

número 8

año 8 ■ 2009

ACTA

REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

Universidad de Guadalajara

Rector

Dr. Marco Antonio Cortés Guardado

Secretario General

Lic. José Alfredo Peña Ramos

Vicerrector Ejecutivo

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro

Centro Universitario de

Ciencias Sociales y Humanidades

Rector

Mtro. Pablo Arredondo Ramírez

División de Estudios Políticos y Sociales

Mtra. Ma. Guadalupe Moreno González

Departamento de Estudios Políticos

Mtra. Teresa Isabel Marroquín Pineda

Acta REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

Marco Antonio Cortés Guardado

Director

Ismael Ortiz Barba

Coordinación Editorial

Consejo Editorial

Francisco Aceves González (DECS-UdeG)

Adrián Acosta Silva (CUCEA-UdeG)

Luis F. Aguilar Villanueva (Gerencia Pública)

Manuel Alcántara Sáenz (Universidad de

Salamanca)

Jorge Alonso (CIESAS-UdeG)

Victor Alejandro Espinoza Valle (Colef)

Pablo Arredondo (CUCSH-UdeG)

Sergio Arribá (Universidad de Buenos Aires)

John Bailey (Universidad de Georgetown)

Hermann Burkard (Nuremberg)

Dante Caputo (PNUD-PRODDAL)

Clemente Castañeda Hoefflich (UdeG)

Isidro H. Cisneros (FLACSO)

Joseph M. Colomer (Universidad Pompeu Fabra)

Gilberto Dupas (Universidad de Sao Paulo)

Antonio Alonso Concheiro (Analítica

Consultores)

Federico Estévez (ITAM)

Francisco Fernández Buey (Universidad

Pompeu Fabra)

Alicia Gómez (UdeG)

David Gómez Álvarez (ITESO)

Javier Hurtado (UdeG)

Armando Ibarra (DECS-UdeG)

Arend Lijphart (Universidad de California,

San Diego)

Soledad Loeza (COLMEX)

María Marván Laborde (IFAI)

Boris Martynov (Academia de Ciencias de Rusia)

Marcos Pablo Moloeznik Gruer (CUCSH-UdeG)

Darcia Narváez (Universidad de Notre Dame)

Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg)

Ludolfo Paramio (CSIC-España)

Jorge Ramíez Plascencia (CEED-UdeG)

Laura Patricia Romero (CUCSH-UdeG)

Enrique Sánchez Ruiz (CUCSH-UdeG)

Jaime Sánchez Susarrey (CUCSH-UdeG)

Andreas Schedler (FLACSO)

Carlos Sirvent Gutiérrez (ACCEIISO)

Héctor Raúl Solís Gadea (CUCSH-UdeG)

Andrés Valdez Zepeda (CUCEA-UdeG)

Fernando Vallespín (Universidad Autónoma

de Madrid)

Félix Vélez (ITAM)

Jeffrey Weldon (ITAM)

Michel Wieviorka (CADIS-Francia)

ISSN: 1665-9953

Teléfono: (33) 3819-3300

actarep@csh.udg.mx

<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/index.htm>

REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

año 8 ■ número 8 ■ 2009

Í N D I C E

Universidad pública y gobernanza (democrática): imaginando una conexión posible

HÉCTOR RAÚL SOLÍS GADEA

3

Las APN en la evolución de la democracia mexicana

JAVIER HURTADO

11

El desarrollo económico y el medio ambiente: el caso de México

ANA BERTHA CUEVAS TELLO

27

Empresarios y cambio político en Jalisco

ALBERTO ARELLANO RÍOS

41

La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes

CARLOS ALBERTO BRISEÑO BECERRA

55

La televisión y las campañas electorales en México. ¿Control estatal o control mediático?

MÓNICA MONTAÑO REYES

63

Disciplina partidaria en México: la LX Legislatura

JULIO CÉSAR GARCÍA MARTÍNEZ

75

Estudio comparado de la legislación del *mobbing* en Latinoamérica

ANGÉLICA OCEGUERA ÁVALOS

GUADALUPE ALDRETE RODRÍGUEZ

ÁNGEL GUILLERMO RUIZ MORENO

83

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y GOBERNANZA (DEMOCRÁTICA): IMAGINANDO UNA CONEXIÓN POSIBLE¹

HÉCTOR RAÚL
SOLÍS GADEA*
Universidad de Guadalajara/
CUCSH

DOS CONCEPTOS QUE SE VINCULAN: UNIVERSIDAD PÚBLICA Y GOBERNANZA (DEMOCRÁTICA)

Este trabajo intenta poner los cimientos para una reflexión sistemática sobre la conexión posible entre universidad pública y gobernanza democrática. Su telón de fondo es la convicción de que a la universidad pública le corresponde desempeñar un rol clave en el desarrollo social y en la expansión de las oportunidades vitales, en el crecimiento económico con equidad, y en la estabilidad política con participación ciudadana. La universidad pública es una institución civil² cuya vocación es relacionarse creativamente con la sociedad, la economía, el aparato tecnológico y el espacio político-gubernamental, para procurar nexos de complementación con y entre estas esferas. Las instituciones públi-

► * Profesor investigador titular B, del Departamento de Sociología del CUCSH, de la Universidad de Guadalajara, y Coordinador General Académico de la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, solish@redudg.udg.mx» solish@redudg.udg.mx, raulso@gmail.com.

¹ Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

² Para Talcott Parsons, las instituciones civiles cumplen con la función de propiciar la integración de la sociedad, es decir, la cohesión básica que hace posible la compatibilidad entre las conductas de las personas y las pautas normativas que las regulan. Sin embargo, un concepto de gobernanza democrática pensado en su conexión con la universidad, tal y como aquí se asume, implica considerar que la universidad pública también debe participar en las otras funciones básicas que hacen posible las sociedades contemporáneas: el logro de metas, el mantenimiento de límites (simbólicos) y la adaptación al entorno. Véase al respecto del paradigma de las cuatro funciones de Parsons. Si esto es correcto, la universidad debe ser concebida como una institución crucial para el funcionamiento general de la sociedad y la cultura.

cas de educación superior están obligadas a imaginar nuevas y más eficaces formas de contribución a la gobernanza, es decir, a la conducción de la vida social, contribuyendo a la legitimidad democrática del sistema socio-político y a la capacidad de las principales instituciones sociales para lograr resultados de valor público.

Ello no implica que la universidad pública deba adoptar siempre un papel de intervención directa en la vida social, económica y política, o asumir papeles que le corresponden a otras instituciones: en muchas ocasiones su implicación social es difusa, general y de largo plazo, en otras es específica, de mediano plazo y orientada a metas particulares; también, desde luego, la universidad puede y debe tomar parte en asuntos públicos cotidianos. De cualquier modo, la universidad pública –su existencia, sus responsabilidades y sus compromisos– debe asumirse como parte del contrato social básico que da cohesión y unidad de propósito a la vida del país; se trata de un asunto de política constitucional³ que debe tenerse presente en los desafíos que enfrentamos los universitarios.

El concepto de gobernanza democrática puede interpretarse en conexión con una noción de universidad pública adecuada a los retos del presente mexicano. Es una categoría que posee una historia conceptual de cierta densidad.⁴ Su recepción en México ha sido acompañada de reflexiones muy valiosas y de discusiones que permiten identificar con cierta claridad sus posibilidades, desafíos y limitaciones. La gobernanza democrática implica una gestión de la vida social en la que las decisiones y las políticas públicas no se definen desde arriba, es decir, sólo desde el gobierno, ni se aplican sin más, como relación de mando y control, sobre una sociedad pasiva y determinada a ser un simple objeto de aquellas. Implica, más bien, una práctica de coordinación racional (y argumentativa, deliberativa) entre voluntades

del sector gubernamental, social y privado.

De algún modo, esta concepción asume que la sociedad no es un ejército en el que se distingue claramente entre quién decide y quién se limita a obedecer; la gobernanza (democrática) debe concebirse como una práctica de creación de espacios de concurrencia participativa en los que las definiciones de la dirección que asume la sociedad se construyen con base en la persuasión racional y en el uso de argumentos entre todos los interlocutores implicados. El Estado no es ya percibido como la fuente única de las decisiones; tampoco posee el monopolio de los recursos que se necesitan para gobernar: conocimiento, habilidades, tecnología, confianza mutua, solidaridad, compromiso con normas de solidaridad, dinero... El Estado, solo, es incapaz de dotar de rumbo a la sociedad, de procurar bienestar y justicia, calidad de vida, bonanza económica, riqueza cultural... En consecuencia, con esta visión, se abre la posibilidad de que la sociedad, sus instituciones y grupos organizados, jueguen un rol más activo y decisivo en la determinación de los objetivos de valor público.

El concepto de gobernanza invita a ser complementado y sustentado por una teoría política de la democracia de orden más general. De manera coincidente, durante los últimos lustros ha tomado fuerza un grupo de enfoques de teoría política y social que insisten en la democratización del Estado a través de dotar con mayor influencia social a las instituciones y actores de la llamada sociedad civil. Son enfoques que también insisten en la importan-

cia de establecer espacios públicos de participación, deliberación y contestación entre ciudadanos, grupos sociales en general, organizaciones civiles, medios de comunicación, activistas y representantes de la administración pública. En este esfuerzo reflexivo y dialógico de construcción de una democracia más profunda y participativa, la educación y la universidad pública deben ser tomadas en cuenta de manera fundamental. Acaso considerar la conexión entre universidad pública y gobernanza implique un movimiento conceptual que permita, por un lado, tomar más en serio el papel social de la educación superior pública, y, por el otro, imprimirle al concepto de gobernanza una connotación más crítica, una disposición más clara para ser interpretado como un factor de profundización de la democracia en un país como México.

El discurso de la gobernanza democrática requiere ser concebido en su aspecto de dispositivo simbólico para contribuir a formar ciudadanos activos y para procurar el ejercicio de una política crítica capaz de realizar transformaciones sociales profundas. Interpretarlo como únicamente vinculado con visiones de la gerencia pública y la administración gubernamental es empobrecerlo y cancelar sus posibilidades. Sin ciudadanía virtuosa, activa y comprometida con la defensa (y articulación) del interés público, sin disposición de los sujetos a desarrollar una acción pública orientada al respeto de valores como la legalidad, la pluralidad, la inclusión social, la racionalidad de las decisiones, la igualdad y la libertad, el discurso de la

► ³ Política constitucional en el sentido de la que conduce y hace posible las grandes decisiones que dan estabilidad a una nación, más allá de los vaivenes cotidianos de la política normal o de partidos. Al respecto véase el trabajo de Ackerman (1991).

⁴ En lo fundamental, sigo aquí los planteamientos de Luis F. Aguilar Villanueva vertidos en su libro *Gobernanza y Gestión Pública*. Considero, sin embargo, que las ideas de Aguilar Villanueva pueden ser creativamente complementadas si se exploran sus posibilidades críticas y de profundización democrática.

gobernanza se vuelve vacío de contenido político. Gobernar no significa administrar factores de carácter técnico e impersonal, sino propiciar las condiciones de formación de voluntades colectivas susceptibles de convertirse en decisiones vinculantes eficaces y legítimas. De ahí que gobernar sea, en última instancia, una práctica orientada a generar las condiciones que hacen posible la existencia de la ciudadanía, el público encargado de identificar, discutir y velar por la existencia y concreción de lo público.

LOS RETOS DE HOY Y LA OBSELESCENCIA DE LAS POLÍTICAS DISEÑADAS AYER

El tema no es sencillo. Formular una visión coherente de la universidad pública acerca de su modo de inserción en la vida social y de sí misma es una tarea no exenta de tensiones conceptuales y de todo tipo de dificultades incluyendo las de carácter político. En el medio mexicano es una cuestión con historia. De un modo u otro ha sido una de las principales preocupaciones que han informado a las políticas públicas de educación superior y al imaginario social de los universitarios durante las últimas décadas. Existen más problemas sujetos a la polémica que certezas y caminos claros, más decepciones que prácticas exitosas de reforma institucional y de vinculación social efectiva que procuren la participación eficaz e integral de la universidad pública en el desarrollo nacional. Sin embargo, es necesario y deseable, propiciar que en la esfera pública, y al interior de la universidad, por supuesto, se discuta de nuevo el papel social de la institución: que se le tome más en cuenta y que se visualice al sistema universitario público como un activo social de primer orden en la siempre inconclusa tarea de forjar al país.

El presente mexicano contiene rasgos que, aunque no son nuevos, sí han alcanzando un carácter inusualmente

crítico. Me refiero al desempleo cuyos alcances hoy en día son históricos, al repunte de la inflación, a la baja tan marcada del crecimiento económico, a la profundización del déficit fiscal del Estado y su incapacidad para recaudar montos que le permitan salir al paso de sus responsabilidades mínimas, al atraso tecnológico y científico, a la baja cobertura educativa superior, a la precaria competitividad educativa en todos los niveles, a la imparable inseguridad pública rampante, a la cada vez más apabullante presencia del narco tráfico y el crimen organizado, a la amenaza del desencanto con la democracia, los partidos y los políticos, a la intensificación de la desigualdad social, a la disminución de la capacidad del Estado para gobernar a la sociedad... en pocas palabras, a la pérdida de credibilidad en el destino de México y a la erosión de nuestro proyecto nacional. ¿Qué hace la universidad pública frente a este panorama? ¿Cómo las políticas federales de educación superior toman en cuenta esta situación y se disponen a revertirla desde lo que a ellas les toca? ¿Es el gobierno federal suficientemente sensible para reconocer en la universidad pública un actor que tiene algo que aportar en la tarea de dar conducción al destino del país? El reconocimiento de esta realidad es el punto de partida para comenzar a integrar la visión que ahora necesitamos los universitarios y el conjunto de actores relacionados con las políticas de educación superior.

No son, como se ha dicho, complicaciones nuevas. Lo nuevo es la agudeza que han alcanzado los problemas nacionales. Eso hace más urgente una política de educación superior que involucre y favorezca el compromiso de las universidades para convertirlas en un factor de contribución a la solución de aquellas. El papel público de la universidad pública mexicana se ha pensado de muchas maneras, y aún hoy no existe un enfoque suficientemente legitimado y consensado entre todas

las instituciones y actores que componen la comunidad de las políticas de educación superior en el país. No es posible, en este espacio, referirse en detalle a las diversas épocas por las que ha pasado la no siempre tersa relación entre las universidades públicas, el gobierno mexicano y los sectores clave de la sociedad y la economía. Señalo, sin embargo, con intención ilustrativa, lo que a mi juicio han sido posiciones extremas del espectro ideológico-político en el que se han movido los actores relacionados con la vida y la gestión de las universidades públicas mexicanas.

En el pasado, los abordajes sobre la universidad pública llegaron a situaciones límite. Para algunos sectores sociales, la universidad pública debía cumplir una misión radical y revolucionaria. Convertirse en factor de transformaciones profundas que alteraran de raíz el orden social fue una tarea que se llegó a enarbolarse con entusiasmo no libre de ingenuidad. Si los partidos o los movimientos sociales no hacían su encomienda social transformadora, a la universidad pública le tocaba intentarlo. Los universitarios, por vocación histórica, se veían a sí mismos como la vanguardia política de la sociedad. Era en las universidades donde se podía ejercer una participación política que no se podía desarrollar libremente en la arena pública, porque no existía un sistema competitivo de partidos. Los excesos de esa concepción provocaron consecuencias negativas indeseadas que terminaron por poner en riesgo la estabilidad política de la universidad y sus contextos sociales, así como por desvirtuar aspectos importantes de su funcionamiento académico. La calidad en los servicios educativos pasó a segundo término. Algunos ejemplos paradigmáticos de estos casos fueron los de las universidades de Sinaloa y Guerrero, en las que se llegó al exceso de una suerte de populismo democrático y de activismo político radical: un extravío cuyas pocas realizaciones po-

sitivas se pierden en un mar de efectos negativos.

Para otros sectores sociales, en cambio, la participación de la universidad en la vida social y el desarrollo debía mirarse desde una perspectiva muy distinta: una visión de corte instrumental pero modernizadora. La universidad pública debía concentrar sus esfuerzos en cumplir un rol de formadora de cuadros profesionales y técnicos aptos para insertarse en los mercados de trabajo. En vez de politizarse para contribuir a la revolución o a la democratización social, la universidad pública debería contribuir a la inserción exitosa del país en la globalización y la modernización, las cuales, en tanto conceptos y nociones orientadoras de muchas políticas públicas, fueron asumidas como el gran horizonte de funcionamiento de muchas instituciones sociales durante los últimos lustros del siglo XX. Paradigmáticamente se puede mencionar al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y, más claramente, al de Carlos Salinas de Gortari, como los puntos de inflexión de la política de educación superior impulsada desde arriba para el propósito de situar a los universitarios en el campo modernizante. Esta visión, por momentos llevada al extremo, también acabó generando efectos negativos indeseados. Por lo menos en términos del discurso y la autoimagen de la universidad, se descuidaron dimensiones fundamentales de la vida académica: su vocación humanista, liberal y cultural se vio comprometida; por si fuera poco, se puso en cuestión la autonomía universitaria y desde el gobierno federal faltó un compromiso más serio y decidido con el impulso al desarrollo científico y tecnológico a partir de la universidad pública.

Aunque las anteriores visiones del rol social de la universidad lucen como antagónicas y difieren en muchos aspectos, un examen más detallado de ellas demuestra que hay, por lo menos, un punto en el que se tocan: ambas fueron concebidas en una época

de autoritarismo estatal que dejaba poco espacio a la idea de que la universidad pública podía concebirse como un interlocutor civil maduro que pudiera formar parte de la acción de dar rumbo a la vida social (gobernanza democrática). En todo caso, la formación de cuadros universitarios para el desarrollo económico o para la transformación radical de la sociedad son dos caras de una misma moneda: son dos extremos de una visión funcional de la universidad pública, un enfoque de su gestión desde una lógica vertical, de control y utilización instrumental, ya sea a partir de una vanguardia política radical, del Estado modernizador, o de las necesidades del mundo empresarial. Al final, así sea por el camino de apoyar la producción socializada o con el propósito de impulsar la competitividad industrial, la universidad pública es concebida como un mecanismo interventor y de cambio que se gestiona sin atender, necesariamente, la vocación, la identidad y el sentido profundo del quehacer universitario.

EL TIEMPO PARA UNA NUEVA POLÍTICA HACIA LA UNIVERSIDAD PÚBLICA MEXICANA

Ciertamente, tal y como aquí se describen estas visiones, en sus versiones extremas, hoy no gozan de suficiente capacidad persuasiva entre las élites gubernamentales encargadas de las políticas educativas superiores. La mención que aquí se ha hecho de ellas sólo ha tenido el propósito de contextualizar el pasado de un presente que, en muchos sentidos, es diferente. Sin embargo, el Estado mexicano de hoy aún no acaba de desembarazarse de una perspectiva de política pública hacia las universidades que en ocasiones se caracteriza por ser autoritaria, verticalista, instrumentalista y parcializada, y que aún está lejos de haber construido la visión de política adecuada para la naturaleza esencial de la universidad pública. Gobernanza democrá-

tica y respeto a la vocación institucional propia del espíritu universitario son dos aspectos que se implican mutuamente. Lograr la primera conlleva ejercer la segunda y viceversa. Es cierto que no se puede dejar de reconocer que tiene sus bondades que el Estado mexicano, durante los últimos dos o tres lustros, haya dedicado recursos y esfuerzos para mejorar la calidad de las universidades públicas y para contribuir a su necesaria modernización. En muchos sentidos de manera eficaz, se diseñaron políticas que alejaron a las universidades de las prácticas de autocomplacencia del pasado y de politización mal asumida, y las pusieron en la ruta de la superación académica.

Fundamentalmente, la política aplicada a las universidades en los últimos lustros puso el énfasis en la competencia por recursos financieros y materiales, y en la evaluación de su desempeño, a cambio de aplicar medidas específicas orientadas a la elevación de los llamados indicadores de calidad: número de profesores con maestría y doctorado, número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores, formación y consolidación de Cuerpos Académicos, tasas de eficiencia terminal, número de carreras acreditadas, número de programas de posgrado incorporados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt, implantación de mecanismos racionales de planeación, presupuestación y programación, fiscalización del ejercicio de recursos más rigurosa, diseño de programas de fortalecimiento institucional encaminados a la dotación de infraestructura y equipamiento, aplicación de programas de regularización de plantilla de personal docente y administrativo, medidas de apoyo a la formación y actualización de docentes e investigadores, aplicación de programas de tutorías a estudiantes como estrategia para incrementar la eficiencia terminal, implantación de planes de estudios centrados en el de-

sarrollo de competencias profesionales, entre las más importantes.

En el transcurso de estos años de exigencia de cambio por parte del gobierno, las universidades respondieron con eficiencia y buena disposición. En gran medida modificaron su rostro. Nadie puede negar que, en lo general, las universidades públicas de hoy son mucho mejores que las de hace quince años. En general, dejaron atrás sus atavismos ideológicos y se volvieron más dinámicas adoptando, por lo menos en el discurso, la filosofía de la calidad y la pertinencia de sus programas educativos, de investigación y extensión. Sin embargo, si bien se alcanzó un éxito relativo en el sentido de sacar a las universidades públicas del letargo en el que habían caído en el pasado, y si bien se lograron avances importantes en materia de infraestructura física, de calidad en los servicios educativos, y de relativa dignificación del trabajo académico, todavía no es posible afirmar que estas políticas han logrado el cometido de construir un sistema universitario público suficientemente maduro y capaz de asumir sus retos a cabalidad; menos aún si de lo que se trata es de incorporar integral y plenamente a las universidades en las tareas de una gobernanza democrática. La política de los indicadores, *per se*, y la asunción del discurso de la calidad y la eficiencia puede ser condición favorecedora del avance académico, pero no garantiza, necesariamente, la consecución integral de aquel y, mucho menos, su consolidación en el largo plazo. Incluso, el afán por alcanzar puntos dentro de un sistema de indicadores, en no pocos casos, ha inducido prácticas simuladoras que terminan convirtiendo los medios en fines. ¿Qué idea de universidad está detrás de la lógica de los indicadores? Aclararlo es una cuestión necesaria y urgente.

