “La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana”, *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 4, México.

Las relaciones México-Canadá en el nuevo orden internacional: evolución, retos y perspectivas

*Kenia María Ramírez Meda**

El objetivo del presente trabajo es proporcionar una panorámica general de la evolución de las relaciones bilaterales de México y Canadá; al respecto, en el ensayo pueden distinguirse dos momentos dinámicos. Se argumenta que fue el segundo momento el que significó un mayor incremento de las relaciones. Se concluye cómo a pesar de los esfuerzos emprendidos, aún existen retos por cumplir, ya que sin duda son más los campos que se pueden explorar en torno a la cooperación política y social, y sobretodo en la relación comercial, que todavía presenta una pobre evolución a pesar de la suscripción del TLCAN.

Palabras clave: México, Canadá, relaciones bilaterales, Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Mexican Canadian relationships in the new international order: evolution, challenges and perspectives.

The objective of this document is to provide a general panorama of the evolution of bilateral relationships between Mexico and Canada, identifying two dynamic moments. I claim that the second moment was the most significant for the increment of these relationships. The conclusions are that despite the signing of NAFTA there are still many challenges in the areas of political, social and commercial cooperation.

* Académica de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali. Correo electrónico: kenia@uabc.mx.

Keywords: Mexico, Canada, bilateral relationships, North American Free Trade Agreement.

Introducción

La dinámica del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) abrió múltiples posibilidades a México de diversificar sus relaciones comerciales y políticas con las grandes potencias dentro y fuera del continente americano.

La notable transformación que experimentó México en sus relaciones internacionales a partir de 1994, es un tema polémico entre los estudiosos, en especial al momento de analizar los resultados positivos y las desventajas que este tratado ha traído en la relación entre los socios signatarios.

Entre los efectos positivos ciertamente está el señalar que los beneficios comerciales han representado el resultado más tangible para las partes; sin embargo, si se traslada al ámbito práctico, algunos autores como López Villafañe (2004) y Goldfarb (2005), coinciden en que el Tratado de Libre Comercio, lejos de representar un beneficio trilateral, ha representado un artificio que resulta favorable solamente en el ámbito bilateral,¹ ya que los intereses México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos, han trascendido más que el acercamiento que han podido tener los tres actores en conjunto; y que además de Estados Unidos, los dos socios restantes no tienen nada en común el uno con el otro, con lo cual el TLCAN a casi 15 años de su entrada en vigor no ha representado el instrumento preciso para lograr un acercamiento político y económico entre México y Canadá.

Incluso, se plantea que lo que une a ambos países –su relación con Estados Unidos– es también lo que los separa. En el estudio de Goldfarb se hace énfasis en que ambos tienen prioridades en el corto plazo res-

¹ El autor se centra específicamente en los beneficios económicos y comerciales que debió representar el TLCAN para los tres actores; sin embargo, sostiene la tesis de que el tratado no ha logrado incrementar el comercio de manera trilateral –Estados Unidos, Canadá, México– sino únicamente bilateral –Canadá, Estados Unidos; México, Estados Unidos.

pecto a su relación con Estados Unidos. Para Canadá la prioridad es el tema del acceso a los mercados estadounidenses. Para México, este tema resulta importante, pero nuestro país está aún más preocupado con la legalización de los flujos migratorios y el mejoramiento de su realidad económica.

No obstante, el entendimiento de las relaciones entre ambos países debe analizarse desde una perspectiva histórica tomando en cuenta que su relación antes del TLCAN distaba mucho de ser dinámica.²

Aunque el interés estaba presente, los intentos de acercamiento habían resultado hasta cierto punto infructuosos y estuvieron marcados por los acontecimientos del sistema internacional que obligaron a cada país a tomar rumbos muy distintos.

Evolución de las relaciones políticas

A manera de historia

Históricamente, México y Canadá son dos naciones que se caracterizan por compartir experiencias que han marcado la forma de conducir su política internacional: ambos han invertido gran parte de su tiempo en el diseño de una política exterior más soberana para así frenar la intervención de su poderoso vecino en sus asuntos internos.

En tanto que ambos países se han visto obligados a evitar el intervencionismo estadounidense en sus territorios y en defender su soberanía,³ Canadá y México son similares en la historia. Las principales coincidencias derivan seguramente del hecho de que las dos naciones compartieran y compartan una amplia frontera con Estados Unidos. Dado el dinamismo de la república estadounidense, este hecho iba a ser causante de tensiones y amenazas, que contribuirían a afirmar la identidad y despertar sentimientos nacionales de los dos países (Vázquez, 1997, 41).

² Julián Castro Rea (1993) ubica las relaciones bilaterales México-Canadá antes de la entrada en vigor del TLCAN en un estado de “indiferencia amable” mostrado por los gobiernos de ambos países e incluso por sus sociedades.

³ Al respecto también véase Douglas (2001, 13-36).

Sin embargo, el nuevo orden mundial derivado del fin de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la guerra fría, marca una importante brecha en los intentos de acercamiento entre ambos gobiernos, ya que Canadá toma la temprana iniciativa de emprender una política exterior bajo el modelo de “potencia media”⁴ cuando México busca el liderazgo de los países de América Latina.

El establecimiento “oficial”⁵ de las relaciones políticas entre México y Canadá podríamos calificarlo un tanto de desafortunado; sin embargo, es en este periodo cuando ambos países marcan importantes precedentes en la forma de conducir sus políticas exteriores.

Este periodo se ubica precisamente en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo está a punto de transformarse dejando atrás el antiguo orden eurocéntrico. Ambos países tomarían rumbos

⁴ Juris A. Lejnicks señala a los países que practican modelos de política exterior de potencias medias como aquellos que poseen las siguientes características: a) Aquellas relacionadas con sus capacidades materiales comúnmente definidas por criterios como el producto nacional bruto, b) Un comportamiento particular en política exterior, pacificación, mediación y participación, preservación del medio ambiente internacional, apoyo a instituciones multilaterales, c) La habilidad de distanciarse de los grandes conflictos, así como poseer una autonomía adecuada frente a las potencias superiores, d) Debido al hecho de que por sí solos no pueden actuar en forma efectiva, coopera con otros países que piensan de igual manera que él para participar en los marcos institucionales que promueven intereses internacionales amplios.

Aunque el autor señala que a partir de 1982 el “proyecto de potencias medias en el sistema internacional” colocó a México y a Canadá en este estatus, también considera que México aún no ha logrado consolidar todas las características de una potencia media, entre algunas causas señala que sólo a partir del TLCAN México despuntó en su acercamiento con la comunidad y los mercados internacionales y que aún así este tratado no nos dice nada acerca de la habilidad de México de distanciarse de los grandes conflictos ni de ejercer algún tipo de coerción en algún foro multilateral; además señala como otro factor el hecho de que hasta la fecha no se ha logrado una reforma institucional de fondo que logre consolidar la modernidad, la independencia, el progreso económico, los derechos individuales, y el estado de derecho, aunque esto no descalifica a México como un país que empieza a mostrar las características de comportamiento de una potencia media. Para una revisión más amplia de la literatura véase Rosas (2002).

⁵ Se denomina “oficial” porque las relaciones bilaterales entre Canadá y México datan desde la segunda mitad del siglo XIX; sin embargo, no es hasta el año de 1944 que se establecen, de manera formal, las primeras misiones diplomáticas en los territorios de ambos países.

muy diferentes en la forma de conducirse ante el contexto internacional. A estas alturas, Canadá ya había definido su papel como uno de los principales participantes e impulsores del orden multilateral de la posguerra, participando como un interlocutor activo y promotor de las ideologías de corte multilateral.

A su vez, México también buscaba trascender diplomáticamente, mientras establecía misiones a lo largo del mundo y buscaba su lugar como actor del nuevo orden mundial.

Canadá volteó sus ojos hacia Europa, en específico a Gran Bretaña (cuna de su nacimiento), sirviendo como interlocutor entre Estados Unidos y este país.

Al mismo tiempo México buscaba consolidar su posición como líder de los países latinoamericanos subdesarrollados.

Las ideas políticas que se gestaban en los últimos años de la Segunda Guerra Mundial en América Latina preocupaban en gran medida al gobierno estadounidense por considerarlas de tipo antidemocrático y amenazantes a su proyecto de nación. Fueron precisamente los funcionarios estadounidenses los que alentaron a Canadá para que reforzara su presencia consular y diplomática en América Latina con la finalidad de evitar que estas ideologías tocaran tierra en cualquiera de sus países vecinos.

Fue así como en 1944 se concluye el establecimiento de la primera misión permanente de Canadá en la ciudad de México y de México en Ottawa. El 29 de enero de 1944 se hizo oficial el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Canadá y México. El primer embajador mexicano fue Francisco del Río y Cañedo, y el embajador canadiense en México fue W.F.A. Turgeon, ex embajador canadiense en Santiago de Chile (Winfield, 1993, 35).

Las misiones diplomáticas cumplieron sus cometidos; sin embargo, esto no logró dinamizar ni mucho menos acrecentar la interdependencia entre ambos países; las relaciones diplomáticas de México con Canadá no tuvieron un desarrollo significativo antes de la década de 1970. Canadá, hasta ese momento, prestaba poca atención a lo que ocurría en América Latina (Deblock, Benessaieh y L'Heureux, 2002, 53).

Desafortunadamente los esfuerzos que ambos gobiernos realizaron por lograr un acercamiento no rindieron los frutos esperados. A

principios de la década de 1950 ambas naciones tenían sus prioridades: Canadá mostraba intereses de tipo eurocéntrico, y México intereses de tipo continental; dichos intereses resultaban entonces incompatibles.

Por un lado, Canadá se caracterizaba entonces por una política exterior eurocentrista y bilateral con prioridad en su primer socio, Estados Unidos. Su histórica falta de pertenencia al continente americano hizo a Canadá un país alejado de América Latina, de la cual presentaba un desconocimiento y falta de interés.

Por otro lado, históricamente Canadá centró sus relaciones comerciales y políticas con Estados Unidos y Gran Bretaña, con los cuales creó intensos lazos. Esto queda de manifiesto hacia 1935, en donde Canadá y Estados Unidos ya iniciaban una relación comercial reglamentada, basada en el mutuo otorgamiento del estatuto de nación más favorecida (Hart, 1997, 55).

Este acercamiento con Estados Unidos frenó en gran medida las relaciones de Canadá con América Latina, a pesar de que los canadienses buscaban su consolidación como una nación multilateral haciendo presente su membresía en cada uno de los organismos creados en la posguerra; su vocación no trascendió hacia ningún país u organismo de América Latina.

Los regímenes dictatoriales o militares y los sistemas políticos prevalecientes en esos países disuadieron a Canadá de acercarse de manera más estrecha a cualquiera de ellos. El acercamiento se dio sólo en el grado en que Estados Unidos lo permitió; una participación demasiado activa en la región habría llevado inevitablemente a un enfrentamiento con Estados Unidos, a un precio que los gobiernos canadienses no estaban dispuestos a pagar. Mejorar las relaciones con los países latinoamericanos, entre ellos México, a costa de hacer peligrar las buenas relaciones con Estados Unidos era un costo que no necesitaba siquiera discutirse (Hart, 1997, 59).

En cambio, las prioridades de México a nivel hemisférico impidieron una visión clara de las ventajas que podía obtener de Canadá como un socio político y económico.

En el periodo de la guerra fría, en particular la política exterior mexicana estuvo concentrada en adoptar una actitud neutral que se

caracterizara por mantenerse al margen de la contienda ideológica librada en esos años (IILSEN, 2002, 36).

Así, México se dedicaba a la tarea de mantener su independencia frente a los bloques ideológicos que luchaban por el poder mundial. Su actitud se definía también por ser primordialmente proteccionista respecto a la soberanía del país, tratando siempre de consolidar una posición autónoma frente a Estados Unidos, manifestando la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención,⁶ y que ubicaba como una de sus prioridades las relaciones con los países de América Latina en su afán de participar como mediador en la solución de sus conflictos sociales y políticos.

Los dos “momentos” de las relaciones México-Canadá

El primer “momento”

El primer momento de la dinamización de las relaciones entre Canadá y México se ubica en la década de 1970, cuando ambos países realizan reestructuraciones en la forma de conducir sus políticas exteriores.⁷

En Canadá la redefinición de la política exterior hacia América Latina se llevó a cabo en el marco de la que comúnmente se ha denominado, desde 1972, la “tercera opción”. En México tendría lugar du-

⁶ La política exterior mexicana tiene como pilares fundamentales la doctrina Carranza y la doctrina Estrada. La primera enuncia la firme voluntad del gobierno de Venustiano Carranza hacia “la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto en los asuntos interiores de otros países”. La segunda plantea la posición de México respecto a la práctica del reconocimiento de gobiernos extranjeros y a cancilleres diplomáticos: “el gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posterior, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”.

⁷ Incluso, dos años antes México y Canadá ya habían sentado las bases para esta dinamización creando la Comisión Ministerial Conjunta como un foro para discutir las relaciones bilaterales, así como debatir y tratar temas de interés común.

rante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), en el entorno de la “nueva política exterior” (Deblock, Benessaieh y L’Heureux, 2002, 54).

Por una lado, en México la adopción de la denominada “política exterior activa” durante el sexenio de Luis Echeverría, planteó la meta de la diversificación de relaciones políticas y comerciales del país, esbozando la necesidad de adquirir un papel más participativo en el escenario internacional. Para ello se plantearon una serie de objetivos en materia de política exterior: *a)* el pluralismo ideológico; *b)* la apertura democrática; *c)* promoción de la expansión y la diversificación de las relaciones comerciales a través de un orden internacional más justo y equitativo (HILSEN, 2002, 44).

Gracias a la apertura comercial de México, a la aceptación de políticas económicas de corte neoliberal y la adopción de medidas dictadas por su posterior ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en el sexenio de Miguel de la Madrid, se logra una apertura comercial y la política exterior de México se “multilateraliza”.

En el caso canadiense la estructuración del libro blanco “Una política exterior para los canadienses” (1970), estableció por primera vez el término “tercera opción” para referirse al acercamiento con los países latinoamericanos, específicamente México, Brasil y Venezuela, y dictar la estrategia que debía seguirse en torno a las relaciones comerciales. El objetivo era incrementar el comercio con el resto del continente; asimismo tenía, entre otras metas, desarrollar una actitud canadiense adecuada ante los problemas del hemisferio latinoamericano (Deblock, Benessaieh y L’Heureux, 2002, 54).

El reporte del documento estableció además una serie de objetivos a desarrollar respecto a la región latinoamericana: *a)* adoptar una política exterior específicamente canadiense hacia la región; *b)* fomentar el mejor conocimiento recíproco; *c)* contribuir al desarrollo económico de la región; *d)* promover el comercio; *e)* incrementar la concertación entre gobiernos para la resolución de los problemas internacionales (Castro, 1993, 45).

A partir de entonces los encuentros bilaterales entre los jefes de Estado de ambos países se convirtieron en constantes, girando en torno a temas sobre cooperación y desarrollo, y sobre relaciones económicas y comercio equitativo entre países desarrollados y países en

vías de desarrollo. Dentro de esta iniciativa destaca que a partir de 1975 se implementaron los encuentros interparlamentarios con el objetivo de encontrar temas y áreas afines de cooperación bilateral.

Otra acción destacable es el establecimiento del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAMT), suscrito por ambos países en 1966, pero que no empezó a rendir frutos sino hasta 1974, cuando se incorporaron los primeros mexicanos. El programa que según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores inició con 203 trabajadores, fue creciendo de manera paulatina hasta llegar a aportar 14 mil trabajadores mexicanos cada año, que arriban a Canadá para realizar labores de cultivo y cosecha.

A pesar de la pertinencia del tratado, se han denunciado ineficiencias y problemas en el trato hacia los trabajadores; a los mexicanos se les califica como obreros “semiesclavos” debido a que son sometidos a constantes abusos por parte de los patrones. Se les contrata con engaños, les pagan menor salario del que deberían y trabajan horas extras sin recibir remuneración alguna, además de que las condiciones de las viviendas distan mucho de ser aquellas que les prometieron antes de dejar sus tierras. Lo que sí es ratificable es que la mano de obra mexicana se ha convertido en indispensable para llevar a cabo las labores agrícolas en Canadá.⁸

Hacia finales de la década de 1980, Canadá y México encontraban ya intereses convergentes en la zona latinoamericana, al participar ambos en la creación del Grupo Contadora. Con estas acciones los dos países pretendían mostrar autonomía frente a la política seguida por el gobierno estadounidense.

La convergencia también se hizo presente en la región de Asia-Pacífico, donde Canadá había participado en la creación del foro PECC (por sus siglas en inglés),⁹ y había pugnado por la inclusión a ese foro

⁸ Rosas (2002) ubica a Canadá como un país de baja densidad demográfica. Además de esta característica, destaca que un buen número de canadienses no desean dedicarse al trabajo agrícola. En este sentido, la posibilidad de que los mexicanos que trabajan en Canadá estén desplazando de sus empleos a los canadienses no aplica, desde el punto de vista de que los mexicanos sólo residen una temporada y posteriormente regresan a México.

⁹ Pacific Economic Cooperation Council, un organismo creado en 1980 como

de los países latinoamericanos, en especial de Chile y México, los cuales se encontraron con dificultades de aceptación por parte de los otros países miembros. Fue precisamente el apoyo de Canadá, y sus representantes en el Comité Permanente de la PECC, junto con el de otros, lo que permitió decidir la admisión, y México ingresa finalmente al foro en mayo de 1991 (Martínez, 1997).

Después, la creación del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) vendría a reforzar la cooperación entre México y Canadá en torno a temas económicos, comerciales y de seguridad.

El segundo momento: México y Canadá de cara a los desafíos del multilateralismo

El segundo momento corresponde a la etapa más dinámica de las relaciones entre Canadá y México, ya que a pesar de que los primeros acercamientos entre ambos correspondieron meramente a intereses comerciales, sus relaciones crecerán y tocarán ámbitos políticos y sociales.

Los precedentes se sientan con base en nuevas reestructuraciones en la política exterior de ambos actores.

Con la etapa de reformas de primera generación iniciada por el presidente López Portillo y la política de un creciente multilateralismo impulsada por De la Madrid, así como el ingreso de México al GATT en 1986, se correspondió al denominado cambio estructural modernizador hacia una política exterior neoliberal, de tal forma que ya se vislumbraba como inminente la posible suscripción de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Hacia 1988, el gobierno del presidente en turno, Carlos Salinas, manifestó su interés en estrechar las relaciones económicas y políticas con Canadá y utilizando la misma retórica que los canadienses, argumentó que el TLCAN le permitiría al

mecanismo tripartita que agrupa a los hombres de negocios, gobiernos y académicos e intelectuales más importantes de la región Asia-Pacífico. Actualmente se desempeña como el principal observador no gubernamental de las acciones emprendidas por el foro APEC, al cual le provee información esencial para llevar a cabo las discusiones y los grupos de trabajo.

país defender y asegurar su posición *vis-á-vis* Estados Unidos (Deblock, Benessaieh y L' Heureux, 2002, 56).

Hacia 1990 se hicieron realidad las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio norteamericano, cuando el presidente Carlos Salinas realiza un viaje a Washington en junio del mismo año. Sin embargo, tuvo que pasar un año más para que Estados Unidos considerara prioritaria una estrategia que incluyera a México como un socio comercial al cual se le debían otorgar ciertas prerrogativas. Específicamente el caso de nuestro país llamó la atención de Estados Unidos, al observar el comportamiento que había adoptado: dispuesto a abandonar el modelo económico obsoleto que había venido ejerciendo y su política exterior con preferencia en los socios latinoamericanos. La nueva actitud era dirigirse hacia Norteamérica como principal socio comercial; por consiguiente, el TLCAN fue posible por los diversos cambios concurrentes en las políticas estadounidenses y mexicanas (Domínguez y Fernández, 2001, 135).

Aunque Canadá ya había negociado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 1989, solicitó de manera expresa formar parte de las negociaciones del TLCAN. Así, las negociaciones trilaterales fueron iniciadas oficialmente el 12 de junio de 1991, concluyendo el 12 de agosto de 1992 (Kessel, 1994, 4).

Hacia 1989, otra iniciativa canadiense manifestó que se pretendía iniciar una segunda etapa en la estrategia a seguir en torno a la zona latinoamericana; presenta su solicitud de ingreso a la Organización de Estados Americanos (OEA).

México y otros países latinoamericanos –Brasil, Colombia, Chile y Ecuador– realizan labores de cabildeo para que Canadá sea aceptada en el seno de la organización. Su principal objetivo sería lograr un contrapeso interno a la enorme influencia que significa la presencia de Estados Unidos (Castro, 1993, 50). Canadá logra su ingreso formal en la organización en 1990, aunque en un balance general se considera que no se logró el objetivo de los países latinoamericanos que buscaban el ingreso de Canadá para contrarrestar la creciente influencia estadounidense en la organización.

Canadá emprendió una iniciativa de cinco grandes objetivos para la zona de América Latina, entre los más importantes se encontraban

acciones para labores de pacificación, control de tráfico de enervantes y estupefacientes, así como cooperación para el desarrollo.¹⁰

La estrategia del gobierno canadiense se refuerza aún más hacia 1995, cuando se hace oficial una reestructuración en su política exterior con la finalidad de atender las necesidades derivadas de la posguerra fría. El documento derivado de esa reestructuración, *Canada in the World*, plantea tres objetivos básicos: a) La prosperidad de Canadá está ligada a la prosperidad de los demás. Por ende, la prosperidad internacional es fundamental para garantizar a Canadá el bienestar y la estabilidad de su sociedad; b) La estabilidad y la seguridad son requisitos para el desarrollo y el crecimiento económico, de manera que la seguridad canadiense depende cada vez más de la seguridad de los demás; c) La promoción exitosa de los valores canadienses –como el respeto a los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley y el medio ambiente– hará una contribución importante a la seguridad internacional de a cara a las nuevas amenazas a la estabilidad (Rosas, 2002, 413).

Los principios reestructurados de la política exterior canadiense pusieron su énfasis en México, específicamente en el primer punto; la promoción de la prosperidad.¹¹ Dentro del mismo, la estrategia es la

¹⁰ Cabe destacar las posiciones encontradas en torno al balance del ingreso de Canadá a la OEA. Castro Rea destaca la actitud contradictoria del gobierno canadiense de apoyar a Estados Unidos en cuestiones tan importantes como la invasión a Panamá en diciembre de 1989 y en ese mismo año solicitar su ingreso en la organización, lo cual no demostró que Canadá actuase como un actor independiente de Estados Unidos. Otros autores como María Cristina Rosas, señalan que la acepción de Canadá como país satélite parte de la premisa de que la conducta canadiense en los asuntos internacionales se ve limitada por su cercana y amplia relación política y estratégica con Estados Unidos. Asimismo, que la posición de Canadá como satélite queda ejemplificada en el sometimiento de las prioridades estratégicas de los canadienses a la OTAN y al Sistema de Defensa Antiaéreo de América del Norte (NORAD), así como las recientes acciones desarrolladas en el combate al terrorismo tras los ataques terroristas del 11 de septiembre.

¹¹ El segundo punto toca de manera general el tema de la seguridad en los países latinoamericanos. En éste, la estrategia de Canadá gira en torno a la cooperación con los miembros de la Organización de Estados Americanos en temas como consolidación de la democracia, equidad en el desarrollo económico de las naciones, y en una reforma de la organización para fortalecer la capacidad de la misma en el tratamiento de los problemas de seguridad regionales. El tercer punto hace

dinamización de la política comercial de Canadá a través de la búsqueda de nuevos socios, expandiendo sus lazos comerciales hacia países emergentes como Corea, Taiwán y China, en la zona de Asia, así como México y Brasil en la zona latinoamericana. Dentro de la última, se enuncia el objetivo de construir relaciones con nuevos mercados, con especial énfasis en México como un país líder de la región, así como la referencia al TLCAN como un modelo para establecer tratados de similar alcance con el resto de los países latinoamericanos (caso específico de Chile). Dentro del mismo documento se hace énfasis en la gran compatibilidad de ambos países y la posibilidad de expandir las áreas de cooperación dentro de los organismos internacionales en los que ambos participan, como ejemplo el caso de la Organización de las Naciones Unidas (Ministry of Foreign Affairs, 2003).

Particularmente en el documento *Canada in the World* queda plasmado el carácter multilateral de la política exterior canadiense. En el caso particular de América Latina, las acciones irán dirigidas a atender los problemas relativos al nuevo concepto de *seguridad*, entendiendo ésta en términos de seguridad humana, y sustituyendo el tradicional concepto de *seguridad nacional* que imperaba durante la época de la guerra fría.¹²

referencia a la zona latinoamericana en general, como receptor de ayuda para el desarrollo en seis rubros fundamentales que establece el Programa de Cooperación y Asistencia para el Desarrollo, que son los siguientes: 1. Necesidades humanas básicas; 2. Desarrollo de la mujer; 3. Servicios en infraestructura; 4. Derechos humanos, democracia y buen gobierno; 5. Desarrollo del sector privado y; 6. Protección del medio ambiente, aunque hacia México se emprenden acciones en cooperación al desarrollo de manera particular, como lo es el "Fondo Canadá para las Iniciativas Locales". Para más información sobre el programa véase Embajada de Canadá en México (2005).

¹² Wood y Hristoulas (2002), hacen énfasis en el hecho de que la innovación que presenta la política exterior canadiense a partir de esta reestructuración es la convicción de que la seguridad del país depende de la seguridad de otros, debido a que el interés nacional de Canadá necesariamente se interfecta y depende del interés nacional de otros países. Por su parte, estos autores califican a Canadá como un Estado posnacionalista, debido a que éste considera los asuntos económicos como temas de seguridad, da prioridad a la cooperación más que a la competencia entre los Estados y permite la participación activa de otros actores no estatales en la solución de problemas; por tanto, en sus relaciones con terceros estos temas serán prioritarios en la agenda canadiense.

El concepto de *seguridad humana* abarca una multiplicidad de temas como: problemas de subdesarrollo, guerras, hambre, opresión, desarrollo sustentable y medio ambiente, democracia, educación, multilateralismo, comercio justo, desarrollo económico y social, promoción cultural, derechos humanos, integración económica, soberanía, entre otros.

Es decir, en la consecución de los intereses nacionales de Canadá, la política de dicha nación contiene elementos significativos de una visión mundial liberal que busca la paz internacional, la prosperidad y la cooperación (Hutchison, 2003, 155).

Aunque los principios de política exterior canadiense derivados de su última reestructuración difieren mucho de ser similares a los mexicanos –en el sentido que Canadá no mantiene principios de política exterior rígidos sino que atiende las necesidades que imperan en la coyuntura internacional–, podemos encontrar convergencias entre ambos países en el momento de situar los nuevos temas de la agenda internacional como líneas prioritarias de acción en cuanto a política exterior se refiere. En el caso de México, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Vicente Fox se contempla una política exterior basada en multilateralismo y orientada a promover y atender los “nuevos temas de la agenda internacional”. Como prioridad se toman cinco objetivos estratégicos (IILSEN, 2002, 90):

1. Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.
2. Fortalecer nuestra capacidad para proteger y tener acceso a los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
3. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.
4. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior, creando nuevos ejes de acción política.
5. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México para un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Asimismo, con el objetivo de fortalecer el multilateralismo y la participación de México en los principales foros internacionales y como parte de una estrategia integral de la política exterior de México, se contemplan los siguientes objetivos (IILSEN, 2002, 91):

- Un renovado activismo en los foros multilaterales.
- La consolidación de México como puente hacia otras regiones, de manera destacada hacia Europa, América Latina y los países miembros de APEC, con el fin de profundizar y diversificar nuestros vínculos políticos y económicos.
- El desarrollo de una relación estratégica con las naciones de América del Norte.

Gracias a la visión renovada tanto de México como de Canadá, ambos países han logrado compenetrarse cada vez más en temas políticos y de cooperación en distintos niveles: multilateral, hemisférico y bilateral. En todos ellos han encontrado puntos convergentes, de tal manera que la cooperación toca cada vez más áreas, que van desde la política y económica hasta la social y cultural.

Iniciativas comunes en temas de la agenda internacional

Cooperación internacional en organismos multilaterales: ONU y APEC

México y Canadá se han encontrado como dos naciones que comparten una vocación multilateral y como dos actores que buscan lograr un peso en el sistema de Estados actualmente existente, en donde las relaciones económicas y políticas apuestan por la cooperación entre los Estados y la interdependencia, buscando siempre la convergencia de intereses y la complementación en sus objetivos.

De esta manera ambos actores manifiestan un creciente interés en la construcción de un sistema multilateral que logre la inclusión y resolución de los temas más urgentes que aquejan a la comunidad internacional. Para lograrlo, tanto Canadá como México participan

como miembros de muchas organizaciones multilaterales, entre las más importantes; la ONU, la OEA, el proceso de la Cumbre de las Américas, APEC, OCDE, OMC, y el G-20, así como en bloques de integración económica regional como el TLCAN y el ALCA.

De particular importancia resulta estudiar las resoluciones y acciones conjuntas que han llevado a cabo los dos países en ONU y APEC, debido a que son dos de las organizaciones donde ambos han tenido una activa participación común y donde han encontrado un mayor número de temas en los cuales adoptan posiciones convergentes.

ONU

Las similitudes en la organización empiezan desde el momento de la creación de la misma: tanto Canadá como México formaron parte de las 51 naciones que se reunieron en San Francisco en 1945 para la creación de las Naciones Unidas.

Asimismo, ambos han formado parte, en varias ocasiones, del Consejo de Seguridad como miembros no permanentes.

Entre las acciones afines realizadas por ambas naciones destacan el movimiento global para prohibir las minas antipersonales, acciones encaminadas al cambio climático, prevención frente a la posibilidad de pandemias (específicamente la “gripe aviaria”), mantenimiento de la paz y seguridad global y protección de los derechos humanos.

Sin duda, el tema más importante corresponde al de la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad, en donde ambos comparten una participación activa dentro del “Grupo de Amigos de la Reforma”.¹³

Las posiciones convergentes se hicieron presentes de manera particular en la “Declaración del Grupo de Amigos para la reforma de las Naciones Unidas”, donde se plasmaron la principales propuestas en

¹³ Grupo creado por México por iniciativa del presidente Vicente Fox con el propósito de promover propuestas para la reforma de la ONU y algunas de sus organizaciones filiales. Forman parte del grupo Argelia, Australia, Alemania, Canadá, Chile, Colombia, España, Kenia, Japón, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia.

torno a la revitalización de la organización y el mejoramiento de sus capacidades (misión permanente de México ante las Naciones Unidas, 2005). Entre las más relevantes se encuentran:

- a) Adopción del concepto de *seguridad colectiva*, el cual involucra amenazas a la humanidad. Las Naciones Unidas deben prepararse para enfrentar todos los retos de la seguridad colectiva.
- b) Mejorar las capacidades preventivas de la organización para evitar el surgimiento de situaciones que pudieran poner en riesgo la paz y la seguridad internacionales.
- c) El desarrollo económico y social tal y como está delineado en las Metas del Milenio sobre Desarrollo, el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo, la Declaración de Doha y la cooperación internacional, son elementos clave del enfoque preventivo para la seguridad colectiva.
- d) El grupo se concentrará primero en las propuestas y recomendaciones que gocen de amplio apoyo y no requieran enmiendas a la Carta de las Naciones Unidas.

Además, el grupo acordó, de manera simultánea, propuestas de una serie de temas como: prevención de conflictos y solución pacífica de controversias, lucha contra el terrorismo, el combate a la pobreza, el desarrollo económico y social y el seguimiento del Consenso de Monterrey, salud y enfermedades infecciosas, la degradación ambiental, el establecimiento de una Comisión para la Consolidación de la Paz, la reforma de la Comisión de Derechos Humanos, la reforma institucional de órganos principales de la ONU (como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Secretaría).

Otra posición destacable es la asumida por ambos países ante la posible invasión estadounidense a Irak, tanto México como Canadá mantuvieron la postura en la ONU de proporcionar un plazo a Irak para el desarme y así evitar un ataque armado. Este planteamiento estuvo amparado ante el Consejo de Seguridad de la ONU por países como Francia, Alemania y Rusia, con los cuales México y Canadá mantenían posicionamientos similares. Fue precisamente la representa-

ción mexicana la que se encargó de comunicar la decisión de Canadá ante el Consejo de Seguridad.

El hecho de que Canadá y México hayan adoptado una actitud tan similar deriva, según el canciller canadiense Bill Graham, en que ambos países comparten frontera con Estados Unidos, por consiguiente su enfoque fue la necesidad de la resolución del conflicto sin necesidad de llegar al uso de la fuerza armada.

Ambos países destacaron también que sus posicionamientos no pretendían inmiscuirse en las decisiones del Consejo de Seguridad –del cual ninguno de los países es miembro permanente–, la intención fue mantener una postura neutral frente al conflicto de Irak y oponerse a un ataque sin autorización previa de las Naciones Unidas.

APEC

Con la creación del Foro Económico Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) se hacen presentes algunas iniciativas comunes entre los dos actores, de manera general éstas tienen que ver con los objetivos para los que el organismo fue creado: la cooperación y apertura económica regional y temas específicos como la inversión, la transferencia de tecnología, el desarrollo de recursos humanos, la cooperación en materia energética, y el tratamiento de temas en relación con la explotación de recursos marítimos y pesqueros, además del desarrollo de telecomunicaciones (Martínez, 2005, 87).

Además de los aspectos comerciales, México y Canadá han mostrado interés en los temas de seguridad regional. Esto quedó de manifiesto en 1995 cuando se realizó el primer Foro sobre Seguridad en el Pacífico, en el que ambos países manifestaron posiciones similares en la urgente necesidad de modificar el concepto de *seguridad*, incluyendo en él temas no sólo concernientes al aspecto militar, sino la adopción de otras medidas inaplazables como el combate al narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales, pandemias, delincuencia internacional, control de armamentos, entre otros.

Respecto a los temas políticos, tanto México como Canadá y algunas otras naciones pertenecientes al organismo –China, Japón, Aus-

tralia, Nueva Zelanda– han manifestado interés en el tratamiento de temas como el desarme, la no proliferación del armamento nuclear, la solución pacífica de controversias, respeto a la integridad regional y soberanía de los Estados, y la defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos (De la Pedraja, 1989, 35).

Por tanto, la actuación de ambos países tanto en la ONU como en el APEC ha pasado de un protagonismo meramente económico, a situarse en el plano político que posiciona a ambas naciones en el estatus de “potencia media”, en donde la complementación de sus objetivos y prioridades se ha manifestado en una amplia cooperación en materia política, económica y en temas de interés general.