La política aplicada hasta ahora está mostrando límites que hoy en día inhiben que la universidad pública mexicana se siga consolidando. Ello se

debe a que, en última instancia, el núcleo de la política federal hacia las universidades públicas ha consistido en la limitación de los recursos federales destinados a la educación superior y en la implantación de una lógica de competencia entre las universidades por tales recursos administrados como fondos extraordinarios. En esencia, las políticas gubernamentales se siguen situando dentro de los términos establecidos por el paradigma de la modernización desde arriba señalado en el apartado anterior. Ello explica la adopción de criterios de medición "objetiva" del desempeño, así como el discurso prevaleciente centrado en los indicadores.

El gobierno federal no optó por establecer un acuerdo de voluntades que implicara la dotación de recursos presupuestales irreductibles y regularizables a las universidades que les permitiera operar con una lógica de acumulación de logros y planeación institucional de largo plazo. En vez de ello, se decantó por el establecimiento de un clima de incertidumbre presupuestal que reaparece cada año y por la aplicación, insisto, de una lógica de competencia entre las universidades que ha terminado por pulverizar su capacidad de organización para la construcción de frentes comunes de negociación con las burocracias del Estado. La lógica de competencia también se ha implantado entre los profesores, generándose con un ello una suerte de individualismo académico que no incentiva la organización gremial y favorece la división y la fragmentación. Sin actores a los que se reconocen sus derechos es imposible establecer los requisitos de la gobernanza democrática: la cooperación entre iguales, la deliberación en común y la reciprocidad.

¿Era necesario que el estado mexicano actuara de esa manera para que las universidades salieran de la

autocomplacencia y disposición al ensimismamiento en el que habían caído a lo largo de los años setentas? El crecimiento vertiginoso de la matrícula, la sobrepolitización de algunas universidades, la falta de planeación adecuada, la improvisación de la planta docente, todos estos problemas, ¿exigían, para su solución, el trato que han recibido las instituciones de educación superior por parte del Estado? ¿Fue un camino elegido deliberadamente como resultado de una elección racional de políticas entre otras posibles, o, por el contrario, se trató de una opción escogida a partir, entre otras cosas, del influjo de ciertas predisposiciones ideológicas? Una respuesta que parece persuasiva es que existe una suerte de pecado de origen que ayuda a comprender la insuficiente generosidad de las políticas educativas superiores federales.

El investigador Adrián Acosta⁵ lo explica, en parte, como la consecuencia de la desconfianza de las élites gubernamentales hacia las universidades públicas. Por razones ideológicas o pragmáticas, muchos miembros de las élites prefieren las universidades privadas orientadas a la promoción de la actividad empresarial y no consideran como dignas de atención y apoyo a las universidades públicas. Detrás de esta visión, desde luego, en un plano presuposicional, filosófico, reside una miopía que les incapacita para percibir la naturaleza del proyecto civilizatorio que constituye el *leit motiv* y la razón de ser profunda de la universidad pública. Ésta es, por su propia definición, una institución dedicada al desarrollo de la cultura en su sentido más amplio de construcción de un mundo humano, político y social. ¿Podemos concebir la civilización, en su sentido más comprehensivo, sin una educación amplia, diversa, integral, formadora de seres humanos autónomos, creativos,

► ⁵ Véase su artículo "Sobre la flexibilidad del mármol: Los (nuevos) límites de la universidad", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVIII (1) núm. 149.

críticos y solidarios? Sin desestimar la importancia de la universidad privada, ello sólo se puede lograr plenamente si contamos con una universidad pública vigorosa y pujante pues, por su vocación universal y abierta, ésta posee una disposición natural a reconocer el pluralismo de perspectivas ante la realidad, a explorar la riqueza de matices de la experiencia humana, y a formar ciudadanos que procuren actuar en el mundo con sentido humanista.

Tal concepción de la vida universitaria no podía ser asumida por una sociedad como la mexicana que desde fines de los años 1960 sufrió una fractura que terminó por desestructurar no sólo la cooperación entre las élites, sino la idea misma de un proyecto nacional. El corolario de esta política fue que durante los años 1980, entre sectores influyentes del gobierno federal, comenzó a circular la idea de que las universidades públicas eran los hijos mongoloides del Estado: no se les abandona completamente ni se les extermina, pero se les desprecia y se les pone en un rincón de la casa.⁶ Evidentemente, el tiempo confirmó que, en los hechos, una visión tan estrecha no podía prevalecer. Sin embargo, la perspectiva utilizada ha continuado siendo inadecuada, pues los programas y las políticas más importantes aplicados en las universidades se diseñaron de forma prácticamente exclusiva desde las agencias del gobierno federal, con la consiguiente pérdida de la autonomía por parte de las propias instituciones de educación superior, y con una insuficiente comprensión del sentido profundo del quehacer universitario. Sí se consideró posible aliviar al hijo retrasado, pero administrándole una cura impuesta que no tomó en cuenta sus puntos de vista.

Una de las consecuencias de esto, si bien a través de muchas mediaciones, es que las burocracias de las universidades –en un movimiento que desciende hasta la vida cotidiana de los propios académicos– se pasan bue-

na parte de su tiempo en acumular evidencias de éxito, integrar expedientes para salir bien libradas de las evaluaciones, y llenar adecuadamente los formatos de participación en los concursos por los recursos federales. Las preguntas que esta situación sugiere son reveladoras en sí mismas. ¿Inciden realmente los equipos directivos de las universidades públicas en sus propias instituciones o se limitan a seguir las indicaciones y políticas del gobierno federal? Es decir, ¿son capaces las universidades de darse a sí mismas un sentido claro de rumbo y dirección? ¿Son capaces de tener una gobernanza propia? ¿Qué papel juegan los propios académicos en el diseño de dichas políticas?

ALGUNOS COMPONENTES DE POLÍTICA PARA HACER DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA UN FACTOR DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Hoy necesitamos recuperar la perspectiva de la universidad como una institución diversa, compleja, capaz de moverse en varias esferas y de lograr metas en diferentes direcciones de la vida social. Así lo marca nuestra época en el sentido de que la sociedad contemporánea se visualiza como no dotada de un solo centro o eje en torno del cual se produce su cambio y evolución. Las líneas de la transformación social apuntan en varios sentidos. Sin embargo, para lograr establecer un eje que le dé estabilidad, la sociedad requiere que sus instituciones básicas sean coherentes con aquello que define su identidad fundamental. Por eso, en nuestro tiempo también existe la tendencia, y es la que aquí se defiende, a recuperar el sentido esencial de la universidad como institución encar-

gada de promover la civilización humana en su acepción más amplia, universal, humanista y clásica. En el pasado reciente, ninguna de las visiones que pretendieron instrumentalizar la universidad en una dirección u otra le hicieron justicia a la perspectiva humanista, civilizatoria y liberal. Evidentemente, el conocimiento, materia fundamental de trabajo de la universidad, está en el centro de la civilización, la humanización y el ejercicio de la libertad. El conocimiento, por definición, significa aventura y descubrimiento. Por eso, abre posibilidades plurales que incluso pueden ser contradictorias entre sí. De ahí el carácter complejo de la universidad, pero de allí también su potencial crítico y su capacidad para liberar la creatividad del ser humano. Hoy es tiempo de regresar a esa disposición fundamental del espíritu universitario.

¿Pero cómo plantear el tema de la conexión entre universidad pública y gobernanza democrática si la propia universidad aún está en camino de contar con una gobernanza interna propia clara y definida? ¿Cómo podría la universidad contribuir a dar rumbo a la sociedad si a ella misma se le dificulta definir con claridad sus prioridades y orientar con eficiencia sus recursos hacia el logro de metas pertinentes? Buscar las respuestas a estas preguntas puede ser útil para encontrar la salida al problema. No es casual que la universidad pública mexicana se encuentre en una situación de falta de claridad de perspectivas para pensarse y gestionarse de forma adecuada. La pérdida de la gobernanza política y social también puede avasallar a la universidad. Hay una tendencia natural a que así sea puesto que el todo suele involucrar a las partes: si la so-

⁶ En una reciente entrevista, el rector general de la Universidad de Guadalajara, Marco Antonio Cortés Guardado, hizo referencia a este hecho. Véase Almazán, Alejandro, "La educación superior será un asunto de seguridad nacional", entrevista a Marco Antonio Cortés, rector de la Universidad de Guadalajara en la revista *Emequis*.

ciudad carece de visión clara para orientar sus esfuerzos y capacidades hacia objetivos de valor público, ¿por qué la universidad no habría también de carecer de perspectivas suficientemente adecuadas para visualizar sus problemas cruciales y resolverlos con efectividad? No se trata de plantear una fatalidad sino una posibilidad: así como la sociedad tiene problemas de gestión, la universidad los puede tener también. Por eso, reflexionar desde la universidad sobre su contribución al tema de la gobernanza social y política democrática favorece a la propia claridad de la gestión universitaria.

¿Cuáles son los componentes de una política universitaria orientada a la contribución de la universidad pública a la gobernanza democrática? La pregunta no es fácil de responder en este espacio. Sin embargo, de manera indicativa, se pueden apuntar algunos elementos que constituyen pistas para diseñar una política en ese sentido. Son los siguientes.

1) Lo que podríamos definir como la implantación de una política constitucional universitaria. Es decir, se trata de elevar el tratamiento a la universidad pública, gubernamental, presupuestal, de políticas educativas, al plano de una política de carácter constitucional. La idea es que el trato a las universidades no sea más un asunto de política ordinaria, es decir, de acciones y decisiones sujetas a los vaivenes propios de los cambios de partidos y colores en el gobierno. Convertir a la universidad pública en una prioridad del Estado, con financiamiento claro y suficiente –por supuesto, sujeto a la fiscalización y el escrutinio público– implica dotarla de los requisitos para su adecuado funcionamiento y su autonomía real. Pero, sobre todo, implica que la existencia de una universidad pública autónoma y bien apoyada por el Estado sea considerada como un componente del contrato social básico que cohesiona al país, como condición y resultado de las grandes decisiones que

configuran la voluntad política nacional, de ahí su carácter constitucional.

2) Hacer un compromiso, desde el Estado, con criterios de largo plazo, pero iniciando a la brevedad posible, para ampliar la cobertura de la matrícula de educación superior pública de manera fundamental. En México, la población entre 19 y 24 años que tiene acceso a la universidad es de alrededor del 22%. Un país latinoamericano como la Argentina, tiene una cobertura de más del 60%. México no puede aspirar a elevar su competitividad como nación y la calidad de vida de sus habitantes, ni siquiera a construir una mejor gobernabilidad y paz social, si no da un salto grande en esta materia. El Rector General de la Universidad de Guadalajara ha reconocido la importancia de elevar la matrícula para contribuir a la seguridad y la gobernabilidad.

3) Un asunto que resulta fundamental para que la universidad pública grave en las decisiones de consecuencia pública es el de la necesidad de dar un impulso sin precedentes a la investigación científica y el desarrollo de innovaciones tecnológicas. Es cierto que algunas universidades tienen logros importantes en este rubro. Sin embargo, se trata de instituciones que en su gran mayoría se ubican en el centro del país. Además de que la infraestructura, los recursos humanos y el equipamiento científico y tecnológico que ahora existe distan de ser los que un país como México necesita.

4) Relacionado con lo anterior está un tema que prácticamente ha pasado inadvertido en muchas instituciones, el de la vinculación con el aparato productivo, las empresas y las organizaciones sociales en general. En materia de asistencialismo y servicios universitarios a sectores sociales abiertos, las universidades públicas mexicanas poseen una valiosa experiencia que vale la pena aquilatar y considerar. Esto con el propósito de intensificar el impacto social de los servicios que pueden prestar los universitarios al conjunto de la

comunidad en que se insertan. Sin embargo, en materia de servicios de vinculación, consultoría, asistencia técnica y asesoría a empresas, es poco lo que se hace, y más poco lo que se conoce. La desconfianza de los empresarios a los universitarios no se ha logrado erradicar, a pesar de la modernización que han llevado a cabo las instituciones públicas de educación superior, y a pesar de la indiscutible calidad de muchos de sus recursos humanos. Por su parte, las universidades públicas también tienen problemas de excesiva regulación hacia sus investigadores, lo que no permite que se desarrollen y maduren prácticas como la consultoría, por ejemplo. Lograr un cambio en este sentido sería muy importante para elevar el potencial de la universidad en materia de contribución al desarrollo económico. De no hacerlo así, la frase de que somos una sociedad del conocimiento no dejará de ser sólo un recurso de ornamento para los discursos de los rectores universitarios.

5) Tal vez el eje de la participación universitaria en la gobernanza democrática se sitúe en el compromiso de formar ciudadanos auténticos, conscientes de sus derechos y obligaciones, y dotados con la capacidad crítica suficiente para actuar con sentido de autonomía moral y política, pero también de forma socialmente solidaria. ¿Si no es en la universidad pública, dónde habrán de formarse los ciudadanos que la democracia necesita? ¿Por qué no asumimos los universitarios este desafío de manera institucional? Es fundamental, además, para la necesaria reconstrucción un Estado democrático de derecho, social y de beneficio comunitario. La universidad pública debe ser un espacio en el que se discutan, de manera sistemática, profunda y seria, los problemas públicos. Muchos de los problemas públicos son intratables en el sentido de que no basta la información ni el análisis racional de ellos para proponer medidas de solución o tratamiento. En muchos casos, pues,

se trata de problemas cuyo abordaje implica tomar consciencia de los marcos reflexivos con los que se mira la realidad. La construcción de espacios de discusión y deliberación pública es el requisito para abordar este tipo de problemas. Justo ahí, la universidad pública tiene un papel que cumplir. Ella es parte de la esfera pública, es un instrumento del habla colectiva acerca de lo que atañe a la sociedad como conjunto. La universidad, entonces, está destinada a contribuir a la reflexividad social. Me refiero a un concepto del sociólogo británico Anthony Giddens que conlleva la utilización social del conocimiento como insumo para la toma de decisiones.

Si uno de los parámetros para medir el buen éxito de la universidad pública es su adecuada contribución a la gobernanza democrática, ¿cuáles son los factores de los que depende el logro de ese objetivo? ¿Se trata de factores externos, sobre los que no tienen un control directo las comunidades universitarias y sus directivos? ¿O también, y más que nada, los factores cruciales residen en la vida interna de la universidad? ¿Son estos la palanca para procurar una mejor y más efectiva inserción social de la universidad pública? Si éste es el caso, ¿qué elementos concretamente son los responsables de la buena marcha de la institución? ¿Qué consecuencias prácticas, en materia de políticas institucionales universitarias, se desprenden de todo ello? ¿Qué decisiones fundamentales deberían tomar los gobiernos con respecto a las universidades públicas? ¿Qué actitud deberían asumir los ciudadanos, las organizaciones civiles y los empresarios?

Estas preguntas nos llevan a la necesidad de construir una interpretación conceptual del ámbito interno de la universidad pública, particularmente de los aspectos de su funciona-

miento que resultan problemáticos para arribar a un nuevo estadio de funcionamiento. Elegir asuntos estratégicos, distinguir nudos y dificultades, y, sobre todo, identificar potencialidades reales de mejora institucional, es fundamental para diseñar políticas internas adecuadas que incidan con eficacia en el mejor cumplimiento de las responsabilidades universitarias. El reto es hacer posible una gestión de la universidad más pertinente, más acorde con las tareas históricas de nuestro tiempo. Sin esa conciencia, la dirección de la universidad podría perder su rumbo. La multiplicidad de elementos de que se componen las instituciones de educación superior –de orden académico, institucional, organizacional, didáctico pedagógico, financiero, académico, y político– sobrecargan a los tomadores de decisiones universitarios. Lo que se impone, por tanto, son visiones comprehensivas y recapitulaciones lúcidas de la vida de las instituciones que den cuenta de lo relevante por encima de lo que no es fundamental. No se afirma aquí que la interpretación de las realidades institucionales lo es todo como herramienta metodológica orientadora de los liderazgos académico-organizacionales. Si se afirma, sin embargo, que sin interpretaciones inteligentes y críticas no es posible construir caminos certeros de cambio institucional eficaz.

Comenzar a hacerlo para el caso de la universidad pública mexicana y latinoamericana, con particular énfasis en la Universidad de Guadalajara, México, es una tarea que se sigue de este trabajo cuyo sentido es preliminar y, más bien, autoaclaratorio. No podría ser de otro modo, pues esa institución es la que el autor menos desconoce. Además, por su peso institucional en el concierto de universidades públicas mexicanas, por la presencia social que posee en la región centro-occidente de

México, y por su complejidad y su importancia histórica, la Universidad de Guadalajara resulta un campo de estudio privilegiado. Las conclusiones que se deriven de su análisis serán de valía para estudiar otras universidades mexicanas y latinoamericanas. No se pretende, por supuesto, que lo que aquí se dice pueda extrapolarse sin más hacia otras universidades pertenecientes a diferentes latitudes, sino que, en todo caso, podría tomarse en cuenta para alimentar otros criterios analíticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce (1991) *We the people: Transformations*. Cambridge: Harvard University Press.
- ACOSTA SILVA, Adrián (s./f.) "Sobre la flexibilidad del mármol: Los (nuevos) límites de la universidad", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVIII(1), núm. 149.
- (2009) *Príncipes, Burócratas y Gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Biblioteca de la Educación Superior.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALMAZÁN, Alejandro (2009) "La educación superior será un asunto de seguridad nacional", en *Emequis*, núm. 186, México.
- GRADILLA DAMY, Misael (1995) *El juego del saber y el poder*. México: El Colegio de México.
- PADGETT, Humberto (2009) "Los sin escuela", *Emequis*, núm. 184. México.
- PARSONS, Talcott (1984) *Economy and Society*. Londres: Routledge.
- (1991) *The Social System*. Londres: Routledge.

LAS APN EN LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

JAVIER HURTADO*

Este artículo realiza un análisis y diagnóstico de las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN) con el objetivo de observar cómo éstas han incido en la evolución democrática de nuestro país. Cabe precisar que formó parte un intensa indagación empírica y una investigación más amplia (*cfr.* Hurtado, 2006).

En el primer apartado tratamos de contextualizar y situar las APN en la legislación mexicana. El periodo histórico inicia en 1954 y termina con la reforma del año de 2003.

En el segundo apartado se analiza a grandes rasgos los componentes estructurales y de funcionamiento de cada una de las APN en nuestro país, las políticas de financiamiento a éstas agrupaciones, los subsidios que reciben por parte del Estado Mexicano; así como de las sanciones de que han sido objeto algunas de ellas por la autoridad electoral por el manejo de dichos fondos, todo derivado de las políticas de fiscalización que el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene para estas asociaciones políticas. Se realiza también un análisis de la tendencia ideológico-programática de las APN, con base en lo que establecen sus documentos básicos.

Finalmente, en el tercer apartado, tratamos de relacionar las APN con el fenómeno de los partidos. Podríamos adelantar en este punto que las APN en la práctica eran el paso previo para la constitución de los partidos, y también el refugio institucional de los integrantes de los partidos políticos que perdían su registro. En otro trabajo he reiterado que las asociaciones o Agrupaciones Políticas Nacionales han sido importantes en el desarrollo de la democracia mexicana; particularmente en su evolución (véase Hurtado, 2006), lo que en ocasiones constituye además una forma paradójica o contradictoria de relación que no ha estado exenta de avances y retrocesos. Sin embargo, si algo es cierto es que la pluralidad político-partidaria de nuestro país no podría explicarse ni comprenderse prescindiendo en el análisis de esta figura presente desde 1977 por 22 años en la legislación electoral mexicana.

► * Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

Por lo tanto, antes de pasar a describir la relación APN-partidos políticos y su impacto en el desarrollo democrático mexicano, debemos recordar las características y efectos que han tenido las reformas electorales sobre éstas en los últimos cincuenta años.

LAS APN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

Dicho lo anterior, tendríamos que recordar las siguientes fases jurídico-institucionales: a) la del año de 1954, cuando se eleva el número mínimo de asociados con los que deberá contar un partido político nacional para obtener su registro legal, al pasar de 30 mil a 75 mil; b) la de 1977, cuando baja a 65 mil el número mínimo de asociados; se establece el registro condicionado y se crea la figura de las asociaciones políticas nacionales; c) la de 1996, cuando desaparece —de nueva cuenta tal y como ocurrió en 1987— el registro condicionado y se restablece la figura anterior bajo el nombre de Agrupaciones Políticas Nacionales; y d) la de 2003, cuando se ratifica la existencia del registro único para los partidos políticos, creado con la reforma de 1996, y otorgado a las Agrupaciones Políticas Nacionales como la única entidad para solicitar registro como partido político. Cabe señalar en este punto que la reforma de noviembre de 2007, cuyos resultados aún no hemos visto, le canceló a las APN, según la interpretación de varios actores, la posibilidad de constituirse como partido político. De allí que más de una recurra a la controversia constitucional.

Visto en una perspectiva diacrónica, la reforma de 1954 y la de 2003 se parecen entre sí, porque ambas elevan casi al doble o a más los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales. Sin embargo, la de 2003 contradictoriamente reduce los relativos a la constitución de las APN que se constituyen como las únicas entidades susceptibles de solicitar registro como

partido político. De esta manera, en una perspectiva histórica comparada, la reforma de 2003 es a contrapelo a la de 1977; como en su tiempo esta misma lo fue con relación a la de 1954, pero en sentido inverso.