Esta cooperación toca también el plano hemisférico, de manera particular a otro organismo de importancia fundamental: la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cooperación hemisférica: la OEA

Los antecedentes de la cooperación en el marco de la Organización de Estados Americanos entre México y Canadá datan de la década de 1980 con el ingreso de Canadá en la organización y la posterior cooperación para la pacificación de Centroamérica, específicamente Nicaragua.¹⁴

A partir de la década de 1990, la cooperación y la concordancia de los objetivos en la zona de Centroamérica llevaron a ambas naciones a manifestar su preocupación por la presencia en la zona de minas antipersonales y otros artefactos explosivos, particularmente en las zonas rurales. Así, en 1999 se llevaron a cabo diversas acciones encaminadas a la eliminación de minas y a atender los efectos causados por éstas: *a)* Un programa de Cooperación Conjunta México-Canadá-Organización Panamericana de la Salud (OPS), para la atención de víctimas de minas antipersonales en El Salvador, Honduras y Nicaragua; y *b)* Realización del Seminario Regional sobre Minas Terrestres

¹⁴ Stevenson (1994) señala incluso que la crisis centroamericana fue de importancia crucial en la decisión de Canadá para ingresar a la OEA, pues la acercó más al multilateralismo *ad hoc* latinoamericano y definió un papel sin precedente de pacificación y solución de conflictos en el continente.

Antipersonal: asumiendo nuestro compromiso, patrocinado por México y Canadá con el apoyo de la OEA y la OPS, realizado en la ciudad de México el 11 y 12 de enero de 1999.

Ambos países trabajan también para establecer posiciones comunes en la organización, en el marco de las Cumbres de las Américas. Para el año 2004 se cooperó en la creación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral como parte de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas. En 2005, en la cumbre celebrada en Mar del Plata, Argentina, ambos promovieron la inclusión de temas indígenas en las mesas de trabajo.

También se realizan trabajos en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para fijar posturas en torno a la protección de grupos vulnerables como las poblaciones indígenas, los discapacitados, los grupos de minoría, las mujeres en la sociedad, entre otros.

De fundamental importancia resultó el apoyo brindado por Canadá al secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, en su candidatura a ocupar el cargo de secretario general de la OEA. Durante el proceso, el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Pierre Pettigrew, manifestó que “Canadá comparte las direcciones estratégicas que el canciller Derbez quiere adoptar de llegar a asumir el puesto de secretario general en la OEA. Canadá y México comparten puntos de vista similares en asuntos internacionales y también en lo que se refiere a la agenda del hemisferio” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005).

A principios de 2005, Canadá y México manifestaron su compromiso por brindar apoyo técnico a Haití en el proceso electoral.

Asimismo, ambos países han sido activos promotores de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas como un instrumento para lograr el crecimiento económico y la creación de empleos en la región.

Cooperación bilateral

Indudablemente, es el plano de la cooperación bilateral el que más avances ha experimentado en las relaciones México-Canadá.

Para 1996 se sentaron los precedentes para la cooperación bilateral entre México y Canadá al suscribirse la *Declaración de objetivos para la relación México-Canadá* por el primer ministro canadiense Jean Chrétien y el presidente en turno Ernesto Zedillo. También en 1999 se ratifica el documento *Nuevas directrices: México y Canadá 1999. Declaración de objetivos*. La declaración no modifica la base de la relación entre ambos países. Añade que el nuevo eje de la misma incluye temas como el desarrollo social, el ambiente, la salud y las cuestiones culturales e indígenas (Valtonen, 2002, 79).

Con motivo de la celebración del 60 aniversario de las relaciones México-Canadá, en 2004 se firmó una declaración en conjunto que resultó en una nueva agenda bilateral que rige la cooperación entre ambos países: la promoción de la democracia y el buen gobierno, el fortalecimiento de la sociedad civil, la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, y la construcción de la paz y la prosperidad del hemisferio, así como la del mundo (Embajada de Canadá en México, 2005).

Hacia el 2004 se signó la Alianza México-Canadá, la cual tiene como principal objetivo promover la cooperación pública y privada entre ambos países.

Esta alianza favorece la cooperación en el intercambio de experiencias entre los sectores público y privado, desarrollo de capital humano, desarrollo sustentable, vivienda y agronegocios. También se ocupa de sectores como investigación y educación, y tecnologías de servicios.

La cooperación bilateral se ha hecho presente en los últimos años en la mejora de prácticas en el campo del buen gobierno, la cooperación entre oficinas gubernamentales (inmigración, salud, asuntos indígenas y recursos naturales), así como de otras instituciones como derechos humanos y algunas autoridades electorales. De igual forma, los intercambios académicos son otra área de creciente cooperación, abarcando casi 400 acuerdos entre universidades y 10 programas de estudios canadienses en México.

Aunque según Valtonen (2002), no está claro el número de acuerdos, declaraciones y memorandos de entendimiento que ambos países han suscrito –debido a que algunos de ellos se han incorporado total o parcialmente a otros acuerdos, en especial al TLCAN– de manera ge-

neral se pueden distinguir cinco áreas fundamentales en torno a la cooperación bilateral en materia política y social: derechos humanos, asuntos electorales, cooperación parlamentaria, cooperación en el área de buen gobierno, y asuntos culturales y relaciones académicas.

Derechos humanos

Aunque es un tema de cooperación multilateral entre ambos actores, también se realizan acciones como las consultas bilaterales anuales, así como la firma en 2001 de un memorando de entendimiento para mejorar la cooperación y los intercambios técnicos. En 2001, la ex comisionada en jefe de la Comisión de Derechos Humanos de Canadá, Michelle Falardeau-Ramsay, y el presidente de la CNDH, presidieron conjuntamente una reunión de comisionados de derechos humanos de América Latina y el Caribe.

Asuntos electorales

Hacia 1996 se creó el primer acuerdo que establecía lazos entre las dos instituciones electorales de ambos países: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Ministerio de Elecciones de Canadá. El objetivo del acuerdo era la creación de las condiciones necesarias para realizar consultas e intercambios sobre la administración de las elecciones, incluyendo la investigación conjunta y el análisis comparativo de los dos sistemas electorales (Embajada de Canadá en México, 2005).

Asimismo, para las elecciones presidenciales en México, en el año 2000 Canadá participó enviando observadores electorales. A partir de entonces numerosos intercambios por parte de autoridades electorales han tenido lugar; esto con el objetivo de intercambiar experiencias en procesos electorales internos, así como para realizar cooperación conjunta en esta materia con terceros países.

Cooperación parlamentaria

La cooperación parlamentaria entre ambos países es una de las más antiguas y dinámicas y trata temas tan diversos como justicia internacional, el desarrollo económico y democrático, y la difusión cultural.

Estas reuniones han colocado a los dos países en posicionamientos comunes tan importantes como el conflicto en Centroamérica y al *Apartheid* en Sudáfrica y respecto a la necesidad de cooperar en el marco de las Naciones Unidas para alcanzar objetivos comunes.

Actualmente se han llevado a cabo 13 reuniones parlamentarias, la más reciente tuvo lugar en enero de 2005, y tocó temas prioritarios para las dos naciones como agricultura, cooperación, energía y multilateralismo.

Entre los trabajos más importantes se incluyó una revisión de los mecanismos operativos del TLCAN, así como una evaluación de los resultados obtenidos a 10 años de su implementación. Por parte de la delegación canadiense se hizo énfasis sobre la urgente necesidad de que los beneficios de este tratado se reflejen de manera contundente en las condiciones de vida de los mexicanos.

El tema de la agricultura fue uno de los más importantes en el diálogo bilateral parlamentario, específicamente el aspecto de los subsidios agrícolas a los que se enfrentan ambos países por parte de Estados Unidos a pesar de haber suscrito el TLCAN. Ante esto los parlamentarios mexicanos y canadienses manifestaron la necesidad de reforzar las relaciones entre ambos países para que exista uniformidad en la relación trilateral, además subrayaron la importancia de continuar con las negociaciones para lograr una reducción a estos subsidios.

Asimismo, se planteó la posibilidad de suscribir, en un futuro, un acuerdo para la transferencia de tecnología del sector agrícola canadiense hacia las zonas más necesitadas en México, además de incrementar el interés y la confianza para que más empresarios canadienses inviertan en México.

Cooperación en el área del buen gobierno

La transparencia, la rendición de cuentas y la atención al ciudadano son puntos fundamentales en la cooperación entre ambos países. De esta manera, Canadá –particularmente– se ha preocupado por transmitir experiencias a la administración pública mexicana para mejorar su funcionamiento.

Existe una amplia variedad de sectores en los cuales se coopera para la mejora del buen gobierno, entre los que se encuentran: el acceso a la información y la política de protección de la vida privada; el presupuesto y la planificación estratégica; las políticas sociales y las referentes a la salud y a los indígenas; el federalismo; la seguridad pública; los derechos humanos; las elecciones; la justicia y el gobierno electrónico.

La estrategia más relevante es la colaboración que Canadá ha realizado para la creación del programa @Campus México¹⁵ que, en colaboración con la Secretaría de la Función Pública, tiene como objetivo principal profesionalizar a los servidores públicos de carrera en México, poniendo al alcance los mismos programas de capacitación y actualización a través de una plataforma electrónica que integra una biblioteca digital, foros de discusión, aulas virtuales, etcétera.

Asuntos culturales y relaciones académicas

Los intercambios culturales entre ambos países corresponden a una dinámica iniciativa de los gobiernos por promover los valores y las costumbres de sus sociedades. En este sentido, se promueven de manera constante la visita de artistas canadienses a México, desde escritores, escultores, grupos de rock, hasta magnos espectáculos como el Cirque du Soleil. Las universidades mexicanas, como la UNAM, han promovido la enseñanza y difusión de la literatura canadienses en sus planes de estudio y Canadá ha participado en varias ocasiones como invitado de honor en el Festival Cervantino.

¹⁵ Para más información sobre el portal véase <http://www.campusmexico.gob.mx>

En cuanto a las relaciones académicas, Canadá se percibe como uno de los más importantes receptores de estudiantes mexicanos, al recibir más de 10 mil estudiantes mexicanos en escuelas, universidades y otras instituciones educativas. México es el tercer país más importante en términos del número de estudiantes extranjeros en Canadá.

Ambos países han suscrito más de 400 acuerdos entre universidades, y el gobierno de Canadá apoya 10 programas de estudios canadienses en universidades mexicanas.

La iniciativa incluye también un programa de apoyo para que académicos mexicanos realicen estancias de investigación en universidades canadienses. Actualmente existen en México dos instituciones encargadas de promover el estudio y la investigación de temas canadienses: el Consejo Internacional de Estudios Canadienses y la Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá.

Con el ánimo de incentivar la realización de estudios en Canadá, se creó el Centro de Educación Canadiense en México, única institución no lucrativa que provee información para estudiantes mexicanos que deseen realizar estudios de idiomas, licenciatura, posgrado, entre otros. Como iniciativa de este Centro, en febrero de 2006 se llevó a cabo la feria educativa EduCanadá 2006, donde más de 90 instituciones educativas participaron como promotores.

Asimismo, el Centro de Estudios Norteamericanos organiza anualmente el concurso de ensayo “Relaciones México-Canadá”, con el objetivo de acercar a los estudiantes de licenciatura al estudio de los temas concernientes a las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales entre ambos países.

Evolución de las relaciones económicas y comerciales

Antes y después del TLCAN

En términos comerciales sería lógico pensar que si se analiza el proceso de integración económica que emprendieron ambas naciones a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la dinamización de sus relaciones comerciales empieza a partir de esta etapa; y si retrocediésemos

al análisis de esos intercambios, se observa que los 14 años transcurridos después de la entrada en vigor del TLCAN han tenido un rápido avance, comparados con los 50 años anteriores al mismo.

Sin embargo, existen opiniones encontradas en torno a los beneficios y perjuicios que ha significado el TLCAN para la relación México-Canadá.

Algunos autores, como López Villafañe (2004), señalan que Canadá es el país que ha logrado sacar mejor provecho de este tratado debido a su experiencia como actor multilateral de la posguerra fría y el tratado que había establecido con Estados Unidos desde 1989. En términos generales, el autor describe que el instrumento ha operado como dos diferentes tratados bilaterales de Estados Unidos, más que como un instrumento trilateral, y que el mismo ha incrementado aún más la dependencia que ambos países tienen de Estados Unidos. En su artículo se pueden distinguir las siguientes desventajas que representa el TLCAN para México y su relación comercial con Canadá:

- a) México mantuvo una política económica proteccionista, mientras que Canadá desarrolló una amplia experiencia en el ámbito multilateral y comercial, de tal manera que su experiencia en sus estructuras administrativas e institucionales le permiten sacar un mejor provecho del tratado.
- b) Las debilidades estructurales de la economía de México al momento de la firma del TLCAN y la crisis de 1995. Canadá, por otro lado, gozaba de mejores condiciones estructurales y había establecido políticas de desarrollo social que podían paliar los efectos nocivos que el tratado pudiera traer.
- c) Canadá y México, más que competidores o socios comerciales, se manifiestan como economías dependientes y complementarias de Estados Unidos, aunque en este aspecto la dependencia se manifiesta de una manera diferente debido a que Canadá pudo sacar algunas ventajas del TLCAN, como aumentos en empleo, productividad y salario; en cambio, en México las ganancias en el empleo fueron menores, ya que se observó un gran pérdida, particularmente en el sector de la agricultura, que no fue compensada con la creación de em-

pleos en el sector manufacturero, además del aumento del empleo en el sector informal.

Por otro lado, Deblock, Benessaieh y L' Heureux (2002), señalan que los problemas y las debilidades existentes en torno a las relaciones comerciales de ambos países han sido opacadas por los excelentes resultados comerciales con Estados Unidos y por la estrategia tomada por parte de Canadá hacia América Latina y México. En contraparte, las relaciones económicas entre Canadá y México, a pesar de haberse desarrollado rápidamente, siguen siendo limitadas.

Rosas (2002), afirma que el problema de las relaciones comerciales en el marco del TLCAN radica en que las economías de ambos países tienden a parecerse cada vez más en el sentido de que los dos han logrado una especialización en las manufacturas, por lo cual la composición de sus exportaciones son muy similares. Esto provoca que en lugar de que exista una complementariedad de sus economías, exista una competencia.

Otros autores como Valtonen (2002) señalan que a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el intercambio comercial entre ambos países presentó avances significativos. Como ejemplo está que Canadá se convirtió en pocos años en el segundo socio comercial de México después de Estados Unidos.

Según la Secretaría de Economía (SE) en México, ese acuerdo trilateral tuvo un impacto positivo en el sector exportador del país, así como en el nivel de inversiones, y a la fecha existen 1.8 millones de plazas laborales relacionadas con la actividad exportadora, esto es alrededor de 17% del empleo total en México.

Incluso, algunos sectores políticos de la sociedad mexicana ubican al tratado como detonador de los vínculos más intensos entre las relaciones México-Canadá, como lo hiciera el presidente de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, en la inauguración de la XIII reunión interparlamentaria entre México y Canadá.

A pesar de las desventajas que pueda representar el TLCAN para algunos sectores de la economía mexicana, y sus deficiencias estructurales y la poca complementariedad de las economías de los socios, es indudable que existen sectores que pueden obtener valoraciones posi-

tivas –desde nuestro punto de vista– a partir de la entrada en vigor del tratado.

Clasificando las relaciones comerciales y económicas de México-Canadá, el aumento en el intercambio se puede distinguir en dos aspectos: el flujo comercial –que según estadísticas de la Embajada de Canadá en México experimentó un aumento de 300% a 11 años de la suscripción del mismo– y los flujos de inversión que ha representado el sector más dinámico de la relación comercial bilateral en los términos del TLCAN, resultando especialmente beneficiosos para las empresas canadienses.

Flujos de comercio

Hasta la década de 1980 el comercio entre Canadá y México no era dinámico. Fue hasta 1987 cuando se notaron los primeros cambios derivados de la política de apertura comercial adoptada por México. En este año, y hasta la entrada en vigor del TLCAN, las relaciones comerciales se empiezan a incrementar a un ritmo de 18% anual.

En 1992, por ejemplo las exportaciones canadienses a México aumentaron 86.4% respecto al mismo periodo de 1991.

Asimismo, de 1994 a 1998 las importaciones mexicanas desde Canadá se duplicaron, mientras que las exportaciones a México aumentaron en más de 65 por ciento.

Hacia el año 2003 Canadá se convirtió en el tercer mercado para los productos mexicanos, detrás de Estados Unidos y la Unión Europea; y México se ubicó como el quinto socio comercial de Canadá.

Desde la entrada en vigor del TLCAN hasta 2003, el intercambio de bienes entre México y Canadá creció 216 por ciento.

A 10 años del TLCAN (2004), el volumen de exportaciones de México a Canadá ascendió a 10 300 millones de dólares.¹⁶ Aunque constituyó un aumento de 18.5% respecto de 2003, representó sólo 2% del total de sus exportaciones; en contraparte, las exportaciones canadienses a México incrementaron ese año 27 por ciento.

¹⁶ Todas las cifras se proporcionan en dólares estadounidenses.

Datos del Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext) muestran que de 2004 a 2005 México presentó un déficit de 8.2% en torno a su balanza comercial con Canadá. A pesar de esto, para el mismo periodo Canadá fue desplazado por Corea como el principal mercado de origen de las importaciones mexicanas, pasando del quinto al sexto lugar.

Para el 2005, Canadá sigue siendo importante como socio comercial para México al ocupar el segundo lugar de destino de sus exportaciones. Incluso, de enero a noviembre de 2005 se registró un aumento de 7.5% en las exportaciones mexicanas destinadas a Canadá, respecto al mismo periodo de 2004. El valor de las exportaciones mexicanas a Canadá en los primeros 11 meses de 2005 sumó 11 480 millones de dólares estadounidenses.

Entre los principales productos de exportación de México hacia Canadá en 2005 –cifras de enero a noviembre (Presidencia de la República, 2005)– se ubicaron los siguientes:

- a) Las exportaciones de maquinaria y equipo ocuparon el primer lugar con 4 352 millones de dólares.
- b) Las ventas de autopartes y vehículos están en segundo lugar con 4 201 millones de dólares.
- c) En tercer lugar se encuentran los bienes industriales con 907 millones de dólares.
- d) Los productos energéticos ocuparon el cuarto sitio con 608 millones de dólares.
- e) Por último, los productos frescos de la agricultura y la pesca con un valor de 513 millones de dólares.

En tanto, los principales productos de exportación de Canadá hacia México fueron los siguientes:

- a) En primer lugar se ubicaron los productos agrícolas con 715 millones de dólares.
- b) Las ventas de productos automotrices sumaron 611 millones de dólares.
- c) Los bienes industriales con 458 millones de dólares.
- d) Maquinaria y equipo con 406 millones de dólares.

Flujos de inversión

Después de la suscripción del TLCAN y gracias a la liberalización de los sectores protegidos de la economía mexicana, la inversión canadiense en México ha aumentado considerablemente; sin embargo, el flujo de inversión mexicano a Canadá ha sido más limitado. En la actualidad se están emprendiendo esfuerzos por lograr un mayor conocimiento del mercado canadiense y ubicar sectores con potencial de inversión para los emprendedores mexicanos.

A pesar de esto, el volumen de inversión sigue siendo limitado. Por ejemplo, de 1994 a 1998 la inversión de Canadá en México representó apenas 4% de la inversión extranjera total en el país, lo cual lo colocó detrás de los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania y muy lejos de Estados Unidos. México, en cambio, durante ese periodo fue el líder de la inversión latinoamericana en Canadá, ubicando 800 mil millones de dólares. Actualmente ha sido desplazado por Brasil, que hacia 2004 logró incrementar sus inversiones en Canadá, respecto a México.

Inversión canadiense en México

Analizando las cifras acumuladas desde 1994 hasta principios de 2005, la inversión canadiense en México asciende a 5 248.8 md³ y corresponde a 3.2% de la inversión extranjera directa (IED) total destinada al país entre enero de 1994 y septiembre de 2005.

Datos de la SE, ubican que al mes de septiembre de 2005 se contaba con el registro de 1 667 sociedades con participación canadiense en su capital social, esto es, el 5% del total de sociedades con IED registradas en México (33 575). Según datos de la oficina de comercio internacional del gobierno de Canadá, este país se encuentra en el lugar número 22 dentro de los inversores en México.

Los principales flujos de inversión se ubican en el sector servicios (45.3%), en la industria manufacturera (18.4%), y se localizan en mayor medida en el Distrito Federal, Baja California Sur y Quintana Roo.

Empresas canadienses en México, casos de éxito

Existe una amplia cartera de inversiones canadienses en México que pueden clasificarse como casos exitosos. En este apartado se mencionan algunas de las más importantes, las cuales abarcan desde la manufactura hasta los servicios financieros y de transporte:

1. *TransAlta*, empresa que realiza trabajos conjuntos con la Comisión Federal de Electricidad, en la producción de energía eléctrica. Esta empresa ha construido y está operando dos plantas en México, que producen 500 megavatios de electricidad.
2. *Precision Drilling*, empresa que trabaja conjuntamente con Petróleos Mexicanos. Le fue otorgada una extensión de su contrato de servicio, el cual asciende a más de 300 millones de dólares para la perforación de 285 pozos adicionales en la Cuenca de Burgos.
3. *Reichman Internacional de Toronto*, construyó en México, Distrito Federal, la Torre Mayor que fue inaugurada en julio de 2003. Es el edificio de oficinas más grande de América Latina y representa una inversión de más de 250 millones de dólares.
4. *Apotex*, una de las empresas más grandes fabricante de productos genéricos. En 2003 invirtió 5 millones de dólares en un edificio inteligente con tecnología de punta en la ciudad de México.
5. *Scotiabank-Inverlat*, que opera a través de dos filiales en México. Scotiabank Inverlat es el séptimo banco más importante con 370 sucursales y un total de 975 cajeros automáticos. Scotiabank Inverlat-Casa de Bolsa provee asesoría financiera a través de 23 sucursales.
6. *Bombardier*, empresa de transporte que ganó una licitación por un valor de 560 millones de dólares para proveer con 450 vagones de metro al Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.
7. *Magna Internacional*, empresa proveedora de equipos originales en el ramo automotor y de autopartes que cuenta con 10 plantas en México y aproximadamente 8 900 empleados.

Inversión mexicana en Canadá

Hacia 2004¹⁷ la inversión mexicana en Canadá ascendió a 427 millones de dólares. Los datos estadísticos de la oficina de comercio internacional del gobierno de Canadá muestran que aunque se logró un incremento de más del doble respecto del 2003, México se ubicó en el lugar 22 como país inversor en Canadá, lo que le otorga el segundo lugar de los países latinoamericanos, muy por debajo se encuentra Brasil.

La consejería comercial de Bancomext recomienda a los empresarios mexicanos explotar el potencial que ofrece el mercado canadiense, debido a que ha sido poco explorado por parte de los emprendedores mexicanos. Entre los posibles subsectores de asociación que las empresas mexicanas pueden emprender con las canadienses, recomienda el sector de la biotecnología como un sector clave, en donde ya se observan casos de empresas mexicanas asociadas en *joint ventures* con empresas de Canadá, para la producción y distribución de alimentos orgánicos.

Asimismo, la institución ha identificado oportunidades comerciales y de inversión directa para empresarios mexicanos en los siguientes sectores canadienses:

- Alimentos frescos y procesados.
- Artículos de decoración y regalo.
- Textil y confección.
- Ferretería y materiales de construcción.
- Cuero, calzado y marroquinería.
- Productos químico-farmacéuticos.

El mercado de bebidas alcohólicas y no alcohólicas se presenta como otro sector potencial de inversión. Aunque en este rubro México se ha destacado dentro de los 10 proveedores principales de bebidas alcohólicas en Canadá –específicamente cerveza, tequila, mezcal y vino–, sigue representando un sector con amplio potencial debido a que los consumidores canadienses han aumentado su gusto tanto de

¹⁷ El año más reciente del cual se dispone información. Las cifras están citadas en dólares canadienses.

bebidas como de alimentos de origen mexicano, gracias a la gran afluencia turística de canadienses en México. Una vez que han probado y conocido la gastronomía mexicana, buscan seguir consumiendo productos similares, lo que da lugar a una creciente demanda en el sector alimenticio en general.

Empresas mexicanas en Canadá, casos de éxito

1. *Que pasa Mexican Food*. Empresa que inicia operaciones en 1983 en Vancouver, Canadá, bajo el concepto de fabricante de tortilla chips y *delicatessen* de productos mexicanos. Posteriormente amplía su mercado a la venta de chiles jalapeños en lata y otros productos alimenticios mexicanos.
2. *Grupo Modelo*. Es el principal proveedor de cerveza a Canadá con una participación de 25% del mercado en 2001.
3. *Cemex*. Participa con Cement Association of Canada en la promoción y la conducción de programas para mejorar los estándares de calidad del concreto a nivel internacional, mediante la conducción de programas de desarrollo de tecnología y el impulso de la utilización del concreto como material alternativo para la construcción.
4. *The Mouse and the Bean*. Restaurante de comida mexicana ubicado en Vancouver que se caracteriza por promover la venta y consumo de la auténtica comida mexicana fuera de los estereotipos promovidos en el extranjero, específicamente en Canadá. La firma se ha caracterizado entre otras cosas por la participación activa en asociaciones locales de restauranteros mexicanos para proyectar la imagen real de la cocina mexicana, además de participar en eventos como el Programa Trinacional de Gastronomía Mexicana, organizado en el 2005 por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con el objetivo de fomentar la comercialización y consumo de alimentos mexicanos en Estados Unidos y Canadá.

*Reflexiones finales: el reto de México
ante su segundo socio en América*

Las relaciones bilaterales entre México y Canadá cuentan con un rico bagaje histórico de altibajos e indiferencia mutua que fue rota sólo en ocasiones por iniciativas de los gobiernos de ambos países que iniciaron por acercarlos de manera paulatina en temas que resultaron de interés para ambos. Los dos momentos críticos de aproximación, aportan a la relación bilateral un entramado de acuerdos y tratados que cimientan las relaciones actuales.

Sin duda la entrada en vigor del TLCAN resultó ser la catapulta de las relaciones bilaterales entre México y Canadá, ya que a pesar de las deficiencias estructurales que el tratado presentó para lograr consolidar la relación entre ambos actores, el mismo ha reflejado ser un buen instrumento para acercar a los dos países en temas de interés común. Sin embargo, podría afirmarse que más que el tratado en sí, México y Canadá se encuentran ante el inminente cambio en el sistema internacional que los obliga a adoptar conductas muy similares en el escenario mundial, en el que ante la imposibilidad de actuar como grandes potencias, deben unir esfuerzos para hacerse escuchar en los foros y organismos multilaterales.

Los principios de política exterior de ambos países, aunque no similares del todo, se enfocan en la resolución y tratamiento de problemas en el ámbito hemisférico e internacional de problemas que son cada vez más urgentes y requieren de la actuación y cooperación de grandes y medianas potencias.

Canadá y México son conscientes de que actuando de manera aislada es difícil lograr la inclusión de estos temas en los foros mundiales más importantes, por tanto se encuentran como dos naciones que comparten una vocación multilateral y como dos actores que buscan lograr un peso en el sistema de estados actualmente existente, en donde las relaciones económicas y políticas apuestan por la cooperación entre los estados y la interdependencia, buscando siempre la convergencia de intereses y la complementación en sus objetivos.

A pesar de los esfuerzos emprendidos y de los avances observados en la relación bilateral, debemos reconocer que aun existen retos por

cumplir para lograr un mayor conocimiento mutuo, ya que sin duda son más los campos que se pueden explorar en torno a la cooperación política y social, y sobre todo en la relación comercial, que aún presenta una pobre evolución a pesar de la suscripción del TLCAN. El principal reto a vencer es eliminar la idea de que el tratado actúa como un instrumento bilateral manejado por Estados Unidos. En esta dinámica la relación entre México y Canadá pasa a un segundo plano, ya que ambos países siguen más preocupados por la relación sostenida con Estados Unidos, que de las ventajas que podrían obtener de la relación trilateral.

En el estudio *The Canada-Mexico Conondrum* realizado por el Instituto CD Howe en 2005, se consultó a una serie de expertos en relaciones bilaterales México-Canadá para analizar si ambos países compartían intereses nacionales similares y si puede existir una cooperación efectiva entre ellos en el área de Norteamérica.

Las conclusiones no se vislumbran como alentadoras al afirmar que lo que une a ambos países es también lo que los separa, refiriéndonos a su relación con Estados Unidos. Ambos tienen intereses muy distintos en el corto plazo en la zona norteamericana: para Canadá el interés principal radica en asegurar el acceso a sus productos al mercado estadounidense; para México el tema de la gestión de los flujos migratorios es prioritario. Así, el estudio plantea la premisa de que debido a estas diferencias y gracias a que no existen temas problemáticos en torno a la relación bilateral, los tomadores de decisiones, tanto canadienses como mexicanos, dedican muy poca atención a la misma.

Ciertamente, los temas de cooperación en el futuro tienen que vislumbrar los retos que enfrenta la relación a pesar de haber logrado avances. Existen todavía algunas áreas susceptibles de ser explotadas en la relación bilateral, ya que es destacable que ambas naciones pueden trabajar mejor de manera conjunta en determinados temas, que haciéndolo de manera individual.

Un ejemplo es el fortalecimiento del concepto de *seguridad humana* que México puede lograr con la cooperación del gobierno canadiense. Los principios de la política exterior mexicana aún incluyen estos temas como ejes prioritarios de actuación; la formulación de las decisio-

nes políticas corresponden en gran medida a las élites, a diferencia de Canadá, en donde la consulta hacia la sociedad civil resulta fundamental en la formulación de acciones en política exterior. México aún no emite ningún tipo de consulta hacia los sectores activos de la sociedad para fijar posturas en los temas internacionales que más atención nos requieren. En este caso, la cooperación debe ampliarse en torno al papel que ambos actores deben desempeñar en los organismos multilaterales al definir el concepto de seguridad humana, ya que todavía existen ambigüedades al momento de intentar lograr un acercamiento en este tema. Para México, la seguridad queda entendida bajo los principios de soberanía, independencia, autonomía, no intervención y autodeterminación. Para Canadá, la seguridad es interpretada en términos de amenazas hacia los individuos entre las que cabe destacar la preocupación por el tráfico ilícito de drogas, desarme, promoción de la democracia, renovación institucional, promoción de un desarrollo económico justo y equitativo y la pugna por el respeto a los derechos humanos.

En este caso, la Organización de los Estados Americanos resulta ser el foro más deseable para construir un concepto de seguridad humana que resulte incluyente para todos los miembros de la región, circunscribiendo a México y Canadá.

Canadá debe mostrarse como un líder fuerte e independiente de Estados Unidos, mediante la promoción activa de “su” concepto de seguridad humana en la región. Esto sin duda ampliará los canales de cooperación política en la zona y hará más viable el entendimiento de las partes en otros organismos multilaterales.

En términos de relaciones comerciales y económicas, existen áreas susceptibles de ser ampliadas y mejoradas, como es el caso de la actividad conjunta en el sector minero, la cual resulta ser un área de particular interés y en la que Canadá ocupa el primer lugar como inversor en México. Asimismo, la inversión canadiense podría extenderse hacia la industria manufacturera, los servicios financieros y la agricultura. Un punto importante resulta el particular interés que muestran los empresarios canadienses por realizar inversiones en la industria energética mexicana; sin duda un tema que aún resulta polémico debido al proteccionismo que México tiene con ese sector.

De igual forma, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es susceptible de ser ampliado hacia otros sectores productivos que incluyan no sólo mano de obra temporal, sino también profesionales cualificados en áreas tecnológicas. Esto requerirá también de un acercamiento activo entre instituciones educativas mexicanas y canadienses con la finalidad de acreditar programas educativos que permita a los profesionales de ambos países el acceso al mercado laboral de su contraparte.

Continuar la ya implementada cooperación en el área del buen gobierno resulta fundamental para ambos países. Por un lado Canadá puede servir como modelo a México en la organización de la administración y políticas públicas, y por otro Canadá puede lograr una buena imagen en nuestro país al promover su forma de organización política.

México puede aprovechar también la amplia experiencia con que Canadá cuenta en la explotación de sus recursos naturales de manera sustentable. Un ejemplo es la tala de madera en los bosques mexicanos, o bien la explotación de los recursos mineros y energéticos, así como el uso racional del agua.

El panorama de las relaciones bilaterales resulta positivo, ya que en un tiempo menor a 30 años se han logrado encontrar intereses convergentes en los ámbitos bilateral, hemisférico y multilateral. A pesar de las disparidades en su desarrollo económico e incluso político, México y Canadá pueden encontrar temas conjuntos que enriquecerían más su relación bilateral.

Es, sin duda, papel de los actores políticos de ambos países, pero también de la clase empresarial y de la sociedad civil el plantear los retos que aún representa la relación de México con Canadá, la cual es susceptible de mejorar en los aspectos antes mencionados.

Bibliografía

Banco Nacional de Comercio Exterior (2005), "Informe de Comercio Exterior de México", noviembre, en: http://www.bancomext.gob.mx/Bancomext/portal_portal.jsp?parent=8&category=415&document=392

- Banco Nacional de Comercio Exterior (2002), “De alcoholes, jugos, agua y otras bebidas para Ontario”, *Revista Negocios*, diciembre.
- “Carrera automotriz México-Canadá ¡Sobre ruedas!” (2002), *Revista Negocios*, septiembre.
- , “Canadá tierra de oportunidades” (2003), *Revista Negocios*, septiembre.
- , “Biotecnología en Canadá, gente y conocimiento para crear bienestar” (2003), *Revista Negocios*, septiembre.
- , “Qué pasa... una empresa canadiense muy mexicana” (2005), *Revista Negocios*, marzo.
- Castro Rea, Julián (1993), “Canadá ¿aliado o adversario? un punto de vista mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 38, nueva época, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Cámara de Diputados (2005), “Inauguran reunión interparlamentaria entre México y Canadá”, *Boletín Parlamentario*, núm. 1462, 25 de enero, en: http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2005/boltn_250105.htm
- (2005), “México y Canadá deben buscar mecanismos comunes para enfrentar la problemática agraria”, *Boletín Parlamentario*, núm. 1531, 25 de enero, en: http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2005/boltn_250105.htm
- Cemex, U.S.A. Operations (2002), “Industry Partners”, en <http://www.cemexusa.com/content/publica/agregados/index>
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, (1999), “Apoyo al programa de desminado en Centroamérica”, Comisión de Seguridad Hemisférica, en: www.oas.org/csh/spanish/res1641.asp
- Deblock, Christian, Afef Benessaieh y Marie-Paule L'Heureux (2002), “Relaciones económicas entre México y Canadá desde el TLCAN: una perspectiva canadiense”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 1, enero.
- De la Pedraja, Daniel (comp.), *Perspectivas para México en la cuenca del Pacífico*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.
- Douglas Taylor, Lawrence (2001), *El nuevo norteamericano: integración continental, cultura e identidad nacional*, UNAM/ CISAN/ COLEF, México.