En 1987 la desaparición del registro condicionado para los partidos políticos fue acompañada de la existencia de las asociaciones políticas; en tanto que en 2003, la reducción de los requisitos para la constitución de APN sirvió para justificar la duplicación de los requisitos para la constitución de partidos políticos. Naturalmente que la contradictoria evolución de la democracia electoral mexicana explica por qué las necesidades y los objetivos eran diferenciados, y de alguna forma mostraba las intenciones que cada reforma político-electoral perseguía en su momento. Así, en 1977, cuando se crearon las asociaciones políticas se les concebía como entidades susceptibles de transformarse en partidos políticos mediante la figura del registro condicionado, porque el objetivo de dicha reforma fue la apertura del sistema de partidos y fortalecimiento, dada la situación de rigidez y exclusión que éste presentaba.

Por su parte, la reforma de 1987, que desapareció el registro condicionado y conservó con la anterior concepción a las asociaciones políticas fue así debido a que, después de diez años, el objetivo fue “consolidar y no incrementar la pluralidad partidista en nuestro país” (Astorga Ortiz, 1998) para facilitar el manejo institucional de las demandas de representación política y la irrupción de la pluralidad partidaria.

A su vez, en 1990, al restablecerse el registro condicionado y desaparecer las asociaciones políticas, el objetivo latente fue desalentar el desarrollo de asociaciones o grupos cívicos que pudieran dar lugar a el surgimiento de nuevas opciones partidarias, sobre todo a partir de la experiencia de la elección presidencial de 1988. De igual forma, en 1996 el restablecimiento de las

asociaciones políticas y la desaparición del registro condicionado tuvo que ver con el paradójico objetivo de alentar la participación ciudadana y al mismo tiempo acotar la pluralidad en el sistema de partidos de nuestro país (la misma exposición de motivos de la iniciativa de reforma turnada por el Ejecutivo definía a la figura que se restablecía como figura de participación ciudadana en el ámbito político).

La importancia que en el mundo cobraban las ONG y la elevada participación ciudadana en los comicios federales de 1994 hicieron que México se adaptara a esas circunstancias del desarrollo democrático internacional y al mismo tiempo encauzar institucionalmente las demandas de participación política de los ciudadanos. Finalmente, en el 2003, ante el supuesto del establecimiento de la democracia en nuestro país y los problemas que para la gobernabilidad democrática se experimentaban, el objetivo fue conservar las Agrupaciones Políticas, duplicar los requisitos para la constitución de un partido —para evitar su proliferación—, y otorgar a estas el monopolio para la constitución de nuevos partidos políticos.

Seguramente, uno de los objetivos implícitos, y no reconocidos, de esta reforma fue limitar por la vía de la cancelación de las opciones de asociación político-partidaria el crecimiento exponencial que desde 1996 han teniendo el sistema de financiamiento público de los partidos políticos. En este sentido, la reforma del 2003 se pareció también a la de 1987, pues en aquella ocasión, al suprimirse la figura del registro condicionado, uno de los argumentos utilizados fue que de continuar este “implicaría un crecimiento *ad infinitud* de las prerrogativas que se les conceden” (*loc. cit.*) a los partidos políticos. Efectivamente, en el caso de la reforma electoral del 2003 los problemas derivados del crecimiento desmedido a los partidos políticos y su concomitante impacto que en el 2%

destinado a las agrupaciones políticas que tuvo este, no podía continuar. Sin embargo, la opción fácil para el legislador fue afectar los derechos de asociación ciudadana antes que modificar los criterios para el financiamiento público a los partidos políticos.

Así, hemos llegado a la contradictoria situación de configurar una democracia más preocupada por los derechos y prerrogativas de los partidos políticos que por la tutela y ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos: a la certidumbre en la entrega del financiamiento a los partidos políticos debe subordinarse ahora la libertad de asociación de los ciudadanos, para no dar lugar con ello a la indebida utilización de recursos públicos por un mismo grupo de ciudadanos que solicite registro con diferentes denominaciones de partido o agrupación política.

En efecto, estos problemas son reales pero son estrictamente de naturaleza administrativa que pueden corregirse, ya que los problemas adjetivos de la democracia mexicana no pueden ni deben resolverse sacrificando los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos. De no corregirse esta lógica, el paso siguiente sería entorpecer o complicar la constitución y registro de las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Hecho lo anterior pasemos ahora al análisis, *grosso modo*, de los rasgos de las APN.

VIDA INSTITUCIONAL Y REPERCUSIONES DE LAS APN

Para realizar una análisis estructural-organizativo de la APN, tendríamos que proceder a identificar su máximo órgano u órganos de gobierno, el número de miembros que lo integran, así como el tipo de representaciones que de acuerdo con la ley deberían tener miembros en al menos siete entidades federativas del país. La información detallada se presenta en el anexo 1 e in-

cluyen el nombre de su principal dirigente registrado ante el Organismo Electoral hasta el año de 2005. Y a reserva de que el lector consulte dicho anexo, podemos concluir en términos generales que la característica principal de la estructura de las APN es la de concentrar en sus órganos directivos nacionales la autoridad y decisiones, y al mismo tiempo de que son difusas, porque la mayor parte de ellas tiene más de un órgano directivo o comisión de carácter nacional.

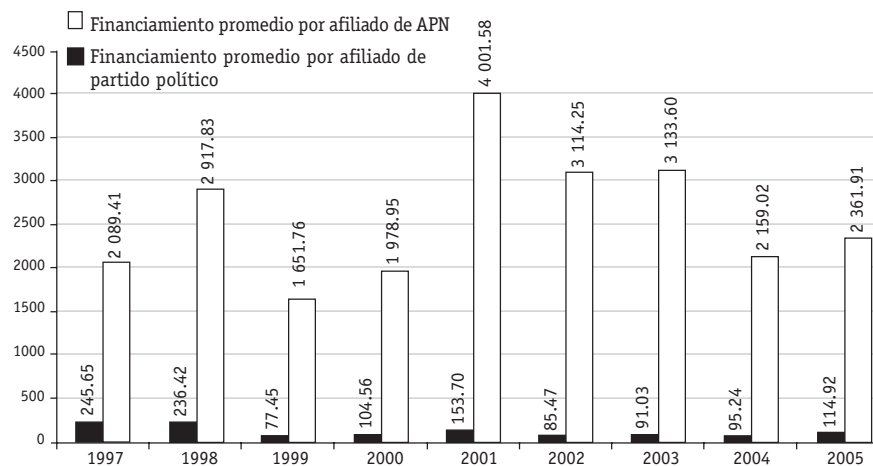
En términos más específicos podemos establecer que el número total promedio de integrantes del máximo órgano de gobierno de las APN es de 13 miembros; que el mínimo de integrantes es de uno y el máximo de 54. La moda son 7; y, en siete casos no fue posible estimar el tamaño o magnitud de los integrantes de su principal órgano directivo.

Entre los años de 1997 y 2005 existieron 130 Agrupaciones Políticas Nacionales. El financiamiento que el

Estado mexicano otorgó en total a estas asociaciones de ciudadanos ascendió a poco más de 308 millones de pesos, que correspondió al 2% del total que recibieron los partidos políticos nacionales durante ese periodo. Si consideramos la cantidad de APN que han existido en cada año de este periodo, podemos obtener un costo promedio por afiliado de cada APN.

Comparados estos con el número mínimo de afiliados de los partidos políticos con registro y su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, encontramos que la cantidad de presupuesto público que se erogaría para cada uno de sus afiliados es radicalmente distinta. Esto pese a la enorme importancia que estas figuras tienen desde el 2004 para la constitución de los nuevos partidos políticos en México. Así, mientras un miembro de APN cuesta 115 pesos por año, el de un partido político representa un gasto de 2 362 pesos anuales (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
COMPARATIVO HISTÓRICO DEL FINANCIAMIENTO PROMEDIO
POR AFILIADO DE APN Y MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO



Nota: Las cifras concernientes al promedio por afiliado de APN se obtuvieron de dividir el monto anual destinado a las APN entre la cifra obtenida de multiplicar el número mínimo de asociados que exige el Cofipe a las APN registradas. De 1997 a 2003 el número mínimo de asociados era de 7 000 y a partir de 2004 es de 5 000.

Las cifras concernientes al promedio por afiliado de Partido Político se obtuvieron de dividir el financiamiento anual destinado a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos entre el número mínimo de afiliados que el Cofipe exigía cada año a las APN que desearan convertirse en Partido Político Nacional multiplicado por el número de partidos con registro dicho año. Tal mínimo de afiliados era durante el periodo 1997-2003 el equivalente al 0.13% del padrón de electores utilizados en la elección federal inmediata anterior al año del registro y a partir de 2004 es de 0.26 de dicho padrón. Padrón de 1994: 47,480,159; padrón 1997 y 2000: 53,022,198.

Fuente: www.ife.org.mx

Esto significa que la importancia jurídica que en la legislación se les dio a las APN a partir de la reforma del 31 de diciembre de 2003 no se vio acompañada de una modificación correlativa en los criterios de financiamiento a estas formas de asociación política-ciudadana convertidas en la antesala única para la formación de partidos políticos. Resulta contradictorio que en 1997, 1998 y 2001, cuando no tenían el monopolio exclusivo para la solicitud de registro como partidos políticos, merecieran un financiamiento promedio por afiliado, superior al 2004 y 2005, que es cuando ya gozan con ese privilegio.

Es verdad que el número de partidos políticos y agrupaciones políticas ha variado cada año: en 1998 el número de APN era poco más del doble que el de los partidos políticos y en el 2005 se multiplica por catorce el número de estas con relación al de aquellos. Sin embargo, en el 2001 el número de APN tan sólo era superior cinco veces al de los partidos políticos; y el financiamiento para estas fue individualmente en promedio superior en 38 mil 840 pesos.

De esto se deduce la necesidad de que el legislador ordinario adapte los criterios de financiamiento a las APN a sus nuevas responsabilidades. Lo anterior debería valorarse sobre todo a partir de los datos contenidos en la Segunda Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, en la que a la pregunta "dígame por favor si usted forma o ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones", a la opción "partido político", respondieron afirmativamente el 9.9% de los entrevistados; en tanto que, a la de "agrupación política" contestaron positivamente el 6.1% del total de los encuestados. Esto significa que la pertenencia ciudadana a las Agrupaciones Políticas es mayor de lo que podría suponerse, y esto coincide con lo afirmado en el apartado "diagnóstico

organizativo" contenido en el presente capítulo.

Posiblemente este elevado porcentaje de ciudadanos que expresaron pertenecer a una Agrupación Política se correlacione con el hecho de que algunos de ellos pertenezcan a alguna de carácter estatal, toda vez que en 15 estados de la República y en el Distrito Federal existe esta figura en su versión local; en siete de ellos con el nombre de agrupación¹ y en ocho con la denominación de asociación.²

Y, si en contra de su existencia, alguien pudiera argumentar el costo que estas han significado para el erario público, en descarga a esto debe considerarse lo siguiente:

Ahora bien, una cosa es el impacto positivo que las APN han tenido en el desarrollo de la pluralidad político-partidaria de nuestro país, y otra muy distinta la calidad y el grado de desarrollo de la democracia mexicana. No obstante las diferencias entre ambos procesos, los progresos observables en esta última coinciden con la presencia y desarrollo de las APN en México.

A efecto de evitar interpretaciones subjetivas sobre este tema que en sí mismo es polémico, se procedió a analizar los datos obtenidos del estudio llamado "Polity IV Project" de la Universidad de Maryland, Estados Unidos, que identifica los momentos coyunturales de la evolución de la democracia mexicana, mismos que nos servirán para sustentar de manera más sólida las hipótesis que al respecto se han venido planteando a través del presente estudio.

El "Polity IV Project"³ es una base de datos sobre diversos indicadores de las características del régimen político y la autoridad en todos los estados in-

dependientes, con población mayor a 500 mil habitantes, cubriendo un periodo de tiempo que va desde 1800 hasta 2003 (el periodo varía dependiendo de la disponibilidad de información y la aplicabilidad al caso en particular). Además de la base de datos el proyecto incluye un eje analítico muy bien sustentado que permite dar significado a la información de dicha base.

Considerando estos datos y las conceptualizaciones de este proyecto se procedió a elaborar la gráfica 2:

Los datos resultan elocuentes: de 1917 a 1924 habría existido un descenso de menos dos puntos en el nivel de democracia institucionalizada en México, los que ante todo fueron debidos a la presencia de los caudillismos y el gobierno de hombres y no de leyes que se experimentaba en nuestro país.

De 1924 a 1930, la época del *maximato*, otro descenso de tres puntos adicionales se observaría en el desarrollo de nuestra democracia. La línea estable de autocracia media que se observa entre 1930 y 1977 corresponde a la época del partido único; en 1977 se observa un ascenso de tres puntos como producto de la reforma política de aquella fecha.

De ahí a 1988 se da otro crecimiento hacia una situación de democracia débil, sobre todo por la competitividad en el sistema de reclutamiento para el cargo de Presidente de la República; y de ahí habría una línea de ascenso continuo y estable hasta los años 2000 y 2003, donde se llegaría a una situación de desarrollo democrático fuerte, de conformidad a los conceptos utilizados por dicho estudio. Conviene destacar aquí que la conceptualización y los puntos de inflexión que identifica este estudio, coinciden con la presen-

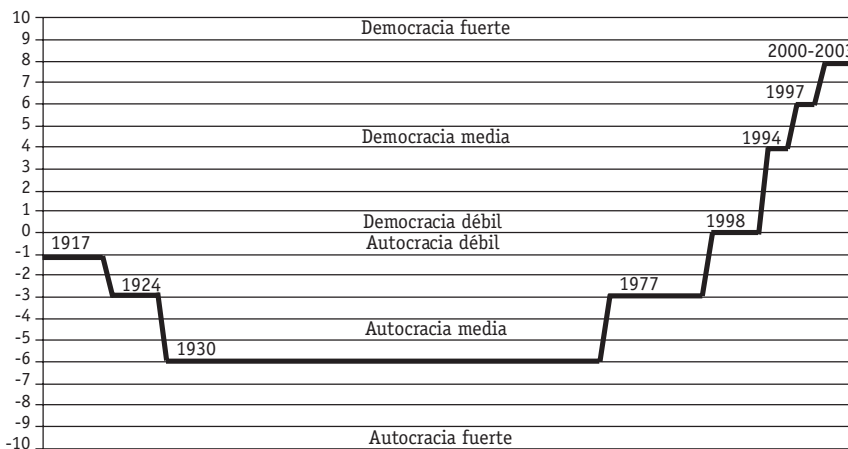
¹ Campeche, Durango, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

² Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, Sonora y Veracruz, más el Distrito Federal.

³ El proyecto fue diseñado originalmente por Ted Robert Gurr y actualmente aprovecha, para su continuidad, los reportes acumulados en la *Integrated Network for Societal Conflict Research* que tiene su base en Estados Unidos.

GRÁFICA 2

NIVEL DE DEMOCRACIA INSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO DE 1917 A 2003



Esta gráfica fue realizada a partir de la base de datos del "Polity IV Project" de la Universidad Maryland, EE.UU. La escala temporal va de 1917 a 2003; los años que se señalan en la gráfica son aquellos en los que inicia el periodo en que se considera que han habido cambios en los indicadores de "nivel de democracia institucionalizada". La escala calificativa va del "régimen fuertemente autocrático" (-10) al "régimen fuertemente democrático" (10). Para mayores precisiones refiérase a www.cidcm.udm.edu/inscr/polity.

cia de las Asociaciones o Agrupaciones Políticas Nacionales en el escenario político mexicano.

Por supuesto que no se dice que el desarrollo democrático en México se deba a las APN; pero tampoco se puede negar que su avance no coincida con la existencia de estas figuras. Si esto no coincidiera, todo lo que se ha venido sosteniendo en el transcurso del presente trabajo, carecería de validez.

Empero, como el Polity IV-Project no incluye datos posteriores a 2003 valdría la pena preguntarse cuál sería el diagnóstico que posteriormente darán de la evolución de la democracia mexicana a partir de la polémica reforma del 31 de diciembre de 2003, que restringe el derecho de asociación política de los mexicanos. Seguro los efectos de esta reforma rebasan el contenido de las variables que maneja dicho estudio. Sin embargo, estos hallazgos deben motivar a que estudios futuros en la materia evalúen las consecuencias que para el desarrollo de la democracia mexicana tendrán la reforma de referencia.

Entre tanto, dada la importancia que para el desarrollo de la democracia

mexicana han tenido y tienen las Agrupaciones Políticas Nacionales, sería recomendable que el legislador ordinario y el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su capacidad autoreglamentaria proceda a realizar las adecuaciones y reformas necesarias a efecto de adaptar las disposiciones legales y reglamentarias a las nuevas realidades y responsabilidades que las Agrupaciones Políticas Nacionales tienen en el desarrollo de la democracia mexicana. A manera de esbozo a continuación se enuncian algunas de las que podrían ser las principales propuestas derivadas de todo lo que se ha argumentado en las páginas anteriores:

LAS APN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien la relación de los partidos políticos y las agrupaciones políticas en la evolución de la democracia mexicana ha sido contradictoria, el desarrollo de esta última figura no ha estado exenta de lo mismo: de "formas de agrupaciones políticas susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos" (1977) se pasa a su

estatus anodino carente de definición y que sólo tienen objetivos determinados (1987), y de ahí a su conceptualización como "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política", derivada de la reforma de 1996 y ratificada en la del 2003.

En 1977 no sólo se podían transformarse en partidos políticos, sino aliarse o unirse con otras asociaciones o partidos políticos para constituir frentes electorales, mientras que en 1996 la ley explícitamente les prohíbe utilizar la denominación "partido o partido político" y no participar en procesos electorales en coaliciones. Más específicamente, su participación electoral pasa de ser "mediante convenio de incorporación" (1977) a "mediante acuerdos de participación con un partido político" (1996).

Establecido lo anterior, no se puede dejar de mencionar que, contradictoriamente, las definiciones y prohibiciones de las APN como producto de la reforma electoral de 1996 son exactamente las mismas a partir del 2004, pese a que a partir de esta fecha son ya por disposición de ley las únicas entidades susceptibles de solicitar su constitución y registro como partidos políticos. No obstante, la paradójica evolución de las APN y la peculiar relación que han tenido con el sistema de partidos en los diferentes momentos de su evolución en nuestro país, debe reconocerse que de no ser por las Asociaciones o Agrupaciones Políticas, difícilmente hubiera podido existir la pluralidad político-partidaria que hay en México desde 1978.

De esa fecha hasta el año de 2006, no obstante todas las contradicciones y limitaciones antes señaladas, de los 23 distintos partidos políticos que han tenido registro legal en nuestro país, 12 de ellos (el 52%) han surgido o han obtenido su registro a partir de una APN. Pero no sólo en el origen de los partidos políticos ha estado esta figura, sino que también en el destino de

dos de ellos que son de los más antiguos en México: el PPS, que ahora es la APN Unión Nacional Lombardista; y el PDM que ahora es la "Unión Nacional Sinarquista, Agrupación Política Nacional".

Es importante destacar que esta situación que en los hechos se ha dado en lo que podríamos denominar como "la truculenta historia de las APN" en la que se convierten en partidos políticos y de los partidos políticos que se transforman en APN, en los hechos significa la puesta en práctica de lo previsto en el artículo 26 del abrogado Reglamento de Organismo Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establecía

al partido político con registro condicionado que en la elección de que se trate no obtuviere el 1.5% de la votación, si solicitare su registro de asociación política nacional, le será válida la documentación que presentó para tramitar su registro condicionado (DOF, 1978).

Si no hubiera sido por las Agrupaciones Políticas Nacionales el mapa político-partidario de nuestro país sería radicalmente distinto de cómo lo hemos conocido o como actualmente es (véase anexo 2)

Entre 1978 y 1990 ocho partidos políticos nacionales que se constituyeron, tres de ellos surgieron de APN; de 1991 a 1996, de los nueve que hubo seis tuvieron su origen en una APN; y, de 2003 a la 2006, tres APN han dado vida a dos partidos políticos nacionales y que obtuvieron registro.

PARA CONCLUIR

Podemos decir que el papel cualitativo fundamental de las Agrupaciones Políticas Nacionales en el desarrollo democrático de México es incuestionable por cuanto han contribuido de manera decisiva a la evolución y fortalecimiento del sistema de partidos y a la socialización del ejercicio del derecho de asociación política entre los ciudadanos mexicanos. En efecto la existencia de APN ha sido prolífica en nuestro país.

En síntesis, la importancia de las APN en la vida y evolución democrática radica en que de 1977 al año de 2005, solicitaron su registro como partido político 52 organizaciones, de ellas 23 lo obtuvieron y en su momento lo perdieron. Pero lo más significativo es que 12 de estas últimas organizaciones tienen su origen en una asociación o Agrupación Política Nacional (véase Hurtado, 2006), o bien que éstas sean el refugio institucional de los partidos que pierden registro.

Hasta antes de la reforma de noviembre de 2007 las APN en la práctica eran el paso previo para la constitución de los partidos, o bien en el hecho de que cuando un partido perdía su registro, éstas eran el refugio institucional de sus integrantes.

Además, hay temas que deben ser precisados en el marco legal, pero por el momento podríamos mencionar dos: uno de ellos es el referente a establecerles un régimen de fiscalización y de sanciones específico, distinto al de los partidos políticos; y el otro, es que en la estructura del organismo electoral exista una dirección o área específica

destinada a la atención y seguimiento de todo lo relacionado con las APN, distinta de la destinada a los partidos políticos.

Al final, lo que intentamos en este breve artículo fue tratar de llamar la atención respecto a la necesidad de adaptar estas figuras a las nuevas realidades de la democracia mexicana y a sus crecientes responsabilidades como instancias genuinas de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos políticos del país.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTORGA, Ortiz Fidel (1998) "Las Agrupaciones Políticas Nacionales en el Marco de la Transición Política en México", en: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/astorga.pdf>
- HURTADO, Javier (2006) *Las agrupaciones políticas nacionales en la vida democrática de México*, México: Nueva Generación Azteca, A. C.

DOCUMENTOS

- Código Federal Electoral.*
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*
- Diario Oficial de la Federación.* Fechas: 27 de octubre de 1978, 18 de mayo de 1994; 31 de diciembre de 2003; y 13 de noviembre de 2007.
- Integrated Network for Societal Conflict Research
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.*

ANEXO 1
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS APN 1997-2005

Nombre de la APN	Máximo órgano de gobierno	Número de miembros	Órganos estatales
Unidad Obrera y Socialista (¡UNÍOS!)	Comité Central ⁴	11 miembros y 12 secretarios	No disponible
UNO	Consejo Político Nacional ⁵	Dos coordinadores y un secretario de organización	Delegaciones Estatales
Coordinadora Ciudadana	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, nueve vicepresidentes, un secretario, un pro-secretario, un tesorero y 17 vocales	Consejerías Estatales
Agrupación Política Diana Laura	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, siete secretarios y un director de finanzas	Delegaciones Estatales
A'Paz Agrupación Política Alianza Zapatista	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un tesorero, un primer vocal y un segundo vocal	Delegaciones Estatales
Convergencia Socialista	Comité Ejecutivo Nacional	19 miembros suscitar	No disponible
Cruzada Democrática Nacional	Comité Directivo Nacional ⁶	Un presidente, un vicepresidente, un secretario general y 12 secretarios	Delegaciones Estatales
Jacinto López Moreno	Comité Directivo Nacional ⁷	Un presidente, un secretario general y 15 secretarios	No disponible
Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, un coordinador nacional, un responsable administrativo y contable y 15 secretarios	Delegaciones Estatales
Organización México Nuevo	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un vicepresidente, un secretario general, un coordinador de asesores, el presidente de la red universitaria, el presidente de la fundación "Estoy con México, A. C." y cuatro secretarios	Comités Directivos Estatales
Acción Republicana	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y 13 secretarios	Delegaciones Estatales
Plataforma Cuatro	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, un asesor jurídico, un encargado de comunicación y enlace, un coordinador general de imagen, educación y capacitación política; y cinco secretarios	No disponible
Praxis Democrática	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario genera y 21 secretarios	Delegaciones Estatales
Campesinos de México por la Democracia	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un vicepresidente, un secretario general, un secretario de finanzas y cinco coordinadores	Consejos estatales con un Comité de vigilancia adjunto
Asamblea Nacional Indígena Plural por la Democracia	Consejo Directivo Nacional	Un coordinador general, un secretario de organización y un secretario de finanzas, (todos con su respectivo suplente), y 33 consejeros (dos de cada Estado en el que tiene presencia excepto Sinaloa que cuenta con un solo consejero) ⁸	Consejeros estatales que representan a su estado en el Consejo Directivo Nacional

- ⁴ Además tiene un Comité Ejecutivo Nacional integrado por tres miembros.
- ⁵ Además tiene un Comité Directivo Nacional integrado sólo por un secretario de financiamiento y administración.
- ⁶ Además cuenta con un Consejo Asesor compuesto por 24 miembros y 32 órganos (unipersonales) complementarios a la integración del CDN.
- ⁷ Además cuenta con una Comisión de Honor compuesta por un presidente, un secretario y dos vocales.
- ⁸ Además cuenta con nueve comisiones temáticas y tres asesores permanentes. Cabe mencionar que uno de ellos, Margarito Ruiz Hernández, es el único que ostenta este cargo desde la creación de la APN.

Acción y Unidad Nacional	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general, un secretario de administración y un secretario de asuntos electorales	Delegaciones estatales
Centro Político Mexicano	Comité Directivo Nacional ⁹	Un presidente, un vicepresidente, un consejero general, un coordinador general, un secretario general y un secretario de administración y finanzas	Delegaciones estatales
Agrupación Política Campesina	Comité Ejecutivo Nacional ¹⁰	Un presidente, un vicepresidente, dos comisionados de finanzas y cinco secretarios con sus respectivos subsecretarios	No disponible
Familia en Movimiento	Coordinación Ejecutiva Nacional ¹¹	Un coordinador ejecutivo y seis secretarios	No disponible
Mujeres en Lucha por la Democracia	Comité Nacional Operativo ¹²	Una presidenta, una directora general, una secretaria general, una subdirectora de enlace y vinculación y 11 miembros	Delegaciones estatales
Acción Afirmativa	Comité Nacional Directivo ¹³	Un presidente y tres secretarios	Delegaciones estatales
Mujeres y Punto	Dirigencia Nacional	Una presidenta, una vicepresidenta, una secretaria, una secretaria ejecutiva, una tesorera y una vocal	Coordinaciones estatales
Alternativa Ciudadana 21	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros cinco secretarios	Comités estatales
Unión Nacional Sinarquista	Sinarquía Nacional ¹⁴	14 miembros	Jefaturas regionales
Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas	Consejo Indígena Nacional	Un presidente-coordinador general, tres vicepresidentes y 24 coordinadores	No disponible
Democracia XXI	Comité Nacional	Un presidente, un secretario general y otros 12 secretarios	No disponible
Diversa Agrupación Política Feminista	Comité Ejecutivo Nacional ¹⁵	Una presidenta, un vicepresidente y ocho secretarios	No disponible
Foro Democrático	Comité Directivo Nacional	Una presidenta, un secretario general, 3 comisionados, un tesorero, ocho secretarios y 11 delegados estatales	Delegaciones estatales
Unidos por México	Consejo Nacional de Dirección	Un presidente, un secretario general y otros 13 secretarios	Delegaciones estatales
México Líder Nacional	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un coordinador general, un secretario general y otros cuatro secretarios	No disponible
Fuerza del Comercio	Consejo Nacional	Un presidente, un secretario general, dos vocales y seis secretarios	Delegaciones estatales
Defensa Ciudadana	Coordinación Nacional	Una coordinadora nacional apoyada por otros cuatro coordinadores	Delegaciones estatales

⁹ Adjuntas posee dos Comisiones Nacionales, una de Vigilancia y otra de Honor y Justicia; ambas integradas por un presidente, un secretario y dos vocales.

¹⁰ Apoyado por un Consejo de Investigaciones y Estudios Rurales y tres Comisiones Nacionales, una de Garantías y Vigilancia, otra de Mujeres y una tercera de Jóvenes.

¹¹ Además le apoya una Comisión Nacional de Honor y Justicia integrada por un presidente y un vocal.

¹² Cuenta también con un Comité de Administración y un Comité de Arbitraje, compuestos por tres mujeres cada uno. Además existen ocho delegadas ciudadanas.

¹³ Tiene también un Centro de Estudios Prospectivos y cinco comisiones nacionales: Honor, Política, Acción Afirmativa, Permanente y de Financiamiento.

¹⁴ Además tiene un Comité Nacional integrado por seis secretarios, dos Comisiones Nacionales: una de Honor y Justicia y una de Administración y Finanzas; y un Tribunal de Apelación.

¹⁵ Cuenta también con un Consejo Nacional Autónomo de Vigilancia y una Comisión Nacional Autónoma de Honor y Justicia.

Nueva Generación Azteca, A. C.	Comisión Nacional de Dirección	Una presidenta, un secretario general y otros cuatro coordinadores	Delegaciones estatales
Alianza Nacional Revolucionaria, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, cuatro vicepresidentes, tres coordinadores, un tesorero y un secretario técnico	Coordinaciones regionales y delegaciones estatales
Movimiento Patriótico Mexicano, A. C.	Consejo Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y 12 otros secretarios	No disponible
Agrupación Nacional Emiliano Zapata	Consejo Directivo Nacional ¹⁶	Un presidente, un secretario general y 13 otros secretarios	No disponible
Agrupación Política Azteca, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Una presidenta, un secretario general y otros tres secretarios	Delegaciones estatales
Fundación Alternativa, A. C.	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, una secretaria general, un vicepresidente, un pro-secretario y una tesorera	No disponible
Democracia y Equidad, A. C.	Comité Nacional	Un presidente y dos secretarios	Delegaciones estatales
Causa Común por México	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros tres secretarios	Delegaciones estatales
Humanista Demócrata José María Luis Mora	Comité Ejecutivo Nacional	Una presidenta y dos secretarios	Delegaciones estatales
Nueva Democracia	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente y seis secretarios	Comités ejecutivos estatales
Asociación Ciudadana del Magisterio	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, dos coordinadores, un presidente de la Junta de Honor y Justicia y cinco vicepresidentes regionales	No disponible
Integración para la Democracia Social	Consejo Político	Una presidenta, un secretario general, siete secretarios y dos vocales	Consejos políticos estatales
Movimiento Nacional Indígena, A. C.	Coordinación Nacional	Un presidente y seis directores	Delegaciones estatales
Frente Indígena Campesino y Popular	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general, una tesorera y otros ocho secretarios	Delegaciones estatales
Movimiento Indígena Popular	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros cuatro secretarios	No disponible
Instituto Ciudadano de Estudios Políticos	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros ocho secretarios ¹⁷	No disponible
Comisión de Organizaciones de Transporte y Agrupaciones Ciudadanas	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un vicepresidente, un secretario general, un subsecretarios, 25 otros secretarios, un oficial mayor, 10 comisionados, cuatro asesores jurídicos, ocho consejeros consultivos, un consultor estratégico y una directora operativa	Delegaciones estatales
Arquitectos Unidos por México, A. C.	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, una vicepresidenta y 10 coordinadores ¹⁸	No disponible
Movimiento de Expresión Política, A. C.	Comité Nacional	Un presidente, un secretario general y otros ocho secretarios	Comités estatales
Universitarios en Acción	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, una vicepresidenta, un secretario general y otros cuatro secretarios	Delegaciones estatales

¹⁶ Tiene también una Comisión de Honor y Justicia y una Comisión de Administración y Recursos Financieros, ambos integrados por un presidente y dos vocales.

¹⁷ Cuenta también con una Comisión de Honor y Justicia (cinco miembros) y una Comisión de Administración (tres miembros).

¹⁸ Cuenta también con un Órgano Colegiado integrado por tres miembros.

Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, otros siete secretarios, un oficial mayor y dos asesores	Delegaciones estatales
Profesionales por la Democracia, A. C.	Comité Nacional	Un presidente, un secretario general y otros 11 secretarios	Comités estatales
Generación Ciudadana, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Una presidenta, un secretario general y otros cuatro secretarios	Delegaciones estatales ¹⁹
Ricardo Flores Magón	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, un secretario técnico y otros 22 secretarios con sus respectivos suplentes ²⁰	No disponible
Movimiento Nacional de Organización Ciudadana	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario nacional, un secretario de finanzas y seis secretarios provisionales	Comités ejecutivos estatales
Movimiento Ciudadano Metropolitano, A. C.	Dirigencia Nacional	Un presidente, un secretario y un oficial mayor	No disponible
Educación y Cultura para la Democracia	Comité Ejecutivo Nacional	Una presidenta, un secretario general y otros cuatro secretarios	Delegaciones estatales
Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, otros siete secretarios y ocho comisionados ²¹	Comités ejecutivos estatales
Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y 14 otros secretarios ²²	Comités ejecutivos estatales
Encuentro Social	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros nueve secretarios	Comités ejecutivos estatales
Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y un secretario de finanzas	Delegaciones estatales
Junta de Mujeres Políticas, A. C.	Coordinación Nacional	Una coordinadora nacional con su sub-coordinadora y 13 otras coordinadoras ²³	Comisiones estatales
Dignidad Nacional	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros 13 secretarios	Coordinaciones delegacionales
Movimiento Causa Nueva, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y nueve otros secretarios	Comités estatales
A Favor de México	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, ocho otros secretarios y cinco secretarios generales adjuntos	Delegaciones estatales
Alianza Social	Consejo Político Nacional ²⁴	Un presidente y 25 miembros	Comités ejecutivos estatales
Avanzada Liberal Democrática	Consejo Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y nueve coordinadores específicos	Delegaciones estatales y municipales

- 19 Las delegaciones están integradas por un presidente y un secretario general
- 20 Además incluye una Comisión de Honor y Justicia y una Comisión de Vigilancia, ambas integradas por un presidente y dos vocales.
- 21 Tiene también un Consejo Nacional de 20 miembros.
- 22 Además cuenta con una Comisión Nacional de Administración y Finanzas conformado por dos representantes.
- 23 Existen además una Comisión de Honor y Justicia, una Comisión de Vigilancia y Fiscalización y una Defensoría de los Derechos de las Afiliadas.
- 24 Tiene además un Comité Ejecutivo Nacional y tres Comisiones Nacionales: de Honor y Justicia, de Administración y Finanzas, de Apelación.

Participa	Consejo Nacional	Un presidente, un secretario general, otros 12 secretarios, un tesorero, un coordinador de comisiones operativas, un secretario técnico, un representante legal y los presidentes de las comisiones ²⁵	Comités estatales y comités municipales
Hombres y Mujeres de la Revolución Mexicana	Consejo Nacional ²⁶	Un presidente, un secretario general, un oficial mayor, otros 11 secretarios, y los 11 integrantes de la Comisión de Honor y Justicia	Comités estatales, distritales y municipales
Organización Nacional Antireeleccionista	Comisión Política Nacional ²⁷	Un presidente, un secretario general, un oficial mayor, 16 secretarios, los siete presidentes y los siete secretarios generales de los comités directivos estatales (min.), los presidentes de las comisiones de Honor y Justicia y de Recursos y Valores	Comités directivos estatales
Encuentros por el Federalismo	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general y 13 direcciones específicas	Comités directivos estatales
Popular Socialista	Consejo Político Nacional	No específica	Consejos políticos estatales
Cambio Democrático Nacional	Comité Nacional	Un presidente, ocho secretarios, un coordinador de asuntos jurídicos y los tres integrantes de la junta de honor y justicia.	Comités estatales
Consejo Nacional de Organizaciones	Consejo Ejecutivo Nacional	Un presidente, un coordinador ejecutivo, un secretario general, 21 otros secretarios y un oficial mayor	Comités ejecutivos y delegaciones estatales
Rumbo a la Democracia	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, otros tres secretarios, los tres integrantes de la Comisión de Honor y Justicia y los tres de la Comisión Técnica	Delegaciones estatales
Profesionales por México	Comité Ejecutivo Nacional ²⁸	Un presidente, un secretario general y otros 12 secretarios	Comités directivos estatales
Grupo Genoma Mexicano	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros 20 secretarios	Comités directivos y delegaciones estatales
Alianza Ciudadana Independiente por México	Consejo Nacional	El presidente y el secretario general del CEN, los titulares de las delegaciones estatales y coordinaciones municipales	Delegaciones estatales y coordinaciones municipales
Convergencia Nacional de Ciudadanos	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general, 10 otros secretarios y un representante ante el Consejo General del IFE	Delegaciones estatales
Fundación Vicente Lombardo Toledano	Consejo Nacional	El Comité Ejecutivo Nacional, los Comités de Administración y Finanzas y de Honor y Justicia; los presidentes, secretarios generales y de finanzas de los Comités Estatales	Comités Estatales
Alianza Social Democrática	Consejo Político Nacional	El Comité Ejecutivo Nacional, los presidentes de los Comités Ejecutivos Estatales y 14 consejeros	Comités ejecutivos estatales
Centro de Estudios para el Desarrollo de México	Comisión Ejecutiva Nacional	Un presidente, un secretario general y un tesorero	Delegaciones estatales
Organización Política del Deporte de México	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros siete secretarios	Comités ejecutivos estatales

- ²⁵ Comisión Nacional de Administración y Finanzas, Comisión Nacional de Honor y Justicia.
- ²⁶ Cuenta también con un Comité Ejecutivo Nacional y una Comisión de Honor y Justicia.
- ²⁷ Tiene además un Comité Ejecutivo Nacional y dos Comisiones Nacionales: de Honor y Justicia, y de Recursos y Valores.
- ²⁸ Además, Comisiones Editorial, de Financiamiento, de Honor y Justicia, y Nacional de Administración y Finanzas. También una Coordinación Política.

Propuesta Cívica	Coordinación Nacional	Un presidente, tres coordinaciones y de siete a 21 delegados	Comités delegacionales
Unión Nacional de Ciudadanos	Comité Político Nacional	Un presidente, un vicepresidente, un secretario general y un secretario técnico	Comités directivos estatales
Fraternidad Socialista	Dirección Nacional	Un presidente, un secretario general y otros cuatro secretarios	Delegaciones estatales
Confluencia Ciudadana Chimalli	Comité Nacional Ejecutivo	Un director ejecutivo, dos secretarios y siete coordinadores	Comités estatales
Fundación para la Autonomía Municipal y Delegacional	Comité Directivo Nacional	Un presidente, cinco centros temáticos y una dirección de administración y finanzas	Delegaciones estatales y subdelegaciones municipales
Movimiento al Socialismo	Comité Central ²⁹	El número de miembros que determine el Congreso General	Comités ejecutivos estatales, municipales y delegacionales
Asociación para el Progreso y la Democracia de México, A. C.	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros cinco secretarios	Comités estatales
Unidad Nacional Progresista	Pleno Nacional	Un presidente, un secretario y un secretario técnico, seis otros secretarios y los presidentes de los Comités Directivos Estatales y los dirigentes de las Asociaciones Adheridas	Comités directivos estatales
Conciencia Ciudadana	Comité Directivo Nacional ³⁰	Un presidente, un secretario general y otros ocho secretarios	Comités directivos estatales
Democracia Constitucional	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente y al menos otros 19 secretarios	Comités ejecutivos estatales y municipales
Asociación Profesional Interdisciplinaria de México Acción Ciudadana (APIMAC)	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un coordinador general, cuatro vicepresidentes directivos y 20 secretarios	Comités delegacionales estatales
Frente Nacional de Apoyo Mutuo, A. C.	Consejo Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general, un tesorero y otros siete secretarios	Consejos directivos estatales y municipales
Agrupación Libre de Promoción a la Justicia Social	Comité Directivo Nacional	Un presidente y los demás miembros que decida la asamblea nacional	Delegaciones estatales
Movimiento Nacional de Enlaces Ciudadanos y Organización Social	Consejo Nacional ³¹	Un presidente, un secretario y dos vocales, además los ocho integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, un consejero nacional por cada 300 miembros y el presidente y secretario de cada Comité Ejecutivo Estatal	Consejos estatales
Sentido Social	Dirección Nacional ³²	Un director, un secretario general, un tesorero y los presidentes de tres comisiones	Direcciones estatales
Legalidad y Transparencia Primero (LT1°)	Comité Ejecutivo Nacional ³³	Un presidente, un secretario, un tesorero y direcciones de actividades específicas	Comités estatales
Unidad Nacional Lombardista	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales	Comités ejecutivos estatales y municipales

²⁹ Existe también un Comité Moral y un Comité Ejecutivo Nacional.

³⁰ Otro de sus órganos es un Consejo Consultivo integrado por miembros vitalicios

³¹ Existen también Comités Ejecutivos tanto Nacional como Estatales y Comisiones de Vigilancia de los dos ámbitos también.

³² También cuenta con una Dirección de Justicia.

³³ Además cuenta con dos Comisiones, una de Ingresos-Egresos y otra de Honor y Justicia.

Fundación Democracia y Desarrollo	Pleno Nacional	Un presidente, un secretario y un secretario técnico	Plenos estatales y municipales
Esperanza Ciudadana	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general y 13 secretarios	Comités directivos estatales
Poder Ciudadano	Coordinación Nacional	Un coordinador, una co-coordinación política y 16 coordinaciones	Coordinaciones estatales
Estructura Ciudadana	Consejo Político Nacional	Un presidente, un vicepresidente, un secretario y un secretario técnico	Comités directivos estatales y municipales
Erigiendo una Nueva República	Consejo Directivo	Un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y un tesorero	No disponible
México Nuestra Causa	Comité Ejecutivo Nacional	Un presidente, un secretario general y otros seis secretarios	Comités directivos estatales
Jóvenes Universitarios por México	Comité Directivo Nacional	Un presidente, un secretario general, 13 otros secretarios, un consejo asesor y los titulares de las delegaciones estatales	Delegaciones estatales

Notas importantes:

- 1.- Los órganos directivos cuya integración incluye fórmulas que no permiten el cálculo exacto del número de integrantes han sido calculadas al número mínimo posible. Por ejemplo, las que incluyen un delegado por cada Estado en el que tenga presencia la agrupación, se calculó siete delegados puesto que el Cofipe exige como requisito para constituir una APN tener presencia en al menos siete entidades federativas.
- 2.- Los estatutos de algunas APN no permiten calcular el número de integrantes del órgano directivo, por ejemplo Popular Socialista menciona un Consejo Político Nacional pero no dice quiénes lo integran. Las APN en ese supuesto se han contabilizado como “inestimable”.³⁴

► ³⁴ Por esta misma razón el Consejo General del IFE determinó hacerles observaciones a sus estatutos por no cumplir con la obligación de contar con ciertos requisitos básicos fundamentales en sus estructuras directivas y procesos de decisión. Esta información se presenta en el cuadro que contiene el resumen de las observaciones del IFE a los documentos básicos de las APN que solicitaron registro durante 2005, y que se incluye más adelante.