- Embajada de Canadá en México (2005), “Cooperación en desarrollo internacional, Fondo Canadá”, 1 de junio, en: http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/canadafund/cfli_1-es.asp
- (2004), “Discurso del embajador Gaetan Lavertu sobre Canadá y las Naciones Unidas”, en: www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/speeches/sp40303-es.asp
- Fernández de Castro, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, Océano, México, 2001.
- Goldfard, Daniel, (2005), “The Canada-Mexico conundrum: Finding common ground”, CD Howe Institute, The border papers, núm. 91, julio, en: www.cdhowe.org
- Government of Canada-Internacional Trade Canada (2005), “Canadian Direct Investment Abroad”, septiembre, en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/cimt/2004/CIIP04-en.asp#can1>
- (2005), “Foreign Direct Investment in Canada”, septiembre, en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/cimt/2004/CIIP04-en.asp#can1>
- Hernández, Rubén, (2006), “Defienden la auténtica comida mexicana en el extranjero”, *La Crónica de Hoy*, versión electrónica, nota publicada el 24 de febrero, en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=227844>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2002), “Principios históricos de la Política Exterior Mexicana”, México, en: www.senado.gob.mx/iilsen/docs/investigaciones.htm
- Kessel, Georgina (comp.) (1994), “Lo negociado del TLC”, Mc-GrawHill/ITAM, México.
- López Villafaña, Víctor (2004), “La dinámica de México y Canadá en el TLCAN 1994-2004”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, núm. 7, nueva época, primavera, Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, en: http://revista.amec.com.mx/num_7_2004/Lopez_Victor.htm
- Martin Lipset, Seymour (1993), *La división continental, los valores y las instituciones de Estados Unidos y Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez Legorreta, Omar (2005), *Japón y la regionalización de Asia Pacífico: La creación de APEC (un proyecto inconcluso)*, El Colegio Mexiquense/ Universidad Autónoma de Nayarit, México.

- Ministry of Foreign Affairs, “Canada in the world, Canadian foreign policy review, 1995”, en: http://www.dfait.maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp
- Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas (2005), “Declaración del Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas”, en www.un.int/mexico/2005/declaracion_011705.htm
- Pacific Economic Cooperation Council, “Introduction and history”, en www.pecc.org
- Pickard, Miguel (2003), “Los trabajadores mexicanos en Canadá”, *Boletín Chiapas al Día*, vol. 387, 18 de diciembre, Centro de Investigaciones Políticas y de Acción Comunitaria (CIEPAC).
- Presidencia de la República (2006), “Boom en intercambio de mercancías y flujos de comercio e inversión”, 16 de enero, en <http://ehecatl.2004.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=22956>
- (2006), “Sube exportación mexicana a Canadá”, 12 de enero, en: <http://ehecatl.2004.presidencia.gob.mx/buscador/index.php>
- (2005), “Comunicado conjunto México-Canadá”, 30 de septiembre, en www.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=20985
- (2005), “Discurso Vancouver Canadá”, 30 de septiembre, en: <http://ehecatl.2004.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=20982>
- (2003), “Destaca Canadá alianza con México”, 21 de febrero, en: <http://ehecatl.2004.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=4557>
- Rosas, María Cristina (2002), “Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas? Una visión desde México”, UNAM, México.
- Secretaría de Economía (2005), “Inversión canadiense en México”, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera, septiembre, en: www.economia.gob.mx/pics/p/1239/CANSEP05.doc
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2005), versión estenográfica de la conferencia de Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores y Pierre Pettigrew, ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, en: www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias_2005/confe_2.htm

- Stevenson, Brian J.R. (1994), “Canadá y la OEA: del cortejo al matrimonio”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 11, enero.
- Scotiabank Inverlat, “The continental dream: Mexico”, en: http://www.scotiabank.com/cda/content/0,1608,CID36_LIDen,00.html
- Valtonen, Pekka (2002), “Canadá y México: ¿intereses convergentes en el ámbito de América del Norte?”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 1, enero.
- Vargas Suárez, Rocio y Julián Castro Rea (comps.) (2003), “Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI”, CISAN-UNAM, México.
- Vega Canovas, Gustavo y Francisco Alba (comps.) (1997), *México, Estados Unidos, Canadá 1995-1996*, El Colegio de México, México.
- Verea, Mónica (2003), *Migración temporal en América del Norte, propuestas y respuestas*, CISAN-UNAM, México.
- Winfield, David (1993), “Relaciones bilaterales Canadá-México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 38, nueva época, Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos.
- Wood, Duncan y Athanasios Hristoulas (2002), “¿Idealismo pragmático en la política exterior canadiense? América Latina y la seguridad humana”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo.

Ciencia política en Argentina. Trazos históricos e historiográficos en perspectiva comparada*

*Cecilia Lesgart***

El artículo de Giovanni Sartori “Where is political Science going?” en el que hace un balance crítico sobre el desarrollo y los resultados arrojados por la ciencia política a principios del nuevo milenio, ha provocado acaloradas discusiones. Sumándose a la batería de escritos que desde hace una década se muestran incómodos frente a una definición específica y dominante de Ciencia Política. Ella tiene su origen en la “revolución conductista” afirmada en Estados Unidos a mediados del siglo xx, difundida en varios países europeos en las décadas posteriores, y asimilada diferencialmente en los contextos en donde ella se practica. ¿Tienen alguna vinculación el panorama general ofrecido por esas batallas argumentativas y la ciencia política producida en Argentina? Este escrito argumenta que se pueden distinguir tres momentos fundamentales en la configuración de la ciencia política producida en Argentina a lo largo del siglo xx. Un primer momento, de íntima asociación de las ciencias políticas con el derecho público y, posteriormente, el de las contiendas por adquirir una identidad distintiva de la impronta jurídica y del formalismo

* Dos versiones distintas de este artículo (una acotada, y otra más analítica y descriptiva) han sido presentadas en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (Buenos Aires, 2008) y a pedido en la *Revista Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y RR.II. Universidad Nacional de Rosario (en prensa).

** Doctora en Ciencia Política por Flacso-Sede México (1997/2000). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Profesora de grado y posgrado en Historia de la Ciencia Política y Teoría Política UNR/UNQ. Correo electrónico: clesgart@hotmail.com

legal-constitucional. Un segundo momento, decisivo en su configuración como moderna disciplina, emerge en la década de 1950, se despliega de manera temática en la década de 1960, y muestra todo su caudal expresivo entre las décadas de 1970 y 1980. El actual tercer momento se caracteriza por la creación y diversificación institucional, multiplicación de ofertas formativas, y un trabajo cada vez más apegado a patrones pautados de producción de curriculum. En este sentido, la ciencia y la teoría política están más vivas que nunca. Y, sin embargo, en forma progresiva asisten a la pérdida del carácter agonal con el que ellas florecieron en Argentina en el pasado reciente.

Palabras clave: ciencia política en Argentina, historiografía, pasado y presente, perspectivas comparadas en la historia de la disciplina.

Political Science in Argentina: Historical and Historiographic Sketches in Compared Perspective

Since Giovanni Sartori's article "Where is Political Science Going?", published in 2004, in specialized journals have appeared different articles trying to explain the theoretical origins of political science practice in Argentina. This exercise is not easy, because metatheoretical reflexion about how knowledge in political science is produce in Argentina is practical inexistent. Those articles which touch the subject do not agree about which have been the themes, methods, limits and definitions of this practice and whether they subscribe to "the behavioral program" or "the neoinstitucionalism" or the so-called "conductivism".

Nonetheless, although is difficult to sketch the historic origin of political science practice in Argentina, in this article I claim that we can distinguish three fundamental moments in history that can explain such an origin. First, we have to point out the close association with public law studies in the second decade of the twentieth century. Next, the consolidation of political science as a modern discipline in the fifties and, third, the emergence of new state institutions and the creation of specialized journals, book collections, research teams and periodical congresses from the seventies until these days.

Keywords: Political Science in Argentina, historiography, past and present, comparative perspectives in the history of the discipline.

El artículo escrito por Giovanni Sartori, difundido desde hace algunos años por diversas publicaciones periódicas,¹ ha provocado discusiones sobre la marcha, el desarrollo y los resultados arrojados por la ciencia política a principios del nuevo milenio. El balance producido por uno de los intelectuales líderes de la disciplina ha causado profundo impacto, incluso en países y contextos argumentativos acostumbrados a hacer periódicamente estados de la cuestión evaluativos sobre la ciencia política. Así, su aguda crítica se suma a la batería de escritos que desde hace al menos una década se interesan por preguntarse y argumentar sobre el estado de “agonía”, “tragedia” o “muerte” de la ciencia política (Almond, 1999; Held, 1991; Ball, 1995; Farr y Seidelman, 1996).

Para ser rigurosos, todas estas miradas críticas y autocríticas sobre lo que implicó el “programa behaviorista”, y el posterior y actual culto al “nuevo institucionalismo” –surgido ante la atenuación optimista del primero–, muestran la incomodidad e insatisfacción frente a lo que se ha constituido en una definición específica y dominante de ciencia política. Ella tiene su origen en el “conductismo” afirmado en Estados Unidos desde mediados del siglo XX, que fue irradiado desde la cultura politológica predominante de ese país, difundido en varios países europeos durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y asimilado con distintos ritmos temporales, intensidades metodológicas y desafíos programáticos en los diversos contextos en donde la ciencia política se practica, algunos de los cuales no se sintieron convocados, o siquiera preparados –formativa, académica, o políticamente– frente a ese llamado, tal es el caso de la Argentina.

Dado que existe abundante literatura especializada, difundida y publicada sobre la llamada “revolución behaviorista” y sobre las apuestas del “nuevo institucionalismo”, el cual hoy parece plantearse como un “sucesor superador” surgido de los escombros del anterior progra-

¹ Se trata de “Where is Political Science going?”, publicado en distintas revistas desde hace cuatro años, entre ellas *Political Science and Politics*, núm. 4, vol. 37, octubre, 2004; *Política y Gobierno*, CIDE, núm. 2, vol. 11, México, 2004; *Española de Ciencia Política*, núm. 12, abril, 2005. Parcialmente reproducido en el dossier de *Metapolítica*, revista trimestral de teoría y ciencia de la política, núm. 49, sept./oct., 2006.

ma, aquí no se profundizarán ni describirán rasgos, apuestas, o combates de ninguno de los dos² (Ball, 1996; White, 1996; Easton, 1996a y b; Dahl, 1996), pero es necesario subrayar que la ciencia política producida y practicada en Argentina, lejos se halla de encontrar sus rasgos distintivos o sus temporalidades definitorias en alguno de esos “programas” o “querellas” metodológicas, temáticas, o generacionales. Esto no supone decir que en la actualidad y en Argentina se desconozcan los aires impresos por el conductismo o el nuevo institucionalismo a la disciplina, tanto en su registro predominantemente estadounidense como en el de las adaptaciones provenientes de aquellas geografías en donde esta forma de practicarla pudo introducirse con más o menos fuerza. Pero examinando su historia e historiografía a nivel nacional, objetivo principal de este escrito, puede notarse que en Argentina el primer gran paso para la renovación temática y la construcción de una identidad disciplinaria tuvo menos que ver con los aires conductistas, y más relación con combates particulares con el derecho público e internacional público o de gentes, y más tarde tuvo que lidiar con el arrollador avance de la “sociología científica” practicada principalmente por Gino Germani. Después el interés por las instituciones fue despertado por la valoración positiva del ideal liberal-democrático durante las llamadas transiciones a la democracia, y muy poca conexión con el clima disciplinar neoinstitucionalista.

De esta manera, se puede decir que se torna muy difícil vincular los debates generados desde Estados Unidos sobre la marcha actual de

² De ninguna manera se pretenden homogeneizar ambos “programas” o “movimientos de protesta intelectual”, porque ni siquiera considerados en sí mismos guardan coherencia. Lo que se conoce como revolución *behaviorista*, se propuso desplazar el énfasis en las instituciones formales, dejar atrás el enfoque jurídico y legal hacia ellas, y principalmente salir de los estudios descriptivos e históricos, que eran considerados de baja densidad analítica e interpretativa. Alejándose de la narración histórica de las instituciones y de su valoración negativa o positiva, acentuaron la necesidad de producir un tipo de ciencia desprovista de juicios de valor, cercana en su método al de las ciencias naturales, capaz de cuantificar y mensurar. Reaccionaron contra las instituciones “formales” para centrarse en los comportamientos “reales” de grupos de interés, los electores y ciudadanos en general, camino en el que tomaron elementos de la psicología y de la sociología confiando, como el funcionalismo en boga, en la estabilidad de la democracia existente. Se dice que hacia finales de la década de 1980 el ensayo de March y Olsen, *The New*

la ciencia política que Sartori ha resumido de una manera provocativa, con las formas en que se ha producido la disciplina en Argentina. Asimismo, son pocas las posibilidades de ligar el surgimiento del conductismo y su posterior desplazamiento neoinstitucionalista con las temporalidades que la especifican de manera local. Por último, en nuestro país no han sido muy exitosas esas definiciones estrechas por las cuales cada uno de los “programas” arriba mencionados se ha presentado como la mejor forma de producir un conocimiento politológico empíricamente controlable y confiable, excluyendo o minimizando otras perspectivas.

La tarea de condensar trazos del pasado y del presente de la ciencia política en Argentina es ardua, dado que en este país la reflexión metateórica sobre cómo se produce el conocimiento en la disciplina es prácticamente inexistente,³ no son usuales los debates sobre su “estado del arte”, y recién comienzan a contarse historias sobre ella entre las que no hay acuerdos sobre su surgimiento y desenvolvimiento. Así, hay quienes entienden que la ciencia política, coincidente en sus orígenes con un “pensamiento político argentino” o con una “historia de las ideas políticas”, se remonta a principios del siglo XIX (Fernández,

Institutionalism: Organizational factors in political life, selló un clima disciplinario ansioso por encontrar alguna ruta distinta a la sentada por la generación conductista. Aunque de allí en adelante la centralidad recobrada por las instituciones excedió a la ciencia política, la máxima de tomar en serio a las instituciones formales fue un golpe para el conductismo. Este retorno a las instituciones se distingue del anterior aprecio en la incorporación de una colección de reglas, rutinas y procedimientos más compleja, en el impulso por armonizar niveles de análisis micro y macro, y por un método que intenta construir modelos complejos (matemáticos, estadísticos, de teoría de juegos). Así, si bien temáticamente el clima inaugurado por el behaviorismo no fue retomado “al pie de la letra” por el neoinstitucionalismo, ambos se han encontrado en una misma exhortación. Se amparan en la ciencia para arrojar fuera del campo lo que consideran valorativo: la producción teórico-política o la reflexión sobre los fundamentos de la obligación política, el Estado, la legitimidad, la representación. Se resguardan detrás de la ciencia y el método empírico obviando la preocupación por la producción de sentido de la política.

³ A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos. Recordemos que su estudio como disciplina ha sido reconocido por IPSA desde 1979. Y que en el 2000 se ha generado un proyecto sobre desarrollo de la ciencia política que intenta confeccionar su historiografía.

2002; Kandel, 2002).⁴ Aquellos que suelen consultar la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (RACP) dirigida por Rodolfo Rivarola, sugieren que el desarrollo de temas de su incumbencia comenzó hacia 1910 desde una publicación periódica interrumpida a finales de la década de 1920 (Roldán, 2006). También se hallan reflexiones que colocan sus antecedentes en la década de 1950, haciendo coincidir una primera “generación” de politólogos con el momento llamado de “modernización post-peronista” y acentuando su desarrollo en la ciudad de Buenos Aires y fuera de la universidad pública (Acuña, 2000). Y poseemos la conmemoración sobre los 20 años de fundación de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) que, realizada en 2002, privilegió una historia corta. En ella se dejó de lado lo que constituye una quere-lla en torno al pasado, dado que la nueva organización surgía mientras aún existía la Asociación Argentina de Ciencia Política liderada por abogados constitucionalistas y especialistas en derecho público, que tuvo el reconocimiento de la *International Political Science Association* (IPSA), y sobrevivió hasta la década de 1990. En cambio, se prefirió acentuar el establecimiento de una asociación de profesionales fundada en el momento en que la ciencia política se ligó al retorno y funcionamiento constitucional de las instituciones, y cuando la política fue mirada desde el prisma de la democracia representativa y poliárquica. La selección conmemorativa de esa temporalidad coincide con dos cuestiones relevantes para la ciencia política local, regional y mundial. Por un lado, la selección de la década de 1980 concuerda con un tiempo marcado por relatos producidos para otros países de América Latina sobre el pasado reciente de la disciplina (Merino, 1999; Amorim y Santos, 2005; Sorj, 2001; Puryear, 1998). En ellos, se armonizan el florecimiento de la ciencia política con la emergencia de los genéricamente llamados procesos de recuperación del ideal democrático frente a regímenes políticos restrictivos y/o autoritarios, o de transición a la democracia desde regímenes militares. Por otro lado, la posterior crisis y derrumbe del orden militar o autoritario y el desafío de construir instituciones acordes con el clima liberal democrático, se acomodan de manera temática al reavivamiento del interés disci-

⁴ Este origen es claro en el artículo de Arturo Fernández y reaparece en el de Victoria Kandel. Los demás artículos sugieren otras emergencias.

plinario mundial –con eje en Estados Unidos– por las instituciones formales. Sin embargo, adelantando sospechas que se retomarán más adelante, en América Latina y en Argentina particularmente, el interés por estudiar las instituciones obedece mucho menos a una cuestión disciplinaria interna, asociándose firmemente con el nuevo despertar del Estado de derecho y de los regímenes liberales democráticos después de experiencias represivas u opresivas.

Este trabajo argumentará que se pueden distinguir tres momentos fundamentales en la configuración de la ciencia política producida en Argentina a lo largo del siglo XX. Ellos se vinculan con cronologías, pero éstas no los agotan. Un primer momento, que se desarrolla desde la segunda década del siglo XX, es de íntima asociación de las ciencias políticas con el derecho público, y el de las agudas batallas que se entablan después de la mitad del siglo por adquirir una identidad distintiva de la impronta jurídica y del formalismo legal-constitucional. Un segundo momento decisivo en la configuración de la ciencia política como disciplina moderna emerge en la década de 1950, se despliega temáticamente en la década de 1960, y muestra todo su caudal expresivo entre las décadas de 1970 y 1980.

Aquí, su primer rasgo de autonomía se delinea respecto a otras ciencias, la del derecho público y las reelaboraciones constitucionalistas de esa parte del siglo en primerísimo plano, y de la “sociología científica” en segundo. Sin embargo, de ambas se aleja de manera contundente hacia finales de la década de 1960 cuando acompañada por los embates de una historia que le es externa, comienza a construir su historia interna, preocupándose y analizando el golpe de estado conocido localmente como “el onganiato”, y construyendo en forma tímida algunas perspectivas de posibles salidas “poliárquicas”. En lo relativo a su objeto de estudio, la ciencia política producida localmente empieza a adquirir una característica distintiva a partir de su preocupación analítica por los cambios de régimen político, los golpes militares, y las posibles perspectivas democráticas. En este sentido ligado a la pregunta por la construcción de orden político-institucional, la renovada ciencia política se aleja de los trazos que le podrían haber impreso pensamientos de tipo revolucionario, predominantes en otras ciencias sociales y en la región. Anunciando lo que se trabajará más

adelante, vital será para la ciencia política la posterior y última dictadura militar. A diferencia de la instancia precedente, donde la ciencia política fue “reinventada”, el actual tercer momento se caracteriza por la creación y diversificación institucional: nuevas carreras en distintas instituciones, publicaciones periódicas, colecciones de libros, grupos de investigación, congresos sistemáticos. Además, asiste a una multiplicación de ofertas formativas que muestran el interés por delimitar especializaciones y ocupaciones de lo que hasta hace poco tiempo se denominaba de manera general como ciencia política. Así, a diferencia del momento anterior que podría compararse con un “desierto” transformado con innovación, con el esfuerzo por traducir modelos internacionales y experiencias tomadas en otros contextos a las posibilidades locales, el estado presente es el de rutinización de labores, y el de una producción más apegada a la elaboración pautada de carrera. Sin embargo, quienes la practican parecen estar menos atraídos por comprometerse o involucrarse con las preguntas disparadas por la política como lucha por los sentidos de construcción del orden democrático, tal como sucedió en el cruce de las décadas de 1970 y 1980.

Resistiéndonos a las definiciones estandarizadas y restrictivas, aquí se considera que la ciencia política producida en Argentina puede definirse como la historia de sus variadas institucionalizaciones, las batallas argumentativas entabladas en el tiempo a fin de establecer sus objetos de estudio y metodologías de abordaje. Considerada de manera local, esto le ha dado a la disciplina definiciones “epocales” más que universales, ritmos impresos por las particularidades nacionales, y la característica de que al menos desde mediados del siglo XX sus rasgos no se han apartado, pero tampoco ensamblado inevitablemente, con registros politológicos o de ciencias sociales realizadas en otros contextos geográficos y argumentativos.

Las ciencias políticas, el derecho público y los discursos jurídicos

En las primeras décadas del siglo XX existen discursos, proposición de objetos de estudio e instituciones universitarias en donde se desarro-

lla lo que se nombra como *ciencias políticas*. Pero tal como lo designa su denominación en plural, la encontramos temáticamente poco diferenciada de una *ciencia social* en la que coinciden el derecho, la economía, la sociología, la historia, la educación y la administración.⁵ Entre estos materiales, el derecho (público, político, internacional público y/o de gentes) le da una particular identidad a las ciencias políticas. Última cualidad que se modificará a mediados del siglo XX, cuando las ciencias sociales comiencen a mirar hacia Estados Unidos, lo que implicará un cambio de perspectiva.

El acompañamiento sostenido del derecho público, y la denominación ciencias políticas, no son características particularmente locales. Por ejemplo, el uso del plural se puede encontrar en España, en donde desde mediados de siglo XIX está institucionalizada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.⁶ También en el viejo continente se halla un lazo entre las ciencias políticas y el derecho. Por un lado, ellas se enseñan desde las cátedras y/o facultades de derecho. Por el otro, en una primera acepción, su sentido está ligado al derecho romano en el cual el derecho público concierne al estado de la república o de la cosa pública y por la cual, el *jus civile* (el derecho político y/o civil) se remonta a aquello que regula los asuntos comunes al interior de la ciudad. En una segunda acepción, puede decirse que la emergencia de la sociología en la bisagra de los siglos XIX y XX provoca un desplazamiento. A partir de aquí, el derecho público se apega a la descripción de los mecanismos legales, normativos y constitucionales de la organización del Estado. Miradas desde la emergente sociología y desde el derecho positivo, las ciencias políticas se entienden más como “arte de aplicación” que como reflexión sobre “los asuntos comunes de la ciudad”.

Localmente, encontramos tempranas definiciones como “materia de observación científica de los hechos sociales” y como “ciencia de acción”.⁷ En el orden de la designación de objetos de estudio, aparecen

⁵ Consultar RACP, núm. 1, 1910 y el índice metódico de los ts. V a VIII. RACP, t. VIII, 1914.

⁶ En Francia también se la encuentra en plural, y en la tradición británica denominada *estudios políticos*. Como en España, en Argentina existe la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

⁷ Rivarola, Rodolfo: “Propósito de esta publicación”. RACP, núm. 1, 1910.

el examen normativo de la Constitución nacional y de las provinciales, debates sobre las instituciones de la representación política referidos a reformar y/o ampliar el entramado existente, y el Estado.⁸ En relación con sus institucionalizaciones, la hallamos desde 1910 en la RACP, y desde 1919 en la Universidad Nacional del Litoral (UNL) con sede en Rosario. Este es un importante laboratorio de observación, tanto por marcar su temprana institucionalización en la universidad pública, como por el estrecho camino que sus licenciaturas y doctorados recorren junto al derecho público e internacional público y/o de gentes (Lesgart y Ramos, 2002). Efectivamente, en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, se crean en 1923 las licenciaturas en Servicio Consular con existencia hasta 1954, y la de Servicio Diplomático disuelta en 1929. Asimismo, son creados dos doctorados en 1927 y reformados en 1954, uno en Ciencias Políticas y otro en Diplomacia. Desde el momento de su creación hasta 1968, tanto la licenciatura en Servicio Consular como los doctorados en Ciencias Políticas y en Diplomacia, muestran contenidos curriculares predominantemente jurídicos.⁹ Asimismo, si se observa la creación que en 1936 se hizo de dos institutos que funcionaban como prolongación de las cátedras que le daban eje a las carreras, se puede observar cómo en 1968 ambos son reconvertidos: el de Derecho Público en el de Ciencia Política, y el de Derecho de Gentes en el de Relaciones Internacionales. El periodo comprendido entre 1968 y 1972 es fundamental. En 1968 se crea la primera Escuela Superior de Ciencia Política y Diplomacia, se modifica el plan de estudios, y las carreras rosarinas dedicadas al estudio universitario de la política cambian de facultad, pasando a formar parte de la nueva Facultad de Derecho en la recientemente creada Universidad Nacional de Rosario. En este nuevo contexto institucional, ellas promueven una pugna por adquirir un rango admi-

⁸ "(...) conservación, función y progreso del Estado y de la utilidad que de él se derive a favor de los individuos". RACP, núm. 1, 1910. Consultar el análisis de Adolfo Posada sobre la idea moderna de Estado.

⁹ La formación era de 3 años la licenciatura y de 2 el doctorado. El plan de estudios de la licenciatura tenía 8 de las 16 materias que se dictaban, asociadas al derecho (Derecho Civil I y II, Internacional Público, Comercial, Administrativo, Internacional Privado, Marítimo y Comercial y Régimen Constitucional). En cambio, en los doctorados se afianzaba una formación ligada a la economía.

nistrativo diferente al que se le ha dado, que al mismo tiempo revela una lucha por construir una identidad temática distinta a la del derecho. Hasta 1973 las licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales se encuadran en la Escuela Superior de Ciencia Política y Diplomacia, que en ese año se transforma en facultad y mantiene hasta 1989 distintas iniciativas de reforma de planes de estudio. Y la dificultad de obtener un edificio propio e independiente del de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que finalmente se obtuvo.¹⁰

Como vemos, pasada la segunda mitad del siglo XX, la ciencia política, nombrada ahora de manera alternativa en plural y en singular, sigue asociada al derecho institucional y temáticamente y, como dijimos más arriba, seguirá disputando esta identificación incluso en la década de 1980 y en el momento de su constitución como carrera en la Universidad de Buenos Aires (UBA). En primer lugar, esto puede mirarse cuando en 1957 se crea la Asociación Argentina de Ciencia Política, asociada a la IPSA en 1961. Su presidente, que al mismo tiempo lo es de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, es el abogado Segundo Linares Quintana, director del Instituto de Derecho Constitucional y Político de la Facultad de Derecho de la UBA, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de La Plata y primer decano de la carrera de Ciencias Políticas, Jurídicas y Económicas de la Universidad del Museo Social Argentino. Mirado desde el punto de vista del derecho, la figura de Segundo Linares Quintana contribuye a mostrar que hacia mediados de siglo se cuestiona un trabajo centrado en el texto constitucional. Este proceso culmina en la renovación del derecho constitucional que, a partir de aquí, abarcó el examen normativo de la Constitución y el estudio de las instituciones políticas, estuvieran o no incorporadas al texto. Pero la introducción de la dimensión institucional no redundó en una mayor relevancia para la ciencia política. Todo lo contrario, Linares Quintana tuvo la intención de inte-

¹⁰ La reforma de los planes de estudio fue discutida y/o realizada en distintos climas de época. Vale resaltar que el derecho actuó, al menos hasta las reformas promovidas por los estudiantes en los primeros años de la década de 1970 y las producidas durante los regímenes militares, como un importante problema de fondo en Rosario. Después de 1983, y con el clima de época producido por las llamadas transiciones a la democracia, la discusión tomó otras aristas.

grar ciencia política y derecho constitucional hasta formar una disciplina en la que el segundo resultara la ciencia política fundamental. En segundo lugar, a mediados de la década de 1980 se pueden observar las discusiones generadas en torno a la creación de una carrera de Ciencias Políticas –rápidamente modificada por el singular– en la UBA (Kandel, 2002), preocupadas por la independencia institucional y la autonomía temática respecto al derecho. Desde el momento en que el rector normalizador Francisco Delich la promovió, señaló la necesidad de inscribirla como una ciencia social alejada de las facultades de abogacía. Esto se evidenció primero en la cuidadosa conformación de la comisión encargada de hacer recomendaciones para elaborarla. En ella se incluyeron diversos intelectuales con especializaciones en distintas disciplinas, que han transitado un camino académico en el que pudieron observar la existencia de la ciencia política como un campo especializado de conocimientos en otras geografías, y algunos de los cuales han desempeñado experiencias (laborales, investigativas, docentes, directivas), en instituciones regionales dedicadas a las ciencias sociales o a la ciencia política. En ella cobran importancia politólogos de ocupación y/o formación como su presidente, Carlos Strasser, o el primer director de la carrera, Edgardo Catteberg.¹¹ En seguida, esto se afirmó en los motivos esgrimidos para formarla, buscados en la creciente centralidad adquirida por la dimensión política en la década de 1980 y en las tareas requeridas para el afianzamiento de la democracia: asociar el saber del político al asesoramiento del politólogo, formar ciudadanos conscientes y una opinión pública ilustrada, así como pensar el fortalecimiento de instituciones para el régimen político. Esto se explicitó, por último, en el proyecto de localizarla física y administrativamente en un lugar diferente al ocupado por la Facultad de Derecho. Remarcando su pertenencia a las modernas ciencias sociales, sobresalió la idea de crear una unidad académica que contuviera un universo de carreras nuevas: la Facultad de Ciencias Sociales.

En definitiva, a diferencia de aquello que se ha hecho en otros contextos argumentativos en los que todo el pasado se tilda como “pre-

¹¹ En la comisión se incluyeron sociólogos, historiadores, especialistas en derecho político y/o constitucional y politólogos.

historia”, tanto en las tempranas carreras de Rosario como en la más tardía licenciatura de la UBA, las vicisitudes edilicias y las discusiones sobre su pertenencia administrativa muestran uno de los recorridos locales que la ciencia política tuvo que recorrer para lograr su reconocimiento como campo específico del derecho. Las huellas dejadas por los intentos de ser autónoma en cuanto al discurso jurídico y de la práctica de los abogados no sólo la provee como la primera carrera universitaria del país afincada en Rosario. Las querellas que se libraron con el derecho (político, público, constitucional), incluso se evidenciaron hacia mediados de la década de 1980, cuando se decidió crear la carrera en la Universidad de Buenos Aires. Ambas son parte constitutiva de la disciplina en el nivel nacional.

Ciencia política: innovaciones internacionales y “traducciones” locales

Hacia finales de la década de 1940, y bajo patrocinio de la UNESCO, se producen dos sucesos trascendentes en la configuración internacional de la ciencia política como disciplina autónoma y renovada respecto al pasado. El primero surge de una reunión realizada en la ciudad de París en 1948 y por el cual se organiza una lista-tipo que se constituye en un intento por universalizar y especificar los temas de abordaje disciplinarios, mostrando un campo de estudios que se reconoce en proceso de independencia. La delimitación se hizo contemplando cuatro ejes y sus subtemas: 1. Teoría política (teoría política e historia de las ideas); 2. Instituciones políticas (Constitución, gobierno central, gobierno regional y local, administración pública, funciones económicas y sociales del gobierno, instituciones políticas comparadas); 3. Partidos políticos, grupos y opinión pública (partidos políticos, grupos y asociaciones, participación ciudadana en el gobierno y en la administración, opinión pública), y 4. Relaciones internacionales (política internacional, organización internacional y derecho internacional). Así, los temas propuestos por la lista-tipo sirvieron como criterio frente a la posible dispersión de la ciencia política, aunque ellos continuaron estando asociados a otras disciplinas y profesiones que se ocupaban

de hacer ciencias políticas. El segundo suceso es la fundación de IPSA en 1949. La constitución de una asociación que en su origen se nutrió de miembros nacionales colectivos –las asociaciones–, e inmediatamente después admitió adherentes individuales, muestra la necesidad de reconocer y fortalecer lo que ya se considera una profesión.

Además, y sobre todo en Europa, entre 1945 y 1955 el derecho público y/o constitucional se transforma en ciencia complementaria de los estudios políticos, y comienza el camino que conduce desde los esquemas dogmáticos provistos por el derecho al énfasis en lo político.¹² Justamente, es sobre lo que va a llamar la atención la sociología política, que señala la existencia de procesos no coincidentes con las instituciones y reglas formales, y la existencia de actores cuyos comportamientos no suelen corresponderse con los mecanismos prescritos por las normas y constituciones. Así, el punto más alto de tensión entre el derecho y el ascendente campo de la sociología en relación con los estudios políticos se produce en Europa en los 10 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Es justamente en todo este clima que en Estados Unidos, en donde la ciencia política en singular había tenido un temprano desarrollo,¹³ se produce la reacción contra las viejas formas de hacerla. Y es este el momento en que empieza su otro derrotero en Argentina.

Temas novedosos de la ciencia política producida en Argentina

Comparado con el proceso internacional arriba descrito, con el itinerario que en forma local recorre junto al derecho, y con el despegue de la sociología “científica” (Sigal, 1991; Terán, 1991; Neiburg, 1998), desde mediados de siglo la ciencia política practicada en Argentina adquiere la cualidad de saber diferenciado de manera relativa más tardiamen-

¹² Un caso sirve para retratar este tránsito: en 1945 aparece el libro de Maurice Duverger, *Curso de derecho constitucional*, que en 1948 publica como *Manual de derecho constitucional y ciencia política*. En 1959 el autor publica *Métodos de la ciencia política*.

¹³ Desde la segunda mitad del siglo XIX es entendida como *the divine science of politics*, ofreciendo un marco conceptual para discutir los ideales nacionales y reformar instituciones. Hacia finales del siglo XIX, las fuerzas de la modernización

te. Aunque los primeros resultados observables en una serie de publicaciones se encuentran en los primeros años de la década de 1970, es el golpe de estado de 1966 el que la dota de materiales para un tema de reflexión particular que se sostiene en el tiempo. Las rupturas institucionales y el cambio político le proveen a la ciencia política una cualidad distintiva en relación con otras ciencias sociales.

En el nivel local, es la modernizada sociología la que despierta el interés sobre lo que el registro jurídico ya no aporta: el problema del cambio, los actores y los procesos. Sin embargo, allí donde la sociología “científica” –practicada desde el Instituto de Sociología de la UBA– inicia su avance arrollador adaptando el vocabulario de las teorizaciones de la modernización a las peculiaridades nacionales y ocupándose de los problemas derivados del cambio modernizador, casi una década después la ciencia política emerge como moderna disciplina con la preocupación por el cambio de régimen político. Sin dudas, hay un primer repertorio de temas sociológicos dedicados al análisis del progreso controlado con los que la incipiente ciencia política local se aprovisiona. Pero mientras los sociólogos analizan los problemas sociales originados del proceso de desarrollo (p. ej. transformaciones por la industrialización, cambios demográficos y movilidad de la población, migraciones, urbanización), el matiz impreso por los primeros intelectuales interesados en las cuestiones políticas se relaciona con las dificultades que el cambio modernizador le imprime a la representación. La clave de observación es el sindicalismo, la relación de los sindicatos con Perón y con el peronismo, temas mirados desde una óptica que acentúa la representación de los intereses que escapa de los cánones de las instituciones de la democracia liberal.

Estos materiales no son exclusivos de la sociología practicada localmente, como tampoco es nacional la particular manera en que algunos de sus temas se transforman en terreno de las ascendentes

y centralización del Estado le dieron su identidad como *government*. Así, la ciencia política (*political science*, en singular) había adquirido el doble sentido de ciencia de la política y para la política. Su institucionalización universitaria se produce hacia 1857, cuando Francis Lieber es nombrado primer profesor de Historia y Ciencia Política en Columbia, y cuando en 1880 se crea la escuela de ciencia política en esa universidad. En 1903 se funda la American Political Science Association (APSA).

reflexiones politológicas. En el nivel internacional, y subrayando el cambio de mirada geográfica desde Europa hacia Estados Unidos, las teorizaciones sobre el desarrollo político y la reacomodación del campo de los estudios comparados, le proveen a la ciencia política local insumos teóricos y empíricos que se proyectan en la emergencia de este objeto de estudio. Entre finales de las décadas de 1950 y 1960, el heterogéneo campo de los estudios sobre el desarrollo político fue desplegado desde Estados Unidos con el fin de interpretar la reconstrucción de gobiernos y economías de los países europeos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, estudiar la explosión modernizadora en los países del Tercer Mundo, promover un alejamiento de los estudios centrados en lo formal-legal y desacentuar el énfasis ideológico del análisis político sobre Europa y el Tercer Mundo.¹⁴ De esta manera, en ese país se despertó un especial interés por América Latina como área de estudios y como laboratorio de observación de las políticas modernizadoras. Y esto jugó un importante papel en el análisis de las formas de representación de los intereses y en el estudio de los llamados grupos de interés y/o de presión en distintos países de América Latina (la Iglesia católica, los partidos políticos, el rol de los militares), de los que surgieron materiales para la reflexión sobre el papel de los militares y/o las fuerzas armadas como institución.

Los distintos debates nacionales e internacionales disparados por la sociología en torno a la modernización y al desarrollo son tomados por la incipiente ciencia política local con sus particulares modulaciones. Y algunos de ellos construyen una mirada sobre el cambio político que para la Argentina significará un desafío a las hipótesis construidas por la sociología practicada por Gino Germani. Efectivamente, allí donde al interior de la sociología se había especulado que el desarrollo económico seguido por una alta modernización social podía generar mayores niveles de democracia política, desde el interior de la ciencia política emerge una hipótesis que dudaba de la correspondencia entre modernización social, desarrollo económico y estabilidad democrática de un régimen político. La observación realizada por dis-

¹⁴ Por supuesto que en nuestro país sólo se conocerán algunas de las publicaciones realizadas por la editorial Paidós y originadas en estos proyectos de investigación, principalmente financiados por el Social Science Research Council y la IPSA.

tintos estudiosos estadounidenses de que en los países del Tercer Mundo los procesos de modernización y desarrollo no llevaban necesariamente al triunfo del capitalismo y a la estabilidad democrática, será particularizada por Guillermo O'Donnell para el Cono Sur de América Latina con lo que llamó “ecuación pesimista”.¹⁵

La observación de los problemas que conducen a las rupturas político-institucionales –y/o que derivan de ellas–, marcan una innovación en relación con el derecho y la sociología. Ésta le proveyó los procesos y los actores ausentes en “el deber ser” constitucional, y un repertorio de discusiones de cuyas distintas dimensiones de análisis (histórica, social, económica, política) la ciencia política local empezó a especificarse, sospechando de la correspondencia lineal entre el crecimiento económico, social, cultural, en el nivel régimen político y en la articulación entre Estado y sociedad.

Localmente, una primera muestra puede hallarse en la investigación de los problemas y causas que provocan un régimen político autoritario caracterizado como burocrático, producto de la investigación doctoral desarrollada por Guillermo O'Donnell en Estados Unidos y publicada por la editorial Paidós en 1972 bajo el título *Modernización y autoritarismo*. Asimismo, otra modulación puede descubrirse en la compilación de notas editoriales publicadas originalmente en la *Revista Criterio*, realizada por Natalio Botana, Carlos Floria y Rafael Braun y titulada *El régimen militar 1966-1973*, publicada en 1973 por ediciones La Bastilla.¹⁶

La sospecha es que primero “el onганиato”, y posteriormente la observación analítica de los regímenes militares que lo sucedieron, con especial énfasis en la última dictadura militar. Permitió que la ciencia política argentina encontrara un rasgo temático distintivo, que inaugurado en los tempranos años de la década de 1970, se prolongó y

¹⁵ Esta fue una de las varias críticas surgidas desde la ciencia política a las teorizaciones de la modernización, y que en Estados Unidos pueden leerse en La Palombara, Rustow, Huntington y Dahl. Hubo otras que las tildaron de etnocéntricas, las que las vieron apegadas al orden y a la estabilidad, y las que como en el caso de F. H. Cardoso, E. Faletto o A. Gunder Frank, dan lugar al desarrollo de las teorizaciones de la dependencia.

¹⁶ El libro de Guillermo O'Donnell fue escrito como tesis doctoral dirigida por David Apter en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Yale

profundizó durante toda la década siguiente; preocupación teórica y política que desde algunos registros fue acompañada por el estudio de las posibles perspectivas democráticas.

Los dos trabajos arriba citados son ciertamente heterogéneos: en las intenciones que los provocaron, en los puntos de vista que poseen sobre el régimen del que tratan, en los motivos por los cuales fueron producidos y en la semblanza de los intelectuales involucrados. Sin embargo, en ambos casos se ha perfilado un interés por pensar, narrar y/o explicar una ruptura producida en el nivel político –régimen o Estado– motivado en la emergencia del golpe de estado del llamado “onganiato”. Y al mismo tiempo que estos trabajos dan cuenta de la emergencia de un objeto de reflexión que se sostendrá en el tiempo, dándole identidad a la ciencia política producida en Argentina, marcan algunos rasgos que ésta mantendrá en su florecimiento en la década que se está iniciando. En principio, es producida por quienes no se han formado en las pocas carreras existentes en el país, que realizan alguna experiencia académica y de especialización fuera de las fronteras geográficas nacionales en donde experimentan la existencia de campos especializados en ciencias sociales, particularmente en ciencia política. Estas experiencias son fundamentales en la constitución de lo que podría considerarse una nueva generación de intelectuales, que fuera de las fronteras leen otros autores, se proveen de temáticas novedosas y generan contactos con quienes hacen de la ciencia política una profesión. Entre finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, algunos coinciden en las escasas instituciones en donde la ciencia política se afinsa en Buenos Aires (p. ej. Universidad del Salvador), aunque algunas inclusiones comienzan a marcar las primeras diferencias (p. ej. en Instituto Di Tella la diferencial inserción en el CIS, CIF o en el CIAP¹⁷). Por seguir, se afinan en la

entre 1968 y 1971. Es publicado en Argentina con adscripción institucional en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad del Salvador y CIAP (Di Tella) en 1972, y en Estados Unidos un año después. El libro compilado por Floria, Botana y Braun, está constituido por las notas editoriales de la revista *Criterio*, encuadrable en el catolicismo laico argentino.

¹⁷ En 1966, con la intervención de la universidad pública, el CIAP fue albergado por el Instituto Di Tella y dirigido por Enrique Hardoy. Este centro incluyó a jóvenes

emergente red instituciones no estatales y/o fuera de la universidad pública. Ellas, las que se originan de los desprendimientos de éstas (CISEA y CEDES en 1975), y las que se formaron en el clima de complejización del Estado y/o a propósito de la difusión regional de la idea desarrollista, serán protagonistas del afincamiento de la ciencia política, y del tema de investigación en el que nos hemos detenido en estas páginas a mediados de la década de 1970.

Resumiendo, respecto a lo nuevo que puede asirse en el clima que sienta en las ciencias sociales nacionales la modernizada sociología, la naciente ciencia política no lleva a cabo una discusión fuerte sobre el carácter metodológico que la consagre, fundando un particular punto de vista científico, cuestión que también la diferencia de lo que ocurre con la llamada “revolución behaviorista” en Estados Unidos. Sin embargo, de la sociología absorbe los primeros materiales teóricos, y progresivamente las “oportunidades de carrera” que se abren fuera y dentro de las fronteras nacionales (creación de CONICET en 1957, becas externas, estancias de investigación en Estados Unidos o Europa). Con ella, se da un primer intercambio de discusiones y de trasposos intelectuales, quedando preparado un tipo de intelectual-especialista que se alejará definitivamente de la figura del “docto” que los abogados le imprimieron a la primera parte del siglo XX, y que la ciencia política no copiará, pero de la que sacará provecho.¹⁸

que empezaban a desarrollar sus carreras, muchos de los cuales fundarían o se incluirían desde 1975/1976 en espacios importantísimos para el desarrollo de la ciencia política y/o de la administración pública, como fueron CEDES y CISEA. Entre otros, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Oscar Ozslak, Horacio Boneo, Jorge Roulet, Dante Caputo. A diferencia de éste, el Centro de Investigaciones Sociales fue fundado en 1966 por Gino Germani como centro de sociología comparada. Sus diferencias invitan a pensar cómo se van delineando campos y “tradiciones”. La ciencia política, la administración pública, y los enfoques teórico-políticos preocupados por las ideas y la historia de las instituciones y por desarrollar una línea histórica o jurídica.

¹⁸ Nace un tipo de intelectual-especialista, que se aleja de la figura del “docto” que circula entre la esfera política y la cultural, en la que importa la demostración de elocuencia en los debates públicos, y en la que el saber puede ser un sinónimo de *distinción*. Esta moderna figura de intelectual debe pensarse en un contexto de modernización y creación de oficinas al interior del Estado nacional (CFI, CONADE) y de complejización de organizaciones regionales cuyo ámbito de incidencia excede

De la memoria a la esperanza: especificidades de la ciencia y la teoría política en Argentina

El último golpe militar en Argentina es una bisagra en la historia nacional, y tanto éste como los del Cono Sur de América Latina, pueden ser tomados en el curso del tiempo rápido como temporalidades válidas para pensar la relación entre la ruptura de un régimen político y la reorganización de las ciencias sociales por fuera del sistema oficial-estatal establecido y administrado por cada una de las dictaduras militares aparecidas en la región. En nuestro país, este proceso se hizo dentro de un contexto de fuerte lucha política, de desmantelamiento de instituciones y modalidades organizativas anteriores. Y en cuanto al tema que nos convoca, se realizó mediante la intervención definitiva a las universidades públicas, la expulsión administrativa, el cese de contrataciones, el exilio forzado –interno y externo–, y la migración de académicos e intelectuales de larga trayectoria, o más jóvenes, y que estaban dando sus primeros pasos en una profesión. Así, el trabajo de aquellos científicos sociales que lograron sobrevivir y mantener un espacio más o menos público de circulación, pero que desaprobaban o discrepaban con la dictadura, se desplazó hacia espacios que se construyeron por fuera de las instituciones estatales y dentro del territorio nacional, y muchas veces tuvieron que tejer redes de relaciones y de financiamientos con el exterior para poder continuar con su trabajo. En algunos casos, este proceso coincidió y se maceró con aquellos espacios que argentinos, u otros emigrados o exiliados por razones políticas, construyeron y revivificaron a propósito de la clausura y restricción de las estructuras de oportunidades públicas y estatales –y hasta informales– de sus propios países de origen. De esta manera puede afirmarse que para hablar del despliegue de la ciencia política nacional, es necesario referirse a procesos políticos y teóricos que ocurren –al mismo tiempo en el país, en la región e internacionalmente–, a aca-

las fronteras del Estado-nación (CEPAL, Flacso, CLACSO). Si hasta mediados de siglo son médicos y abogados los que poseen credenciales para hablar de las cuestiones sociales y para involucrarse en las tareas del Estado, desde mediados de siglo sociólogos, ingenieros y economistas comenzarán a ocupar cada vez más espacios estatales.

démicos que a título personal o institucional forjan vínculos que traspasan fronteras a través de un intenso intercambio (de ideas, de relaciones, de financiamientos), y a instituciones regionales y proyectos cuya radicación geográfica no es del todo precisa.

*Itinerarios internacionales: la ciencia política
y la política comparada*

Así, no es una paradoja señalar que la Ciencia Política se desplegó temática e institucionalmente, y con una firmeza hasta acá desconocida, justamente en el momento en que se instalaba la dictadura militar más sangrienta de la historia nacional, y en donde los golpes militares azotaban de manera coordinada y represiva a todos los países del Cono Sur.

Efectivamente, fue una historia externa ligada al quiebre del orden político la que posibilitó el desenvolvimiento de su historia interna como disciplina autónoma. Aunque esto pueda decirse remarcando que en esta época la labor en las ciencias sociales está más ligada al desarrollo de proyectos, líneas y/o programas de investigación, que a la promoción de disciplinas (como regionalmente lo muestra CLACSO). Y como se adelantó más atrás, lo hizo *convirtiendo a los golpes de Estado*, y a los debates en torno a cómo conceptualizarlos (p. ej. como “nuevos autoritarismos y sus adjetivos, como tipo de Estado o de régimen político”, como Estado burocrático-autoritario, Estado fascista) en un objeto de investigación ligado al tipo de cambio político posible y/o deseado. En este caso, bien vale apuntar que el análisis de la situación nacional surgida en 1976 fue clave para la politología producida por argentinos y/o en Argentina, pero que éste se hizo en comparación con otras situaciones. Primero, con las rupturas recurrentes del régimen constitucional y la frecuente irrupción de las fuerzas armadas en la vida política nacional. Segundo, con la emergencia más o menos inmediata de regímenes militares y/o autoritarios en otros países de la región (Brasil, Chile, Uruguay, Perú). Tercero, con la constatación de que el Cono Sur no era un caso aislado, y que podía parangonarse con el quiebre de regímenes políticos de otras geografías. En este caso,

los países de Europa mediterránea como España, Grecia y Portugal, cobraron un especial protagonismo de contraste histórico, teórico y empírico, ya que en ese momento se avizoraba su descomposición. Y comenzaban a realizar lo que para la ciencia política y la sociología comparada del cruce de las décadas de 1970 y 1980 se constituyó en un término y una experiencia clave: las transiciones. Es decir, un cambio pautado y paulatino desde gobiernos autoritarios hacia un tipo de régimen político deseadamente democrático, que aquí resultó evaluado desde las instituciones de la poliarquía teorizadas por Robert Dahl.

A partir de lo dicho, hay una serie de cuestiones desde las cuales la ciencia política cobra sentido en este florecimiento. La primera es que ella se renueva con un interés por observar a los gobiernos militares desde una mirada que enfatizaba al Estado o al régimen político, tema que al mismo tiempo queda asociado a las perspectivas posibles o deseadas de salida de los mismos. Efectivamente, las transiciones a la democracia van a ser parte indisociable de los análisis ordenados en el cambio de régimen político (después lo iban a ser las llamadas consolidaciones). La segunda es que para realizar este análisis, ella encuentra un creciente incentivo en la comparación entre distintos casos de diversas regiones geográficas. Esta cuestión, que en la época es parte de la reacomodación que desde finales de la década de 1960 se realiza en Estados Unidos en torno a la política comparada, enriquece el campo de experiencias teóricas y políticas. Brinda la posibilidad de considerar que las situaciones políticas vividas no son excepcionales para los distintos casos nacionales, y permite que la disciplina utilice un vocabulario crecientemente compartido, aunque al costo de unificar de forma conceptual experiencias políticas no del todo similares. Esto puede apreciarse en el proyecto de investigación del Woodrow Wilson International Center for Scholars titulado “Los periodos de transición posteriores a los gobiernos autoritarios: perspectivas para la democracia en América Latina y Europa meridional”, que incorpora a algunos de los politólogos del Centro de Estudios sobre el Estado y la Sociedad (CEDES) y a una red de académicos de otras geografías. Uno de sus principales promotores es Guillermo O’Donnell, quien junto a Fernando Henrique Cardoso convocan a latinoamericanos, europeos y

estadounidenses interesados en América Latina y en Europa meridional. Entre los primeros, interesa remarcar la presencia de Marcelo Cavarozzi, Manuel Antonio Garretón, Luciano Martins y Julio Cotler. El programa latinoamericano del centro se creó en 1977 y en 1979 comienzan las investigaciones que son publicadas en inglés en 1986, y en 1989 en español bajo el nombre de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. El objetivo del proyecto de investigación es comparar diferentes áreas geográficas en las cuales se han observado situaciones autoritarias, militarizadas o no, algunas de las cuales están o estuvieron sometidas a una situación burocrático-autoritaria. Aquí la transición se transforma en una fórmula para pensar el cambio político, y ese trayecto define su arribo con un objetivo deseado: la democracia política entendida como sinónimo de *poliarquía*.

Lo cierto es que de este lado encontramos un creciente proceso de especialización de la ciencia política, y una labor académica esforzada por diferenciar la producción de un saber organizado por criterios disciplinarios, de las apuestas ideológico-políticas, lo que puede apreciarse en la compilación realizada por O'Donnell, Schmitter y Whitehead. Estos tomos, junto con otros libros producto de investigaciones realizadas por los intelectuales que más sistemáticamente abordaron el problema de los golpes de Estado y las transiciones a la democracia desde la ciencia política y/o desde la política comparada, muestran los debates que al interior de la disciplina se mantenían en ese momento con el objetivo de encontrar nudos analíticos dadores de sentido a los estudios en marcha. Dicho *grosso modo*, si debían emplear la categoría Estado o régimen político, si la democracia debía abordarse desde una dimensión política, social, y/o económica. Todo este proceso culmina en una revalorización de la dimensión política y en el acento sobre el régimen político, cuestión que producirá el abandono del Estado hasta por lo menos el nuevo milenio.

Dos lugares son importantes para mirar el despliegue de la ciencia política a nivel nacional: uno es un organismo dedicado a la formación del posgrado, Flacso, y la otra es una institución consagrada a la investigación y a la formación de nuevas generaciones de politólogos, el CEDES. Por un lado, y a nivel nacional, es sin dudas el centro fundado en 1975 el lugar en donde observar el afincamiento de la ciencia polí-

tica y el de la administración pública durante los años de la dictadura por varios motivos.¹⁹ En primer lugar, porque con la clausura de oportunidades (de financiamiento y de afinamiento en instituciones públicas) operada en las ciencias sociales nacionales por la dictadura militar, el centro no se queda aislado o inmovilizado. Por el contrario, los intelectuales que lo lideran poseen una red de relaciones en el exterior que les permite circular por distintos países, por instituciones regionales o extranjeras, absorbiendo las diferentes discusiones y líneas de abordaje en ciencias sociales, y conseguir financiamientos para continuar con un trabajo ligado a proyectos y líneas de investigación. Asimismo, y como forma de remedar la imposibilidad y/o ausencia de fortalecimiento de un carrera de investigador, el centro construye una planta de investigadores (titulares, asociados, adjuntos, asistentes y contratados), en la que incorporan a nuevas generaciones de científicos sociales como becarios, y se promueven visitas e intercambios con investigadores jóvenes o formados de otros países. De esta manera, se puede observar el claro objetivo académico del CEDES, con sólidas redes mantenidas con el extranjero, y con una planta de investigadores titulares que dirigen distintas líneas de trabajo. En segundo lugar, porque allí se organizan dos áreas de trabajo, Análisis Político y Burocracia y Políticas Públicas²⁰ coordinadas por Guillermo O'Donnell y Oscar Ozslak, respectivamente, y replicadas como Grupos de discusión y trabajo de CLACSO. Por otro lado, el Programa de Maestría en

¹⁹ Fundado por Elizabeth Jelin, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Oscar Ozslak y Horacio Boneo.

²⁰ Análisis Político investiga los procesos de desintegración y transformación de los regímenes militares y la apertura democratizadora, el papel de los partidos políticos en la emergencia y la consolidación del régimen autoritario y otras organizaciones en democracia (los partidos y parlamento). Los temas se enriquecen con los aportes de Marcelo Cavarozzi y el arribo en 1982 de Liliana de Riz. Se incorporan análisis sobre la caracterización de lo político como autónomo, los modos de hacer política, las instituciones y organizaciones de la política, autoritarismo y democracia como rasgos estructurantes de la acción social. Burocracia y Políticas Públicas estudia el aparato administrativo y productivo del Estado, los procesos de formulación e implementación de políticas estatales, la formación, expansión y rol empresarial del Estado y los límites de su ámbito operativo, el papel de la burocracia en los procesos de dominación, la reforma y metamorfosis del Estado durante el régimen autoritario y con la democratización política.

Ciencias Sociales de la Flacso-Argentina dirigido por Carlos Strasser desde 1977, tuvo un papel especial en la formación de aquellos jóvenes que permanecieron en el país. Como CLACSO, fue fundada en 1957 por iniciativa de la UNESCO como una organización autónoma, regional e intergubernamental, que después del golpe de 1973 en Chile replantea y descentraliza su estructura organizativa abriendo una oficina en Buenos Aires. Si bien con el golpe de Estado en el país las tareas trazadas al principio debieron ser redefinidas, la institución organizó un programa de posgrado sumamente innovador frente a los viejos doctorados existentes en las universidades públicas antes de la dictadura, y que recogió la experiencia académica de jóvenes científicos sociales que desarrollaban su actividad en los centros de investigación del país.²¹

Entre México y Argentina: teoría y filosofía política

El régimen militar surgido en 1976, los genéricamente llamados autoritarismos (pasados y presentes), y la democracia, también le hicieron cobrar protagonismo a los interrogantes fuertes de la filosofía política. Pero su emergencia no se debió, como ocurrió con la ciencia política, a la composición de un programa explícito de desarrollo disciplinar que se distanciaba de la toma de posición ante temas políticos sensibles. En todo caso, ella adquirió vida a partir de una serie de preguntas autorreferenciales en lo teórico y en lo político vitales para un conjunto no homogéneo de intelectuales que principalmente se encontraban exiliados por razones políticas en México, y que provenían del diverso campo de la izquierda. Ellos producen agudas contiendas teóricas y

²¹ Flacso ha cumplido un papel fundamental en el desarrollo de las ciencias sociales regionales. Primero, desde Santiago de Chile, cuyo principal objetivo fue formar una primera generación de científicos sociales en la región a través de la Escuela de Sociología. Además, con la recepción que tuvieron los emigrados brasileños del '64, señal de la disposición por actuar como paraguas institucional regional, con un claro perfil latinoamericanista con el que se promueve el desarrollo autónomo de la región y la independencia de unas instituciones académicas frente al predominio que había cobrado la salida de jóvenes graduados a Estados Unidos y a Europa. Desde 1975 cobra gran protagonismo la sede mexicana.

políticas encaminadas a discutir temas muy controvertidos, lo que culmina componiendo una nueva mirada sobre la política, realizada esta vez en clave democrática no iliberal.

El golpe de Estado opera como una experiencia política y personal inmediata que permite someter a crítica las maneras en que hasta allí se habían entendido la política y el cambio. Esto se realiza teniendo como trasfondo el problema de *la derrota* de los proyectos socialistas que después de Cuba se habían organizado alrededor de la revolución como idea y práctica, y *del fracaso* de todas las experiencias partidarias dirigidas a la construcción del socialismo en el país. Derrota y fracaso que se que expresan en el golpe de Estado y en no haber arribado a la sociedad socialista imaginada hasta allí. Cuestiones que abren controversias sobre las estrategias y las tácticas puntuales sostenidas en el pretérito inmediato (la revolución, la lucha armada). Pero que va mucho más allá, dirigiéndose a desarmar las ideas-fuerza referenciadas en el socialismo y/o el marxismo como programa de acción política y de pensamiento en torno a la organización de la sociedad futura. En este sentido, ponen en debate tanto sus certezas ideológicas como políticas, trayecto en el que adquiere un lugar relevante la reconsideración de su reciente pasado de izquierda.

Todo este audaz proceso se manifestó en una multiplicidad de direcciones y con una riqueza teórica que excedería los objetivos de estas páginas, pero se señalarán aquellas que ayudan a enriquecer tanto el campo de la teoría y de la filosofía política, como el de las experiencias políticas que se inician con el primer gobierno constitucional. El primer gran tema se refiere a que someten todo el vocabulario marxista sostenido con anterioridad al golpe, y lo resemantizan a la luz de procesos teóricos y políticos que se discuten tanto en ese México en el que convergen diferentes exiliados, como en otras latitudes. De esta manera, tiene un papel fundamental la internalización de las experiencias y discusiones políticas de otros países latinoamericanos, en donde el golpe de Estado de Pinochet y la desestructuración violenta de la Unidad Popular recorre un trayecto que va más allá de América Latina. Asimismo, adquieren preeminencia los debates del y sobre el eurocomunismo latino, la experiencia de la Italia del gran compromiso histórico, y una nueva lectura de Antonio Gramsci que viaja entre

Europa y América Latina, y que encuentra en José Aricó y en Juan Carlos Portantiero importantes difusores. Efectivamente, Gramsci le permite a esta izquierda en proceso de renovación, revalorizar la dimensión política por sobre la determinación económica y social con las que hasta allí se había explicado la política. Además, ayuda a transformar tanto la mirada en torno a la inevitabilidad del cambio político revolucionario, como la visión instrumental en torno al Estado y a la política, ya que con él se empieza a analizar que la construcción de hegemonía supone la posibilidad de lograr transformaciones sucesivas dando batalla en el ámbito de la cultura. De este lado y con todas estas cuestiones como telón de fondo, la democracia adquiere vitalidad frente a los golpes militares, los exilios, las desapariciones, la tortura, como el reclamo de las garantías del Estado constitucional de derecho y el establecimiento de condiciones mínimas que impidan el ejercicio arbitrario del poder político. Es decir, un problema ligado a la tradición liberal. Asimismo, la democracia adquiere inteligibilidad como la posibilidad de encontrar otros frentes, distintos al Estado, para la construcción de una sociedad distinta. Es decir, la renovación del ideal socialista en donde éste es considerado una forma de profundizar la democracia. El segundo gran tema es que para renovarse estos intelectuales recurren a pensamientos y tradiciones teóricas propias del campo de la izquierda socialista y/o marxista, pero también ajenos e impensables como registros teórico-políticos una década atrás. Esta reapropiación no queda reservada a su propia trayectoria, sino que lo introducen en el país unos años más tarde. Por un lado, realizan un trabajo de reinterpretación de temas de la teoría y de la filosofía política a la luz de obras clásicas del contractualismo y del neocontractualismo en boga (desde Hobbes hasta Rawls). También realizan traducciones y/o análisis de obras casi desconocidas en el país al momento de los golpes (p. ej. José Aricó con Carl Schmitt, Juan Carlos Portantiero con Max Weber, Oscar Terán con Michel Foucault). Finalmente, y para pensar en la construcción de un futuro orden político y democrático, reestablecen el campo de preguntas abstracto de la filosofía política: los límites jurídicos al poder del Estado, el ejercicio de la soberanía centrado en el cómo más que en el quién la ejerce, el hombre como titular de derechos inalienables. Registros teóricos que fue-

ron usados de distintas maneras y para diferentes fines, pero que no estuvieron exentos de modelizar las transiciones a la democracia, de manera aseverativa (p. ej. Portantiero) o crítica (p. ej. José Nun). El tercer tema que ya ha sido insinuado, invita a pensar cómo esta izquierda se renueva construyendo varios frentes argumentativos. Teniendo presente aquellas que aún siguen tratando de manera dilemática democracia liberal y socialismo revolucionario. Mirando tanto las discusiones de otras izquierdas, resignificando a ciertas figuras de la II Internacional, o a pensadores socialistas y/o marxistas olvidados (p. ej. Mariátegui, Juan B. Justo). Esto ayuda a distinguirse de su propio pasado de izquierda y a constituirse en lo que en su momento un intelectual central en este proceso, Emilio de Ipola, llamó una “izquierda moderna” y no ortodoxa, que ajusta cuentas con su anterior ética de la convicción. Así, evaluando sus propias responsabilidades y observando las tradiciones europeas en emergencia, ahora se piensan desde una ética que quiere ser responsable frente a las opciones de gobierno. Este proceso será central para pensar en el futuro gobierno constitucional, ya que teniendo estas consideraciones en su nuevo repertorio y viendo en Raúl Alfonsín a un político que podía encarnar ciertas aspiraciones de la esperada política democrática, estos intelectuales establecen una nueva relación entre intelectuales y asuntos de gobierno, y entre el saber del académico y la política.

La política democrática y los saberes específicos

A partir de todo lo dicho, dos grandes cuestiones quedan insinuadas respecto a cómo, en la década de 1980 se constituyen la ciencia y la teoría política como campos académicos y universitarios, y en su relación con el mundo de la política. La primera es que como modulación politológica o teórico-política, ha emergido otro gran tema dador de sentido: la democracia. En rigor, la puesta en escena de la idea democrática en las ciencias sociales y en el Cono Sur de América Latina, se lleva a cabo en la conferencia que en 1978 organiza CLACSO en Costa Rica: “Las condiciones sociales de la democracia”. Este suceso quizás marque, simbólicamente y temáticamente, un antes y un después. En prin-

cipio, es el último acontecimiento público al que asiste Gino Germani. Y es la primera salida de índole académico-intelectual a la que asiste quien se constituiría en el próximo presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín. Asimismo, y a partir de allí, la democracia impulsa nuevos rumbos teóricos que este organismo estimula a través de conferencias regionales, la publicación de la revista *Crítica y Utopía*, y otras compilaciones. El organismo dirigido por Francisco Delich, cuya Secretaría Ejecutiva está radicada en ese momento en Buenos Aires, promueve debates, fortalece actividades de intercambio académico (grupos de discusión, programas de formación de científicos jóvenes, bolsas de becas), y apoya a sus centros miembros, todo esto considerado a nivel regional. Así, en el cruce entre las décadas de 1970 y 1980, la democracia adquiere una multiplicidad de sentidos teóricos asociados con distintas tradiciones: la recuperación y encuentro con el núcleo liberal, las aspiraciones que remiten a la poliarquía o a la democracia parlamentaria, la construcción de una perspectiva socialista que la piensa como algo más que un método para la toma de decisiones. Como Transición a la democracia, contribuye a modelar otra manera de pensar el cambio político, registro que pronto disparará nuevas reflexiones en el campo de la política comparada a lo largo de una década: el de las *consolidaciones* y el estudio de las *instituciones de la democracia-liberal*. Temas que como vemos no fueron producto de la revolución conductista, sino del ánimo despertado por la recuperación del Estado de derecho y de la participación política continuada. Mientras que otros temas sensibles llenaron el campo de la ciencia y la teoría política: las tareas pendientes para la profundización de la democracia, la cultura política y la pervivencia de “residuos” autoritarios en distintos actores o instituciones, el corporativismo.

La democracia como gran idea dadora de sentido inundó y le dio sentido al ambiente académico y universitario, impulsando la reforma de currículas (p. ej. Facultad de Ciencia Política y RR.II en Rosario), coloreando los programas de estudios de distintas carreras, promoviendo proyectos de investigación y nuevas instituciones. Pero ella traspasó el ámbito restringido al mundo de intelectuales y académicos, modelando el clima de época de los primeros años posteriores a las elecciones fundacionales, perfilando el deber ser sobre las

instituciones, prescribiendo comportamientos de actores, e impulsando a intelectuales y académicos con diversas trayectorias a acompañar al gobierno de Alfonsín de múltiples maneras: escribiendo los discursos del presidente, asesorando al nuevo gobierno en temas clave, actuando como ministros, incorporándose en la administración pública. Esto da lugar al último gran tema de este apartado, referido al interés de intelectuales y académicos por involucrarse con el gobierno. Optimismo e innovación que se extendieron hasta finales del gobierno de Alfonsín, y que vistos retrospectivamente no se volvieron a ver en la ciencia, en la teoría política, ni entre politólogos y teóricos de la política en otros momentos. Por ejemplo, cuando alrededor del año 2001 la crisis de la representación política, que se avizoraba años antes, hubiese necesitado de grandes cuotas de responsabilidad y creatividad.

Una experiencia paradigmática en el acompañamiento intelectual del clima de época alfonsinista –que fue mucho más allá del restringido ambiente de la Unión Cívica Radical–, puede extraerse de los debates mantenidos en el Club de Cultura Socialista o en la publicación periódica *La Ciudad Futura*, cuyos antecedentes inmediatos pueden rastrearse en México en el Grupo de Discusión Socialista y en ciertos debates aparecidos en el periódico *Controversia*. En un sentido más fuerte, en la hechura de varios discursos presidenciales, entre los que sobresale el “Discurso de Parque Norte”, compuesto por Portantiero y de Ipola, y en la composición de ideas clave del presidente integrando –junto a otros intelectuales, especialistas y técnicos– una fundación que ha pasado a la memoria como Grupo Esmeralda. En CEDES, Marcelo Cavarozzi, un intelectual central en el análisis de los regímenes autoritarios y de las transiciones a la democracia, convoca a Hilda Sabato y posteriormente se integra Liliana de Riz, para organizar el llamado “Almuerzo con los políticos”, espacio que intentó promover discusiones e intercambios entre intelectuales y una camada de jóvenes políticos –de los campos menos ortodoxos de la UCR, el PJ y la izquierda. Finalmente, el Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración (CISEA) se constituye en un espacio importante de observación. Como CEDES, había surgido entre 1975-1976 de los desprendimientos del CIAP, pero a diferencia del primero no desarrolla una línea

académica, de discusión teórico-política y de temas económicos.²² Hacia 1983 varios de ellos asisten apresuradamente a tareas de hombres de Estado, sirviendo desde distintos cargos visibles al gobierno surgido de elecciones abiertas y competitivas. Así, Jorge Sábato se convierte en ministro de Educación y después en viceministro de Relaciones Exteriores, y Dante Caputo en canciller del nuevo gobierno. En algunos de estos casos concretos, las urgencias de la política entran en colisión con los aprendizajes académicos y ella termina fagocitando a los intelectuales.

Pero en Argentina el traspaso del mundo académico e intelectual al de la política nunca culminaría en una intelectualización de la política. En cambio, y esto da paso al último y más actual momento, la ciencia y la teoría política se irían despojando de los ritmos que le diera esa historia externa que acabamos de narrar, y que hizo despegar a ambas a la luz de un momento caliente.

A modo de conclusiones: institucionalización, rutinización y actualización de temas

En comparación con el momento descrito, en la actualidad la ciencia y la teoría política están retraídas sobre sí mismas, más ligadas a su historia interna. Pasados los intensos avatares que la vieron florecer, culminado el joven impulso político y personal de los intelectuales que la lideraron ayer y que continúan haciéndolo hoy, en el presente ambas están vinculadas con la diferenciación universitaria de sus saberes y ofertas formativas, y con una producción apegada a patrones pautados de currículum. Asimismo, mirada desde la constante creación de instituciones universitarias registrada desde los albores de la década de

²² Integrado por J. Roulet, Dante Caputo, Jorgito Sábato, Jorge Schvarzer, José Moreno, E. Groissman, Osvaldo Guariglia, N. Lavergne (y el grupo PEHESA). Hay otros ejemplos, como el caso del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) que deja disponible a una cantidad de especialistas que principalmente habían participado del Programa de Estudios de Teoría Económica dirigido por Canitrot. Éstos empiezan a ocupar los cargos vacantes en el Ministerio de Planificación y en el de Economía. El caso más significativo es el de Juan Vital Sourrouille, quien durante mucho tiempo fuera el director del instituto y posteriormente, ministro de Economía.