APN Y ORGANIZACIONES QUE SOLICITARON REGISTRO COMO PARTIDOS, QUE LO OBTUVIERON, LO HAN PERDIDO, O HAN CAMBIADO DE NOMBRE

Entidad solicitante como partido	Calidad con que lo solicita	Nombre con el que lo solicita	Tipo de registro	¿Lo obtuvo o no lo obtuvo?	¿Qué ocurrió con su registro como partido?	¿Qué ocurrió con sus registro como APN?	¿Paso de partido o sin registro APN?
Partido Comunista Mexicano	Organización	Partido Comunista Mexicano	Condicionado	El 3 de mayo de 1978	El 18 de diciembre de 1981 se transforma en el PSUM; el 29 de junio de 1987 en PMS; y compute para las elecciones de 1991 con las siglas del PRD	X	X
Partido Popular Socialista	Organización	X	X	X	Es el PPS, que obtuvo su primer registro en junio de 1948. Pierde el registro de 1994 por obtener el 0.69% de la votación. En septiembre de 1995 solicita registro definitivo y el 26 de enero de 1996 se le niega. Lo vuelve a solicitar, ahora con el carácter de condicionado y una vez más recurre al Tribunal Electoral que resuelve y el 12 de julio de 1996; lo pierde por obtener el 0.34% y lo vuelve a perder. Lo vuelve a solicitar en el 2003, y no lo obtiene	X	Sí, el 9 de abril de 1999 como Unión Nacional Lombardista
Partido Demócrata Mexicano	Organización	Partido Demócrata Mexicano	Definitivo	Sí, el 3 de mayo de 1978	Lo pierde en las elecciones 1988; lo vuelven a solicitar el 12 de enero de 1991 y lo obtiene. Lo pierde en julio de ese mismo año; lo vuelve a solicitar a fines de 1992 y el 13 de enero de 1993 se le otorga definitivo. Lo vuelve a perder en las elecciones con carácter de condicionado para las elecciones de 1997 y lo vuelve a perder	X	Se convierte en la APN Unión Nacional Sinarquist el 9 de abril de 1999
Partido Socialista de los Trabajadores	Organización	Partido Socialista de los Trabajadores	Condicionado	Sí, el 3 de mayo de 1978	Se transforma en 1987 en el PFCRN y en las elecciones de 2003 compute con las siglas del Partidos Cardenista y lo pierde	X	X
Unidad Izquierda Comunista	APN	Unida Izquierda Comunista	Condicionado	No, el 12 de junio de 1981	X	Desaparece como APN en junio de 1987 al dar vida junto con el PMT y el PSUM, al PMS	X
Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores	APN	Partido Revolucionario de los Trabajadores	Condicionado	Sí, en junio de 1981	Pierde el registro en las elecciones de 1988; lo solicita y lo obtiene el 2 de enero de 1991 y lo vuelve a perder en junio de ese mismo año	Desapareció	X
Partido Social Demócrata	Organización	Partido Social Demócrata	Condicionado	Sí, en junio de 1981	Lo perdió en la elección de 1982	X	X
Partido Mexicano de los Trabajadores	Organización	Partido Mexicano de los Trabajadores	Condicionado	SI, 1985	Lo mantuvo en las elecciones de 1985. En junio de 1987 funciona al PSUM para dar lugar al PMS	X	X
Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario	APN	Partido Socialista de Revolucionario	Condicionado	No (lo solicitó el 20 de junio de 1984)	X	Desapareció	X

Entidad solicitante como partido	Calidad con que lo solicita	Nombre con el que lo solicita	Tipo de registro	¿Lo obtuvo o no lo obtuvo?	¿Qué ocurrió con su registro como partido?	¿Qué ocurrió con sus registro como APN?	¿Pasó de partido o sin registro APN?
Partido del Trabajo	Organización	Partido del Trabajo	Condicionado	Sí, el 2 de enero de 1991	Lo pierde en las elecciones de 1991, lo vuelve a solicitar y lo obtiene como definitivo el 13 de enero de 1993	X	X
Partido Ecologista de México	Organización	Partido Ecologista de México	Condicionado	Originalmente el IFE no le otorgó registro en 1991 y lo obtiene condicionado por resolución del Tribunal Electoral	Lo pierden en julio de 1991 al obtener 1.44%. Lo vuelve a solicitar a fines de 1992 y el 13 de enero de 1993 se le otorgó el registro definitivo y se transforma en el PVEM	X	X
Comité Promotor de Centro Democrático	Organización	Partido del Centro Democrático	Único	Sí, el 30 de junio de 1999	Lo pierde en las elecciones del año 2000	X	X
Asociación Civil Sociedad Nacionalista	APN	Partido de la Sociedad Nacionalista	Único	Sí, el 30 de junio de 1999	Lo conserva en las elecciones del año 2000 al forma parte de la Alianza por México, y lo pierde en las elecciones de 2003	Desaparece como tal	Algunos de sus miembros conservan la APN "Diana Laura"
Organización Auténtica de la Revolución Mexicana	APN	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Único	En sus orígenes uso el registro otorgado en 1954, que perdió 1982. El 30 de junio de 1999 lo obtuvo nuevo	Lo pierden en el 2000	Desapareció	X
Partido Alianza Social	APN	Partido Alianza Social	Único	Sí, el 30 de junio de 1999	Lo conserva en las elecciones del año 2000 al forma parte de la Alianza por México, y lo pierde en las elecciones de 2003	Sigue existiendo como APN	Sí
Organización para la Democracia Social	Organización	Partido Democracia Social	Único	Sí, el 30 de junio de 1999	Lo perdió en las elecciones de 2000 al no aliarse con ninguna coalición	X	X
Agrupación Política Nacional Convergencia por la Democracia	APN	Partido Convergencia por la Democracia	Único	Sí, el 30 de junio de 1999	Continúa	X	X
Por la Equidad y la Ecología	Organización	Partido México Posible	Único	Sí, el 3 de julio de 2002	Lo pierde en el 2003	X	X
Frente Liberal	APN	Partido Liberal Mexicano	Único	Sí (Consejo General del IFE 30 de junio de 1999) y de nuevo el 3 de julio de 2002	Lo pierde en 2000	X	X
Movimiento de Acción Republicana	APN	No se sabe	Único	No, el 3 de julio de 2002	X	Continúa	X
Sentimientos de la Nación	APN	Alternativa Social Demócrata y Campesina	Único	Sí, el 14 de julio de 2005	X	Desapareció	X
Conciencia Política	APN	Partido Nueva Alianza	Único	Sí, el 14 de julio de 2005	X	No se sabe	X
Iniciativa XXI	APN	Alternativa Social Demócrata y Campesina	Único	Sí, el 14 de julio de 2005	X	No se sabe	X

Fuente: Elaboración propia.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

El desarrollo económico y el medio ambiente: el caso de México

ANA BERTHA
CUEVAS TELLO*

En los últimos años ha surgido una discusión, no acotada, sobre la estrecha relación entre el desarrollo económico y el medio ambiente. Tanto el crecimiento económico global como el deterioro ambiental han presentado tasas de aumento sin precedentes. El producto interno bruto (PIB) mundial pasó de 14.3 billones de dólares en 1970 a 53.1 billones de dólares en 2007 (UNEP, 2003; The World Bank, 2009). Durante estos 37 años la economía mundial presentó un crecimiento promedio anual de 3.6%, mientras que se incrementaron los gases de efecto invernadero (generadores del cambio climático), las tasas de deforestación de los bosques, la destrucción de la capa de ozono, la extinción de algunas especies de flora y fauna: éstos son algunos de los ejemplos que explican la degradación paulatina del medio ambiente global.

Algunos especialistas aluden que el crecimiento económico tiene un efecto negativo sobre la calidad del medio ambiente (Field y Field, 2003: 3-16). Otros afirman que los habitantes de los países desarrollados tienden a valorar más la naturaleza en la medida que su ingreso es más alto (*idem*). Otro grupo defiende la tesis de que es el sistema económico actual (capitalista) el único responsable de la severa degradación del entorno natural (Wallerstein, 1998).

Una corriente de economistas afirman que el crecimiento económico permite proporcionar a los ciudadanos mejores niveles de consumo, acceso a los servicios de salud, la educación, elevar la esperanza de vida, incrementar las pensiones públicas para los jubilados, entre otros beneficios (Samuelson y Nordhaus, 2002: 491). En síntesis, la postura economista señala al crecimiento económico como la única vía para mejorar la calidad de vida de los habitantes del mundo. Sin embargo, estudios recientes sobre el medio ambiente señalan que los problemas globales como el cambio climático podrían afectar los elementos básicos de la vida de la gente, como el acceso al agua, la producción de alimentos, la salud y el ambiente. Agregan que cientos de millones de personas podrían

1 Profesora e investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: anact@hotmail.com

sufrir hambre, escasez de agua o inundaciones, y destacan que si no se toman las medidas inmediatas correspondientes, los costos económicos podrían ser muy altos (Stern, 2006). Es decir, el descuido del medio ambiente amenaza no sólo con disminuir la calidad de vida (o en su defecto terminar con ella), sino que pone en riesgo el tan apreciado crecimiento económico que sustenta la sociedad actual.

La discusión anterior permite intuir la cercana relación entre las dos variables y su complejidad; la preponderancia de una (el crecimiento económico) como causante de la otra (el deterioro ambiental) y viceversa; la amenaza que vive la sociedad como medio de acción para la continuidad del sistema y como receptora de sus efectos.

Bajo este singular contexto, México se presenta como un caso interesante de analizar, ya que se distingue por poseer una de las ciudades más contaminadas del planeta, por ser el segundo país con más tratados de libre comercio en el mundo, por disfrutar de una gran biodiversidad y recursos naturales, y por pasar de una economía proteccionista a una gran apertura económica.

Por lo anterior resulta interesante analizar esta serie de interrogantes: ¿de dónde surge la relación del crecimiento económico con el medio ambiente?, ¿es el deterioro ambiental consecuencia del crecimiento económico?, ¿por qué se dice que el sistema capitalista es el causante del deterioro ambiental?, ¿es el desarrollo sustentable una opción viable?, ¿es México una representación micro del acontecimiento global?

Éstos son algunos de los temas que se presentan en este trabajo. En el primer apartado se analizan las características económicas de los recursos naturales y su papel como insumo económico. En el segundo, se realiza un debate teórico sobre la relación crecimiento económico-medio ambiente, a

la vez que se estudia la propuesta del desarrollo sustentable como una vía alternativa. En el tercero, se analiza el caso particular de México. En el último se concluye.

CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE COMO INSUMO ECONÓMICO

Los recursos naturales y el medio ambiente son factores de producción: a) la tierra proporciona alimento, minerales, combustibles fósiles, bosques, etcétera; b) el agua es la fuente de vida, suministra una diversidad de víveres, actividades recreativas, funge como medio de transporte, entre otras; c) la atmósfera brinda aire respirable, puestas de sol y espacio para el traslado de aviones (Samuelson y Nordhaus, 2002: 319).

Bajo esta perspectiva, donde se combinan elementos de sobrevivencia, como de producción y servicio, los economistas clasifican los recursos naturales en cuatro categorías: 1) apropiables o inapropiables, 2) renovables y no renovables, 3) esenciales o no esenciales y 4) privados o públicos y público mundiales.

Se dice que un recurso natural es apropiable cuando el dueño del bien o el consumidor pueden recoger el valor económico del producto, es decir, se obtiene un beneficio monetario de ello o una satisfacción interior; ejemplo de esto son los combustibles energéticos, las piedras preciosas, los árboles, etcétera. Los bienes inapropiables generan costos y beneficios no sólo para sus propietarios o a los consumidores, pues

generan externalidades que no se reflejan “totalmente en los precios y en las transacciones del mercado”.¹

Prueba de los bienes inapropiables son los bosques, ya que los árboles no sólo tienen un valor económico, sino que dentro de sus funciones están las de generar oxígeno, regular el balance del agua y la temperatura de la tierra (al facilitar la infiltración a los mantos freáticos), además de fungir como hogar de una gran diversidad biológica y como fuente de recreación (Ludevid, 1999: 97). En otras palabras, cuando se corta un árbol para la producción, el mercado no se apropia o recoge todos los beneficios de este bien, ni se responsabiliza de los males que ocasiona; en este sentido, se generan efectos negativos en el mundo de los que nadie se hace responsable.

Los recursos naturales son renovables cuando sus servicios se reponen periódicamente o tiene capacidad de renovación propia (suelo agrícola, madera, energía solar).² Un recurso no renovable³ es “aquel cuya oferta es esencialmente fija o no se regenera suficientemente deprisa” (Samuelson y Nordhaus, 2002: 320); entre éstos tenemos el oro, la plata, el petróleo, el gas, entre otros.

Los recursos naturales que no tienen sustitución, como el oxígeno, el agua, los bosques (por la absorción de dióxido de carbono, aire limpio), son considerados bienes esenciales porque no hay otro elemento que los supla. En cambio, todos los recursos que tienen reemplazo se les considera como no esenciales, como los combustibles fósiles (el petróleo y el gas), ya que se pueden sustituir por carbón, y cuando

¹ “Son las situaciones en las que la producción o el consumo impone a otros costes o beneficios que no son compensados” (Samuelson y Nordhaus, 2002: 320-324).

² Los recursos renovables se clasifican en dos grupos: los biológicos y los fluidos. Los primeros consisten en las especies de plantas y animales. Ellos pueden ser capaces de autorrenovarse; sin embargo, si su explotación va más allá de su capacidad de regeneración, éstos tienden a la desaparición. Mientras que recursos fluidos son expedidos por la atmósfera y la circulación hidráulica (Hussen, 2004: xxvi).

³ Éstos se clasifican en dos: los reciclables y los no reciclables (*idem*).

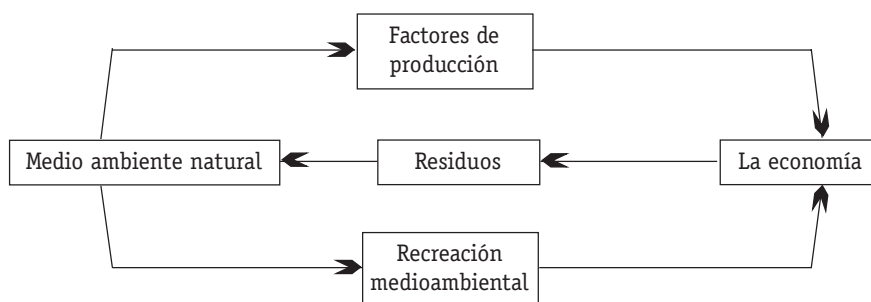
este último llegue a agotarse se sustituirá con energía nuclear o solar.

Los bienes naturales públicos mantienen dos cualidades fundamentales: "sus beneficios no presentan rivalidad en su consumo y no son excluibles" (Kaul, Grunberg y Stern, 2000: 4); además, su beneficio y utilidad se difunden indivisiblemente para toda la comunidad, independientemente de que las personas deseen o no comprarla (Samuelson y Nordhaus, 2002: 324-325), muestra de esto son los beneficios positivos de los bosques. Por otro lado, los bienes privados tienen la característica de "que se pueden dividir y suministrar por separado a diferentes individuos sin que produzcan beneficios ni costes externos a otros" (*idem*). Por último, dentro de los recursos naturales existen bienes públicos mundiales, que son aquellos cuyos recursos se difunden indivisiblemente por todo el planeta.

Hasta aquí se ha presentado la importancia de los recursos naturales en la economía y la clasificación de éstos. Es clara la dependencia que tiene el sistema económico de los recursos naturales, tanto como bienes de producción como de servicio. Evidentemente, el primero se sostiene del segundo, pues la naturaleza provee la materia prima y la energía que hace funcionar al sistema. Sin embargo, hay otra relación que va más allá del uso que el sistema de producción hace de los recursos naturales, es decir, lo que el modelo económico le regresa al medio ambiente.

De acuerdo con Field y Field, "las funciones económicas básicas que se realizan en una sociedad son la producción y el consumo". Estas actividades generan, durante su marcha, productos de desecho (residuos) que invariablemente regresan, en el corto o largo plazo, a la naturaleza, lo que invariablemente genera contaminación o degradación al medio ambiente (Field y Field, 2003: 27).

GRÁFICO 1



Fuente: Hussen, 2004

El gráfico 1 ilustra la interrelación de la naturaleza con la economía (*ibid.*: 28). Se puede apreciar cómo la naturaleza es el soporte de la economía. En este sentido, la producción y el consumo generan residuos que van a parar de manera directa al aire, al agua o la tierra.

El modelo anterior refleja el funcionamiento simple del sistema economía-naturaleza. En la actualidad hay una diversidad de propuestas de gestión de los flujos de residuos que intentan reducir el daño ambiental y que al mismo tiempo agregan complejidad al modelo. No obstante, el gráfico es pertinente pues permite entender este proceso. Si posteriormente se le agregan las medidas de reciclaje, tecnología limpia o reducción de producción y consumo, se verá que los residuos disminuyen pero no desaparecen del todo, pues como Uranga lo menciona:

el reciclaje industrial implica la dilapidación de más recursos para hacer útil lo ya degradado, y en su andar genera otros residuos que suelen pasarse por alto en el conteo final (Uranga, 2006: 177).

Bajo este análisis, es relevante señalar que la Tierra tiene una capacidad finita de asimilación de contaminantes, por lo que no es inmune a los residuos. En otras palabras, la naturaleza está dotada con capacidad para acoger ciertos elementos contaminantes y

convertirlos en benignos o inofensivo; empero, esta característica no es infinita, por lo que poco a poco se está minando la calidad del entorno (Field y Field, 2003: 28).

Hasta este punto se ha presentado el manejo que la economía hace del medio ambiente. Es evidente, con base en los elementos analizados, que conforme se eleven los niveles de producción y consumo, aumentará la degradación del ambiente, y que además los recursos naturales con los que cuenta el planeta no serán permanentes (incluso los renovables).⁴ Bajo estas condiciones esto representaría, en un futuro no muy lejano, un problema de proveeduría y una amenaza a la sustentabilidad. El análisis se complica cuando se incluyen como elementos fundamentales a los bienes esenciales, los inapropiables y los públicos, pues éstos no sólo funcionan en el sistema económico de la oferta y la demanda, sino que además son elementales dentro del sistema de sobrevivencia de los seres vivos.

No obstante lo anterior, existen diversas posturas dentro de la misma economía que postulan al crecimiento económico como el medio más eficaz para hacer frente al deterioro ambiental, y que propone al desarrollo sustentable como la vía adecuada para combinar el bienestar del medio ambiente permitiendo la continuidad del crecimiento y el desarrollo económico.

► 4 Cuando su explotación es más rápida que su capacidad de renovación.

DEBATE TEÓRICO SOBRE LA RELACIÓN CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE

Incrementar el PIB es una de las principales metas de cualquier administración pública nacional. Según Samuelson y Nordhaus, “el crecimiento económico continúa siendo un objetivo fundamental de la política económica de los países” (Samuelson y Nordhaus, 2002: 491). No obstante el interés y la búsqueda constante de ello, las economías del mundo presentan tasas de crecimiento muy diferentes que las ha llevado a alcanzar un desigual nivel de desarrollo doméstico, quedando en el sistema internacional, según una clasificación del Banco Mundial, tres tipos de países: con desarrollo alto, con desarrollo medio y con desarrollo bajo.

Field y Field señalan que anteriormente los problemas ambientales se relacionaban con las economías desarrolladas y que se creía que

los países en vías de desarrollo tendrían menos problemas ambientales porque sus tecnologías preindustriales eran más respetuosas con la naturaleza y sus habitantes aún no habían adoptado un estilo de vida materialista (Field y Field, 2003: 451).

Sin embargo, los autores afirman que en las últimas décadas las cosas han cambiado, ya que se ha comprobado que los países en desarrollo generan grandes desastres ambientales, lo que implica que los problemas ecológicos para este tipo de economías son “una cuestión de vida o muerte”. Lo anterior lo manifiestan debido a que los altos niveles de contaminación degradan no sólo el medio ambiente sino los recursos naturales, es decir, su principal insumo productivo, lo que los posiciona como entidades con profundo grado de vulnerabilidad, pues es sabido que en este tipo de economías, especialmente las de desarrollo

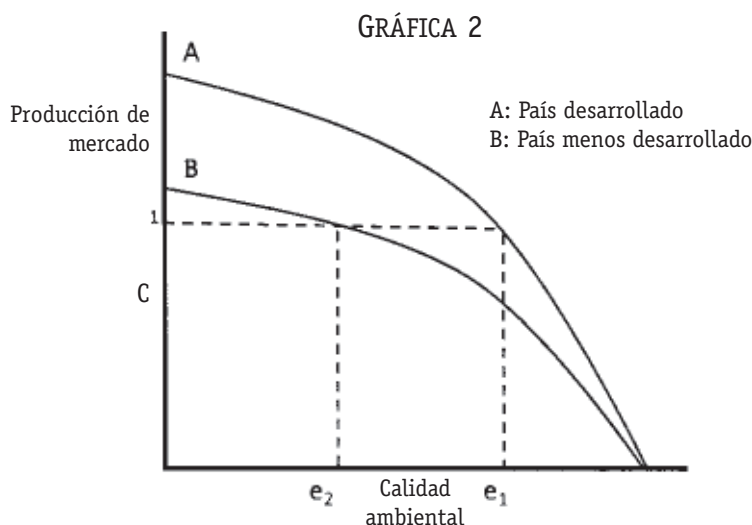
bajo, el sector primario es el que mayor contribución tiene en el PIB.

Otro problema que según Field y Field se presenta dentro de los países en vías de desarrollo, en el corto y mediano plazo, es que aunque ellos quisieran aspirar a una mejor calidad ambiental no pueden hacerlo, porque esto significaría sacrificar el nivel de producción nacional. La afirmación anterior la sostienen mediante una explicación gráfica de las curvas de posibilidades de producción.

calidad se deteriorase hasta el nivel e_2 . Es decir, el desarrollo económico y la calidad ambiental guardan entre sí una relación de intercambio (*ibid.*: 454).

Además, el país desarrollado puede permitirse un nivel de producción en C_1 y mantener mayor calidad ambiental en e_1 .

No se debe perder de vista que el gráfico anterior muestra un modelo de naturaleza estática, pues en el largo plazo (el cual se encuentra conectado directamente con el desarrollo econó-



Fuente: Field y Field, 2003.

La gráfica 2 presenta, desde una visión estática, la curva de posibilidades de la producción (CPP) de un país desarrollado y otro en vías de desarrollo. La CPPA representa a un país desarrollado y la CPPB corresponde a una economía en desarrollo.

Sea por la explotación que se hiciera de los recursos en el pasado, por la presión demográfica o por el uso de tecnología menos avanzada [...], la curva B se encuentra por debajo de la A (Field y Field, 2003: 454).

Si B decidiera alcanzar niveles de producción superiores debe estar dispuesto a sacrificar la calidad de su medio ambiente; en otras palabras

si quisiera producir una cantidad como C_1 tendría que permitir que la

mico) se esperarían cambios en el sector productivo como consecuencia de la innovación en la tecnología y en el desprendimiento de la dependencia de los recursos naturales para su economía; así la CPP se desplazaría hacia afuera.

Social y políticamente, Grossman afirma que

en la medida que el ingreso se incrementa, la preocupación por el medio ambiente, tanto de gobernadores como de la ciudadanía en general, aumenta y esto induce a una respuesta de política pública que mejore el medio ambiente” (citado en Banco Mundial, 2002: 114).

Por su parte, Esty señala

que en las naciones acaudaladas, los temas relacionados con la calidad de

vida han adquirido una mayor relevancia y la gente siente que puede pagar estándares ambientales más altos (2001: 28).

Hasta aquí hemos visto un solo lado del problema, del cual podríamos concluir que efectivamente los países desarrollados tienen mejor manejo ambiental. Sin embargo, vale la pena recordar que los países desarrollados en su proceso de evolución también usaron, de manera indiscriminada, los recursos naturales, y al mismo tiempo emitieron grandes cantidades de contaminantes y residuos tóxicos; por lo tanto, se podría interpretar como que en el sistema internacional existe una constante por la que necesariamente atraviesan los países en el transcurso de su desarrollo. La explicación de esto es una propuesta de Samuelson y Nordhaus.

la contaminación disminuye en el punto C (Samuelson y Nordhaus, 2002: 319).

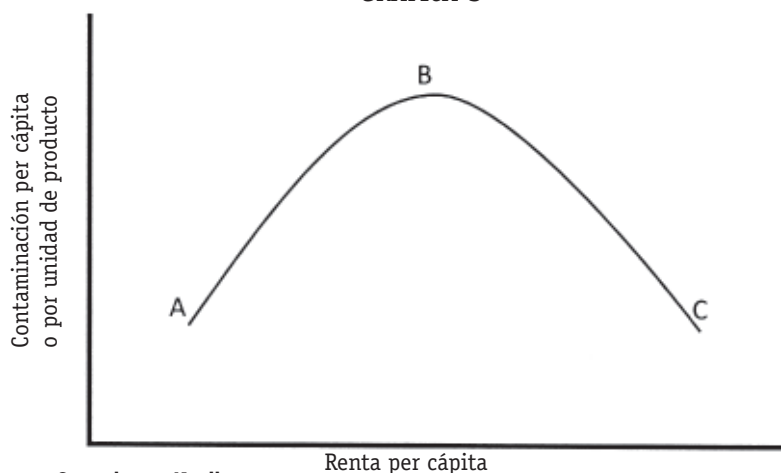
En la primera mitad de la curva hay una relación positiva entre el deterioro ambiental y el crecimiento económico, es decir, que el segundo es responsable directo del primero. Empero, según el gráfico, a partir de la segunda mitad, los niveles de contaminación son decrecientes. Hasta aquí es necesario dejar en claro cuatro aspectos: a) en el planeta los países desarrollados son los menos; b) el proceso de desarrollo es bastante complejo, por lo que no existe una receta que aplique a todos los países y que sea capaz de impulsar el desarrollo; c) el gráfico deja de lado el ingreso per cápita, que tiene relación directa con el consumo, el cual no desciende porque el país alcanza un desarrollo económico alto; d) la distribución de la riqueza entre los

de los gases de efecto invernadero que se generan en el planeta le resta confiabilidad al gráfico; y que además, a partir de finales de los años 1960, algunos de los países desarrollados trasladaron sus empresas contaminantes (hierro, acero, metales no ferrosos, compuestos químicos industriales, pulpa y papel, etcétera) a los países no desarrollados conocidos como paraísos de contaminación. Por lo tanto, parece que en algunos de los países desarrollados no aplica el modelo o son los mismos gobiernos los que manejan el doble discurso (clamar ante sus ciudadanos bienestar ambiental sin tomar medidas firmes para lograrlo o mandar a otras naciones, con regulaciones ambientales más bajas, las industrias contaminantes).

De acuerdo con la gráfica 3, la generación de contaminación y el uso de los recursos ambientales es un derecho natural que tienen los países como medio para alcanzar su desarrollo. En este sentido, los países desarrollados no tendrían elementos para debatir o criticar este asunto, pues ellos en el camino hacia su industrialización hicieron lo mismo. Sin embargo, existe el riesgo de que en la defensa de este derecho (del uso de los recursos naturales y de contaminar) el medio ambiente natural colapse y frene el crecimiento económico de todos los países, pues recordemos que algunos fenómenos naturales no respetan fronteras, pues son males públicos mundiales: es el caso del calentamiento global, de los hoyos en la capa de ozono, la erosión del suelo, las lluvias ácidas, entre otros. De hecho, estudios recientes, como el Reporte Stern, mencionan que de no tomarse medidas inmediatas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero,

los riesgos y costos en conjunto del cambio climático equivaldría a perder al menos 5% del PIB cada año, ahora y por siempre. Si un amplio rango de riesgo e impactos son tomados en cuenta, la estimación del

GRÁFICA 3



Fuente: Samuelson y Nordhaus, 2002

La gráfica 3 muestra el efecto que tiene la contaminación con el crecimiento económico. En los niveles de renta baja del punto A, la agricultura de subsistencia produce poca contaminación. Después, en la fase inicial de desarrollo, el crecimiento de la industria pesada sin control de residuos provoca una contaminación per cápita mayor en el punto B. Por último, con la reducción de la contaminación y el desplazamiento de la industria hacia los servicios en los países avanzados,

países es muy inequitativa. En este sentido, son pocos los países que alcanzan a desarrollarse. Aquí cabe hacer una pregunta, ¿soportaría el medio ambiente si todos los países iniciaran su proceso de industrialización? Si no se establece un proyecto diferente al actualmente empleado en el proceso de producción, la respuesta es no, pues el costo sería muy alto.

Además, el hecho de que el país más desarrollado del mundo (Estados Unidos) sea el que emita casi la cuarta parte

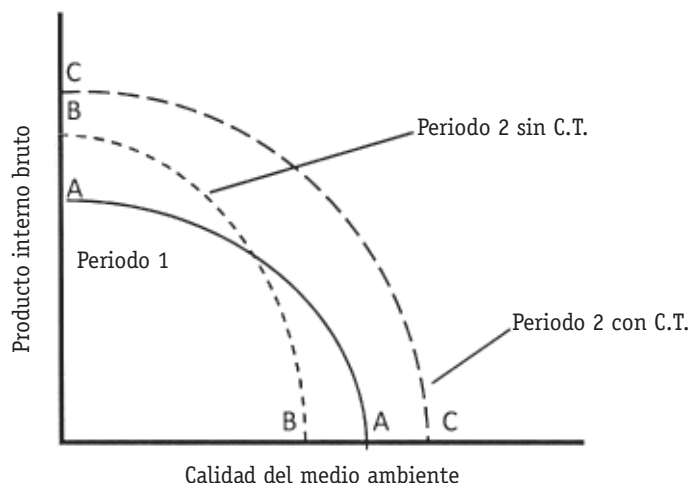
peligro podría aumentar al 20% o más. Por el contrario, el costo de actuar ahora para reducir las emisiones de dióxido de carbono para evitar los peores impactos del cambio climático pueden ser limitados alrededor del 1% del PIB por año (Stern, 2006).

La afirmación anterior es sumamente seria, ya que hasta hoy sólo se habían presentado resultados científicos sobre las consecuencias del cambio climático en la naturaleza y su efecto en los seres vivos (inundaciones, erosión del suelo, sequías, escases de alimentos y agua, tormentas más fuertes, deshielo de los glaciares, entre otros), pero ahora se tienen los primeros estudios sobre el costo económico que traerá este fenómeno. El reporte Stern anuncia que resulta más económico actuar ahora que ignorar el hecho y actuar después: la primera tendría un costo de aproximado de 1% anual, mientras que el no hacer nada traería un costo de entre 5% y 20% del PIB.

En suma, resulta casi imposible imaginar lo que pasaría si el medio ambiente limitara el “tanpreciado” crecimiento económico, ya que además de las desgracias naturales (que generarían desolación, enfermedad y muerte) se sumarían las adversidades sociales como altos niveles de desempleo, incremento de las cifras de pobreza, marginación, delincuencia, entre otros. Al respecto, los economistas mantienen una postura optimista al apostar por los avances tecnológicos en la búsqueda de frenar la degradación ambiental y mantener el crecimiento económico.

La gráfica 4 señala que las restricciones impuestas por el medio ambiente, es decir, la posibilidad de que el medio ambiente limite el crecimiento económico, pueden superarse con nuevas tecnologías. El análisis inicia en el período 1 con una Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) entre la calidad del medio ambiente y la producción (AA).

GRÁFICA 4



Fuente: Samuelson y Nordhaus, 2002

El crecimiento económico sin cambio tecnológico traslada la FPP a BB. En esta nueva situación, la sociedad podría producir más a costa de deteriorar la calidad del medio ambiente.

Ésta es la visión pesimista. La situación mejora cuando se incorpora la tecnología (limpia),⁵ la cual desplaza la curva hacia la derecha de la FPP hasta CC; en este punto la sociedad puede consumir más y gozar de un medio ambiente más limpio.

Como se presenta en las gráficas 3 y 4, en un futuro, si se innova en tecnología y se aplican políticas ecológicas, el sistema productivo no generará contaminación. Pero todo esto pareciera ser mera especulación, ya que en la actualidad el proceso productivo de algunos países desarrollados, identificados con tecnología de punta, generan altas tasas de contaminación y las medidas políticas y económicas que se aplican no intentan dar una solución real sino que funcionan como paliativos. Además, cuando hablamos de un futuro sin contaminación como consecuencia de la implementación de la tecnología, ¿en cuánto tiempo se está pensando?,

pues desde las últimas décadas los desastres naturales se han estado presentado de manera más constante y con más fuerza (Gore, 2007). Es decir, las predicciones hechas por los especialistas ya están ocurriendo, y se pronostica que vayan en aumento. ¿Cuándo llegará el tan anhelado futuro que mencionan los economistas? Esperemos que no sea demasiado tarde. Sin duda, la situación mundial se ha convertido, como Beck lo mencionó, en una sociedad de riesgo (U Beck, citado por Lezama, 2001).

Existe la certeza de una crisis ambiental y al mismo tiempo se contempla la posibilidad de minarla recurriendo a

la eficiencia energética (producir más con menos energía mediante el uso de innovaciones tecnológicas) y al aprovechamiento de tecnología más benigna, como las fuentes de energía renovables (Uranga, 2006: 178-179).

El problema es que ambas medidas requieren de cuantiosas inversiones económicas que de alguna manera afectarían a varios sectores de cualquier país; incluso se ha manejado que la

► ⁵ La introducción de equipo para extraer y quemar carbón bajo en azufre, la obligación de llevar mecanismos en los automóviles para controlar la contaminación o el desarrollo de energía solar, etcétera (Samuelson y Nordhaus, 2002: 497).

protección al medio ambiente genera aumento en los precios de los productos, cierre de fábricas, incremento del desempleo y disminución de la competitividad internacional. Entonces, ¿quién correría con los costos?

De acuerdo con el Reporte Stern, implementar medidas para frenar el cambio climático requiere sacrificar el 1% del PIB anual, y aunque evidentemente esta medida afectará de manera muy distinta a los países y a pesar de no tener los elementos para realizar un análisis de cómo afectaría a cada una de las economías, sí se puede afirmar que si esta medida del 1% del PIB la emplearan todos los países, la competitividad a nivel internacional será comparable a la actual.

Sin embargo, si tomamos en cuenta que en la actualidad el sistema económico que rige es, según Wallerstein, el capitalismo histórico, el cual se caracteriza por tener un

escenario integrado, concreto, limitado por el tiempo y el espacio, de las actividades productivas dentro de las cuales la incesante acumulación de capital ha sido el objetivo o ley económica que ha gobernado en la actividad económica fundamental” (1988: 7).

Entonces resulta poco conveniente para el sistema dejar de acaparar ganancias económicas.

De acuerdo con Wallerstein, para conseguir una constante acumulación de capital el sistema necesita de expandirse tanto en materia de producción como en términos geográficos, así

el capitalismo histórico ha llegado a ser una amenaza para la posibilidad de una existencia futura viable de la humanidad, por haber sido el primer sistema histórico que ha englobado toda la Tierra y que ha expandido la producción y la población más allá de todo lo previamente imaginable (Wallerstein, 1998).

Definitivamente, para Wallerstein, dentro del capitalismo no existe una solución posible para frenar el deterioro ambiental, ya que esto iría en contra de su propia esencia. Así, el autor afirma que establecer “medidas ecológicas significativas [...] podría ser el golpe de gracia a la viabilidad de la economía-mundo capitalista” (*idem*). Es decir, mantener el crecimiento económico apostando en la tecnología limpia y en la aplicación de medidas ecológicas resulta insuficiente en un mundo regido por un sistema económico como el capitalismo, pues éste basa su funcionamiento en el incremento incesante de la producción (lo que implica aumento de consumo), y las ganancias económicas que obtiene de ellas. Así, en esta carrera, quien repuntará será siempre la producción.

Joan Martínez-Alier apoya lo anterior al mencionar que en el

sistema económico industrial el crecimiento de la producción y el crecimiento del consumo implican a la vez el crecimiento de la extracción y destrucción final de los combustibles fósiles.

Así, tras el sistema capitalista resulta imposible priorizar en el medio ambiente.

Desde 1987 como resultado del Informe Brundtland,⁶ se ha venido generando la idea que la única manera de mantener el desarrollo económico, de gozar de los recursos naturales y del medio ambiente es emplear el desarrollo sustentable, es decir,

satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (Barcena, Ibarra y Zubiaga, 2000: 12).

De acuerdo con Capalbo, el discurso del desarrollo sustentable

► ⁶ Cuyos objetivos principales son examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente; formular propuestas realistas al respecto; proponer nuevas formas de cooperación internacional.

se preocupa en producir en un modo más limpio, se propone consumir recursos renovables, enfatiza en la prevención –si es posible– o la minimización de los impactos negativos, pero jamás se menciona la idea de producir menos (2000: 16).

En este sentido, no se está cortando el problema de raíz. La propuesta tiene dos inconvenientes: 1) ofrecer el concepto pero no explicar, de manera clara, cómo realizarlo; 2) mantenerlo bajo el esquema del sistema capitalista, es decir, privilegiando lo económico antes que lo ambiental.

Evidentemente, como aquí se planteó, existen elementos para afirmar la cercana relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente, donde el primero, en su sistema productivo degrada al segundo. Sin embargo, se carecen de los elementos necesarios para afirmar si la ciencia y la tecnología son la panacea que solucionará los problemas ambientales o si lo que se necesita es un cambio del sistema económico. Por lo pronto, en el siguiente apartado se intentará realizar un estudio empírico del caso de México en su proceso de desarrollo económico.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DETERIORO AMBIENTAL: EL CASO DE MÉXICO

A principios del siglo XIX inició el proceso de Independencia en México. Por poco más de cien años la economía mexicana se enfocó principalmente en la minería (oro y plata) y la agricultura (Cárdenas, 1990: 26 y 60). De estos sectores dependía tanto el flujo monetario como el intercambio comercial y el empleo. Entrado el siglo XX el petróleo se incorporó a la actividad económica, debido a que iniciada la primera guerra mundial fue el insumo más solicitado del comercio exterior (Ortiz, 1990: 30).

Hasta mediados de la década de 1940 los factores de producción y el dinamismo económico de México dependían fundamentalmente del sector primario. No obstante, a partir de esta fecha, tanto las condiciones sociales internas [la emigración de los campesinos a las áreas urbanas (Flores, 1973: 26-27)], como los acontecimientos externos (la segunda guerra mundial) modificaron, de manera determinante, el sistema de producción del país dando inicio al proceso de industrialización nacional.

La creciente demanda de productos mexicanos por parte de Estados Unidos encajó muy bien con las necesidades de empleo que requería la progresiva población urbana. Para enfrentar tal situación el gobierno de México, a través del gasto público, destinó fondos hacia la inversión industrial, la cual fue apoyada por organismos internacionales y los bancos oficiales (Ardito-Barletta, 1973: 145). Así,

el desarrollo industrial impulsado por la producción de bienes intermedios y de capital creó una estructura industrial más diversificada (*ibid.*: 146).

Mientras que la política económica que el gobierno empleó como medida para proteger la incipiente industria fue el modelo de sustitución de importaciones.⁷

De acuerdo con Trejo, los objetivos del gobierno a través de la política de sustitución de importaciones fueron: 1) reducir la dependencia del país respecto del exterior y facilitar así el desarrollo económico; 2) propiciar el crecimiento industrial de México mediante la promoción de nuevas industrias, "las cuales contribuirían a un aumento generalizado en las tasas de crecimiento del sector industrial" (Trejo, 1973: 152).

El proteccionismo empleado para la promoción de la industria nacional presentó un resultado relativamente benéfico. El crecimiento económico

del país fue de 6.7% en promedio anual, lo que permitió mejorar la calidad de vida de los habitantes. El período de 1950-1960

fue favorable en cuanto a la disminución de importaciones totales, pero tal éxito no se dio en cuanto a la disminución en los coeficientes de importaciones con respecto a los esperados, lo que sugiere que tal sustitución se llevó a cabo principalmente en las etapas finales de la producción (Ardito-Barletta, 1973: 147).

Ardito-Barletta afirma que el crecimiento industrial no fue superior al esperado, "por el contrario, resultó inferior en alguna de las ramas protegidas" (*idem*).

Iniciada la década de 1970, el sistema monetario internacional presentó una crisis con consecuencias mundiales. Primero, porque la interdependencia entre los estados facilitaba las repercusiones de los acontecimientos de un país a otro. Segundo, al no existir una disciplina financiera internacional, los estados se veían seducidos a manipular su tipo de cambio con el fin de mejorar relativamente su posición. Todo esto resultó, a finales de los años 1970, en una inflación mundial, la cual se complicó con la crisis petrolera (Gilpin, 1990: 155-160).

Ante tal acontecimiento la economía mexicana se afectó severamente. En primer lugar, la inflación interna aumentó a cifras alarmantes; en segundo, la especulación financiera provocó fuga de capitales; y en tercero, la administración federal se vio en la necesidad de devaluar el peso. Lo que pudo terminar en graves fracturas económicas se controló a tiempo, debido al des-

cubrimiento de yacimientos petroleros (De Alba, 1999: 128-130).

En este tiempo se privilegió la producción de manufactura con mayor necesidad de capital y tecnología, y se protegieron las actividades estratégicas como la petroquímica, la siderúrgica y la industria automotriz. La protección de estos sectores resultó atractiva para la inversión extranjera como un medio de penetrar al mercado mexicano (Moreno, 1990: 77-94).

Durante 1978 y 1981, la economía mexicana tuvo un repunte importante: el PIB se incrementó 8% en promedio anual. Sin embargo, a mediados de 1981, el precio internacional del petróleo empezó a descender y el gobierno no supo manejarlo, por lo que, a pesar de recurrir al endeudamiento externo, la crisis económica fue inevitable en 1982 (De Anda, 1999: 78-90; Lustig, 1994: 102-104).

Tras el desgaste del modelo de sustitución de importaciones, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una transición para dismantelar las políticas populistas e iniciar un esquema neoliberal donde la apertura económica fue una prioridad. Para 1986 México ingresó como miembro del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, hoy conocido como la Organización Mundial de Comercio) e implantó un desarrollo centrado en el fomento de las exportaciones, la liberalización y la desregulación económica (Lustig, 1994: 102; De Anda, 1999: 89).

A estas fechas el comercio de México se comportaba como se muestra en el cuadro 1.

Para 1975 las exportaciones de México se concentraban principalmente en productos de la industria manufacturera (42%), la industria extractiva

⁷ Consiste en la intervención directa e indirecta del gobierno por medio de incentivos fiscales y crediticios y protección comercial. Esta medida se aplicó no sólo por la existencia de fallas en los mercados, sino por las debilidades estructurales de la economía, la concentración de las exportaciones en el sector primario, escasez de capital y de mano de obra calificada, la dependencia tecnológica y débil espíritu empresarial (Clavijo y Valdivieso, 1994: 31).

CUADRO 1
EXPORTACIONES MEXICANAS POR SECTOR DE ORIGEN, 1975-1985
(MILES DE DÓLARES)

Concepto	1975	Porcentaje respecto al total	1980	Porcentaje respecto al total	Crecimiento prom. anual 1975-1980	1985	Porcentaje respecto al total	Crecimiento prom. anual 1980-1985	Crecimiento prom. anual 1975-1985
Exportación total	2 858 625	100.0	15 307 480	100	39.9	21 866 406	100	7.4	22.6
Algricultura y silvicultura	597 707	20.8	1 424 285	9.3	19.0	1 143 172	5.2	-4.3	6.7
Ganadería, apicultura, caza y pesca	176 271	6.2	121 314	0.8	-7.2	179 484	0.8	8.1	0.2
Industrias extrativas	737 271	25.8	10 373 717	67.8	69.7	13 819 095	63.2	5.9	34.1
Industrias manufactureras	1 201 815	42.0	3 382 900	22.1	23.0	6 720 604	30.7	14.7	18.8
Productos no clasificados	147 564	5.2	2 853	0.0	-54.6	4 051	0.0	7.3	-30.2

Fuente: Banco de México, citado en Ortiz, 1990.

*Las columnas de crecimiento promedio anual y la de los porcentajes son de elaboración propia.

(26%) y en la agricultura y silvicultura (21%). Los otros dos sectores (ganadería y productos no clasificados) no rebasan, de manera individual, el 6.2% de las exportaciones totales.