1990 y que aún no ha cesado, y con la perspectiva del aumento constante de los jóvenes que se embarcan en su estudio universitario, pareciera que estamos frente a una disciplina que se ha puesto de moda pero que progresivamente se muestra menos inquieta por las innovaciones temáticas y/o metodológicas, y menos dispuesta a involucrarse en un problema sensible, el de la política como una lucha argumentativa y de sentido por la construcción, perfeccionamiento y/o transformación del orden político, rasgo que la acompañó en su florecimiento entre los años de 1960 y 1980. En este sentido, la ciencia política está en agonía debido a la ausencia de aquellos combates argumentativos que la hicieron emerger, aún en situaciones políticas muy adversas.

Como se tratará de argumentar en las páginas que siguen, desde la década de 1990 la disciplina hoy en Argentina es un ámbito explorado. Se ha diversificado institucionalmente en ámbitos públicos y privados, laicos y confesionales, en Buenos Aires y en diferentes provincias. Se han ampliado los perfiles de ocupación profesional: en la docencia, en la investigación, en la administración pública, en la esfera de la experticia. Proliferan las posibilidades de investigación, con la noticia que desde hace unos años se ha generalizado la financiación que parte de órganos estatales (p. ej. el CONICET, las universidades con el programa de incentivos). Se han sistematizado eventos (p. ej. los congresos de la SAAP, el de democracia en Rosario), hay publicaciones periódicas con alguna historia (p. ej. las revistas *Postdata*, *Estudios Sociales* o *Política y Gobierno*). También en las provincias se comienza a estandarizar la profesión, y desde ellas emergen proyectos innovadores y sostenidos en el tiempo (p. ej. la colección *Politeia* de la editorial *Homo Sapiens* en Rosario, la Maestría de Partidos Políticos del CEA en Córdoba, el Posdoctorado en Ciencias Sociales coordinado por Francisco Delich). Inclusive hay impulsos creativos formalizados en la universidad pública, que disparados por intelectuales de una más joven generación, no sienten temor por desafiar tendencias disciplinarias predominantes. Es el caso de la carrera en Estudios Políticos y de la especialización en Filosofía Política en la Universidad de General Sarmiento, en un momento que ganan terreno las carreras de administración pública, gobierno y desarrollo local. En to-

dos estos sentidos y en nuestro país, la ciencia y la teoría política están más vivas que nunca.

Diversificación institucional y actualización de temas

Con el debate que dieron los académicos e intelectuales en los centros de investigación sobre el retorno necesario en democracia a las universidades públicas, y con la proliferación de las instituciones universitarias en la década de 1990 predominantes en el conurbano bonaerense pero también en Capital Federal, se han disparado una serie de carreras públicas y privadas relativas a la disciplina que han cubierto el grado y el posgrado. Aunque es necesario resaltar que ellas están pensadas más desde campos de problemas y/o áreas de desarrollo profesional, y menos con el afán de promover disciplinas. Este proceso predomina en Buenos Aires, pero incluye posgrados, carreras y diplomas en distintas ciudades de provincia. Tras ellas, puede verse lo que constituye una disputa que se expresa de forma silenciosa sobre lo que hasta ahora llamamos ampliamente ciencia política. Esta parece constituirse en una querrela por diferenciar saberes específicos, perfiles profesionales, y ofertas formativas en un mercado que comienza a saturarse. Acompañada de un clima que excede el ambiente local, parecen distinguirse al menos cinco áreas que desafían la existencia de “una” ciencia política, o una idea general acerca de la misma.

Sin dudas, subsisten las carreras y especializaciones nombradas de manera amplia como ciencia política, denominación predominante hasta la década de 1990, y que incluye una mixtura de temas (instituciones formales, política comparada ligada al nivel subnacional, sociología política, teoría y/o filosofía política). Las relaciones internacionales en algunos casos han adoptado una calificación más amplia, estudios internacionales, que en el país dan pelea por su autonomía institucional y de objeto de estudio desde la temprana conformación en las carreras de Rosario, y entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, a nivel internacional. Aunque se nota una leve mención en el interés por formar profesionales para el Servicio Exterior de la Nación, muchas de ellas prometen integrar nuevas miradas para sus

estudiantes. Al igual que las de ciencia política que van más allá del Estado y de la administración pública, éstas incluyen a las empresas privadas, a las organizaciones no gubernamentales o sin fines de lucro, en las que incluso se han abierto especializaciones (p. ej. General San Martín y Di Tella).²³ Ha aparecido la designación *Estudios Políticos*, que se hace cargo de una forma que fuera estructurante en el armado de la carrera rosarina más centrada en la teoría y filosofía política, y que es un tipo de trabajo sumamente realizado en el país pero del que nadie se había hecho cargo (p. ej. General Sarmiento). Las políticas públicas, material que fue importante en la conformación de una de las más antiguas carreras del país situada en Mendoza, y que cuenta con una terminalidad en la carrera de ciencia política de Rosario, comienzan a ganarle espacio a la Ciencia Política. Ella es “la estrella invitada” que prolifera en la década de 1990, que hoy aparece en todos lados como terminalidad de grado, especialización, potgrado (p. ej. universidades de San Martín, La Matanza, Tres de Febrero, San Andrés, Di Tella, Rosario), y comienza a librarle una batalla de sentido y de profesión a la amplia ciencia política. En rigor, un sentido de lo que hoy suele encontrarse nombrado como *administración*, había tenido un espacio informal importante en las primeras licenciaturas de Rosario, pero donde la administración fue fagocitada por el derecho público, político, después constitucional, y por un tiempo pasó a ser coto específico de los contadores, tanto en la administración de la empresa privada como de las oficinas públicas. Estas contiendas de sentido pueden seguirse hallando en algunas de las carreras en las nuevas universidades, en donde la distinción entre la administración de lo común a todos de lo que es hacienda privada o personal, hay que buscarla principalmente en el acompañamiento de otros términos (p. ej. gobierno o políticas). De esta manera, en algunas universidades o departamentos dentro de ellas, la administración se macera con los ámbitos público y privado, con el Estado y con la empresa, y con la paradójica figura del “gerente” público o del desarrollo. Por último un área emergente, la de Desarrollo, principalmente asentada como

²³ Espacios importantes de su desarrollo se encuentran en la Universidad Nacional de Rosario, en Flacso-Buenos Aires, las universidades de San Andrés y Torcuato Di Tella.

posgrado en la Escuela de Política y Gobierno conducida por Marcelo Cavarozzi y en los institutos de General Sarmiento. En ellas se reconoce la necesidad de estudiar la creciente ubicación local o regional de la política y las estrategias de desarrollo e integración de distintos actores: productivos, políticos, sociales, y sus distintos ámbitos de interacción y vinculación (local, regional, nacional, internacional). Muchas de estas carreras se diferencian por los líderes disciplinarios que las coordinan y por las redes de contactos que éstas guardan con el extranjero, que les permiten invitar a profesores de otras latitudes o crear programas de doble titulación con universidades extranjeras. Mientras que otras lo hacen contactándose y colaborando con gobiernos y actores locales.

Todo este proceso ha disparado una gama mucho más amplia en perfiles y ocupaciones que exceden la del intelectual generalista, el analista de coyuntura política, la del investigador o la más clásica del profesor. Como se fue remarcando, ha emergido la de los asesores del gobierno o la empresa privada, la del *consultor* de actores políticos o de la administración pública, y la del hacedor, evaluador, o implementador de distintas políticas públicas ante variados organismos –públicos, privados, nacionales, regionales, internacionales. En todos estos sentidos, la disciplina se acerca a un perfil de profesional que intenta alejarse de los contenidos de valor de la política, y se acerca al de un “especialista” capaz de diferenciarse por el uso de herramientas que le provee la ciencia. Esta aspiración parece haber avanzado tanto, que a pesar de que la inclusión en el laboratorio de experiencias políticas de politólogos y administradores de lo público no ha cesado en los últimos años, no se palpa en la esfera de los asuntos público-políticos la misma dosis de creatividad que algunos de ellos poseen en el espacio de la disciplina. Aparentemente, sus saberes específicos parecen encontrar poco espacio para significar el mundo de la política. Lo que quizás al mismo tiempo muestre que hoy la política está poco permeable al mundo de las experiencias académicas. Asimismo, son varios los casos de intelectuales y académicos que se unen a un gobierno como especialistas en su área para terminar convirtiéndose en candidatos para alguna elección o en armadores de juegos internos del gobierno, tareas a través de las cuales no se renueva la política, ni se imprime

la impronta de su propia especialización. En todos estos sentidos, si la ciencia no establece un lazo creativo con la política, corre el riesgo de perder lo que parte de la historia de esta disciplina ha dejado como un fresco impulso creativo, ofrecer marcos sensibles a la vida de hombres y mujeres, reales y concretos.

Por último, pero no por ello menos importante, los temas que hoy invitan a pensar en una gama muy diversificada, básicamente ordenada alrededor de las tareas pendientes de la democracia. Por lo mismo, se señalarán sólo los que han concitado mayor atención, advirtiendo que su abordaje se realiza siguiendo y traduciendo debates disciplinares internacionalizados. Los problemas de la democracia pueden ordenarse sobre dos grandes ejes relativos a la polis: uno en torno al gobierno de la ciudad (la representación política, su crisis y la situación o calidad de las instituciones), y otro alrededor de los ciudadanos que la conforman (los problemas de la ciudadanía, su transformación y nuevas demandas). Ambos son tratados desde registros tanto teóricos como empíricos. Asimismo, una línea que abarca a las mencionadas es la de la calidad democrática, que considerada en sí misma sucede y avanza sobre lo que en otras décadas se abordó como transiciones y consolidaciones, aunque sin el énfasis provisto por la política comparada, que hoy aparece en el país con poca firmeza en lo que se llama *comparación en el nivel subnacional*. Sin dudas, esta es una deuda pendiente en los estudios politológicos en Argentina: analizar la democracia, sus instituciones, los problemas de la ciudadanía, lejos de Capital Federal y de las capitales de ciertas provincias centrales, lo que arrojaría diagnósticos diferentes.

Con todo esto, se puede decir que temas medulares son aquellos a los que se llamó en un sentido clásico *gobierno de la ciudad*: las instituciones de la representación política, su crisis o metamorfosis. El énfasis está puesto en los partidos políticos, cuyo estudio ha transitado sobre la existencia de un sistema y el de las formas organizativas internas, tanto en los viejos como en los nuevos partidos. El declive del papel del Parlamento –y de la oposición política– también se ha constituido en un problema mirado y evaluado a la luz del avance del Poder Ejecutivo, la personalización de la política, y la sustitución de la actividad legislativa del primero en función de gobiernos que ejercen el po-

der político a través del uso de decretos. Sin lugar a dudas el análisis de los comportamientos electorales, de los sistemas electorales, y los problemas de representación (sub/sobre representación, volatilidad del voto, desnacionalización de la representación partidaria), son en nuestro país la mayor aspiración por construir una ciencia política empírica, tal como esperaban los cultores del behaviorismo y del nuevo institucionalismo después.²⁴ Como vemos, se ha retornado al estudio de las instituciones políticas sin el acento formal-legal, pero también lejos del ánimo neoinstitucionalista que casi no ha tenido resonancias en el país, lo que no sintetiza pero alude a la escasa discusión metodológica que la ciencia política ha dado en Argentina. Cuestión postergada en todos los terrenos del campo: en la teoría y filosofía política que en estos tiempos ha avanzado más allá de la lectura de las fuentes en sí mismas; en la falta de reflexión sobre el uso de conceptos necesaria también en lo que se llama ciencia política positiva.

Desde el punto de vista de los estudios sobre las formas de ciudadanía, ha habido un impulso importante del lado de las formas de participación de distintos actores en transformación y en emergencia antes, durante, y después del año 2001. Los mismos casi siempre se realizan a la luz de este momento y muchas veces son tratados de manera dilemática con el problema de la representación. Hay investigaciones sobre las nuevas formas de ciudadanía aparecidas en contextos de complejidad de la democracia, que incorporan una gama de derechos más amplia que la de los civiles y políticos, y que varias veces introducen el vocabulario de la teoría o filosofía política. En algunos casos, éstos se abordan desde miradas novedosas que cruzan dimensiones, como es el caso de los estudios de *accountability social*.²⁵

²⁴ Una línea de investigación que lleva varios años en ejecución lo constituye la investigación dirigida por Isidoro Cheresky, realizada con el ánimo de cruzar análisis teórico y empírico sobre crisis de representación, elecciones, partidos políticos y ciudadanía, y que cuenta con el intercambio nacional, internacional y generacional. Otros casos que se ofrecen como ejemplos que no intentan agotar la gama existente son: en la Universidad Di Tella un programa de “Estudios electorales y legislativos”. Recientemente, la creación en Flacso-Argentina del programa “Instituciones políticas y gobernabilidad democrática”.

²⁵ El término es una recreación del trabajo de O’onnell sobre *accountability*. El proyecto está radicado en la Universidad Di Tella desde el año 2000 en el progra-

En torno a la calidad de la democracia, tema al que todos los anteriores tratan de aportar, confluyen una serie de problemas bajo estudio, algunos ya mencionados: la democracia y la relación entre el Estado y la sociedad –el régimen político–, la ciudadanía y las percepciones ciudadanas en torno a la democracia, y se han despertado otras cuestiones, algunas de las cuales habían sido abandonadas en el cruce de las décadas de 1970 y 1980 (p. ej. el Estado), o dejadas de lado en el vocabulario de las ciencias sociales desde la década de 1960 (p. ej. la sustentabilidad y el desarrollo). Ciertamente, los estudios en torno al Estado, después de haber sido considerados en función de los golpes de Estado en el cruce de décadas, fueron abandonados en la década de 1980 frente al régimen político y la cuestión de la recuperación del Estado de derecho. Luego, se lo observó en su relación con las reformas estructurales y económicas de la década de 1990, en donde fue presentado de manera opuesta al mercado. Ahora se está retomando el estudio de un objeto central para una ciencia política no cooptada por los estudios estadounidenses ligados al pluralismo y a la poliarquía, tanto de manera teórica como en su relación con la democracia y con el desarrollo. De alguna manera, retorna una variable de análisis dejada de lado en el pasado respecto a la democracia: las condiciones sociales y económicas en las que ésta se desenvuelve o ha de hacerlo.²⁶

ma de investigaciones “Estrategia de accountability social en América Latina”, y liderado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz.

²⁶ El tema Estado resurgió en la década de 1990 en la sociología y ciencia política con la edición de P. Evans, Rueschemeyer, D. y T. Skocpol: *Bringing the State Back in*. Los casos que se ofrecen son sólo ejemplos que no intentan agotar la gama existente. La creación en la Universidad Nacional de San Martín del Centro de Investigación “Estado y democracia en América Latina” en 2006, dirigido por O’Donnell. Hay textos aparecidos recientemente Iazzetta, Osvaldo, *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Homo Sapiens, 2007. Un caso interesante sobre calidad democrática lo constituye el trabajo de Iazzetta, O’Donnell y Cullell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, 2005. Finalmente, una investigación que cruza estos temas y es un “estado de la cuestión” regional, es el Informe del PNUD 2004, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas” y “Debate conceptual sobre la democracia”.

Por último, y más ligado con el campo de la teoría política, ha hecho ruido un tema habilitado por la coyuntura política regional y que había sido dejado de lado en el repertorio conceptual de las ciencias sociales: la noción de *populismo*. Este también se acompaña de trabajos que a un nivel internacional, pero no estadounidense, abogan por reinterpretar la democracia, y la vinculan a nuevas lecturas de autores clásicos (p. ej. el Carl Schmitt de Agamben o de Mouffe).²⁷

Pero tras toda esta vigorosa vida institucional, cada una de las carreras o departamentos al interior de las universidades prefieren realizar un trabajo cuyos confines parecen ser ellas mismas. Esto marca una diferencia profunda con la década de 1980, en la que existía menor densidad institucional disciplinaria, pero más foros dispuestos al debate. En este sentido, la ciencia y teoría política en el país producen pesadumbre, no tanto por lo que fueron y ya no son, sino debido a la pérdida del carácter agonial con el que florecieron. Asimismo, las prácticas de la ciencia y de la teoría política están rutinizadas, y sin embargo ellas se muestran poco capaces de hacer traspasar sus diagnósticos, pronósticos, el resultado de sus investigaciones, y su vocabulario cada más común y especializado, al mundo de los actores políticos, de las organizaciones, al mundo de la política cotidiana. Evidentemente, la adrenalina que disparan las urgencias de la política no parecen haber tocado esta vez los cubículos, tal como lo hubiese requerido la crisis del 2001, y como de manera efectiva sucedió en las décadas en que ella afloró en el país, desligándose de las garras del derecho y de la arrolladora y modernizada sociología científica. En este sentido, no habría que perder de vista el hecho de que la ciencia política en Ar-

²⁷ La categoría populismo se ha abierto al debate en toda la región. Es acompañada de distintas lecturas, entre las que sobresalen las posmarxistas de la mano de Ernesto Laclau. En el país hay un espacio importante en la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM) que se está dedicando al tema, entre los que podemos mencionar el trabajo de Gerardo Aboy Carlès. En teoría política, se han desarrollado estudios sobre representación y liderazgo (p. ej. Marcos Novaro). Hugo Quiroga desarrolla un importante trabajo sobre el decisionismo en *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, 2005. Asimismo, hay resultados de investigaciones provenientes de la historia política que son insumos importantes para la teoría y ciencia política: politólogos que realizan historia del pasado reciente (p. ej. Novaro y Palermo), y quienes cruzan historia, ciencia o teoría política (p. ej. Natalio Botana, Juan Carlos Torre).

gentina prosperó pensando el cambio político e imaginando nuevos rumbos para situaciones políticas asfixiantes, y que en ese caso ella podría volver a mirarse como la creación siempre conflictiva de los marcos simbólicos e institucionales de la vida en común, que incluiría al mundo cotidiano de las instituciones políticas. Es decir, en su doble acepción de político y de política, con las obvias elecciones de sentido que se imponen cuando se reflexiona sobre lo común a todos, y tal como dejó sentado la generación que le dio un giro a la ciencia política, allá por la década de 1960 y más acá en la de 1980. La última paradoja invita a reflexionar la cantidad de jóvenes que se acercan a su estudio, pero a la disciplina le falta un impulso generacional que le dé vitalidad, tal como aconteció en la ciencia política practicada en Argentina hacia la década de 1960, y tal como lo muestra, entre otros, Giovanni Sartori en su reciente intervención evaluativa, en donde las nuevas generaciones fueron centrales en una renovación disciplinaria que condujo de vez en vez a transformaciones internas a la disciplina.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2000), entrevista, *Revista Post Data*, núm 6, julio de 2000.
- Almond, Gabriel (1999), *Una disciplina segmentada. Escuela y corrientes en Ciencias Políticas*, Fondo de Cultura Económica.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos (2005), “La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile.
- Ball, Terence (1995), *Reappraising Political Theory. Revisionist Studies in the History of Political Thought*, Clarendon Press, Oxford.
- (1996), “American Political Science in its Postwar Political Context”, en James Farr y Raymond Seidelman (coords.), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.
- Bulcours, P. y M. D’Alessandro (2002). “La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años ‘80”, *Revista de Ciencias Sociales*, UNQ, núm. 13.

- Dahl, Robert (1996), "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", en James Farr y Raymond Seidelman (coords.), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.
- Easton, David (1996a), "The idea of Political System and the Orientation of Political Research", en James Farr y Raymond Seidelman (coords.), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.
- (1996b). "Political Science in the United States: Past and Present", en James Farr y Raymond Seidelman (coords.), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.
- Farr, James y Raymond Seidelman (coords.) (1996), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.
- Fernández, Arturo (2002). "El desarrollo de la ciencia política en Argentina", en Arturo Fernández (comp.), *La ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, Beibel.
- Held, David (1991), *Political Theory Today*, Polity Press.
- Kandel, Victoria (2002), "El estudio académico de la ciencia política. El caso de la UBA", en Arturo Fernández (comp.), *La ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, Beibel.
- Lesgart, Cecilia (2003). *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Homo Sapiens.
- (2002), "Ciencia política y producción de la idea de transición a la democracia. La reorganización de un campo de conocimiento", en Arturo Fernández (comp.), *La ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, Beibel.
- Lesgart, C. y M. J. Ramos (2002). "La temprana creación del estudio universitario de la política en Rosario. Itinerarios institucionales", en Arturo Fernández (comp.), *La ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, Beibel.
- Merino, Mauricio (coord.) (1999), *Historia de la ciencia política en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Neiburg, Federico (1998), *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Alianza.
- Puryear, Jeffrey (1998), *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, The Johns Hopkins University Press.

- Roldán, Darío (comp.) (2006), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República Verdadera*, Fondo de Cultura Económica.
- Sigal, Silvia (1991), *Intelectuales y poder en la década del sesenta*, Puntosur, Buenos Aires.
- Sorj, Bernardo (2001), *A construcao intelectual do brasil contemporaneo. Da resitencia a ditadura ao governo FHC*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- White, Leonard (1996), "Political Science, Mid-Century", en James Farr y Raymond Seidelman (coords.), *Discipline and History. Political Science in the United States*, Michigan.

Pemex, datos y propuestas legislativas sobre su régimen financiero

*José de Jesús González Rodríguez**

En las últimas décadas los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos, han desempeñado un papel esencial en el proceso de financiamiento de las tareas del Estado mexicano en su conjunto. Los recursos derivados del petróleo representan un porcentaje importante de los ingresos disponibles en las finanzas públicas nacionales en los últimos 20 años y eso ha propiciado la generación de un mecanismo de dependencia que ha afectado tanto a la economía en su conjunto como al resto de las actividades sociales en el país.

El presente documento describe diversas generalidades sobre Petróleos Mexicanos, enfocándose a señalar aspectos de carácter legal y administrativo, revisando algunos datos sobre la política financiera en la materia, su entorno y evolución en los últimos años. Igualmente el texto revisa varias de las propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex, señalando sus alcances y el estado que guardan en materia de procedimiento parlamentario. Se incluyen también algunos datos y cifras sobre la industria petrolera nacional que permiten identificar aspectos específicos de la misma y del escenario actual en el ramo, de manera que por éstas y con base en los datos incluidos en el resto del documento, se reflexiona tanto acerca de las expectativas del régimen financiero de la empresa, como de los mecanismos parlamentarios establecidos y su pertinencia e idoneidad en el marco del actual debate sobre la reforma energética.

* Investigador en el área de Desarrollo Regional del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

Palabras clave: petróleo, finanzas públicas, debate energético, marco legal, propuestas legislativas.

*Pemex: facts and legislative proposals
about its financial regime*

In the last decades, revenues coming from the sales of oil and its derivatives have played an essential role in funding Mexican state's budget. In the last twenty years, thirty percent of this budget, in average, has come from oil revenues. This has provoked an oil-dependency mechanism in the economy that can jeopardize investment in different areas.

Considering that oil proved reserves have diminished and that the oil sector is the biggest fiscal contributor, different proposals have been advanced in the Lower House of the Congress to reform the financial regime of the oil industry. These proposals have the difficult task of providing resources to the industry in order to guarantee oil reserves and, at the same time, provide constant revenues for the country. This article discusses these proposals.

Keywords: petroleum, public finance, energetic debate, legal framework, legislative proposals.

Introducción

Los ingresos derivados de los recursos petroleros han sido de vital importancia tanto para el desarrollo del país como dentro del proceso de fortalecimiento de su soberanía y su independencia económicas.

En las últimas décadas los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos, han desempeñado un papel esencial en el proceso de financiamiento de las tareas del Estado mexicano en su conjunto. Los recursos derivados del petróleo se han mantenido en cerca de un tercio de los ingresos disponibles en las finanzas públicas nacionales en los últimos 20 años y eso ha propiciado la generación de un mecanismo de dependencia que ha afectado tanto a la economía en su conjunto como al resto de las actividades sociales en el país.

En este proceso, un tema de importancia significativa es el que aborda el análisis de los mercados que establecen las cotizaciones del crudo y sus derivados a nivel internacional. La incertidumbre y volatilidad caracterizan el tema y pese a que los precios de los combustibles han tenido en los últimos tiempos cotizaciones históricas, no se tiene la certeza de que muestren el mismo comportamiento en los próximos años.

En razón de que el presupuesto federal depende en gran medida de los recursos derivados del petróleo, las estimaciones en los precios de éste constituyen un tema de crucial importancia en el proceso de negociaciones sobre el debate y aprobación legislativa del llamado *paquete presupuestario*.

Como parte de las discusiones en torno a las reformas de las instituciones políticas y del marco económico nacional en los últimos años, se ha señalado coincidentemente la conveniencia de que en lo relativo a las reformas fiscal y energética, éstas deben transitar por vías paralelas y con ritmos análogos.

Si tenemos presente que el sector energético es el contribuyente fiscal más importante del país, y tomando esa premisa como base del análisis sobre el tema, es de tener en cuenta que las diferentes propuestas que a la fecha se han presentado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia del régimen financiero de la industria del petróleo tienen como característica la propuesta de implementar mecanismos legislativos por medio de reformas fiscales, administrativas y financieras que permitan hacer frente a la caída sistemática en las reservas probadas de hidrocarburos y al mismo tiempo tratar de garantizar la demanda creciente de energéticos y reducir las importaciones de gas natural y petrolíferos, entre otras cosas. Sin embargo, una eventual discusión de esas propuestas enfrenta un complicado panorama por el contexto en el que se ha colocado en las últimas fechas el debate sobre el tema.

Respecto a las posiciones de los diferentes actores que se han expresado sobre el tema, pueden identificarse los planteamientos de quienes han sostenido que el monopolio estatal en el sector energético se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo y que el sector público por sí solo es incapaz de realizar las inversiones necesarias

para hacerlo viable, por lo que se propone liberar algunas áreas y permitir inversiones privadas en el sector.

Como contraparte de esa posición se ha generado un heterogéneo frente de personalidades y agrupaciones sociales que con diferentes matices sostienen la inconveniencia de propiciar una apertura a la participación privada de capitales en las diferentes áreas que componen la industria de los hidrocarburos y, por consiguiente, de la posibilidad de ser partícipes de la renta petrolera en México (González, 2008, 72).¹

Ambas posiciones han dado origen a diferentes propuestas legislativas, en donde previamente a que se detonara el actual debate público sobre el tema, parlamentarios de distintas expresiones presentaron iniciativas de reformas legales en la materia, que como regla general parten de la estrecha relación entre recursos petroleros e ingresos fiscales y establecen la premisa de que en un proceso de una reforma fiscal integral, se hace necesario tener como elemento central del análisis dicha simbiosis a fin de propiciar que en el debate sobre el paquete presupuestario que se discute anualmente, se cuente con fuentes de financiamiento estables.

Es de recordar que en los últimos años el marco normativo que regula el sector energético ha sido objeto de reformas encaminadas a promover esquemas de inversión en el sector eléctrico y petrolero financiadas con recursos privados, además, se ha impulsado gradualmente la liberación en la distribución y venta de gas natural, se han efectuado cambios administrativos en la estructura de Pemex y adecuaciones a su régimen fiscal.²

De ahí que el tema de la disciplina fiscal implementada a partir de la década de 1990 haya sido un factor esencial de la política económica en México a partir de entonces. Tales medidas fueron aceptadas bajo ciertos matices por todas las fuerzas políticas y en un contexto en donde por lo general es aceptada la tesis de que no es recomendable el

¹ Sobre los planteamientos de algunos de los actores en el debate energético consúltese González (2008, 72).

² El debate sobre la participación de la iniciativa privada y de empresas extranjeras en la industria petrolera nacional después de 1938, ha sido examinado ampliamente por diversos estudiosos del tema, entre los cuales los análisis de Narciso Bassols (2006, 237) se han constituido como un referente indispensable sobre el particular.

endeudamiento para financiar el gasto en inversión pública. Surge la reflexión acerca de cómo financiar la misma y garantizar al mismo tiempo el desarrollo de la economía nacional, asegurando la estabilidad en los ingresos públicos y simultáneamente incrementar los índices de recaudación fiscal en el resto de los sectores, temas que, entre otros, deben formar parte de la revisión legislativa en torno al régimen fiscal de Pemex y su vinculación con las finanzas públicas.

Es de tener en cuenta que independientemente de que llegue a aprobarse una eventual reforma de carácter integral en materia fiscal que incluya los aspectos financieros del sector energético, el panorama de la regulación de la industria de los hidrocarburos en México llevará siempre implícita la necesidad de establecer amplios acuerdos sociales que permitan propiciar un debate externo e informado entre legisladores, especialistas y la sociedad, divulgado con amplitud por los medios masivos para que la toma de decisiones técnicas y financieras en la materia se haga bajo niveles razonables de consensos.

En primer término, el presente documento describe algunas generalidades sobre Petróleos Mexicanos, enfocándose a señalar aspectos de carácter legal y administrativo; posteriormente se incluyen algunos datos sobre política financiera en la materia, su entorno y evolución en los últimos años. Las propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex se examinan enseguida, describiéndolas y señalando sus alcances y el estado que guardan en materia de procedimiento parlamentario. Se incluyen después algunos datos y cifras sobre la industria petrolera nacional que permiten identificar aspectos específicos de la misma y del escenario actual en el ramo. Como es usual, se incluyen algunos comentarios finales a manera de conclusiones, que tratan de establecer una articulación de conceptos sobre las ideas esgrimidas en el documento en su conjunto.

Contexto y antecedentes sobre Petróleos Mexicanos

Las actividades de Petróleos Mexicanos y de los cuatro organismos subsidiarios que en la actualidad lo integran –Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica;

y Pemex-Petroquímica-, están reguladas esencialmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y por la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Asimismo, una veintena de leyes adicionales, al menos tres tratados internacionales y cerca de 30 reglamentos, constituyen el marco normativo que regula el funcionamiento de este organismo público descentralizado del gobierno federal.³

De acuerdo con las disposiciones de su Ley Orgánica a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios, las actividades en el ramo serán realizadas únicamente por Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y no pueden ser delegadas ni subcontratadas. La subsidiaria Pemex-Petroquímica es una excepción y puede delegar y/o subcontratar ciertas actividades.

Según lo establece el artículo 2 de la normatividad invocada, Pemex, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

De igual manera y de acuerdo con el artículo 3 de la ley señalada, se establece que las actividades estratégicas que dicha ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, y que sólo podrán realizarse por tales organismos, tendrán los siguientes objetos:

- I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.

³ Las leyes aplicables al sector son, entre otras: El Código Fiscal de la Federación, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la de Procedimiento Administrativo, la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley

- II. Pemex-Refinación: procesos industriales de refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.
- III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y derivados; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.
- IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Es de señalar también la existencia en Pemex de las denominadas *Compañías Subsidiarias*, éstas presentan tres modalidades: *a)* aquellas en donde Petróleos Mexicanos tiene más de 50% de participación y control efectivo; *b)* empresas como Pemex Project Funding Master Trust (conocida también como el Master Trust), que están constituidas bajo la figura de un fideicomiso con sede en Delaware, Estados Unidos; *c)* los denominados Fideicomisos Irrevocables de Administración, y *d)* los instrumentos financieros cuya deuda está garantizada por Petróleos Mexicanos como es el caso de RepCon Lux, S.A., que es un vehículo de inversión constituido en Luxemburgo.

Pemex Internacional –PMI– surge en el sexenio de Miguel de la Madrid, con el objeto de comercializar hidrocarburos en el exterior, colocar fondos en certificados en mercados internacionales y dar ser-

Federal de Derechos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Entre los convenios internacionales se encuentra el Convenio Internacional para la Prevención de la Polución de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, el Decreto Promulgatorio del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, capítulo VI, denominado Energía y petroquímica básica.

vicio en el extranjero a la empresa. Al menos 11 empresas filiales constituyen Pemex Internacional (Garza, 2008), cuyo estatus legal ha sido definido por el propio Pemex como de empresas no paraestatales.

Sobre lo anterior es de tener en cuenta que una de las principales distinciones entre los Organismos Subsidiarios y las Compañías Subsidiarias puede encontrarse en que los primeros son instancias públicas descentralizadas creadas por el artículo 3 de su Ley Orgánica, mientras que las segundas son empresas que han sido formadas de acuerdo con la ley general de sociedades de cada una de las respectivas jurisdicciones en las que fueron constituidas y son administradas como otras compañías privadas.⁴

Al respecto es de destacar que actualmente se ha dado la fusión de Pemex-Petroquímica y sus compañías subsidiarias, adquiriendo ésta todos los derechos y obligaciones de sus compañías subsidiarias fusionadas y pasando las compañías subsidiarias a ser consideradas complejos petroquímicos que operan como parte de este organismo.⁵

Notas sobre normatividad y política financiera en materia de petróleo

El fundamento constitucional del papel del Estado en materia energética está contenido en los artículos 25, 27 y 28 del pacto federal, en donde se establece que corresponde exclusivamente a la nación el dominio directo del petróleo y la conducción de la industria eléctrica nacional.

De igual forma, la propia Constitución fija la diferencia entre las tareas exclusivas del Estado y las actividades de carácter prioritario

⁴ Son de tener en cuenta también las denominadas *Compañías no Consolidadas*, que por rasgos generales muestran dos modalidades: *a)* aquellas entidades que no son organismos subsidiarios o compañías subsidiarias, y *b)* empresas en las que se tiene menos de 50% de participación o que teniendo más de 50% no se tiene control efectivo sobre las mismas. Para conocer la naturaleza de las empresas que integran Pemex, puede consultarse Pemex (2007, 33).

⁵ Sobre el proceso que describe la reorganización administrativa del área de Pemex petroquímica y sus subsidiarias, puede consultarse Pemex (2007, 9).

para el desarrollo nacional, en donde el Estado puede participar como parte de su función rectora o con los sectores privado y social, preservando su función reguladora y otorgando permisos o concesiones. En ese contexto la explotación de los hidrocarburos propiedad de la nación es prerrogativa de Pemex, que retribuye a las finanzas públicas los derechos correspondientes por su uso, mismos que constituyen los ingresos petroleros.⁶

El conjunto de actividades relacionadas con la exploración y explotación de petróleo, gas, refinación de petróleo, procesamiento de gas natural, petroquímica, así como las actividades productivas y de servicios vinculadas al sector, constituyen la industria petrolera nacional. De las actividades anotadas, sólo en dos se permite la participación del sector privado: en la petroquímica secundaria y en la distribución y comercialización de gas natural, participación que en ambos casos tuvo su origen en reformas legislativas impulsadas en los últimos 15 años.⁷

En ese periodo, los cambios legislativos más importantes en materia energética han sido diversas reformas legales a la normatividad secundaria, aunque sin haberse llevado a cabo cambios constitucionales. Igualmente han tenido lugar diferentes reformas sobre el manejo de la política económica, las que por su naturaleza se han reflejado en el régimen financiero de Pemex, en particular en renglones como la reducción de recursos destinados a la inversión en el ramo y medidas encaminadas a afianzar una disciplina fiscal. Esas reformas se

⁶ Los ingresos petroleros se clasifican en: *Impuestos* (IEPS a las gasolinas y diesel e Impuesto sobre Rendimientos Petroleros); *Derechos* (Ordinario sobre Hidrocarburos, sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Extraordinario sobre Exportación de Petróleo, para Fiscalización Petrolera, para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica, Adicional –aplicable hasta diciembre de 2007–, Único –vigente a partir de enero de 2008); *Aprovechamientos* (sobre Rendimientos Excedentes); e *Ingresos Propios*.

⁷ El artículo 3 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo vigente desde 1996, enlista los denominados petroquímicos básicos. Tales sustancias son: etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas y metano cuando provenga de carburos de hidrógeno. La clasificación de petroquímicos básicos y secundarios ha sido materia de debate a partir de 1986, año en que tuvo lugar una de las primeras reclasificaciones en el ramo.

inscribieron en la serie de modificaciones dadas en diversos ámbitos en la década de 1990, que abarcaron desde la reestructuración de la deuda externa y cambios en la política social, hasta la desincorporación de numerosas empresas públicas y la desregulación de sectores como el financiero y el de telecomunicaciones.

Entre 1989 y 1994, se realizaron más de 50 reformas a diferentes disposiciones constitucionales, pero sin que las mismas llegaran a alterar el sentido original del artículo 27 en materia energética. En este periodo, sin embargo, sí se modificaron las leyes secundarias en el rubro, por ejemplo en 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, entre cuyos alcances se fijaba una reestructuración corporativa de Pemex con la pretensión de promover su modernización e internacionalización, reduciendo el control del gobierno sobre las decisiones de la empresa.

Tales cambios se encaminaron a diseñar una estructura organizativa distinta, iniciándose además las operaciones de los cuatro organismos subsidiarios y se creó Pemex Internacional, con el objeto de posicionarse en el mercado de venta y adquisición de hidrocarburos en el mercado externo.

Asimismo, se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que permite la participación de capitales privados en la producción de energía eléctrica con propósitos de autoconsumo, lo anterior con el objeto de posibilitar la generación de energía eléctrica permitiéndose que los capitales privados desarrollaran su propia infraestructura, con el incentivo adicional de autorizarlos para exportarla o vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. En ese contexto se crea la Comisión Reguladora de Energía, con la función de controlar y regular la generación privada de energía eléctrica.

Según la visión de Rocío Vargas Suárez (2008), en este proceso no debe soslayarse el papel desempeñado por Estados Unidos hacia nuestro país por conducto de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las que, a decir de Vargas Suárez, traducen y alientan a la puesta en marcha de sus intereses en el sector energético mexicano a través de mecanismos diversos. Al respecto, la coordinadora del área de Estudios de la Globalidad en el Centro de Estudios sobre América del Norte de la UNAM, destaca que las recomendaciones

de tales instancias se han aplicado en las empresas estatales del sector energético, influyendo de manera definitiva en la estructura productiva de las mismas y que la implementación de tales medidas ha quedado en manos de los funcionarios mexicanos, quienes con orientación a favor de las políticas de mercado las han aplicado en México.⁸

Con las reformas anotadas se generaron una serie de fenómenos no existentes con anterioridad (Quiroz, 2004), como fue el caso de una mayor demanda de gas natural evidenciando, de acuerdo con el autor, las serias debilidades del sector, pues aunque existen yacimientos de este hidrocarburo en México, la falta de inversión en ese rubro llevó a nuestro país a depender de importaciones de gas desde Estados Unidos, el cual a su vez importa este recurso de otras regiones. Además, y aunque en la generación de energía eléctrica se permitió la participación de capital privado –aliviando en parte la carga fiscal del Estado en este aspecto–, el gobierno federal se mantuvo como la única fuente de financiamiento para la exploración y producción de hidrocarburos.

En 1995, diversas adecuaciones legislativas permitieron la inserción de capitales privados en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural y al año siguiente se aprobaron nuevas reformas concebidas para reclasificar las actividades cuya explotación sería exclusiva del Estado, es decir, por un lado la petroquímica básica y por el otro, los rubros en los que sí podrían participar los particulares agrupados en la llamada *petroquímica secundaria*.

En ese contexto, los llamados Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), constituyeron uno de los elementos más importantes contenidos en las reformas a la Ley General de Deuda Pública y en los cambios a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público aprobados entonces.⁹

⁸ Vargas Suárez señala que en la etapa moderna se inician los cambios en ese sentido desde 1982, para luego fortalecerse con las reformas de Carlos Salinas de Gortari una década más tarde con la redefinición de áreas estratégicas y la descentralización de áreas de negocios en Pemex, aunado a que en esos años se incorporó capital privado nacional y extranjero vía alianzas estratégicas, contratos de servicios y desde entonces se inició la desincorporación parcial de petroquímicos básicos que fueron reducidos de 66 a 19.

⁹ Esta modalidad de financiamiento ha sido cuestionada desde su origen por diversos actores y establece un mecanismo que busca fomentar la inversión en

Con los Pidiregas se buscaba paliar la falta de recursos públicos para realizar inversiones necesarias en el sector (Quiroz, 2004), lográndose en efecto inversiones significativas en materia eléctrica, pese a lo que según este autor, tales recursos son insuficientes para financiar los requerimientos de infraestructura en materia de exploración y extracción de petróleo y en donde no obstante que los Pidiregas representan 56.6% del total de la infraestructura pública en el sector hasta 2001 y de que las condiciones han sido favorables para un financiamiento eficaz y oportuno, el gasto en infraestructura sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda prevista de electricidad y aumentar las reservas petroleras, la capacidad de extracción y la calidad de refinación. Los Pidiregas, a diferencia de la mayoría de los proyectos de inversión en el mundo, que son de responsabilidad limitada y en donde frente a una suspensión de pagos los inversionistas asumen la propiedad de los activos (Quiroz, 2004), en el caso mexicano el gobierno asumiría todos los riesgos financieros de los proyectos.

Vale recordar que para 2008 Pemex liquidará más de 103 mil millones de pesos por concepto de obligaciones derivadas de Pidiregas, de los cuales 69.7% corresponde a amortizaciones y 30.3% al costo financiero. Desde esa perspectiva y de acuerdo con el calendario de amortizaciones e intereses por Pidiregas, Pemex enfrentará presiones financieras durante los próximos años, que se incrementarán anualmente hasta llegar a representar en 2012 un máximo de más de 204 mil millones de pesos, para comenzar a disminuir de forma gradual a partir de 2013 hasta el año 2031. Del monto total en 2012, la entidad deberá cubrir pagos de manera principal por más de 153 mil millones de pesos e intereses por más de 51 mil millones de pesos de 2008.¹⁰

proyectos de infraestructura financiando los mismos con los recursos que se lleguen a generar por la comercialización de los bienes y servicios derivados de los propios proyectos una vez terminados. Con este mecanismo se busca que las finanzas públicas no sean afectadas durante la ejecución de los proyectos ni durante el periodo de pago de los financiamientos.

¹⁰ Para una revisión más detallada del tema en donde se especifican los datos del costo financiero de los Pidiregas, su impacto financiero para la empresa petrolera y las repercusiones en las finanzas públicas, puede consultarse CEFP (2007, 29).

Es de tener en cuenta que hasta el 2005 Petróleos Mexicanos liquidaba al fisco tres tipos de derechos contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación; tales derechos establecían un gravamen sobre los ingresos por venta de bienes y servicios de la empresa subsidiaria Pemex Exploración y Producción, cantidad a la que se le debían descontar los costos y gastos en bienes y servicios. Los derechos señalados contemplaban: a) un derecho de 52.3% sobre extracción de petróleo; b) un derecho extraordinario de 25.5% sobre extracción de petróleo; y c) un derecho adicional de 1.1% sobre extracción de petróleo. Debe destacarse que la suma de los tres derechos no debería superar al resultado de aplicar la tasa de 60.8% sobre la venta de hidrocarburos y petroquímicos.

Debe recordarse que con motivo de las reformas de enero de 2006 relativas al régimen fiscal de Pemex, el esquema de contribuciones de la empresa subsidiaria Pemex-Exploración y Producción quedó establecido en el capítulo XII de la Ley Federal de Derechos, y el esquema fiscal aplicable al resto de las subsidiarias denominado *Impuesto a los Rendimientos Petroleros*, se incluyó en la Ley de Ingresos de la Federación.

El esquema fiscal que se aplicó en 2007 para Pemex-Exploración y Producción contemplaba los siguientes derechos:

- *Derecho ordinario sobre hidrocarburos*. Este aplicaba una tasa variable en función del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación. La base para el cálculo de este derecho es el valor de la producción total de crudo y gas natural extraída durante el año, menos las deducciones permitidas (depreciación de las inversiones, costos, gastos y derechos).
- *Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización de los ingresos petroleros*. Se aplica una tasa de entre 1 y 10%, en función del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación, sobre el valor de la producción de crudo extraída siempre que éste exceda los 22 dólares por barril en un año dado.
- *Derecho extraordinario sobre la exportación de crudo*. Se aplica una tasa de 13.1% sobre la diferencia entre el valor realizado de las exportaciones de crudo y el valor presupuestado de las

exportaciones. Los ingresos provenientes de este derecho, se destinarán a los estados a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

- *Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.* Se aplica una tasa de 0.05% sobre el valor de la producción de crudo y gas natural extraída en el año. La recaudación se destinará al Instituto Mexicano del Petróleo.
- *Derecho para la fiscalización petrolera.* Se aplica una tasa de 0.003% sobre el valor de la producción total de crudo y gas natural extraída en el año. La recaudación se destinará a la Auditoría Superior de la Federación.

Debe recordarse que con motivo de las propuestas de reforma al régimen fiscal para la empresa subsidiaria Pemex-Exploración y Producción, se aprobaron entonces otras modificaciones a la Ley Federal de Derechos, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en octubre de 2007. Entre otras las principales modificaciones en ese rubro fueron:

- Reducción progresiva de la tasa del Derecho Ordinario de Hidrocarburos que para 2012 se fijará en 71.5 por ciento.
- Aumento gradual de la tasa del derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía de 0.15% en 2008 a 0.65% en 2012.
- Incorporación del derecho para campos abandonados y en proceso de abandono. Es de señalar que este nuevo derecho establece una tasa anual única, variable entre 37 y 57% sobre el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos en el periodo. Los campos sujetos a este derecho son aquellos que no han sido explotados durante tres o más años.

Como resultado de la desgravación fiscal que se aplicó a partir de 2006, en ese año y en el siguiente, se generaron disponibilidades acumuladas por más de 150 mil millones de pesos, cantidad que a criterio de Francisco Rojas ex director de Pemex, serían suficientes para pagar de contado el costo de más de dos refinerías que tardarían

en construirse cinco años. En ese contexto se señala (Rojas, 2008), que por indicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) esas disponibilidades financieras no pueden invertirse por el organismo, pese a que para 2008 Pemex gozó de un superávit primario de 162 mil millones de pesos, cantidad que debe sumarse a los más de 60 mil millones de pesos que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) debe destinar para pagar adeudos a Pemex, cantidades que en su conjunto no pueden ser canalizadas al organismo, debido a que dichas disponibilidades se han “esterilizado” con objeto de mantener el balance fiscal y mejorar la carátula financiera del gobierno federal. Atendiendo a Rojas, estos manejos gubernamentales no son novedad ya que durante el sexenio pasado, se prefirió destinar los cuantiosos ingresos petroleros al gasto corriente y a prepagar deuda, antes que invertir en exploración, desarrollo de otros yacimientos, refinación, petroquímica y mantenimiento de instalaciones, ductos y terminales de Pemex, atentando contra la fuente de ingresos y divisas.

De acuerdo con Rojas, el Banco Mundial, además de reiterar la alta dependencia del gobierno respecto a los ingresos petroleros, ha señalado que el régimen fiscal aplicable a Pemex le obliga a enfocarse sólo a la producción y exportación de crudo y a considerar como no rentables otras actividades, entre ellas la refinación y la petroquímica, a las que no se le han destinado inversiones suficientes. De ahí las recomendaciones que, según el ex director de la empresa, el Banco Mundial ha efectuado al gobierno y al Congreso para considerar que las actuales tasas de derechos dañan las finanzas de Pemex, además de que no proveen los incentivos correctos para maximizar las reservas, argumentando que los pagos por derechos no deben ser los únicos mecanismos para maximizar los ingresos fiscales.¹¹

Otro de los factores que han presionado a las finanzas públicas es la decisión de subsidiar el consumo de combustibles (Rojas, 2008). Al respecto refiere que los precios de éstos eran fijados por la Secretaría de Hacienda atendiendo a los niveles de inflación, pero con el objeto de

¹¹ Al respecto el Banco Mundial ha puesto como ejemplo los casos de Canadá, Chile, Colombia y Noruega, donde el Estado cobra un derecho de cerca de 70% sobre el petróleo denominado *royalty*, mientras se carga a la industria con tasas efectivas de impuestos de 8, 7, 27 y 0%, respectivamente.

proteger a los consumidores se abandonó dicha política afectando a Pemex y al fisco con crecientes subsidios que, acumulados al día de hoy, superan lo que se espera alcanzar con la reforma fiscal aprobada en 2007. Por lo que según Rojas, aún antes de abandonar la política de flotación, ya existían diferencias entre los precios internacionales y los domésticos, por ejemplo, de enero de 2004 a enero de 2005, el precio de la gasolina regular en las entidades estadounidenses del Golfo de México creció 25% contra 4% en México. Tal escenario lleva al ex director de la empresa a aseverar que esa situación aumentará las presiones sobre las finanzas públicas, acentuará su dependencia de los recursos petroleros, incentivará artificialmente el consumo de energía y distorsionará la toma de decisiones.

Propuestas legislativas sobre el régimen financiero de Pemex

A partir de la LVIII Legislatura, se han interpuesto ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 10 iniciativas para plantear cambios al artículo 27 constitucional en materia de petróleo. De tales propuestas, una fue dictaminada negativamente por la Comisión de Puntos Constitucionales y las restantes continúan pendientes. De éstas últimas, tres están relacionadas con la explotación del gas natural; otras tres abordan el tema de la prohibición de la participación de particulares en materia de exploración, explotación, concesiones y contratos; otra propuesta versa acerca de la explotación de recursos naturales en territorios transfronterizos; y por último dos iniciativas tocan el tema del aprovechamiento de los recursos naturales en el ramo.¹²

Asimismo, en el lapso que media entre las legislaturas LVIII y la actual, las propuestas de modificación a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ascienden para la primera normatividad referida a 16 iniciativas y 26 para la segunda.

¹² Una revisión de las propuestas de reforma constitucional en la materia, en donde se examinan sus alcances, orígenes y estado del trámite legislativo de las mismas, es abordada en González (2008, 23-28).

Considerando que al menos una veintena de disposiciones normativas constituyen el marco legal del sector petrolero, se puede afirmar que existe un número significativo de iniciativas en ambas Cámaras encaminadas a proponer diversas adecuaciones al régimen jurídico de la empresa. Por los alcances de este documento, se consideran aquí sólo las iniciativas que se abocan a plantear reformas a su régimen financiero y que llegaron a alcanzar mayores consensos entre los diversos grupos parlamentarios o cuyo grado de avance en términos de proceso legislativo es comparativamente mayor a otras propuestas.

Con estas características se ubica una iniciativa que además de pretender la reforma al artículo 27 constitucional, persigue cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y a la Ley Federal de Derechos. Dicha propuesta fue presentada por el senador Luis Alberto Rico Samaniego, del PAN, y llegó a ser aprobada en la Cámara de Diputados en octubre de 2004, aprobándose también con diversas modificaciones en el Senado un mes más tarde, siendo devuelta a la Cámara de Diputados y dictaminada de nuevo por ésta en noviembre del mismo año, quedando pendiente desde entonces.

Esta iniciativa publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 21 de octubre de 2004 se caracterizó por establecer una diferencia de tasas impositivas con las que se gravarían los hidrocarburos existentes, es decir, los que se encuentran en yacimientos con reservas probadas y desarrolladas, a diferencia de la tasa fiscal aplicable a los hidrocarburos que resulten de nuevas inversiones en pozos e instalaciones petroleras.

Asimismo, en esta iniciativa se propuso que el crudo existente pagaría una tasa que iría de 35.1 a 74.8% en función del precio de venta; y el crudo nuevo pagaría una tasa de 25%. Tal criterio de diferencia perseguía que la empresa desarrollara tareas de exploración en nuevos yacimientos. Igualmente se planteaba que el gas existente pagaría una tasa de 15%, mientras que la del gas nuevo sería de 10 por ciento.

Otra de las propuestas que alcanzó un grado considerable de consensos legislativos y que pretendía la modificación del régimen financiero de la empresa, fue una minuta de la Cámara de Senadores que

planteaba modificaciones al Capítulo XII del Título Segundo de la Ley Federal de Derechos y que fuera publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 4 de mayo de 2005.

Esta minuta fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados en junio de 2005, y una vez turnada al Ejecutivo federal, fue devuelta por éste a la Cámara de Diputados con diversas observaciones en septiembre de 2005. Se dictaminó de nuevo en octubre del mismo año, quedando pendiente el resto del trámite legislativo a partir de entonces.

Las propuestas contenidas en dicha minuta del Senado, desecharon el enfoque que separaba la producción de crudo y la de gas, así como los hidrocarburos existentes y nuevos que proponía la Cámara de Diputados, al tiempo que mantenía el esquema que establecía las contribuciones de Pemex Exploración y Producción en la Ley Federal de Derechos, y las del resto de las empresas subsidiarias en la Ley de Ingresos de la Federación.

Las propuestas de la minuta del Senado en lo referente a Pemex Exploración y Producción incluían, entre otras, las modificaciones siguientes.

En primer término, se buscaba la aplicación de una tasa variable al Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, que dependería del precio observado de la mezcla mexicana de exportación en el año correspondiente, sobre el valor de la producción extraída, menos las deducciones permitidas, que incluirían un costo límite de 6.5 dólares por barril de petróleo crudo y de 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas no asociado. La tasa variaría en un rango de 78.68 a 87.81%, dependiendo del precio de la mezcla mexicana en 2006, y después de una fase de transición de cuatro años se convertiría en una tasa única de 79% de 2010 en adelante.

Igualmente la propuesta pretendía la fijación de un Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, el cual debería pagarse sobre el valor de la producción de crudo extraída que sería de entre 1 y 10%, dependiendo del precio de la mezcla mexicana de exportación, siempre que la misma excediera de 22 dólares por barril.

De la misma forma, se buscaba el establecimiento de un Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Crudo, el cual sería pagado so-

bre el valor de las exportaciones, con un porcentaje de 13.1 en caso de que el precio de la mezcla mexicana de exportación excediera el precio presupuestado por el Congreso.

La minuta senatorial pugnaba por deducir del Derecho Ordinario el 0.2% del valor anual de los hidrocarburos extraídos para destinarlos a la investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo. Otro punto destacado de la propuesta, perseguía destinar 0.01% para apoyar las actividades de fiscalización petrolera que llegara a realizar la Auditoría Superior de la Federación.

La pretensión de modificar el régimen legal de Pemex a fin de que se convirtiera en una Sociedad de Interés Público y permitir así la participación accionaria de inversionistas, de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) o del Sindicato Petrolero, era uno de los objetivos de la iniciativa presentada en diciembre de 2002 por los diputados Guillermo Hopkins Gámez y Omar Fayad Meneses de la bancada del PRI. Esta propuesta, enfocada al régimen financiero de la empresa, pretendía la modificación y adición de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y perseguía la captación de inversión nacional para capitalizar a la empresa, establecer un consejo con empresarios y miembros de la sociedad civil para la toma de decisiones.

Otra de las características de la propuesta, visible en la *Gaceta Parlamentaria* del 15 de diciembre de 2002, era que Pemex tuviera el carácter de organismo público descentralizado, constituido bajo el régimen legal de Sociedad de Interés Público, en donde su capital social se dividiría en acciones series A y B. La primera representaría 90% del capital social y la segunda el 10% restante, restringiéndose la titularidad de constancias de la serie B del capital social a personas físicas de nacionalidad mexicana y a las Afores, otorgando además al sindicato petrolero constancias de participación de hasta 2% del capital social de la empresa. La propuesta pretendía modificar la integración del Consejo de Administración de la empresa, incorporando consejeros designados por el Ejecutivo federal y ratificados por la Cámara de Senadores.

Con alcances similares, el 28 de abril de 2005 el senador Genaro Borrego Estrada del PRI, presentó otra propuesta por medio de la cual

se reformarían diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La propuesta perseguía que Pemex operara bajo el régimen legal de Sociedad de Interés Público y que se le dotara de autonomía técnica y de gestión.

La propuesta de Borrego Estrada plantea que el capital social de la empresa se divida en series A hasta por un monto de 80% del capital social y acciones B hasta por un monto de 20% del mismo, en donde el gobierno federal podría afectar los derechos patrimoniales de los títulos de la serie B, que se adjudicarían a través de Nacional Financiera. Igualmente la propuesta persigue que los titulares de las acciones tendrían como requisito ser personas físicas de nacionalidad mexicana y no poseer más de 0.5% del capital social de la empresa, con la excepción de su sindicato, de las sociedades cooperativas, las universidades y las Afores, las cuales en su conjunto no podrían poseer más de 10% del capital social.

Encaminada a plantear reformas sobre los criterios de integración del Consejo de Administración de Pemex, otro punto de la iniciativa referida plantea que dicho órgano colegiado se forme por 15 miembros: dos de los cuales serían nombrados por el sindicato; dos por el Ejecutivo federal; uno será el director general de Pemex; y ocho serían consejeros designados por el Ejecutivo federal de una terna de 12. Dicho órgano colegiado emitiría las políticas de contratación y definiría los criterios para la adquisición de bienes, prestación de servicios, proveeduría y para designar al órgano de control interno.

Presentada una propuesta más sobre el tema el 9 de agosto de 2001 por el diputado priísta Manuel Medellín Milán, ésta pretende la reforma de diversas leyes en materia fiscal y administrativa, con el objeto de establecer un derecho sobre explotación de petróleo que debería ser diferente en cada uno de los principales campos petroleros del país, siendo más alto donde los costos de producción son menores y más bajo donde los costos son mayores.

En la propuesta aludida se plantea también la posibilidad de garantizar un presupuesto de exploración y recomponer en forma gradual la situación financiera de la empresa, reservando para ésta un dólar por barril para un fondo de exploración y otro dólar para mejorar su situa-

ción financiera. Igualmente busca fijar un impuesto que no grave todos los excedentes que genere la empresa, reduciéndose el ingreso por derechos petroleros.

Otros de los rasgos de la iniciativa aludida van enfocados a la desregulación de la burocracia de la empresa a aspectos fiscales y de contraloría, con el objeto de proponer que su Consejo de Administración establezca las bases, procedimientos y reglas conforme a los cuales las subsidiarias de la empresa deberán contratar sus adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, obras y servicios. De la misma forma, busca fortalecer al Consejo de Administración otorgándole facultades para ratificar o rechazar el nombramiento del director general.

La diputación priísta de Tabasco presentó en mayo de 2005 una iniciativa más que atiende los temas financieros y de organización interna de la empresa. La propuesta busca la reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, con el objeto de crear un Consejo Nacional del Petróleo, que ejercería el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos, en donde dicha instancia tendría, entre otras facultades, la de asignar directamente a Pemex los terrenos para la exploración y explotación, otorgando los permisos para el reconocimiento y exploración superficial.

En esa propuesta, la empresa tendría atribuciones para proponer al Ejecutivo federal la emisión de declaratorias para el establecimiento de las zonas petroleras, llevar el inventario de las mismas, requerir los trámites de expropiación de terrenos. De igual forma, se buscaría permitir la participación de los gobiernos estatales en la toma de decisiones sobre la empresa, puesto que el Consejo lo integrarían representantes tanto del Ejecutivo federal y del Poder Legislativo, como de los gobiernos de los estados petroleros del país.

Las iniciativas que se detallan previamente, sólo son relativas al régimen financiero de Pemex, ya que como se indicó antes, se han presentado otras que persiguen modificar diversos aspectos inherentes a la empresa.¹³

¹³ Entre las disposiciones legales que más concurrentemente son materia de propuestas legislativas en la Cámara de Diputados, destacan las iniciativas para reformar la Ley General de Deuda Pública; la Ley Federal de Entidades Paraestatales;

De las propuestas descritas con anterioridad, es posible identificar que respecto a las distintas iniciativas en materia de régimen administrativo y financiero de la empresa, se identifica un común denominador que tiene tres vertientes principales: *a)* la intención de otorgar una mayor autonomía financiera a Pemex; *b)* establecer cambios en la normatividad administrativa de la empresa en lo relativo a las inversiones, obras públicas y adquisiciones, para establecer en su lugar políticas autorregulatorias; y *c)* modificar la integración y las atribuciones del Consejo de Administración de la empresa a fin de otorgarle nuevas y mayores facultades de decisión.

Algunas de las diferentes propuestas presentadas ante el Poder Legislativo implicarían, entre otras cosas, integrar a los actuales organismos subsidiarios de la empresa para consolidarlos en una nueva estructura verticalmente centralizada, en donde sus organismos subsidiarios tendrían la figura de órganos desconcentrados, así como la eventualidad de excluir a la empresa de la aplicación de la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público para que su Consejo de Administración tenga la facultad de establecer políticas autorregulatorias en el ramo.

En ese sentido, se ha pretendido fijar para Pemex la obligación de informar al Congreso sobre sus principales resultados operativos y financieros y establecer que su Consejo de Administración tenga mayores facultades en materia financiera y operativa, en lo referente a la autorización del presupuesto, de proyectos de inversión y del nivel de endeudamiento. Asimismo, se ha pretendido que la empresa pueda diseñar también su proyecto de presupuesto y su propuesta de endeudamiento. Igualmente se busca que mediante la aprobación del Congreso, se incorpore a consejeros independientes en su Consejo de Administración, así como a representantes de entidades federativas.

Otras propuestas van encaminadas a reducir o suprimir los trámites que la empresa tiene que llevar a cabo ante la Secretaría de Hacienda, para que le sean autorizados sus proyectos de inversión, así

la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre otras.

como la posibilidad de integrar un órgano de vigilancia formado por representantes de la Secretaría de la Función Pública, esto buscando dar mayores atribuciones a la Comisión Reguladora de Energía y a la Secretaría de Energía, para que regulen los procesos productivos y los estándares de calidad de la industria petrolera. Lo anterior enfocado a transformar a Pemex en un organismo que opere bajo el régimen de sociedad de interés público, cuyo capital accionario pueda aportarse a un fideicomiso para que el público adquiera derechos sobre los mismos.

Conviene tener presente que algunas de las propuestas contenidas en las diferentes iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, guardan coincidencias o disensos respecto al paquete de reformas en materia energética presentada el 8 de abril de este año por el Ejecutivo federal ante el Senado de la República, paquete que incluye cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, una iniciativa de Ley Orgánica de Pemex, otra sobre una Ley de la Comisión del Petróleo, así como propuestas de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, propuestas en donde, entre otras cosas, se destaca la posibilidad de que lleguen a darse inversiones particulares en las áreas de refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y petroquímicos.¹⁴

Algunas de las propuestas del Ejecutivo remiten a los planteamientos de diferentes iniciativas presentadas previamente ante el Congreso por legisladores de diferentes bancadas –como los temas de las estructuras administrativas y de fiscalización de la empresa– o la propuesta para redefinir su Consejo de Administración. Asimismo la propuesta del Ejecutivo federal prevé la creación de comités técnicos de apoyo a ese Consejo y la instauración de la figura de comisarios de Pemex como responsables del manejo de los dividendos de los “bonos ciudadanos”, propuesta esta última consistente en la emisión de títulos de crédito que se entregarían directamente a personas físicas mexicanas a través de las Afores, de los fondos de pensiones o de las

¹⁴ Las propuestas señaladas han sido objeto de severos cuestionamientos sociales y han motivado diversos desencuentros y conflictos legislativos entre las diversas fracciones parlamentarias en ambas cámaras.

sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros que colocarían en el mercado dichos bonos ciudadanos hasta por un monto de 5% del total de la deuda de corto y largo plazos de la empresa.¹⁵

La iniciativa plantea también el otorgamiento de nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía como entidad reguladora del mercado del sector en el país y pretende reestructurar la Comisión Reguladora de Energía, permitiendo la participación privada en ésta y proponiendo la creación de una Comisión del Petróleo.

La exposición de motivos correspondiente a las propuestas de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República en abril de 2008, plantea, entre otras cosas, que Pemex requiere “aprovechar de manera eficiente el apoyo de terceros” en la construcción de refinerías, en la atención a la demanda del gas y de petroquímica y, sobre todo, lo que se refiere a transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos. De igual forma destacan los razonamientos que a criterio del Ejecutivo justifican la necesidad de autorizar a la empresa en la celebración de los denominados “contratos de maquila”, convenios que se pactarían en el área de refinación y autorizarían la contratación de servicios asociados a la refinación del petróleo.

Uno de los planteamientos más controvertidos de la propuesta del Ejecutivo plantea “que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, puedan participar los sectores social y privado, mediante un régimen de permisos administrativos”, propuesta que se incorpora en la redacción de un nuevo artículo 4 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, el cual permitiría, en los hechos, la contratación con terceros de los servicios de refinación de petróleo, así como la posibilidad expresamente señalada en el párrafo tercero del artículo referido, de que los particu-

¹⁵ El tema de los llamados *bonos ciudadanos* ha provocado un escepticismo particular, al conocerse que al menos 10 días antes de que el Ejecutivo federal presentara su iniciativa de reforma energética, desde la Bolsa Mexicana de Valores se filtró información a diversos banqueros y especuladores bursátiles sobre la naturaleza y alcances de dicho instrumento financiero.

lares construyan, operen y sean propietarios de los ductos, instalaciones y equipos empleados en el transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de petroquímicos básicos.

Por otra parte, y en lo que se refiere a los planteamientos sobre el régimen financiero de la empresa, el Ejecutivo envió el 14 de mayo de 2008 a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, la cual fue remitida a la Cámara de Diputados para su dictamen en la Comisión de Hacienda.

Como vertiente principal de la propuesta, puede identificarse la pretensión de establecer incentivos especiales cuando la empresa explote yacimientos petroleros con características determinadas como los ubicados en aguas profundas. Tales incentivos buscan que se establezca una carga fiscal menor mientras más compleja y tardada sea la exploración y explotación de yacimientos. Así, la propuesta prevé tres tipos de derechos: el de extracción de hidrocarburos –que ya existe actualmente y que establece iguales cargas impositivas para cualquier proyecto de explotación– y dos nuevos: uno que sería especial para los campos ubicados en el llamado Paleocanal de Chicontepec –también conocido como Proyecto Aceite Terciario del Golfo–, y otro para campos situados en aguas profundas.

Para este último caso, los derechos serán 100% deducibles durante los procesos de exploración y explotación y, de acuerdo con la propuesta, tales derechos se comenzarían a cobrar hasta el ejercicio fiscal en el que el petróleo extraído forme parte de la producción reportada por Pemex.

En la exposición de motivos de la propuesta se señalan, entre otras cosas, que “Es necesario contar con un régimen fiscal que facilite la exploración y explotación de campos de extracción de petróleo crudo y gas natural en las zonas en las que, por sus características geológicas especiales, requieren de mayores inversiones, como es el caso de los ubicados en el Paleocanal de Chicontepec y en aguas profundas”.

Las modalidades y los alcances de esta propuesta generaron diversas reacciones que se suman a los posicionamientos observados en el proceso consultivo organizado por el Senado de la República con moti-

vo de la reforma energética. Así, junto a las posturas de legisladores, líderes de opinión y académicos, diversos especialistas en materia fiscal y energética han expresado su parecer al respecto contribuyendo al debate público de un tema que lleva implícito un alto impacto social y que ha generado un notable interés en la opinión pública y en los sectores especializados.¹⁶

Cifras y datos en el análisis legislativo del tema

Las propuestas legislativas que en diversos momentos se han presentado para plantear adecuaciones o reformas al régimen financiero de Petróleos Mexicanos, han sido acompañadas de diversos estudios de diagnóstico, argumentos técnicos y valoraciones políticas encaminadas a tratar de justificar la necesidad de modificar la estructura, el manejo presupuestario, el trato fiscal o la orientación administrativa de la empresa.

Algunos de los temas que han sido materia de examen reiterado sobre el régimen financiero de Pemex se enfocan a abordar aspectos como los pasivos laborales, la situación en materia de pensiones de la empresa, la relación entre inversión y carga fiscal, el superávit de operación y el patrimonio de la empresa, el trato fiscal, el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos pagados por ésta al erario público y la dependencia de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros, entre otros rubros.

Innegablemente los temas anotados constituyen aspectos esenciales a examinarse en el proceso de debate sobre los hidrocarburos nacionales, aunque en un proceso integral de la revisión normativa sobre la empresa –al igual que las propuestas sobre su régimen finan-

¹⁶ Al respecto, el experto en mercados petroleros de la consultoría Bursamétrica, Ignacio Cedillo, indicó que la iniciativa del Ejecutivo tiene como objetivo alentar la inversión privada, pero sin un beneficio directo para Pemex y que la propuesta se debió incluir en el paquete legislativo enviado al Congreso en marzo pasado, para que fuera incorporada en los debates celebrados en el Senado de la República. Cedillo estimó que si verdaderamente se quisiera beneficiar a Pemex, se le debió bajar en la misma proporción la carga fiscal que pesa sobre la empresa y que no le

ciero-, serían aspectos cruciales para definir el futuro de ésta, la revisión de los fundamentos constitucionales de los hidrocarburos, así como la definición del papel que deben desempeñar los capitales privados en la industria petrolera nacional.

De igual forma, serían definatorios en una revisión integral del marco legal sobre el tema los aspectos inherentes a la geopolítica del petróleo, la función del mismo como detonante del desarrollo nacional, los yacimientos transfronterizos, los lineamientos sobre investigación y tecnología de los hidrocarburos, de la misma manera que resultaría necesaria la revisión de los indicadores de transparencia y rendición de cuentas de la empresa, de su política de adquisiciones, arrendamientos y fiscalización interna, así como el examen de los criterios en materia de licitaciones o donativos y el escrutinio de las transferencias financieras de la empresa a su sindicato y de éste a las campañas electorales, también la investigación del funcionamiento de las empresas filiales integradas a Pemex Internacional, entre otros temas.

En ese contexto, es oportuno destacar algunos datos sobre diversos rubros que han sido materia de trato cotidiano en los medios y que por su naturaleza y sus alcances pueden resultar de utilidad en la revisión legislativa del tema.