En el transcurso de cinco años, el crecimiento promedio anual de las exportaciones totales fue de casi 40%. No obstante el aumento, el sector ganadero y los productos no clasificados presentaron un importante descenso, mientras que la exportación de petróleo creció cerca de 68% anual, hecho que tuvo relación con las circunstancias del contexto internacional y el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el interior del país. También la industria manufacturera presentó un importante incremento (23% promedio anual) como consecuencia de la política económica nacional y la inversión extranjera directa que se estableció en el país. Sin embargo, en lo que se refiere a la configuración de las exportaciones mexicanas hubo una modificación importante: el petróleo acaparó casi el 70%, la industria manufacturera disminuyó casi por la mitad, mientras que la agricultura no alcanzó el 10%.

Para 1985 los sectores que mayor contribución tenían con las exportaciones totales del país fueron la industria extractiva (63%) y la manufactura (31%). Con estas cifras, es evidente que aun cuando la primera industria durante este período disminuyó su aporte

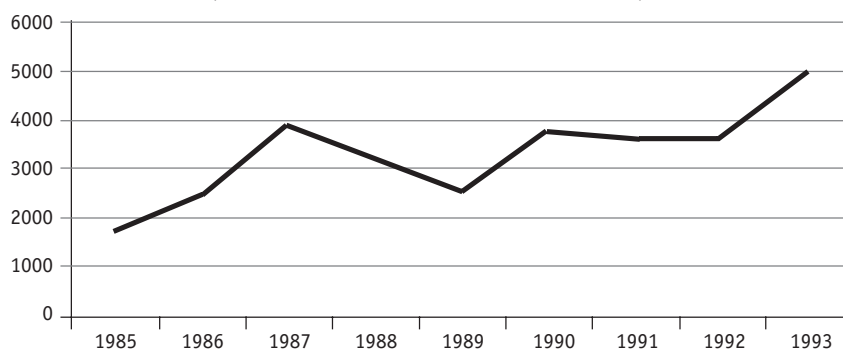
al total, el producto que sostenía el comercio exterior en este país era el petróleo, pues más de la mitad de los ingresos provenían de él. Es notable cómo la industria manufacturera fue avanzando en las exportaciones, pues para estas mismas fechas presentó un incremento promedio anual del casi 15%.

Aunque el modelo de sustitución de importaciones no fue del todo perfecto, sí produjo ciertos resultados favorables en cuanto a la industrialización del país, pues haciendo un recuento desde principios del siglo XX, se puede observar que los productos de exportación se fueron diversificando, principalmente una vez que se adoptó el modelo de sustitución de importaciones, dejando de depender sólo del sector primario.

Al mismo tiempo resulta importante destacar el aumento neto del comercio mexicano, pues en estos diez años el crecimiento promedio anual fue de 23%; es decir, México pasó de exportar 2 858 625 a 21 866 406 miles de dólares, y queda con mayor crecimiento el petróleo (34%), la manufactura (19%) y la agricultura (7%).

Lo que este análisis nos indica es: 1) el inicio paulatino de la industrialización del país; 2) la importante participación del petróleo en el comercio exterior; 3) la postura del gobierno mexicano. Una vez descubiertos los yacimientos petrolíferos, la misión fue explotar y exportar sus recursos naturales, en vez de emplear una política económica clara de reforzamiento al proceso de industrialización que previamente se había iniciado.

GRÁFICA 5
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE MÉXICO
(MILLONES DE DÓLARES, 1985-1993)



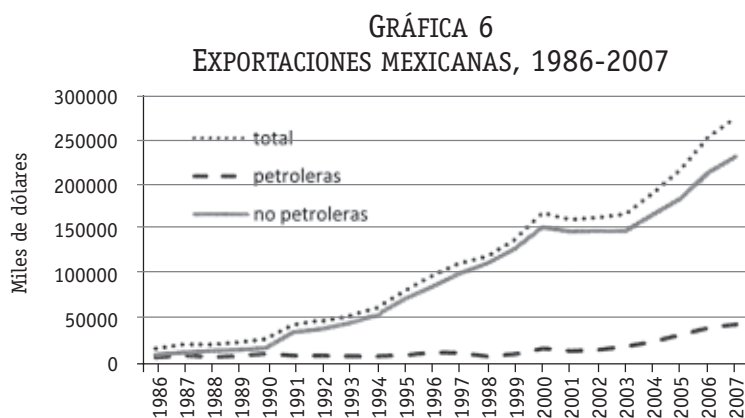
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>

En la segunda mitad de la década de 1980, la administración de Miguel de la Madrid impulsó una reforma de Ley de inversión extranjera, donde se dieron muchas facilidades de establecimiento a aquellas industrias que estuvieran acorde con los objetivos del desarrollo del país. Además, el gobierno mexicano empezó a participar activamente en los foros emergentes de cooperación económica entre los países de la Cuenca del Pacífico (Gurría: 1997: 65).

Como se puede observar en el gráfico 5, las medidas empleadas por el gobierno mexicano para atraer la inversión extranjera, aunque con algunos altibajos, en general fueron efectivas. Para 1985, la IED alcanzó la suma de 1 729 millones de dólares; sin embargo, para 1993 esta actividad económica alcanzó un total de 4 900 millones de dólares. Lo anterior significa que durante estos diez años el crecimiento promedio anual fue del 14%.

De 1989 a 1994 se consolidó en México la liberalización y la apertura comercial. A partir de esta fecha, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de los países de América del Norte (TLCAN), la economía mexicana se colocó en una posición estratégica, ya que con la firma del TLCAN México pasó a convertirse en socio comercial de la principal potencia económica de estos tiempos. Este acuerdo le adjudicó confiabilidad al país. Al mismo tiempo, el resto de los países vieron en el territorio mexicano la posibilidad viable de penetrar al mercado estadounidense, iniciando así el interés por la firma de tratados de libre comercio con este país.

Al día de hoy, México es el segundo país con mayor número de Tratados de Libre Comercio (43 países).⁸ Es decir, existe una gran apertura comercial y de inversión, la que le ha permitido aumentar la inversión extranjera directa (que se estableció en territorio mexicano), el volumen comercial y el producto interno bruto, lo que a su vez trajo



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>

como efecto, desde 1990, que el petróleo dejara de ser la mercancía principal de las exportaciones mexicanas.

Como se observa en la gráfica 6, las exportaciones mexicanas presentaron un crecimiento constante. Hasta 1990 las ventas al exterior se mantenían en un nivel relativamente bajo. Iniciada la década de 1990 el repunte se dio de manera peculiar, lo que lo llevó a presentar, en el período de 1986-2007, un crecimiento promedio anual de 14%.

Otro dato interesante es que hasta los años 1990 las exportaciones petroleras como las no petroleras se mantuvieron en proporciones similares; sin embargo, después de estas fechas la brecha entre los dos tipos de exportaciones se fue ampliando hasta predominar las exportaciones no petroleras. No obstante cabe destacar que, aun-

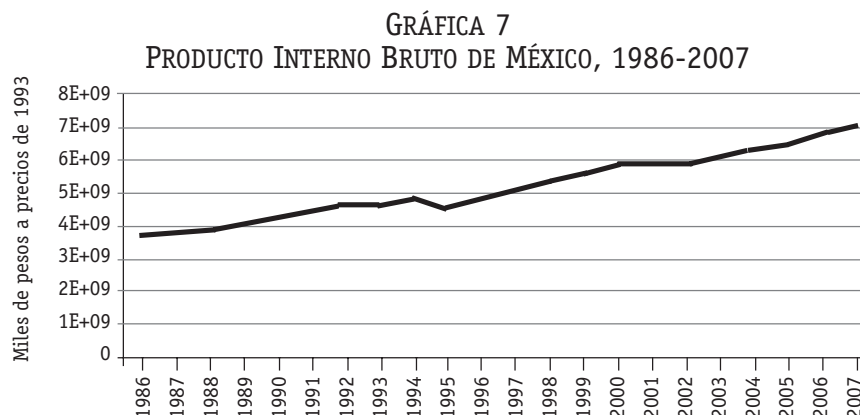
que con crecimiento lento, las exportaciones petroleras se mantienen como un producto importante del mercado exterior mexicano.

Si consideramos que el producto interno bruto es, de acuerdo con Samuelson

la suma de los valores monetarios del consumo, la inversión bruta, las compras de bienes y servicios por parte del estado y las exportaciones netas producidas en un país durante un determinado año (2002: 377),

entonces podemos considerar que el PIB de México, durante el período de expansión de las exportaciones, también presentó aumento.

La gráfica 7 presenta la evolución del PIB real de México en el período de 1986-2007. Se puede observar que du-



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>

► ⁸ Para mayor información, consúltese la página http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/tratados_de_libre_comercio.

rante estos 21 años, con excepción de 1994-1995, 2000-2004, el incremento económico del país fue positivo. En general, durante este lapso, el crecimiento del PIB mexicano fue de 3% promedio anual.

Esta gráfica refiere que si bien el PIB de México también presentó un crecimiento positivo a partir del ingreso del país al GATT, las cifras no se dieron en las mismas proporciones que lo hicieron las exportaciones, pues el crecimiento del PIB real fue de 3%, mientras que el de las exportaciones fue 14%, lo que significa once puntos de diferencia. Esto explica que, si bien la implementación del modelo neoliberal en México le permitió al país experimentar un desarrollo comercial mundial sin precedentes (con transformación en la industria, el empleo y los servicios financieros), al gobierno mexicano le ha faltado la implementación de una política económica que vele por los intereses de los ciudadanos, es decir, que deje de asumir la cómoda postura de dejar en manos de la IED el desarrollo económico del país (con todo lo que esto implica).

Una vez que se ha realizado un breve análisis de la evolución de la economía mexicana, resulta relevante retomar el tema central de este trabajo: encontrar la relación del crecimiento económico con el deterioro ambiental. Previo a iniciar, es claro que, además de que el proceso de desarrollo industrial de un país implica la utilización de recursos naturales y que México está viviendo su propia industrialización, el gobierno, a través de los años, ha explotado sus recursos no sólo como materia prima sino como un bien final para el mercado. En este sentido, es evidente que en México la disminución de los recursos naturales es obvia. Sin embargo, el análisis práctico de cifras reales resulta necesario.

En México, como en algunos otros países del mundo, desde fines del siglo XIX se emplearon algunas leyes ambientales como la Comisión Internacio-

nal de Límites y Aguas (formada por una sección mexicana y una estadounidense) y el Tratado de las Aguas Internacionales, firmado en 1944. Sin embargo, no fue hasta principios de los años 1970 cuando iniciaron de manera concreta las regulaciones ambientales (Garza, 1996). En 1971 se estableció la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación, en 1982 la Ley Federal de Protección al Ambiente. En 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica (Villa y Sánchez, 2007). A partir de 1992, fecha de la Cumbre de Río, México inició una serie de reformas estableciendo como base el desarrollo sustentable. En 1998 se añadió un párrafo clave al artículo 4 de la Carta Magna mexicana, que actualmente señala que "toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar" (Gutiérrez, 1999).

A principios de la década de 1990, la superficie forestal de México era de 69 millones de hectáreas; para 2005 ésta sólo es de 64 millones. Es decir, en 15 años la disminución del área forestal es de 5 millones, lo que representa una reducción promedio anual de 0.5%. El problema se acentúa cuando, de acuerdo con las cifras de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), este país es importador neto de productos madereros; y México se distingue por satisfacer su consumo del exterior, lo que de alguna manera sugiere una capacidad productiva relativamente mala y la evidencia de tala ilegal.

En relación con el petróleo, a principios de 2008 el Centro de Estudios Económicos del sector privado anunció que a México sólo le queda el 1%

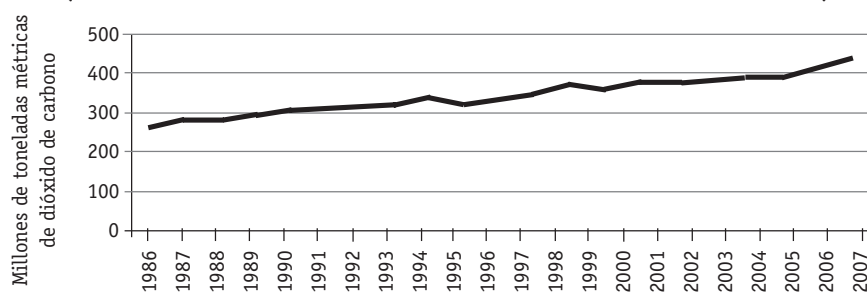
de las reservas petroleras a nivel mundial, es decir, al país sólo le resta una provisión de diez a doce años de este producto.⁹ Por otro lado, en el anuario estadístico de 1988 elaborado por PEMEX, se afirmó que México se encontraba en el lugar número 8 de los principales países con mayor reserva de petróleo, mientras que en el anuario de 2008 México apareció en el lugar número 16 en importancia a nivel mundial: 20 años después el nivel de reservas mexicanas bajaron ocho escalones. En la relación reservas-producción-años en 1988 se preveían 56 años; sin embargo, con base en las cifras anteriores, en el pronóstico actual existe un desfase de 24 años, lo que sugiere tres hipótesis: 1) los cálculos hechos en 1988 fueron erróneos; 2) el consumo de petróleo ha sido más grande y ha ido más de prisa de lo previsto; 3) la política petrolera ha sido deficiente (PEMEX, anuarios estadísticos de 1988 y 2008).

En cuanto a los recursos naturales, México es rico en plata, cobre y oro. De hecho, la participación de la minería no petrolera en el PIB nacional de 2008 fue de 3.6%. Además, México ocupa el segundo lugar a nivel mundial de producción de plata, fluorita y bismuto. Por lo anterior, existen elementos para afirmar que, pese a que en México se ha alcanzado cierto grado de industrialización, aún se explotan y exportan los recursos naturales (Secretaría de Economía, 2009).

El análisis anterior trató del consumo directo (reducción) de los recursos naturales; sin embargo, resulta necesario realizar un análisis de los residuos contaminantes que provoca el sistema económico actual (basado en la producción y el consumo), el cual utiliza la quema de combustibles fósiles como medio de energía. Al mismo tiempo, el sistema de transporte y el consumo de las viviendas, entre otros,

► ⁹ *El Informador* (25/02/08). "Tiene México reservas petroleras para 12 años: CEESP". Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/485120.html>.

GRÁFICA 8
EMISIÓN DE DIÓXIDO DE CARBONO DE MÉXICO
(POR CONSUMO Y QUEMA DE COMBUSTIBLES FÓSILES, 1986-2006)



Fuente: elaboración propia con datos del *International Energy Annual 2006*, *Energy Information Administration Official Energy Statistics from the US Government*.

hacen uso de esta fuente de energía para su funcionamiento, lo que provoca emisiones de gases contaminantes generadores del cambio climático. En este sentido, el estudio de la emisión de estos gases contaminantes en México se realizó partir de su ingreso al GATT.

Como se puede apreciar en la gráfica 8, la emisión de gases de efecto invernadero en México, a través de los años, ha presentado una tendencia positiva de 2.5% en promedio anual, es decir, casi el mismo incremento que presentó el PIB del país en el mismo período (3%). Lo anterior significa que las emisiones de México pasaron de aproximadamente 270 a casi 450 millones de toneladas métricas. Estas cifras de alguna manera representan una importante relación entre el crecimiento económico y el deterioro ambiental pues, con base en el análisis anterior, México inició su proceso de industrialización en volúmenes relativamente altos a partir de su ingreso al GATT.

Si observamos las gráficas 7 y 8, se puede advertir la similitud que hay, en la evolución de la tendencia, en ambas variables. Resulta relevante indicar que en los dos gráficos el comportamiento recesivo (durante los períodos de crisis) fue muy parecido, mientras que en los años de repunte económico también se presentó tendencia positiva en la emisión de dióxido de carbono.

CONCLUSIÓN

Con base en los elementos analizados (teóricos y prácticos), se puede establecer que hay una estrecha relación entre el crecimiento económico y el deterioro ambiental, porque el primero depende de los recursos naturales para echar a andar el proceso productivo, mientras que el medio ambiente funge como captador de los residuos contaminantes inherentes al sistema de producción, dos actividades que degradan, de manera constante, la calidad del entorno natural.

Lo peligroso en esto es que no sólo la economía depende de la naturaleza para funcionar, sino que también los seres humanos necesitamos invariablemente de ella para sobrevivir. En este sentido, qué tanto valor tiene que el crecimiento económico ofrezca elevar los estándares de vida de los habitantes en materia de salud, educación, laboral y en el desarrollo personal, si el medio ambiente amenaza con grandes desastres naturales que ponen en riesgo todo lo ofrecido por el crecimiento económico. En esta subasta de ofrecimientos, ¿quién resulta más convincente? ¿A quién le entregaremos el más grande de los tesoros, es decir, la vida misma?

Algunas corrientes economistas son optimistas en cuanto que apuestan por la tecnología para hacer frente al deterioro ambiental, y es muy posible

que se alcancen logros. Sin embargo, es claro que la tecnología se innova en los países desarrollados y que el proceso de difusión entre los países requiere de tiempo. Además, aunque es evidente que la tecnología empleada en el proceso productivo de la actualidad es menos contaminante que en el pasado, aún generan daños al medio ambiente. Así mismo, la tecnología del futuro será mejor que la del presente. Entonces, de lo que se está hablando es de tiempo, que también requiere la naturaleza para recuperarse y renovarse; en este sentido, ¿qué tanto se puede esperar de esta propuesta?

Otra cosa que no contempla el modelo esta corriente economicista son los costos económicos de la innovación y el empleo de la tecnología limpia. ¿Quién los asumirá? Recordemos que el sistema económico capitalista (que rige en la actualidad) se basa en el crecimiento constante de la producción y el consumo, los cuales lo llevan a la obtención de ganancias económicas. Así, ¿cómo se podrá combinar la disminución de las ganancias monetarias (producto del empleo de medidas ecológicas) y el mantenimiento de la lógica capitalista? Según Wallerstein no hay salida favorable para el restablecimiento de la salud medioambiental dentro del sistema histórico existente.

Sin embargo, según se apreció en el trabajo, existen medidas propuestas dentro del Reporte Stern para hacerle frente al cambio climático (no es el único problema ambiental pero sí uno de los más apremiantes por la magnitud de su alcance). Éste propone asumir un costo equivalente al 1% del PIB para emplear medidas eficientes que logren reducir los niveles de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático y con ello los efectos adversos a la naturaleza y a la sociedad. De lo contrario, señala el Reporte, el no hacer nada (que es lo que en general ha venido ocurriendo) implicaría, a mediano y largo plazo, un costo de entre 5% y 20% del PIB. Evidentemen-

te para cualquier gobierno la primera opción es la más viable, pues se considera que el sistema económico puede seguir funcionando con esto.

El no tomar medidas ahora (que requiere el mínimo de gasto), las circunstancias obligarían, en un futuro no muy lejano, a realizarlo sin mayor opción (cuando los costos serán mayores), ya que ese sería el único camino para enfrentar los desastres naturales junto con sus consecuencias. En este sentido, es muy probable que llegado a este punto existirían las condiciones necesarias para que sin más el sistema capitalista colapse.

El análisis particular de México es la muestra real de que el camino hacia la industrialización viene acompañado

de deterioro ambiental. Desde que ambos países adoptaron un sistema económico que impulsó su industrialización, el crecimiento económico, con algunos altibajos, ha sido constante, mientras que su dificultad para mantener el bienestar del medio ambiente también ha aumentado.

La relación del crecimiento económico con el deterioro ambiental es tal, que la emisión de gases es directamente proporcional (aunque no idéntico) con el tamaño del aumento de la economía. Se destaca además el hecho de que, en la mayoría de los casos, en tiempos de recesión económica también se presenta recesión en la emisión de gases.

El mostrar el caso de México sirvió para ilustrar el comportamiento micro-

práctico-real de lo que en teoría se maneja. Sin embargo, es necesario señalar que, aunque se realizó un análisis por separado, el deterioro ambiental en algunos casos no es exclusivo de un país, pues tiene un impacto global. Es el caso de la deforestación de los bosques (que se les considera los pulmones del mundo) y la emisión de dióxido de carbono (gas generador del calentamiento global).

Como dato final sólo se puede agregar que, a medida que se agraven los problemas de contaminación y aumenten los niveles de gases de efecto invernadero, se pondrá en peligro la seguridad alimenticia, la comodidad, el bienestar y la salud tanto a nivel local como mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- AMPARO, M. (1988) *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México: Siglo XXI Editores.
- ARDITO-BARLETTA, N. (1973) "El sector industrial", en L. Solís (comp.) *La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución*. México: FCE.
- Banco Mundial (2002) *Globalización, crecimiento y pobreza*. Colombia: Alfaomega.
- BÁRCENA, I., P. IBARRA y M. ZUBIAGA (2000) *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- CAPALBO, L. (2000) "Desarrollo: del dominio material al dominio de las ilimitadas potencialidades humanas", en M. Acevedo et al. *El resignificado del desarrollo*. Buenos Aires: UNIDA.
- CARABIAS, J. (1989) "La política ecológica de la SEDUE", en J. Lechuga y Chávez (coord.) *Estandamiento económico y crisis social en México*. Tomo II. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- CÁRDENAS, E. (1990) *Historia económica de México*. México: FCE.
- CLAVIJO, F. y S. VALDIVIESO (1994) "La política industrial de México, 1988-1994", en F. Clavijo y J. Casar (comps.) *La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial*. México: FCE.
- COXHEAD, I. & S. JAYASURIYA (2003) *The Open Economy and The Environment: Development, Trade and Resources in Asia*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- El Informador* (25/02/08). "Tiene México reservas petroleras para 12 años: CEESP". Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/485120.html>.
- Energy Information Administration (2006) *International Energy Annual 2006*. Washington: Official Energy Statistics from the U.S. Government. Disponible en: http://www.eia.doe.gov/emeu/iea/Notes%20for%20Table%20H_1co2.html
- ESTY, C. (2001) *El reto ambiental de la Organización Mundial del Comercio*. Barcelona: Gedisa.
- FAO (2005) "Tablas mundiales de la evaluación de los recursos forestales mundiales". Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/site/fra2005/es/>.
- FIELD, B. y M. FIELD (2003) *Economía ambiental*. España: McGraw-Hill.
- FLORES, A. (1998) *Proteccionismo versus libre cambio. La economía política de la protección comercial en México: 1970-1994*. México: FCE.
- FLORES, E. (1973) "La significación de los cambios del uso de la tierra en el desarrollo económico de México", en L. Solís (comp.) *La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución*. México: FCE.
- GARZA, V. (1996) *Historia y ambiente*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Disponible en: <http://www2.uacj.mx/publicaciones/sf/num5/historia.html>
- GILPIN, A. (2003) *Economía ambiental: un análisis crítico*. México: Alfaomega.
- GILPIN, R. (1990) *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University.
- GORE, A. (2007) *Una verdad incómoda*. Barcelona: Gedisa.
- GUTIÉRREZ, N. (1999) "El alcance y los límites de la legislación mexicana en materia ambiental". *Borderline*. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/borderlines/spanish/1999/bl61esp/bl61leg.html>
- HUSSEN, A. (2004) *Principles of Environmental Economics*. Nueva York: Routledge.
- International Monetary Fund (2005) *International Financial Statistic*. Washington: IMF.
- (2008) *International Financial Statistic*. Washington: IMF.