Reasumiendo algunas de las aseveraciones anteriores, se ha afirmado (Rojas, 2008) que por razones técnicas y de seguridad la quema de gas a la atmósfera ha sido una práctica generalizada en la industria petrolera. Éste autor señala que durante el sexenio pasado, Pemex logró disminuir de manera sensible dicha quema, y afirma que de haberse podido inyectar de nuevo dicho gas a los yacimientos o aprovechándolo comercialmente en su totalidad, el valor del mismo durante ese periodo hubiera ascendido a 5 766 millones de dólares. La Gráfica

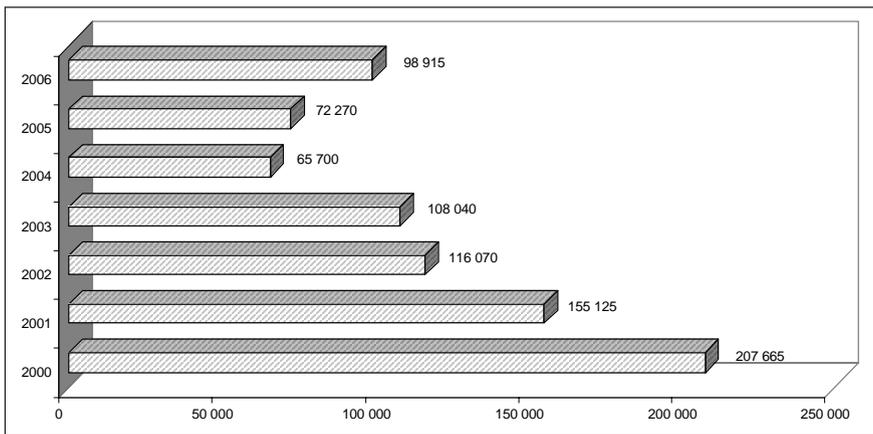
permite desarrollarse. Sobre el mismo tema, Miguel García Reyes, especialista en temas geopolíticos del petróleo, consideró que la iniciativa de reforma fiscal para Pemex sólo ocasionará una polarización de los dos principales grupos que buscan, por un lado, la apertura del sector energético a la inversión privada y, por el otro, que Pemex sea la palanca del desarrollo. En términos geopolíticos y desde la perspectiva de García Reyes, la propuesta va a violentar el debate y a polarizar a la sociedad, como está ocurriendo en Bolivia y Venezuela. Véase *La Jornada* (2008).

1 permite advertir la evolución de la cantidad de gas que durante el lapso de 2000 a 2006 ha sido quemado sin haber tenido una ganancia financiera o sin haber sido objeto de algún proceso de transformación.

En relación directa con lo anterior, el anuario estadístico 2006 de la división Pemex Exploración y Producción, señala la cantidad de gas natural que es enviado directamente a la atmósfera. A diferencia de los datos contenidos en la Gráfica 1, que indicaban el gas que es quemado, las cifras del Cuadro 1 muestran las cantidades de gas que son enviadas de manera directa.

Algunas de las razones que podrían explicar las cifras anotadas, se sustentan en que desde comienzos de la década de 1990 se decidió iniciar un proceso de privatización de las instalaciones estatales y

Gráfica 1. Gas quemado a la atmósfera
(millones de pies cúbicos)



Fuente: Rojas, 2008, 52.

Cuadro 1. Gas natural enviado a la atmósfera
(millones de pies cúbicos)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
569.5	545.1	425.3	317.8	296.3	179.8	198.3	285.7

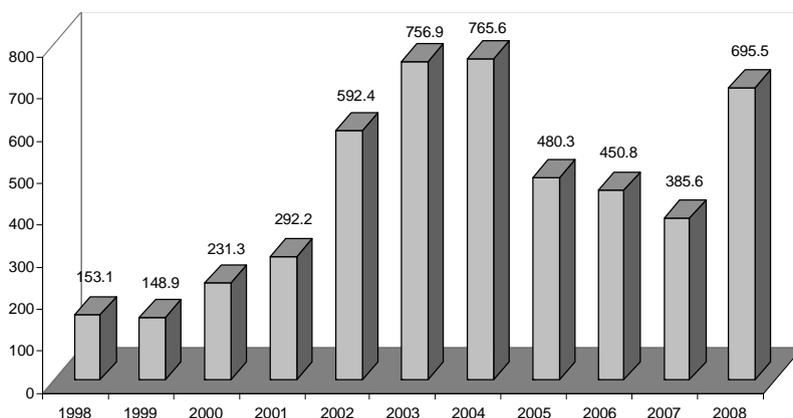
Fuente: Pemex, 2006.

que por esa misma política de fomentar la inversión y los negocios privados, se redujo sólo a nueve el número de petroquímicos básicos reservados al Estado (Ibarra, 2008). Desde entonces, y de acuerdo con Ibarra, el esfuerzo de Pemex se limita a terminar instalaciones, efectuar mantenimientos, y procurar la venta de las plantas al sector privado, por lo que así se explica, desde la perspectiva de quien fuera titular de la SHCP en el sexenio 1976-1982, la decisión de cancelar diversas inversiones en complejos petroquímicos que permitirían un aprovechamiento del gas y de los líquidos del gas del yacimiento de Cantarell.

De ahí que sea de tener en cuenta el volumen de las importaciones de gas natural efectuadas por nuestro país en la última década. La Gráfica 2 muestra el comportamiento de dicha variable en este rubro.

En concordancia con las tendencias internacionales que permiten esperar un crecimiento constante en la demanda del mercado de las gasolinas, es de preverse también que a nivel nacional los requerimientos de ese combustible continúen aumentando, principalmente por los crecientes requerimientos del sector del autotransporte. De acuerdo con el diagnóstico de Pemex, presentado el 30 de marzo del

Gráfica 2. Volumen de las importaciones de gas natural
(millones de pies cúbicos diarios)

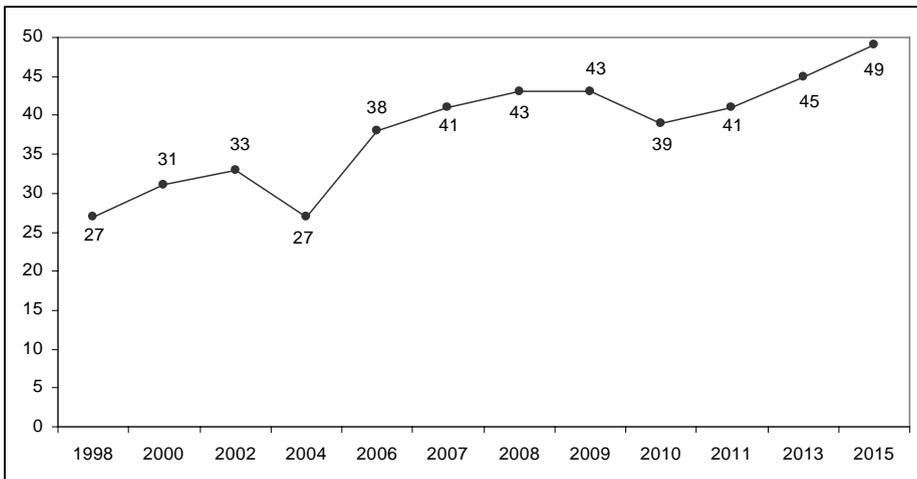


Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008a).

año en curso (Secretaría de Energía, Pemex, 2008), aunque la producción de gasolinas en el país se ha mantenido constante de manera relativa durante los últimos años, las importaciones representan para 2008 más de 40% del total del mercado. Tal situación se ilustra en la Gráfica 3.

Según la tesis que sostiene la existencia de un fenómeno intencionado de descapitalización de Pemex (Ibarra, 2008), se ha aseverado que dicho proceso ha sido brutal y se ha producido de manera sistemática y deliberada desde hace tres o cuatro lustros, por lo que cabe preguntarse acerca de los motivos de este fenómeno, ya que la empresa, pese a sus ineficiencias, no ha dejado de generar utilidades o márgenes amplísimos entre sus ingresos y gastos propios y en donde los rendimientos operativos han subido nueve veces entre 1995 y 2006 y las utilidades antes de impuestos van de 68.9 a 584.4 miles de millones de pesos corrientes en el mismo lapso. Otro elemento a considerar según Ibarra, es el hecho de que los impuestos para la empresa se

Gráfica 3. Evolución y pronóstico de la importación de gasolina consumida en México (porcentajes)



Nota: Los datos a partir de 2010 incluyen la reconfiguración de la refinería de Minatitlán a partir de 2010.

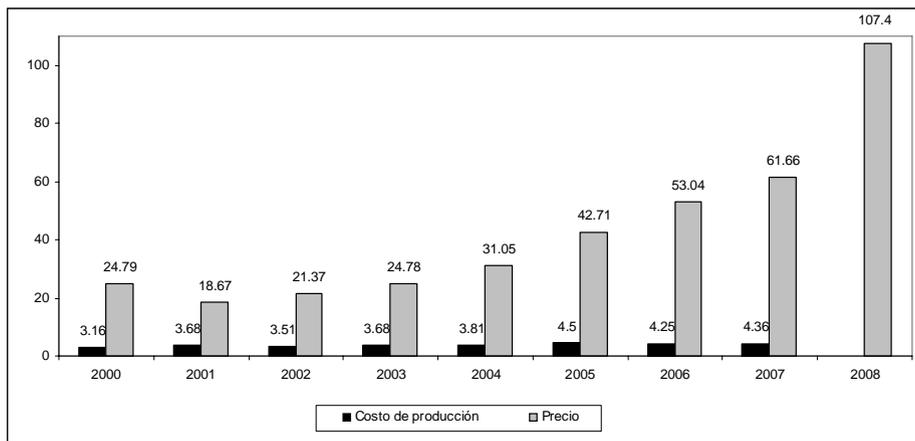
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Energía y Pemex (2008, 82).

han acrecentado de 74.9 a 582.9 miles de millones de pesos en igual periodo, o si se examina acumulativamente Pemex ha cedido la totalidad de las rentas petroleras al aportarle al fisco casi tres billones de pesos o tres trillones de dólares entre 1995 y 2006. Concluye Ibarra señalando que pocas son las empresas petroleras en el mundo que generan márgenes tan altos de utilidades y ninguna cubre impuestos tan elevados hasta generarle pérdidas.

Derivado de las anteriores afirmaciones, es de tener presente el contraste que existe entre las cifras relativas al costo de producción del petróleo crudo de exportación en México respecto al precio de venta del mismo insumo en los últimos años.

La Gráfica 4 muestra la evolución que a partir de 2000 ambas variables han tenido y en donde es posible advertir la diferencia que a manera de renta petrolera existe entre los dos indicadores anotados y que por su importancia es un factor financiero-contable esencial para poder establecer la rentabilidad o no de una empresa. En dicha gráfica advertimos el monto correspondiente al costo de producción del hidro-

Gráfica 4. Costo de producción y precio de venta del petróleo crudo en México (dólares por barril)



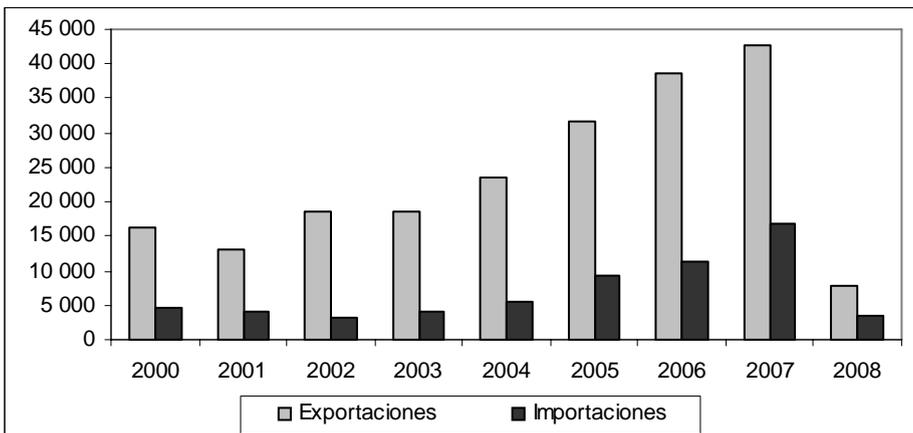
Nota: Para 2008 se toma el precio de cotización de la mezcla mexicana de exportación al 30 de mayo. El costo de producción para 2008 no está disponible.

Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008b).

carburo entre 2000 y 2007; tal monto, como puede apreciarse, se mantiene relativamente constante entre 3.1 y 4.5 dólares por barril en el periodo anotado y en contraparte se aprecian las constantes variantes al alza de los precios de venta del carburante en el mismo periodo, precio que en los últimos años ha alcanzado cotizaciones récord y que augurarían en otro contexto unas finanzas más sólidas y boyantes.

Es de tener presente que la vulnerabilidad o fortaleza financiera de una empresa están en gran medida determinadas por sus balances externos. En el caso de Pemex y atendiendo a este indicador contable tal y como se aprecia en la Gráfica 5, el valor de las exportaciones petroleras mexicanas –pese a alcanzar máximos históricos en los últimos siete años–, se confrontó con el hecho de que las importaciones de la empresa tuvieron asimismo un crecimiento constante en el mismo periodo, ello por las crecientes necesidades nacionales de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos, insumos que también alcanzaron precios máximos históricos en el mismo lapso, y que motivaron que –de acuerdo con datos contenidos en el propio informe de gobierno del Ejecutivo Federal (Presidencia de la República, 2007)–, el volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y

Gráfica 5. Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados (millones de dólares)



Nota: Las cifras para el 2008 son hasta el mes de febrero.

Fuente: Elaboración con datos de Pemex (2008c).

petroquímicos, ascendiera para 2007 a 30% de la producción total de la empresa, confirmando una tendencia ascendente a partir de 2003, en donde la proporción anotada fue de 12.8%, pasando a 21% en 2005 y a 23% en 2006. Lo anterior implica que porcentajes cada vez más crecientes de los ingresos petroleros que nuestro país obtiene por la venta de crudo, regresan al exterior para solventar la adquisición de productos con valor agregado que Pemex no procesa o que no industrializa por su propia cuenta.

Una vertiente complementaria de lo anotado anteriormente se tiene al examinar el tema de Pemex Internacional: sobre el particular y de acuerdo con Ramón Alberto Garza, de las 11 empresas filiales que constituyen Pemex Internacional, sólo dos son mexicanas y las restantes se encuentran constituidas en paraísos fiscales de Europa y el Caribe, con el argumento legal de que se busca proteger de litigios internacionales el patrimonio de la paraestatal, pero ocasionando que personas extranjeras aparezcan como propietarios de las mismas y dando lugar a que los estados financieros de varias de tales empresas no pasen por el propio Consejo de Administración de Pemex, entre otras cosas.¹⁷

Comentarios finales

Existe total coincidencia en los diferentes actores nacionales acerca de la necesidad de sentar las bases para acceder a modernizar la industria petrolera del país. Esa premisa resulta más específica cuando dicha modernización está condicionada a una profunda reestructuración del régimen financiero de la empresa, en donde las aristas del debate consideren el examen de la reorientación de los recursos generados por Petróleos Mexicanos para asignarlos a áreas determinadas de la cadena productiva petrolera, áreas que desde hace tiempo exigen altos niveles de inversión como la exploración, refinación o al transporte.

¹⁷ El tema de la constitución y funcionamiento de las empresas integradas a Pemex Internacional, así como las presuntas desviaciones en su patrimonio y manejo, pueden consultarse en Garza (2008, 2-8).

Por ello, una reforma de carácter integral sobre el papel de Pemex en el proceso de transformaciones sociales y el futuro de nuestro país, debe incluir, de manera necesaria, factores complementarios al tema estrictamente financiero de la empresa.

No son recientes los cuestionamientos alusivos a que la industria del petróleo en México ha dejado de cumplir con una función estratégica en el fomento del desarrollo nacional, ni son aisladas las opiniones acerca de que Pemex ha erosionado su funcionalidad como herramienta esencial en el sistema de planeación democrática de nuestro país y, por el contrario, son coincidentes las perspectivas de quienes consideran a la industria de los carburantes nacionales como un afluente garantizado de exacciones fiscales cuyos ingresos le han permitido al Estado equilibrar sus finanzas y posponer de manera indefinida una reforma fiscal de mayores alcances.

Tal situación ha propiciado un escenario cuya gravedad ha sido denunciada desde hace tiempo por infinidad de estudiosos del tema y confirmada en fechas recientes por el diagnóstico de la empresa elaborado por la propia Secretaría de Energía y por Pemex.

Una de las alternativas que se ha querido interpretar como respuesta frente a esa problemática son las propuestas del Ejecutivo federal, las cuales implicarían cambios legislativos que hacen posible la asociación con capitales privados para invertir en la industria de los hidrocarburos en tareas de transporte, almacenamiento y distribución de gas y de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo o de petroquímicos básicos, al tiempo que permite a particulares la posibilidad de ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.

Esa propuesta ha colocado como nunca antes en la sociedad el examen y el debate de un tema que es de crucial importancia para el futuro de la nación y que ha situado a los ciudadanos, medios de comunicación y actores políticos del país en posiciones claramente definidas y evidentemente antagónicas.

Las reacciones que la propuesta del Ejecutivo federal ha tenido tanto en la sociedad como en el propio Congreso de la Unión han dejado varias enseñanzas.

En principio una de las observaciones que se desprenden de la fase inicial del proceso legislativo encaminado al examen de la propuesta

gubernamental sobre el petróleo es que frente a un tema determinante para el futuro de la nación y cuya esencia está estrechamente ligada a los conceptos de independencia y soberanía nacionales, debe meditarse sobre la necesidad de diseñar mecanismos que trasciendan los procesos parlamentarios establecidos y que además, se explore la conveniencia de concebir e implementar herramientas de consulta ciudadana que permitan construir consensos sociales más amplios de los que permiten los mecanismos parlamentarios prevalecientes.

La construcción del futuro nacional –además de transitar por las vías de los recursos energéticos estatales–, debe considerar en ese contexto el papel de otros factores que antes no tenían un papel tan definitorio, como la geopolítica y la dependencia tecnológica, al tiempo que se hace indispensable una reflexión serena sobre la naturaleza y el papel que de ahora en adelante desempeñarán los medios masivos de comunicación electrónica, los representantes de los grupos de poder y los cabilderos o *lobbyistas* en el proceso legislativo en su conjunto.

Si bien es cierto que es determinante para el desarrollo nacional el examen legislativo de las alternativas para hacer frente a los problemas financieros de Pemex y el diseño de nuevos escenarios para la empresa en el terreno fiscal, también es igualmente importante que el Congreso tenga la visión necesaria para diseñar mecanismos de discusión parlamentaria que permitan afrontar en el futuro cuestiones que –como en el caso del actual debate sobre el petróleo–, han demostrado la necesidad de innovar y concebir formas de involucrar a la sociedad en el examen y discusión de temas decisivos para definir el futuro de la nación.

Bibliografía

Bassols Batalla, Narciso (2006), *Las etapas de la nacionalización petrolera*, Porrúa, México.

CEFP (2007), “Marco general de Petróleos Mexicanos 2000–2008, CEFP/099/2007”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México.

- Garza, Ramón Alberto (2008), “El hoyo negro de Pemex”, *Reporte Índigo*, núm. 78.
- González Rodríguez, José de Jesús (2008), “Posiciones y propuestas sobre Pemex a 70 años de la expropiación petrolera”, *Reporte CESOP*, núm. 10, marzo, Cámara de Diputados, México.
- Ibarra, David (2008), “El desmantelamiento de Pemex”, *Revista Forma*, edición II, enero-febrero, México.
- La Jornada* (2008), “Con dedicatoria a empresas extranjeras, la propuesta fiscal del Ejecutivo para Pemex, beneficia a compañías como Halliburton, dicen expertos”, Sección Nacional, 16 de mayo.
- Pemex (2008a), *Estadísticas operativas, indicadores petroleros, comercio exterior, volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos*, México.
- (2008b), *Los estados financieros de Petróleos Mexicanos, sus Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias elaborados conforme a Normas de Información Financiera*, disponibles en www.pemex.com.
- (2008c), *Indicadores petroleros. Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados*, México.
- (2007), “Historia, naturaleza y actividades de Petróleos Mexicanos, organismos subsidiarios y empresas subsidiarias”, en *Informe anual 2006. Balances generales consolidados de Pemex*, México.
- (2006), *Anuario estadístico 2006 de la división Pemex Exploración y Producción, Gas Natural, Distribución de Gas Natural*, México.
- Presidencia de la República (2007), Primer Informe de Gobierno, Anexo estadístico, volumen de las importaciones de petrolíferos, gas y petroquímicos de Pemex como proporción de su producción, México, p. 182.
- Quiroz, Juan Carlos (2004), “Recursos naturales e ingresos fiscales en México: retos presupuestarios y sector energético”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- Rojas, Francisco (2008), “La reforma energética factible”, Fundación Colosio, México.
- Secretaría de Energía/ Pemex (2008), “Diagnóstico, situación de Pemex. Evolución y pronóstico de las importaciones de gasolinas incluyendo proyectos de ejecución”, México.

Vargas Suárez, Rocío (2008), “El TLCAN a 14 años de distancia, una evaluación del sector energético mexicano”, *Revista Digital Universitaria*, vol. 9, núm. 5, mayo, en: www.revista.unam.mx (fecha de consulta: 2 de junio).

El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo de Luis Rubio y Edna Jaime, Fondo de Cultura Económica/ Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 2007.

Roberto Ocampo Hurtado

“La legitimidad del Estado moderno, se basa en su legalidad”
(Serrano, 1994, 227).

Diversos analistas políticos, tanto nacionales como extranjeros,¹ han concluido, tras estudiar el desarrollo histórico de México (especialmente el gestado durante el siglo xx), que la legalidad no ha sido un elemento que

¹ Entre los que se encuentran, sólo por citar a algunos de ellos, Daniel Cosío Villegas, Jorge Carpizo, Stephen D. Morris y Roderic Ai Camp.

se haya mantenido vigente y que, en consecuencia, la legitimidad de los gobernantes ha sido producto de elementos ajenos al Estado de derecho.

Para Luis Rubio y Edna Jaime dicha realidad se evidenció tras las elecciones presidenciales de 1988 y, de manera muy similar, tras los resultados arrojados por el proceso electoral de 2006.

Por lo anterior, el binomio conformado por los conceptos de *legalidad* y *legitimidad* se ha ubicado en los ámbitos académico y político como uno de los temas de mayor relevancia y preocupación.

Ante este panorama, y para explicar ampliamente la complejidad que representa el dilema de la legalidad y la legitimidad, Luis Rubio y Edna Jaime presentan el texto *El acertijo de la legitimidad*, en el cual se abordan dichos conceptos.

Para estos autores el análisis en torno a la legalidad y la legitimidad en México debe partir del hecho de que pese a que en el país la retórica política es rica en alusiones al respeto a la ley, la realidad cotidiana presenta un escenario muy distinto.

A manera de introducción, los autores afirman que entre las múltiples consecuencias que dejó el proceso electoral de 2006, una de las más preocupantes, es que se evidenció que buena parte de la sociedad muestra desconfianza respecto de la legitimidad de diversas instituciones ligadas al poder político, situación que repercute en un peligroso desdén hacia el Estado de derecho.

Los autores aclaran, antes de abordar el contenido de los nueve capítulos subsecuentes, que la desconfianza social ante la legitimidad de las instituciones no es nueva, pues ésta ya venía manifestándose en años anteriores a las elecciones del 2006, pero que es, a raíz de esa contienda electoral, que la necesidad por atender y resolver ese fenómeno se ha vuelto más urgente.

Así, dando paso a los capítulos que componen la obra, los autores afirman, en el primero de ellos, que la escasa legitimidad que tienen ciertas instituciones frente al escrutinio de la sociedad, encuentra su origen en el desarrollo mismo del régimen político posrevolucionario, del cual, a la

fecha, aún quedan diversos rasgos y prácticas.²

Luis Rubio y Edna Jaime afirman que durante el desarrollo y consolidación del régimen posrevolucionario, la legitimidad de los gobernantes mexicanos no se sustentó, contrario a lo que ocurre en otras naciones, en la aplicación irrestricta del Estado de derecho, sino en acciones de gobierno, medianamente efectivas, que fueron denominadas como “las reglas no escritas” del sistema político mexicano.³

Al respecto y para ejemplificar la afirmación anterior, los autores mencionan que, desde inicios del régimen posrevolucionario (1929), los gobernantes y las incipientes instituciones fueron alcanzando su legitimidad mediante dos vías: en primer lugar,

² Sobre la desconfianza que la sociedad mexicana muestra respecto de algunas instituciones, véase la encuesta telefónica nacional de BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer nacional y opinión pública*, febrero de 2008.

³ Respecto al término de “reglas no escritas”, Luis Rubio y Edna Jaime refieren lo siguiente: “...esas reglas no sólo fueron escritas, aunque permanecieron secretas, sino que su cumplimiento era draconiano. Durante décadas todo el sistema político priísta operó bajo el principio de que se trataba de reglas implícitas y, más importante que todo el andamiaje legal del país –desde la Constitución hasta la última ley reglamentaria– no era más que una mera formalidad que se podía violar a voluntad” (2007, 36).

la aplicación de un férreo control social (no sustentado en la ley), el cual permitió pacificar al país y, en segundo término, dando impulso al desarrollo económico.

Sobre la primera vía mencionada, los autores refieren que el régimen posrevolucionario confeccionó mecanismos de control no democráticos y distantes a la aplicación de la ley, los cuales le permitieron contar con la legitimidad suficiente para mantenerse, por varios años, con el monopolio del poder político.

Luis Rubio y Edna Jaime ubican como uno de esos mecanismos al corporativismo, el cual, al ser utilizado por el régimen, le aseguró a éste contar con legitimidad y mantener plena estabilidad al interior del país: “A grandes rasgos la historia de México del siglo XX es la historia del corporativismo, y el corporativismo no fue ni es democrático” (2007, 44).

El corporativismo que se mantuvo por décadas como una de esas reglas no escritas, hoy en día –así lo mencionan los autores– se mantiene vigente, siendo ahora más perjudicial, ya que, producto de la propia transformación del sistema político, el corporativismo pasó de ser “un instrumento del poder para mantener el control a ser un mecanismo de negociación y extorsión que impide el desarrollo económico y político del país” (Rubio y Jaime, 2007, 45).

Respecto a la evolución que presentan los mecanismos de control, como es el caso del citado corporativismo y de cómo esta transformación ha generado una descentralización política y el surgimiento de los denominados “poderes fácticos”, es sobre lo que versa el capítulo denominado “La ilegalidad y el Estado de derecho”, el cual sin duda resulta uno de los más interesantes para el lector.

En él, Luis Rubio y Edna Jaime realizan un breve recorrido por las formas y símbolos (a los que nombran como “narrativas”), que dieron forma a la construcción de la ideología en la que se legitimó el régimen priísta.

El sistema político de las décadas de 1940 y 1950 –que se encontraba ya consolidado–, construyó una narrativa, un discurso de legalidad frente a la sociedad, que le permitió contar con una elocuente legitimidad, la cual, desafortunadamente en los hechos, era tan sólo de forma y no de fondo.

Tal situación generó que desde aquel momento y aún hoy en día, prevalezca una confusión teórica, un dilema sin resolver, entre lo que debe entenderse por los conceptos de legalidad y legitimidad.

Y es que dada la existencia de las denominadas “reglas no escritas”, no sólo se impidió que en México la autoridad y la legitimidad de los gobernantes emanaran, como único funda-

mento, de la ley, sino que además engendró en la sociedad una cultura lejana al Estado de derecho, situación que es sintetizada en el libro de la siguiente manera: “En lugar de ver a la ley como una norma de carácter obligatorio, el mexicano la ve como una guía, cuando no como una aspiración. Nadie se siente obligado a cumplir con la ley, máxime cuando observa que muchos otros no lo hacen y que, en la peor de las circunstancias, siempre puede negociar la aplicación de la ley” (Rubio y Jaime, 2007, 64).

Ante el dilema conceptual entre legalidad y legitimidad que se vive en México, el cual –de acuerdo con la visión de Luis Rubio y Edna Jaime– se profundizó tras el fin del régimen priísta y el arribo a la presidencia de políticos que no aprovecharon la alternancia en el poder para establecer un sistema político acorde con las transformaciones democráticas y apegado al Estado de derecho, los autores proponen, valiéndose de un análisis sobre la concepción teórica del “contrato social”, la posibilidad de confeccionar, de manera urgente y a través de consensos, un nuevo contrato entre sociedad y gobierno.

La concreción de ese nuevo contrato social debería partir de un profundo análisis respecto de los planteamientos teóricos esbozados por pensadores de la altura de Thomas

Hobbes, John Locke y, sobre todo, de Juan Jacobo Rousseau.

Más tarde, una vez que se han examinado dichos planteamientos teóricos, los autores proponen que, mediante el consenso, gobierno y sociedad construyan un nuevo contrato que comprenda los siguientes elementos: *a)* el contenido del contrato debe ser atractivo para que todos quepan en él; *b)* el constructor del contrato debe tener la suficiente capacidad para sumar a unos y forzar a otros para refrendarlo; *c)* se debe establecer una amenaza creíble para obligar a quienes pretendan apartarse del contrato, y *d)* a partir de la consolidación del contrato, la fuerza del Estado debe emplearse de manera inteligente y proactiva.

Ahora bien, en el texto se menciona que pese a que la propuesta de confeccionar un nuevo contrato social, a partir de un sólido consenso, resulta viable y atractiva, se debe tomar en cuenta que no siempre los consensos alcanzados derivan en el escenario anhelado.

Dicha situación es expuesta en el capítulo denominado “Coordenadas para la reforma constitucional”, en donde, a manera de ejemplo, se expone que si bien las reformas electorales de la década de 1990 pudieron concretarse a través de consensos, éstas no generaron los resultados esperados, ya que aún y pese a que se

arribó a un escenario de alternancia en el poder, la administración presidencial pasada dejó trunca la consolidación plena de esas mismas reformas electorales, situación que se manifestó, claramente, en el proceso electoral del 2006.

Para Luis Rubio y Edna Jaime, un elemento que repercute en el hecho de que los consensos alcanzados entre sociedad y gobierno no siempre redunden en los escenarios anhelados, tiene que ver con la propia naturaleza humana, en donde los individuos y los actores políticos en general, al intentar imponer, por encima de sus semejantes, sus propios intereses, determinan el éxito o fracaso de los acuerdos o consensos, los cuales, pese a establecerse, no suelen trascender; por lo que: “El reto para todo sistema político es coordinar estos intereses, acotarlos y minimizar sus efectos perniciosos” (2007, 94).

Por lo anterior, los autores sostienen que para que los consensos entre sociedad y gobierno generen los resultados que de ellos se espera, lo que debe prevalecer, desde el momento en que se alcanza el acuerdo, es que éste goce del ejercicio pleno del Estado de derecho, es decir, que sea respetado, situación que repercutirá directamente en que todos los actores e instituciones que participan y que se adhieren a él cuenten con legitimidad.

Ante la contundencia del párrafo anterior, Luis Rubio y Edna Jaime señalan que el reto que tiene el gobierno es fenomenal, ya que, en lo inmediato, éste no sólo debe propiciar consensos con la sociedad, sino que además debe confeccionar y consolidar instituciones que, al atender las demandas e intereses de los mexicanos, éstas adquieran plena legitimidad para actuar.

Para lograrlo, para que las instituciones estén provistas de legitimidad, en el texto se menciona (siendo esta una de las aportaciones más importantes del libro), que la única opción factible es que esas instituciones sean verdaderas generadoras de desarrollo tanto en el plano social como en el político, pero sobre todo en el económico: “Las instituciones importan, porque tanto en política como en economía, determinan el resultado. Explican la evolución de una sociedad, su ímpetu o su estancamiento” (Rubio y Jaime, 2007, 100).

Partiendo de la afirmación anterior, se da paso, en un subsecuente fragmento del libro, al análisis de ciertas teorías económicas que aducen el porqué de la existencia, en el concierto internacional, de naciones desarrolladas y naciones subdesarrolladas.

Al respecto de esas teorías económicas, vale la pena que el lector se

detenga en el análisis que los autores presentan en torno de la denominada “teoría de la modernización” y la relación que ésta tiene con el desarrollo democrático de las naciones.

En igual sentido resulta valioso el análisis que se realiza en torno de la obra de algunos pensadores que profundizaron en el estudio de los procesos de transición democrática;⁴ procesos que guardan, de acuerdo con lo que mencionan Luis Rubio y Edna Jaime, una estrecha relación con el tema del desarrollo económico, pero sobre todo con el de la legitimidad de las instituciones.

Ahora bien, una vez que ha quedado de manifiesto el hecho de que la legitimidad de las instituciones del Estado resulta fundamental para el desarrollo de una sociedad, los autores retoman y discuten el tema de la necesaria reconstrucción institucional en México, para lo cual se preguntan: ¿Qué del problema político en México?, a lo que, en un ejercicio de reflexión, ellos mismos responden que hoy, lo que más debe preocupar al gobierno, más allá de los problemas político-electorales, es la evidente división de la sociedad mexicana, en donde una parte de ella actúa y piensa conforme a la ley, mientras que otra porción la considera fácil-

mente manipulable o, incluso, francamente rebasada; en otras palabras, existen mexicanos que al respetar la ley brindan legitimidad a las instituciones, mientras que otros, al considerar que las instituciones son ineficientes (dado que no resuelven sus problemas), simplemente las menosprecian.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Serrano Gómez, Enrique (1994), *Legitimidad y racionalización*, Anthropos/UAM, Barcelona.

• • •

La construcción social y política del medio ambiente, de José Luis Lezama, El Colegio de México, México, 2004, 277 p.

Gustavo Meixueiro Nájera

¿Cuál es el proceso sociopolítico mediante el que un problema se convierte en preocupación pública? ¿Por qué persiste la contaminación atmosférica en la ciudad de México a pesar de los esfuerzos gubernamentales para resolver el problema? Estas preguntas son las que José Luis Lezama, titular del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, se plantea en *La*

⁴ Entre ellos se encuentran: Juan Linz, Alfred Stephan, Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell.

construcción social y política del medio ambiente.

La hipótesis central que desarrolla el autor sostiene que existe una construcción social y política de los problemas ambientales en la ciudad de México, y que las diferentes percepciones de los actores no son plenamente incorporadas en los programas gubernamentales, lo cual potencia su fracaso, ya que la población no se identifica con ellos y los ubica como algo ajeno y lejano.

Para que la sociedad reconozca la existencia de un problema se requiere su legitimación, es decir, demostrar mediante argumentos y datos que es real. El autor, retomando a Cynthia Enloe, menciona que para que los problemas sean reconocidos deben ser presentados de manera alarmante para atraer la atención de los medios, del gobierno y generar un sentimiento de amenaza en la población (Enloe, 1975, citada por Lezama, 2004, 38).

Lezama explica que las condiciones para que los problemas ambientales emerjan son generadas por su magnitud, por el daño que provocan y por el nivel de alarma que provocan en la sociedad, pero su reflexión y el análisis para su solución depende de si son concebidas como demandas sociales prioritarias o no.

Sugiere que aunque los científicos determinen niveles de contaminación ambiental que ratifiquen la presen-

cia de un problema, la gente no tiene el conocimiento requerido para entender asuntos como la destrucción de la capa de ozono o el calentamiento global, y agrega que para que el colectivo identifique la contaminación del aire como una prioridad, se requiere que la gente tenga una imagen común de la magnitud del problema ambiental y de su repercusión en la calidad de vida de las personas.

Para el autor, el surgimiento de problemas ambientales como hechos de conciencia social, pasa por un proceso de valoración en el que la percepción del riesgo y el reconocimiento de la contingencia son procesos diferentes de la existencia física y del daño real que representan, el cual aparece como resultado del activismo de grupos ambientalistas, de la difusión de los medios de comunicación, de la información generada por especialistas o por el grupo de personas directamente afectadas, y sólo de esta manera pueden tener la capacidad social y política de ejercer presión e influencia sobre las autoridades gubernamentales.

Para la construcción social y política de la contaminación ambiental de la ciudad de México, José Luis Lezama analiza una serie de entrevistas realizadas a diversos actores sociales donde recolecta información sobre la forma en que la gente vive el problema. Para el desarrollo de la in-

vestigación tomó en consideración la percepción y opinión de funcionarios públicos responsables de lidiar con problemas ambientales, académicos, empresarios, activistas, representantes de organismos internacionales y de partidos políticos.

La investigación desarrollada mostró que existen dos maneras de explicar el surgimiento de la conciencia ambiental. Una que señala la magnitud del problema y los daños directos como la razón del proceso de concientización, y otra que sostiene que la preocupación de los problemas ambientales no es resultado de la magnitud o de los daños que ocasionan, sino de los cambios en los valores y una disposición de los individuos para percibir el problema.

De esta forma, el autor presenta la manera en que la contaminación del aire es construida para los diferentes actores involucrados. Para los funcionarios gubernamentales, cuando la gente no estaba muy afectada por la contaminación del aire, no la percibía como un problema, pero cuando comenzaron a sentirse afectados, la conciencia emergió. Para el sector académico, la diseminación del daño en la salud ocasionado por la contaminación surgió detrás de la preocupación pública sobre el deterioro del medio ambiente. Para los empresarios, la contaminación o cualquier fuente de daño ambiental no tienen

existencia real, ya que el problema ha sido magnificado por el discurso de los ecologistas y de los partidos políticos.

La mayoría de los ecologistas entrevistados comparte la percepción de que la contaminación del aire representa una seria amenaza para la salud de la sociedad y que la calidad de vida ha venido disminuyendo gradualmente. En opinión de José Luis Lezama, los partidos políticos expresaron, al igual que los activistas ecológicos, una percepción dramática del problema. Para estos sectores, la contaminación del aire no necesita de una mediación cultural para ser percibida, ya que aparece de forma natural por el deterioro ambiental que ocurre en la ciudad de México. Por último, para los organismos internacionales la contaminación es extremadamente severa y afirmaron que la influencia de sus representantes no es requerida por los tomadores de decisiones para que la gente se vuelva consciente del problema.

En su análisis, el autor expone que los actores mostraron una variedad de concepciones e ideas de cómo enfrentar y solucionar los problemas de contaminación atmosférica. Las autoridades gubernamentales plantearon que la contaminación atmosférica se podría solucionar por medio de ajustes y de una mejor coordinación institucional, y se consideraron como

factor central en la solución del asunto; para los académicos es necesario un compromiso social y gubernamental para resolver las causas del deterioro ambiental; los activistas ambientales, al defender su papel como generadores de conciencia, se identificaron como un grupo diferente y necesario, y al igual que los partidos políticos, atribuyeron la responsabilidad del problema al fracaso del gobierno para ejecutar regulaciones y al desempeño incipiente del sector empresarial.

José Luis Lezama argumenta que la forma en que los actores sociales perciben y reconstruyen los problemas de contaminación del aire muestra que en México existe una construcción social de la contaminación atmosférica, la cual debe tomarse en cuenta para contribuir a que el problema sea entendido de mejor forma por el colectivo y para un diseño más eficiente de las políticas y programas gubernamentales.

Con el desarrollo de la investigación, el autor sostiene que los programas gubernamentales están elaborados a partir de una concepción predominantemente técnica de la contaminación del aire, carentes de un análisis que incorpore la dimensión social, y que la búsqueda de alternativas para enfrentar los problemas de contaminación no pueden reducirse al planteamiento de soluciones téc-

nicas. Sin embargo, el autor advierte que esto no implica ignorar o minimizar los aspectos físicos o técnicos de la contingencia atmosférica. Además, concluye que los diferentes actores involucrados no tienen una visión homogénea de la problemática del aire.

José Luis Lezama plantea que los programas gubernamentales para combatir la contaminación atmosférica en la ciudad de México no incorporan la dimensión social adecuada que complementa el análisis de los especialistas, lo que repercute en una incapacidad para resolver el problema. Menciona que si el diagnóstico establece que la mayor parte del problema se origina en la calidad de las gasolinas y en el número de automóviles que circulan, entonces las alternativas de solución estarán enfocadas a mejorar el combustible y a disminuir el número de vehículos; es decir, este enfoque privilegia los aspectos técnicos, tanto en el análisis del problema como en su atención, pero las conductas, valores, intereses individuales y colectivos, estarán ausentes.

En síntesis, *La construcción social y política del medio ambiente* resulta un aporte útil tanto para estudiosos y analistas de los problemas en materia de la contaminación atmosférica, como para los involucrados en el diseño de políticas públicas encamina-

das a solucionarlos. Los lectores darán cuenta de que la manera en que los habitantes de una ciudad como la capital de la república toman conciencia de los problemas ambientales depende en gran medida de la forma en que éstos son percibidos por la población y de la voluntad social de observarlos y resolverlos.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Enloe, Cynthia H. (1975), *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*, McKay, Nueva York.

• • •

La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política de Laura Valencia Escamilla, Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura/ Universidad Autónoma Metropolitana/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 230 p.

Salvador Moreno Pérez

Laura Valencia Escamilla es una joven investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana apasionada de la teoría política y se ha especializado en temas relacionados con la consolidación democrática como la representación parlamentaria, las rela-

ciones entre los poderes y la participación política.

La opinión pública reconoce al Congreso mexicano como uno de los pilares fundamentales de la democracia que representa la pluralidad y diversidad del país; se le identifica como el foro de debate para la generación y modificación de leyes, y el principal espacio de negociación de las fuerzas políticas del país.

En ese contexto, *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*, es un referente obligado para reflexionar sobre la naturaleza de la representación parlamentaria y aplicar el conocimiento acumulado sobre la materia para buscar las mejores soluciones a los actuales conflictos políticos.

La autora hace un recorrido de más de cuatro siglos de historia rescatando los aportes sobre la representación parlamentaria de los principales exponentes de la teoría política. Parte de la idea de que la representación parlamentaria es producto de la transformación de las ideas políticas y de las circunstancias históricas.

El objeto de la obra, señala, es proporcionar instrumentos de análisis teóricos e históricos que sirven para despejar algunos de los dilemas a los que se enfrentan los estudiosos de los congresos. Lo que se busca, a fin de cuentas, es entender la naturaleza de la representación parlamentaria.

Para ello la autora revisa las concepciones que sobre el tema tenían los filósofos y políticos que fueron definiendo la teoría política actual; describe el contexto histórico en el cual se desarrolló el pensamiento de cada autor. Indudablemente la coyuntura histórica determina en alguna manera nuestra visión del mundo. Es muy probable que los grandes eruditos analizados pensarían diferente si hubieran vivido en nuestra época, pero también es cierto que sus razonamientos trascendieron su tiempo y perduran hasta nuestros días.

El trabajo se divide en cinco capítulos. El primero trata sobre la teoría de la representación y el nacimiento del gobierno representativo a partir del pensamiento clásico de autores como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau como fundadores de las concepciones teóricas y prácticas, para revisar posteriormente a autores como Kant, Burke, a los redactores de *El Federalista* y Sieyès, que concibieron modelos de representación en la construcción de sus propios estados.

En el segundo capítulo aborda los modelos de representación parlamentaria en el siglo XIX. En este apartado se revisan las concepciones de Bentham, John Stuart Mill, Tocqueville, Hegel y Weber; estos pensadores analizan la función real de los parlamentos como contrapesos del poder absoluto.

El capítulo tercero analiza la disminución en la importancia de los parlamentos en el contexto de la primera mitad del siglo XX, donde los cambios producidos por las ideas sobre la acción directa de la población en la conformación de los gobiernos, el corporativismo, el surgimiento de los partidos de masas y la militarización de los recién formados estados-nación, provocaron un cuestionamiento a los sistemas de representación parlamentaria. La autora selecciona aquí puntos de vista opuestos, por ejemplo las concepciones antiparlamentarias encabezadas por Lenin y Luckas, las de la derecha extrema en el pensamiento de Carl Schmitt y los críticos de las visiones sobre la teoría elitista del Estado como Mosca, Pareto y Michels.

En el cuarto capítulo se presenta la visión de autores de modelos alternativos que mantienen la representación parlamentaria como fundamento de las posibilidades democráticas de la segunda parte del siglo XX. Uno de los principales exponentes es Hans Kelsen, quien argumenta que la verdadera existencia de una democracia sólo es posible en la medida en que el parlamento es un instrumento primordial para la solución de los problemas apoyado en la voluntad colectiva que se expresa en iniciativas populares y la proporcionalidad de las minorías en el Congreso. La proporcionalidad se transforma en conflicto cuando las mi-

norías expresan sus descontentos a través de la obstrucción técnica o física. La primera se da cuando los derechos concedidos a las minorías son utilizados para entorpecer los procedimientos parlamentarios, mientras que la segunda consiste en la interrupción del proceso parlamentario por medio de actos de violencia directos o indirectos como tumultos, destrucción del mobiliario, etcétera. Finalmente esos actos son propios de la dinámica parlamentaria y obligan al establecimiento de acuerdos.

En este capítulo también se analiza el modelo democrático de Joseph A. Schumpeter. Para él la democracia significa que el pueblo puede aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle porque la democracia es el gobierno del político profesional. Por último, analiza la propuesta de Ortega y Gasset sobre la representación regional, que junto con la representación parlamentaria daría solución a la crisis de los parlamentos.

En el último capítulo aborda la modernización política y el estado actual de la representación parlamentaria. La autora coincide en que una democracia no puede existir sin un parlamento basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y asociación, en elecciones libres y sufragio universal. En la actualidad el sistema democrático se ha convertido en un paradigma al cual todos

los gobiernos aspiran llegar, ya que sólo son cuestionados sobre la base del hecho de si están o no legitimados democráticamente.

El hombre es el único ser que tiene una vida social y la capacidad de organizarla de forma efectiva para fines de supervivencia social. En ese proceso las ideas, conceptos y teorías para explicar y justificar nuestra existencia van evolucionando. Ese es uno de los logros de la presente obra, ya que rescata el proceso histórico y las ideas de los teóricos en ese momento. Porque como señala George Sabine, la teoría política es simplemente el intento del hombre por comprender de manera consciente y resolver problemas de su vida grupal y su organización. Por tanto, la teoría política es una tradición intelectual cuya historia la constituye la evolución del pensamiento del hombre sobre problemas políticos a través de los tiempos (Sabine, 2006).

De esta forma y concentrándose en la representación parlamentaria, la autora va revisando la evolución del pensamiento y las prácticas políticas determinadas por los procesos históricos; pero la representación parlamentaria sólo es uno de los ejes de su análisis, ya que en el fondo revisa las diferentes formas de representación y su evolución teórica práctica.

Pero también va más allá de la reconstrucción histórica de la represen-

tación parlamentaria, ya que describe cómo se ha ido consolidando su autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad, además de las causas y efectos de su disfuncionalidad.

Entre otras cuestiones, estudia la evolución de las funciones de los parlamentos. Señala que tradicionalmente se le han encomendado ser contrapeso del Poder Ejecutivo, así como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes, como elaborador de leyes, y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes.

La autora concluye su investigación afirmando que cualquier concepción de la representación termina traducéndose en un procedimiento de designación de representantes y que, en la actualidad, más que discutir la legitimidad de los parlamentos, la polémica se desata respecto al mejor funcionamiento gubernamental y con las posibilidades reales de representación que reclaman para sí los electores en un momento en que la determinación democrática está dada por las condiciones históricas del momento.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Sabine, George (2006), *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.

• • •

Derechos y garantías. La ley del más débil de Luigi Ferrajoli, 4a. ed., Trotta, Madrid, 2004.

Oscar Rodríguez Olvera
Lilyan Galante Romano

La tesis central de este autor consiste en la teoría del garantismo constitucional,¹ y su propuesta es la creación del Estado garantista.² Explicaremos la tesis central y la propuesta de Ferrajoli, mediante el desarrollo de los temas más vinculados a éstas y a los derechos fundamentales-sociales que el propio autor explica no sólo en los dos primeros capítulos de la obra que se reseña, sino también en otras publicaciones.³

¹ Su tesis central es desarrollada mediante análisis lógicos y sistemáticos de diversos temas, como los siguientes: el constitucionalismo y el garantismo, el derecho como sistema de garantías, la democracia formal y democracia sustancial, la legitimación democrática de la independencia del juez, los derechos fundamentales, la igualdad y diferencia de los derechos del ciudadano a los derechos de la persona, la soberanía en el mundo moderno, y el pacifismo.

² Es decir, un Estado liberal mínimo y un Estado social máximo.

³ Luigi Ferrajoli nació en Florencia, Italia, en 1940. Fue juez entre 1967 y 1975. Es profesor de Filosofía del Derecho y de Teoría General del Derecho, primero en la Universidad de Camerino y actualmente en la Università degli Studi Roma Tre. Además es autor de numero-

Los temas que desarrollaremos son los siguientes: el derecho como sistema de garantías; la crisis de la ciencia jurídica en materia de derechos sociales; la solución garantista para la crisis de los derechos sociales; el estado liberal garantista; el constitucionalismo; los derechos fundamentales-sociales, y la paz social.

El derecho como sistema de garantías

En el capítulo primero de la obra se desarrolla el tema del derecho como sistema de garantías, en el cual se hace referencia a la crisis del derecho y crisis de la razón jurídica; el modelo garantista; racionalidad formal y racionalidad sustancial en el paradigma garantista de la validez; democracia formal y democracia sustancial; el papel del juez y la legitimación democrática de su independencia; la ciencia jurídica y el reto de la complejidad.

—
 sos ensayos sobre teoría del derecho, lógica jurídica, metodología de la ciencia jurídica y crítica del derecho. Sus principales obras son: *Teoría assiomatizzata del diritto* (Milán, 1970), *Democracia autoritaria e capitalismo maturo*, en colaboración con Danilo Zolo (Milán, 1978). *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento* (Roma-Bari, 1999), *Derechos y garantías. La ley del más fuerte* (1999), *Razones jurídicas del pacifismo* (2004), *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (2005). *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (2005).

Según el autor, el constitucionalismo es un sistema de vínculos sustanciales, es decir, prohibiciones y obligaciones, impuestos a los poderes públicos en la Constitución, mediante los principios y los derechos fundamentales en ella establecidos y reconocidos respectivamente. Mediante el garantismo se complementa el constitucionalismo, toda vez que se elaboran y se implementan técnicas de garantía jurídica idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Asimismo, Ferrajoli establece tres direcciones principales en las que es deseable que avance el paradigma de la democracia constitucional; primero hacia la garantía de todos los derechos, no solamente los derechos de libertad y propiedad, sino también los derechos sociales; en segundo lugar frente a todos los poderes, lo que incluye no sólo la esfera pública, sino también los poderes privados; por último a todos los niveles, no sólo en el derecho estatal, sino también en el ámbito internacional.

*Crisis de la ciencia jurídica en materia de derechos sociales*⁴

Ferrajoli considera que la fortaleza del Estado liberal ha generado una crisis

⁴ Véase Rodríguez (1998, 177-261).

democrática y una profunda crisis del derecho. Existen tres grandes crisis: 1. Insuficiencia del estado liberal para satisfacer las desigualdades sociales y económicas: el Estado liberal se preocupa únicamente por la libertad de mercado, la intervención mínima y la seguridad frente al poder, sin ocuparse suficientemente de las diferencias de carácter económico; 2. La crisis de la legalidad en materia de derechos sociales se debe a que los límites y los deberes jurídicos impuestos al poder público no son plenamente vinculantes careciendo de la obligatoriedad propia de todo mandato legal. Existe un gran número de prestaciones sociales que carecen de una concreción jurídica general y abstracta, y por tanto son discrecionales; debido a ello el principio de certeza jurídica y estricta legalidad son nulificados ante la discrecionalidad del poder público. Para ejercer los derechos sociales es necesario, cada vez más, que los beneficiarios formen parte de poderes fácticos sostenidos por liderazgos no democráticos. De ahí resulta un sistema de privilegios entre los menos favorecidos, en donde únicamente se cubren las demandas de los grupos con algún tipo de poder u oposición política importante;⁵ 3. El proceso de integración mundial ha desplazado

fuera de los confines de los Estados nacionales los centros de decisión en materia militar, de políticas monetarias y de políticas sociales.

Debido a la crisis del derecho, éste se encuentra debilitado en sus bases más importantes, que son los principios de legalidad y certeza jurídicas. No es capaz de cumplir con la función social de regular la conducta de quienes mediante la discrecionalidad institucional y el liderazgo social no democrático diluyen la generalidad de las garantías jurídicas, individuales y colectivas, así como de la limitación y el control de los poderes públicos y privados.

En la mayor parte de los derechos sociales, como son la salud, la educación, la subsistencia y otros semejantes, la desatención por parte del Estado no es reparable con técnicas de invalidación jurisdiccional análogas a las previstas para las violaciones a los derechos de libertad, por tanto requieren el establecimiento de técnicas de garantías diversas y por lo normal más complejas. La técnica garantista es relativamente simple al fundarse en obligaciones de los poderes públicos. Sin embargo, hay que reconocer que para la mayor parte de los derechos sociales la tradición jurídica no ha elaborado técnicas de garantía tan eficaces como las esta-

⁵ Esta misma idea es desarrollada por Ferrajoli en su aportación "Estado social

y Estado de derecho", en Abramovich, Añón y Courtis (2006, 11-21).

blecidas para los derechos de libertad y propiedad.

Por su parte, la crisis de la razón jurídica consiste en que no se puede hacer coincidir las normas con los hechos. El funcionamiento del derecho no corresponde a sus propios manuales.

Solución garantista para la crisis de los derechos sociales

Otro tema importante a tomar en cuenta son los derechos fundamentales de los más débiles, que han sido fortalecidos por el Estado de derecho y el constitucionalismo democrático frente a la ley del más fuerte. Durante el proceso histórico del fortalecimiento de los derechos humanos frente al absolutismo del poder público, han sido concretadas diversas propuestas del liberalismo, como la división de poderes, la representación y la responsabilidad política, la plena vigencia de los principios jurídicos de legalidad y certeza, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, la rendición de cuentas, entre otros. Es justo de esas figuras de donde también se han obtenido argumentos importantes para dar certeza jurídica a los más débiles, política y económicamente, respecto de la plenitud de sus derechos y garantías, tanto en el ámbito de los derechos sociales como en el de los derechos civi-

les y políticos. Desde la perspectiva de la teoría garantista, los derechos fundamentales de las minorías no están sujetos a las mayorías, están colocados en la esfera de lo “no decidable”, porque la igualdad jurídica entre las personas implica el respeto del derecho a la diferencia, debiéndose respetar todas las diferencias que hacen a cada persona un individuo distinto de los demás y de cada individuo una persona como las otras.

El Estado liberal garantista

Sumado a la crisis del derecho y de la razón jurídica, el Estado de bienestar o *Welfare State* no ha sido capaz de desarrollar ni concretar jurídicamente una teoría social del derecho, ni producir una estructura institucional garantista tan clara como la del Estado liberal. Es por lo anterior que el autor propone un modelo de Estado liberal mínimo y un Estado social máximo, es decir, un Estado garantista sobre la base de la sujeción a la ley y distribución de las prestaciones, según la lógica universalista de las garantías de los derechos fundamentales sociales, en lugar de intervenciones discrecionales y selectivas de tipo burocrático. Todo ello desde la perspectiva del constitucionalismo garantista.

En el Estado de derecho garantista se invertirían los papeles: el derecho

ya no sería un instrumento de la política, sino que ésta sería el instrumento del derecho, sometida, en todos los casos, a los vínculos normativos constitucionales.

Las crisis del derecho y de la razón jurídica, más la teorización jurídica incorrecta de los derechos sociales en el Estado de bienestar, impiden la consolidación de la democracia sustancial,⁶ debido a que ésta consiste en que los derechos fundamentales –constitucionalizados– no están a disposición de las mayorías parlamentarias. Por ejemplo, el derecho de libertad no puede ser reducido por ninguna mayoría, ni los derechos sociales pueden dejar de satisfacerse. El derecho, además de la legitimación formal o estricta legalidad, también tiene que satisfacer los criterios exigidos por los derechos fundamentales, a eso se refiere la legitimación sustancial.

Derechos fundamentales sociales

En el capítulo segundo de la obra, Ferrajoli hace referencia a los derechos fundamentales, proponiendo una definición formal de los derechos fundamentales: “son todos aquellos derechos subjetivos⁷ que corresponden

universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del *estatus* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar” (Ferrajoli, 2004, 37); es por ello que para garantizar un derecho fundamental, se le debe sustraer tanto de la política como del mercado, estableciéndolo como regla jurídica general y abstracta, y por tanto de obligado cumplimiento para sus destinatarios, es decir, el poder público, en beneficio de todos.

Según Ferrajoli, existen diversos problemas esenciales en la manera como son legislados y entendidos actualmente los derechos fundamentales que se refieren a prestaciones públicas positivas. La ciencia del derecho no ha elaborado, frente a las violaciones que derivan de la omisión de prestaciones, formas de garantías comparables en eficacia y sencillez a las previstas por los demás derechos fundamentales, tanto de libertad como de autonomía. Es decir, no existen medidas coercitivas aplicables y eficaces para la carencia de prestaciones, por lo que no existen mecanismos adecuados de garantía. Este problema no es sólo económico y político, sino esencialmente constitucional y por ello se le atribuye a la ciencia del derecho. En concordancia con este autor, con-

⁶ La dimensión formal de la democracia política sólo se refiere al aspecto electoral.

⁷ El autor especifica que se entiende

por derecho subjetivo: cualquier expectativa positiva de prestaciones, o negativa de no sufrir lesiones adscrita a un sujeto por una norma jurídica.

sideramos que una de las soluciones consiste en promover la cultura de la legalidad de las nuevas generaciones para fortalecer, desde la educación básica, el convencimiento de que la convivencia social en paz estará garantizada por completo en la medida de un mayor cumplimiento de lo preceptuado por la ley.⁸

Paz social

El amplio debate para determinar cuáles derechos humanos deben ser elevados a rango constitucional, convirtiéndose en derechos fundamentales, implica reflexionar sobre la relación directa de estos derechos con la paz social.⁹ Esto porque a través del reconocimiento y protección jurídica de los derechos humanos se hace más sólida la convivencia social en paz,¹⁰ la cual representa el objeto científico más importante del derecho. La función social prioritaria del derecho es,

⁸ Respecto de la cultura de la legalidad para las nuevas generaciones, véase Rodríguez (2007a, 33-40).

⁹ Para constatar la opinión que tienen los mexicanos sobre el cumplimiento de la Constitución federal, véase Rodríguez (2007b, 93-98).

¹⁰ Para abundar sobre cómo la omisión de los poderes públicos en materia de seguridad pública también está impactando negativamente en el pleno ejercicio de los derechos sociales, véase Rodríguez (2007c, 11-15).

precisamente, preservar la convivencia social en paz mediante la regulación jurídica de la conducta humana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, V., M.J. Añón y Ch. Courtis (comps.), (2006), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, Fontamara, México.

Rodríguez Olvera, Oscar (2007a), "Cultura de la legalidad para los adolescentes", *Reporte CESOP*, núm. 5, vol. 1, Cámara de Diputados, México.

— (2007b), "Justicia constitucional independiente en el marco de la reforma del Estado", *Socioscopio*, núm. 14, CESOP, Cámara de Diputados, México.

— (2007c), "Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales", *Reporte CESOP*, núm. 4, Cámara de Diputados, México.

— (1998), *Teoría de los derechos sociales en la Constitución abierta*, Comares, Granada.

• • •

Ius migrandi de Ermanno Vitale, Melusina, España, 2006, 267 p.

Dunia Ludlow Deloya

En la actualidad México es un país de origen, tránsito y recepción de mi-

grantes. Como país de origen, aproximadamente 11 millones de mexicanos residen en Estados Unidos; es decir, casi el 4% de la población estadounidense o un poco más del 10% de la población nacida en México, si se prefiere.

Por su parte, como país de tránsito, en los últimos años el número de extranjeros asegurados por el Instituto Nacional de Migración (INM) aumentó 74%, al pasar de 138 610, en 2002, a 240 269, en 2005.

Como destino, se estima que el 0.5% de la población residente en México es de origen extranjero, porcentaje que de manera marginal se ha ido incrementando a lo largo de los últimos seis años.

Los datos anteriores, así como nuestra coyuntura, muestran que el tema migratorio en México y en el mundo es de vital relevancia, tal y como lo muestra Ermanno Vitale en su libro *Ius migrandi*.

Ius migrandi, que en español podría traducirse como “el derecho a la migración”, es un ensayo que, como su nombre lo indica, describe el tema migratorio desde un enfoque que todos los estudiosos, académicos y especialistas deben considerar en sus análisis: el humano.

En su introducción, Vitale, refiriendo a Salman Rushdie, afirma que el migrante constituye la figura que mejor refleja la imagen del siglo xx:

[...] un verdadero migrante sufre, tradicionalmente, un triple trastorno: pierde su lugar, entra en el ámbito de una lengua extranjera y se encuentra rodeado de seres cuyos códigos de conducta social son muy diferentes [...] esto es lo que hace de los migrantes unas figuras tan importantes, porque las raíces, la lengua y las normas sociales son tres de los componentes más importantes para la definición del ser humano. El migrante, a quien le son negados los tres, se ve obligado a encontrar nuevas maneras de describirse a sí mismo, nuevas maneras de ser humano (Vitale, 2006, 5).

Al plasmar esta cita, el autor identifica a los migrantes como aquellas personas que no son de un lugar, y no lo son debido a una «migración que implica un viaje incómodo motivado o impuesto por una situación intolerable o por un evidente malestar» (Vitale, 2006, 13), contexto que por un lado lo vulnera y, por otro, lo relaciona con los sentimientos de nostalgia y muchas veces también de soledad.

A lo largo de su primer capítulo, “Migraciones de pueblos antiguos y modernos”, Vitale intenta estudiar el fenómeno migratorio no a través de explicaciones sociológicas, económicas y politológicas, sino a través de tipologías y figuras antropológicas que expliquen la evolución de la migración a lo largo del tiempo.

En este sentido, el autor establece que la migración ha existido desde que el hombre es hombre, pero que su definición y su impacto, a la par y tal como ha sucedido con el concepto de Estado, se han transformado con el paso del tiempo, por lo que Vitale sitúa finalmente el tema migratorio desde dos perspectivas históricas distintas: antiguas *vs.* modernas.

El autor distingue, en la antigüedad, tres modalidades de migración: el nomadismo, la conquista militar y la fundación de colonias, las cuales tenían en común una dimensión comunitaria de la acción.

Esta dimensión comunitaria es lo que Vitale diferencia de las migraciones modernas, en las que el motivo de la migración, por causas económicas o de otro tipo, es individual, por lo que la nostalgia es el síntoma, o por lo menos uno de ellos, de la peculiaridad de las migraciones modernas.

En el plano existencial y afectivo, la migración individual se traduce en términos de soledad nostálgica del migrante en tierra “extranjera”, por el hecho de hallarse privado del grupo más amplio de referencia que, en cambio, acompañaba al colono antiguo en el momento en el que se alejaba de la madre patria convertida en una tierra hostil e insufrible.

Para Ermanno Vitale, la idea de que el extranjero es extranjero proviene del concepto de Estado, ya que el Estado moderno es aquel que defiende sus fronteras y es el que origina la discriminación entre ciudadanos y extranjeros. Son precisamente las fronteras de los Estados modernos –y con más razón las de los Estados que se consideran a sí mismos no sólo como territoriales sino como Estados nacionales–, las responsables del nacimiento de la figura del extranjero.

No obstante, para el autor este hecho en sí mismo representa una contrariedad e inconsistencia política, pues arguye que en la actualidad los Estados modernos –destino de migrantes–, son Estados democráticos de derecho, cuyas constituciones afirman ante todo la inviolabilidad de los derechos individuales de la persona; y a pesar de ello en los ordenamientos jurídicos también pueden encontrarse normas que discriminan entre ciudadanos y extranjeros, y aún peor, discriminan entre extranjeros y extranjeros según su nacionalidad, en ámbitos que no afectan al individuo como ciudadano, sino al individuo en cuanto ser humano.

De esta forma, y siguiendo con la línea argumentativa, las leyes privan a los migrantes, de forma absolutamente incoherente, del ejercicio de sus derechos previstos por las mismas constituciones de los Estados.

Una vez identificada la posición política, jurídica, social y humana de los migrantes, el autor estipula, conforme a “los sufrimientos materiales y morales que unen y a la vez distinguen a los migrantes entre sí” (Vitale, 2006, 63) cinco tipos de migración:

- El *emigrante o migrante como bárbaro interno en potencia*, surge de la diferencia entre migración interna y migración internacional. El migrante interno es un ciudadano que debería poder ejercitar de forma efectiva su derecho a residir donde lo considere dentro de los límites de su país. Por su parte, el migrante externo se enfrenta a la dura realidad de las fronteras entre los Estados, la distancia, las diferencias culturales, jurídicas y sociales.
- El *refugiado o apátrida como parias*, es la persona que opta por migrar no sólo por alguna razón económica, sino también con el fin de hallar nuevos espacios de libertad individual y colectiva. Este tipo de migrantes sufren una serie de contrariedades emocionales y psicológicas que el autor plasma al utilizar la figura del paria como categoría universal de la condición del refugiado moderno.
- El *marrano* es una figura que el autor relaciona con los judíos en España durante la inquisición española a finales de la Edad Media. Lo identifica sobre todo con la conversión y prácticas de criptojudaismo, en la que los judíos vivían una doble culpa: la de seguir siendo judío en origen, y la culpa de haber intentado eliminar la “mancha” de dicho origen fungiendo como cristianos. Lo anterior –explica el autor– hizo que estos grupos tuvieran dos tipos de desenlace: por una lado la segregación y, por otro, la radicalización de los grupos contra los de su mismo origen, esto como vía para ser aceptados por los *nacionales* de destino. Situación que en la actualidad se ve reflejada en el contexto en el que hoy en día viven los migrantes alrededor del mundo.
- El *deportado y el autodeportado*. Para el autor, el deportado, a diferencia de los otros tipos de migrantes, se halla totalmente privado de cualquier remota posibilidad de elección o consentimiento. El autodeportado, por su parte, es aquel individuo que se resigna a perder su propia dignidad humana y, por tanto, a aceptar todas las consecuencias que ello conlleve.
- El *autosegregado* lo ejemplifica con la creación del Estado de Israel como producto de una migración planificada. No obstante, señala que a pesar de que el Estado judío se ha constituido, su objetivo no se ha cumplido: los judíos errantes no

han regresado a la tierra prometida, en parte porque Israel sigue siendo una de las zonas más peligrosas del mundo para los propios judíos, en parte, o más bien a consecuencia de las contradicciones de su fundación como un Estado que pretendía ser laico, pero en realidad es un Estado que pertenece a un pueblo, a una religión, a una cultura, y por consiguiente en su esencia excluye a otras.

Finalmente, Ermanno Vitale completa un capítulo de reflexión sobre la migración y la libertad de circulación como derecho fundamental del individuo. Es decir, en “Migrar para la posteridad”, el autor tiene como objetivo lograr que nadie sea extranjero desde el punto de vista político y jurídico, sin importar el lugar que el individuo escoja para transitar o residir. Intenta definir formas institucionales constituidas sobre la base del derecho a migrar, como extensión y realización de los derechos fundamentales de libre circulación y de libre elección de la propia residencia.

Actualmente, el principio jurídico aceptado por la mayor parte de las constituciones del mundo, incluido México, es que todo país tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras, así como decidir quién es nacional o extranjero.

Este principio, en automático, establece entre nacionales y extranjeros diferencias de orden jurídico, laboral, económico, social, cultural, entre otras. Diferencias que en esencia implican una discriminación o una asimetría, y que cuando se traducen en un contexto de relaciones sociales entre nacionales y extranjeros que es sancionado por el Estado, como se establece en el caso mexicano en la Ley General de Población, surge un marco jurídico de relaciones sociales que entra en contradicción con la noción más amplia de los derechos humanos, en la que no caben estas distinciones.

Ius migrandi nos invita a reflexionar y a recordar que el derecho soberano de un Estado no debe estar por encima del respeto, defensa y protección de los derechos humanos, menos todavía, como en el caso mexicano, cuando internacionalmente se han suscrito instrumentos para su defensa.

Por ello resulta urgente la necesidad de definir una reforma legislativa a la Ley General de Población y a su reglamento, por medio de la cual se subsanen los rezagos en la materia, tanto para concertar el derecho migratorio mexicano con los tratados internacionales debidamente firmados y ratificados por México, como para mantener la formulación de una política integral del Estado mexicano.

Convocatoria

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, invita a graduados de maestría y doctorado y a investigadores miembros del Sistema Nacional (SNI), a publicar artículos y ensayos en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Los artículos y ensayos podrán abarcar temas de la agenda nacional como:

- Competitividad. (Ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia, Pymes, sector energético).
- Desarrollo Regional. (Economía social, federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, políticas de descentralización).
- Política Internacional. (Libre comercio, lucha contra el terrorismo, migración y política exterior).
- Política Interior. (Democracia, gobernabilidad, reforma del Distrito Federal, reforma electoral, transparencia y rendición de cuentas).
- Política Social. (Desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social y pobreza).
- Opinión Pública. (Encuestas y estudios de opinión).
- Seguridad Pública y Procuración de Justicia. (Derechos humanos, delincuencia y procuración de justicia, delincuencia organizada, reforma judicial y régimen penitenciario).

El objetivo de la revista, la cual será publicada durante los meses de junio y diciembre, es contribuir en la difusión y creación de conocimiento en áreas vinculadas a las ciencias sociales y que tengan relevancia para el quehacer legislativo en el Congreso de la Unión.

No hay límites temporales o geográficos, pero sí se pretende que la revista contenga asuntos relacionados con el trabajo parlamentario.

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de selección, realizado siempre por pares, que responderá a estrictos criterios de calidad, observando el anonimato tanto de los autores/as como de los evaluadores/as.

Los requisitos para las colaboraciones pueden consultarse en nuestra página electrónica: <http://diputados.gob.mx/cesop>