- KAUL, I., I. GRUNBERG y M. STERN (2000) "Definición de bienes públicos mundiales", en I. Kaul, I. Grunberg y M. Stern (eds.) *Bienes públicos mundiales: la cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford.
- LEZAMA, J. (2001) *El medio ambiente hoy, temas cruciales del debate contemporáneo*. México: El Colegio de México.
- LUDEVID, M. (1999) *Cambio global en el medio ambiente*. México: Alfaomega, Grupo Editor.
- LUSTIG, N. (1992) *Mexico, The remaking of an economy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan (2008) "La crisis económica vista desde la economía ecológica. Deuda ecológica". Disponible en: [/www.deudaecologica.org/Noticias/JOAN-MARTINEZ-ALIER-La-crisis-economica](http://www.deudaecologica.org/Noticias/JOAN-MARTINEZ-ALIER-La-crisis-economica)
- MORENO, P. (1990) *México: exportaciones de manufacturas y capitales 1970-1988*. México: Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM.
- ORTIZ, A. (1990) *Introducción al comercio exterior de México*. México: Editorial Nuestro Tiempo, segunda edición.
- PEMEX, *Anuario Estadístico 1988*, consultado en: http://www.pemex.com/files/content/anuario_1988.pdf
- *Anuario Estadístico 2008*, consultado en: http://www.ri.pemex.com/files/content/2_AE_08_portada.pdf
- PÉREZ, A. y I. SIERRA (2004) "Relaciones étnicas y desarrollo económico en Malasia", en *Política y Cultura*, núm. 21, UNAM, México. Consultado en: <http://scielo.unam.mx/pdf/polcul/n21/n21a09.pdf>.
- PNUD (2008) *Índice de desarrollo humano 2007-2008*. Estados Unidos: Naciones Unidas. Consultado en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf.
- SAMUELSON, P. y W. NORDHAUS (2002) *Economía*. Madrid: McGraw Hill.
- SARTORI, G. (1994) "Compare Why and How in Comparing Nations: Concepts, Strategies Substance", en M. Doga y A. Kazanei (eds.) Oxford: Backwell, Oxford UK & Cambridge.
- Secretaría de Economía (2009) *Minería mexicana: reporte de coyuntura*. Consultado en: <http://www.economia-dgm.gob.mx/dgpm/estadisticas/Informe.pdf>
- SOLÍS, L. (1973) *La economía mexicana I. análisis por sectores y distribución*. México: FCE.
- STERN, N. (2006) *Stern Review: The Economic of Climate Change*. Consultado en línea en: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.
- The World Bank (2006) *World Development Indicator*. Washington: The World Bank.
- (2009) *Prospects for the Global Economy: Regional forecast detail*. Disponible en: [ECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTS/0,,contentMDK:20665990~pagePK:2904583~piPK:2904598~theSitePK:612501,00.html](http://ecprospects/extgblprospects/0,,contentMDK:20665990~pagePK:2904583~piPK:2904598~theSitePK:612501,00.html)
- TREJO, S. (1973) "Los patrones del crecimiento industrial y la sustitución de importaciones en México", en L. Solís (comp.) *La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- UNEP (2003) *Global Environment Outlook*, consultado en: <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/086.htm>
- URANGA, A. (2006) "Medio ambiente y energía renovable: una perspectiva compleja", en G. Arroyo (coord.) *La dinámica mundial del siglo XXI, revoluciones, procesos, agentes y transformaciones*. México: Cenzontle.
- VILLA A. y J. SÁNCHEZ (2007) *Memoria cronológica de la regulación industrial directa en materia de contaminación ambiental*. México: Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT. Consultado en: <http://www.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/276/regind.html>.
- VINCENT, J. & R. Mohamed (1997) *Environment and Development in a Resource-Rich Economy, Malaysia under the New Economic Policy*. Boston: Harvard University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1988) *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI Editores.
- (1998) "Ecología y costes de producción capitalistas: no hay salida", en *Revista Iniciativa Socialista*, núm. 50, Universidad de California. Consultado en: <http://www.inisoc.org/ecologia.htm>.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

EMPRESARIOS Y CAMBIO POLÍTICO EN JALISCO

¿Un empresario, por el hecho de serlo, está vetado para aspirar a un cargo público?, ¿quién lo dice?¹

ALBERTO
ARELLANO RÍOS*

¿Qué mecanismos de interacción fueron remplazados entre los empresarios y el régimen político de Jalisco en el proceso de cambio político? ¿Y cuáles se erigieron? Estas son las dos preguntas que articulan el presente ensayo.

Para responderlas este texto se estructura en cuatro apartados. En el primero esbozamos el cambio político en México en tanto modelo de teórico y de análisis social. En el segundo hacemos someramente una revisión del tipo de relaciones que los empresarios establecieron con el Estado mexicano en el siglo XX. En el tercero especificamos las relaciones que establecieron los empresarios jaliscienses con los gobiernos de Jalisco en el marco de un proceso de cambio político local, mientras que en el último damos cuenta de los mecanismos establecidos desde la década de 1990 en el régimen político local.

¿CÓMO SE ENTENDIÓ O ANALIZÓ EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO?

Sin pretender hacer un exhaustivo estado del arte de la bibliografía escrita sobre el cambio político en nuestro país, diríamos que hay dos grandes

En este ensayo se reflexiona la relación que hay entre los empresarios y el régimen político desde una experiencia regional: Jalisco. El periodo temporal de estudio abarca los años de 1989 a 2008, y en él se traza la interacción y los mecanismos que los empresarios locales tuvieron con los gobiernos del PRI y el PAN en un contexto de cambio político.

Palabras clave: empresarios, cambio político, interacción política

Businessmen and political change in Jalisco

In this testthere is thought over the relation that exists between the businessmen and the political regime from a regional experience: Jalisco. The temporary period of study includes the years from 1989 to 2008, and in him there are planned the interaction and the mechanisms that the local businessmen had with the governments of the PRI and the PAN in a context of political change.

Key words: businessmen, political change, political interaction
Empresarios y cambio político en Jalisco

posturas o formas de explicación: una de ellas está ligada a las cuestiones político-electorales y la otra se encuentra vinculada a estudios políticos que intentan observar cómo se ligan algunos procesos sociales y económicos con la apertura del régimen político en las tres últimas décadas del siglo XX.

Sobre la primera habría que decir que el cambio político se entendió en el concepto de la *transición*. Este enfoque, por llamarlo de otro modo, sostiene que se pasó de un sistema autoritario mayoritario hacia una democracia consensual, tal y como lo ca-

lificó en su momento Alonso Lujambio (2000: 31).

Cabe decir que el concepto de transición aún lo seguían usando los politólogos, ya fuera sosteniéndolo abiertamente o bien o velándolo con el concepto de la consolidación democrática. Al respecto, el caso mexicano no siguió el proceso que este esquema de análisis político proyectaba. Nuestro país no se dirigió en la lineal secuencial que los procesos transicionales anunciaban, fue así que después de la instauración democrática no llegó el profundo proceso de consolida-

* Profesor investigador de El Colegio de Jalisco. Correos electrónicos: aarellano@coljal.edu.mx y betoarellano14@hotmail.com

¹ Arturo Márquez, vicepresidente de Confederación de Cámaras Industriales (Concamín), *Público*, Guadalajara, 18 de julio de 2001.

ción democrática que se esperaba (cfr. Cansino, 2005: 27-45).

Nosotros somos de la idea que los modelos transicionales, y una parte de los de consolidación democrática, se han agotado para comprender y analizar la realidad política. Compartimos la idea básica de que el cambio político fue un proceso de la periferia hacia el centro, que fue un movimiento que inició en los municipios hasta llegar a la Presidencia de la República, no sin antes pasar por las entidades federativas, los poderes legislativos locales y federales, pero en el que una vez lograda la posibilidad real de la alternancia partidista el cambio político se estancó.

La segunda posición en el estudio del cambio político sostiene que el cambio en el sistema político tuvo dos pilares en los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) marcó la pauta y los ritmos al considerar la presión interna y externa. Por un lado, impulsando la apertura económica y comercial que se concretó en las llamadas reformas neoliberales. Éstas fueron un intento de modernización para el país, y con ellas el régimen pretendió legitimarse después de haberse agotado el modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Y, por el otro lado, tenemos que en el país se suscitaron presiones internas para lograr un proceso de apertura política, el cual fue lento y tortuoso. Aunque selectivo al principio éste se profundizó en la década de 1990.

A estos procesos generales suscitados desde el centro, confluyeron otros de tipo regional en donde las élites locales con intereses agro-exportadores, y teniendo como brazo político al PAN (Partido Acción Nacional), comenzaron a movilizarse y enfrentar al régimen priista. Estos procesos regionalistas o de rebelión de las élites, como en su momento los llamó Soledad Loaeza, fueron los orquestadores del contexto social y político que envolvió o estuvo detrás de los triunfos

de la entonces llamada oposición en México (Loaeza, 2001: 363-380).

Sin embargo, lo que cuestionamos es que una vez lograda la democracia electoral el cambio político se ha estancado. No seguimos la ruta y el sentido que los modelos politológicos de la transición nos señalaron. Es más, en el año 2006 nos colocamos en la situación en que el conflicto electoral retornó y puso al país al borde de una confrontación social (Aziz, 2007: 13-54). Lo desconcertante fue que en el proceso electoral no se superó lo que subyace en las fuerzas políticas mexicanas: un problema de prácticas que son todo, menos democráticas. La realidad sociológica le demostró a la ingeniería institucional que aún con complejas reglas están ausentes los requerimientos mínimos de la democracia política. Esto pese a que de nueva cuenta los partidos reformaron y adecuaron nuestro complejo sistema electoral.

¿Qué se desprende de lo expuesto hasta el momento? Una vez más, que el rumbo que habrán de tomar los procesos sociales es difícil de prever en el momento y éstos se hacen en el trayecto, por un lado; y por el otro que el conflicto entre las fuerzas políticas evidencia que éste se determina en función de lo que está en juego y del lugar que ocupan en él.² Siendo así, el problema de nuestro campo político es que éste se ha reducido al monopolio compartido de los partidos políticos (Guillén, 2005: 389-403), y que de vez en cuando expresa las demandas de algunos grupos de interés.

Dicho esto, en las siguientes líneas no pretendemos agotar el análisis de una imagen colectiva que se ha apoderado en la sociedad mexicana, la cual señala que los partidos políticos tie-

nen estancado el proceso de democratización; ni tampoco la idea de que los empresarios a raíz del proceso electoral de 2006, y aun cuando los partidos legislaron para limitar su participación, dan muestra de su enorme influencia en los procesos políticos.

Con base en lo anterior, la intención de este ensayo es exponer desde una experiencia regional cómo se llegó a la situación en la que los empresarios abierta y públicamente son actores relevantes en algunos procesos políticos, sociales y económicos, así como de las políticas que se formulan en torno. Siendo esto muy complejo, limitamos nuestra observación al fenómeno a Jalisco en el lapso de 1989 al 2008 para analizar la actuación y desenvolvimiento de la llamada Iniciativa Privada. Pero antes haremos una revisión general de la forma en cómo han interactuado los empresarios y el Estado mexicano.

LOS EMPRESARIOS Y ESTADO MEXICANO: ENTRE EL COLABORACIONISMO Y LA CONFRONTACIÓN

Los gobiernos posrevolucionarios del Estado mexicano tuvieron como elemento legitimador el haberse declarado los herederos de la Revolución Mexicana de 1910. Para ello intentaron concretizar muchos de los anhelos que dieron origen al movimiento armado y se plasmaron en la Constitución de 1917. Además, el discurso nacionalista y una serie de políticas económicas y sociales con fuerte intervención estatal provocó que el régimen revolucionario contara con una amplia base social y apoyo popular. En contraparte, diversos grupos expresaron resistencia, desprecio y hasta en

► ² Siguiendo al sociólogo francés Pierre Bourdieu (1982), el campo político-electoral es un espacio de lucha en el que los contrincantes existen y se desenvuelven en función de sus oponentes y de las reglas que subyacen en él. Lo que está en disputa es además de los cargos es un capital simbólico que radica en el peso político o reconocimiento social.

ciertos momentos la confrontación al régimen.

La conformación de lo que sería el Estado mexicano de tipo presidencialista y corporativo le significó al sector empresarial en el discurso un ente estatizante y populista que impedía el desarrollo individual. Sin embargo, la experiencia histórica nos dice que los empresarios reconocieron al régimen emanado de la revolución en tanto participaban ventajosamente de él. Esto fue así porque el Estado mexicano creó a la clase empresarial, y aunque a la distancia pareciera que ésta se emancipó, nadie puede negar que en los orígenes de los actuales grupos empresariales, el régimen revolucionario fuera quien los incentivó y los fortaleció. Quien mejor expone las condiciones por las que esto fue posible es el sociólogo mexicano Arnaldo Córdova (1987: 9) en las siguientes palabras:

el Estado se convierte a partir de un cierto momento en el principal promotor, si no es que en el único, del desarrollo social, debido, sobre todo, a la enorme dispersión de los factores productivos y a la debilidad de las relaciones económicas modernas.

Y aunque los empresarios y el Estado mexicano tuvieron diferencias políticas en el transcurso del siglo XX, en los años de mayor fortaleza del régimen priísta éstas fueron de enorme colaboración y cercanía política. Las diferencias en el plano ideológico se intensificaron cuando el régimen trató de cooptarlos por medio de la Ley de Cámaras. Esto provocó que los empresarios trataran escapar de su manipulación, pero en buena parte de la historia tuvieron una posición ambigua entre el colaboracionismo y la confrontación (Story, 1990). En ese entorno, los empresarios supieron crear mecanismos de organización para combatir la injerencia e intromisión del Estado, pero al mismo tiempo se integraban o alienaban a las políticas económicas del ré-

gimen revolucionario. Nacieron así, en diferentes épocas y con diferentes cometidos, organizaciones empresariales como la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Confederación Obrero Patronal de la República Mexicana (Coparmex), o la Cámara Nacional de Industria de Transformación (Canacintra).

De esta forma, las organizaciones empresariales empezaron a erigir un conjunto de compañías o empresas relacionadas entre sí por el capital y la rama económica para defender sus intereses frente al Estado. La Canaco se creó en 1917 y la Cancintra en 1942, como consecuencia de lo estipulado en la Ley de Cámaras de 1941. Dicha ley estableció como mandato que la Cancintra se constituyera como órgano de consulta del Estado para el diseño de las políticas en la materia.

En tanto, las pretensiones de dominación que el régimen priísta tuvo hacia los empresarios se concretizaron cuando, por medio de la ya mencionada ley de 1941, les prohibió abiertamente hacer política. También el Estado determinó que la afiliación a dichas organización dejaba de ser voluntaria y poseyó el poder para determinar a cuál cámara debería unirse cada una de las empresas (Cordero *et al.*, 1983: 118). De esta forma, la dominación del régimen priísta se manifestó en el momento en que él era quien aprobaba la organización, la estructura, constitución y estatutos de las organizaciones empresariales, así como de la vigilancia que tenía de las discusiones, decisiones y acciones que en las corporaciones empresariales se llevaban a cabo, puesto que a cada una de las reuniones de consejo acudía un representante gubernamental.

Pero la Coparmex fue la organización empresarial que se creó única y exclusivamente por iniciativa empresarial en 1929. Lo decidieron con base en una interpretación de la Carta Magna como un sindicato patronal para hacer frente al fuerte contenido sindical del artículo 123.

Empero a lo que se pudiera pensar en los años de mayor apogeo del gobierno revolucionario los conflictos entre el Estado y los empresarios fueron mínimos, y al contrario fueron de mayor colaboración. Esta situación cambió radicalmente en la década de 1980. Los conflictos entre ambos se intensificaron cuando algunos gobiernos priístas manifestaron claramente una actitud anti-empresarial, o bien por los corroídos mecanismos de interacción previamente establecidos. Estos frentes abrirán el paso a uno de los procesos de confrontación política desde donde se presionará a los gobiernos revolucionarios para que se diera mayor apertura política.

¿Pero qué tipo de relaciones han tenido los empresarios y el Estado mexicano en la historia de la segunda mitad del siglo XX? La respuesta nos la da Francisco Valdés (1995: 241) cuando nos dice que dicha relación subsistió porque fue más un proceso de negociación de intereses de ida y vuelta. Esto se debió a que los empresarios contaron con amplios márgenes de autonomía frente al régimen priísta en tanto estaban excluidos formalmente del partido oficial. El empresariado, al no ser parte del partido hegemónico, como lo fueron los sectores campesino, trabajador y popular, logró escapar de la disciplina partidista. Lo anterior causó que sus decisiones y su desenvolvimiento frente al gobierno, y en los márgenes que el sistema político imponía, pudieran transitar al establecimiento de mayores y nuevas relaciones más allá de lo estatal. Establecieron con diversos actores y sectores de la economía y la sociedad.

Sus vínculos con la sociedad se cimentaron porque una de las claves para que esto fuera así de debió a que lucharon y cuestionaron a los gobiernos en turno. Esto fue posible, y tomando en cuenta lo dicho por Jorge Regalado (2001), porque las organizaciones empresariales hicieron suya la representación de la sociedad y en su nombre

suscribieron acuerdos, programas, pactos, planes y políticas públicas. La relación política que los empresarios le plantearon al Estado parte de una visión de *liberalismo económico-conservador*. Esto es así porque los empresarios respetan y enarbolan a la propiedad privada y de allí se deriva su visión y acción modernizadora. Reconocieron públicamente valores como la libertad, la democracia y la soberanía popular, éstos fueron los componentes de la plataforma de defensa contra el Estado y en los que se sustentó la ideología para combatir al régimen revolucionario.

No obstante, la situación que les permitió mayor activismo arena pública fue que los mismos empresarios, siguiendo a Valdés Ugalde (1995: 251), transitaron de corporaciones a organizaciones empresariales. Este cambio les permitió presentarse como un actor político que exigía derechos plenos, lo que devino en un mayor activismo y la puesta en práctica de nuevas formas de hacer política desde el empresariado. El empresariado consolidó de esta forma su autonomía frente al Estado y pudieron gestionar sus intereses en condiciones de mayor equidad. También fue gracias a la expansión de su voluntad política para ensanchar su presencia en la sociedad y del lugar que ocupaban en el régimen político.

Es necesario señalar que en las organizaciones empresariales hay diferencias organizativas y de estilo de conducirse. La que más notoriedad y activismo político tiene es, quizá, la Coparmex. Tanto que muchos han calificado su forma de conducirse como el *Estilo Coparmex* cuya característica central es la *rudeza empresarial* (Ai Camp, 1990: 159).

Este organismo cúpula se diferencia de las demás organizaciones semi-oficiales, como la Canaco o la Canacindra, porque realiza la mayor presión política y porque no estaba ligada al reconocimiento oficial que el Estado debe hacer según lo manda la Ley de Cámaras. Reiteramos que los empresarios no

son un grupo homogéneo, pero hay algo en común que nos permite tenerlos una visión de conjunto. Primero, ellos limitan en su discurso la función del Estado a asumir un papel de complementariedad en la creación de la riqueza (Cordero *et al.*, 1983: 72). Desde esta *idea-base*, los organismos empresariales se conciben como organizaciones-clase encaminadas a cumplir con la función de defender el interés general en la medida que no afecten la actividad de los particulares. Siendo más enfáticos, su actitud frente al Estado se podría comprender en cuatro puntos:

1. Su participación activa y directa en el sistema político tiene como fin vetar toda decisión populista y estatizante que pretendan desarrollar los dirigentes políticos y su burocracia.
2. Tienen como intención política intervenir abiertamente en todos los ámbitos de las actividades cívicas, educativas y culturales de México.
3. La presión que realizan intenta por todos los medios posibles hacer que las direcciones políticas y públicas las tomen considerando su visión, y
4. Tienen como propósito fortalecer el conjunto de las organizaciones empresariales y elaborar un proyecto común de mediano y largo plazo.

Nos encontramos después de un profundo proceso de apertura política en el momento en que el sector empresarial fue un claro protagonistas del cambio político. Pero aún así, ni las mismas organizaciones empresariales se escapan a las contradicciones que les proporcionan la pluralización política. Por un lado, la democracia política les ha permitido expresarse, mantener y cambiar diferentes mecanismos de interacción. Por el otro, al mismo tiempo que impulsan en el discurso el cambio, lo detienen en función de sus intereses y de un proyecto político claramente delineado. Quien

mejor expresa la situación es Adrián Acosta (2004: 18) cuando, como articulista y en un proceso coyuntural, escribió lo siguiente:

Las organizaciones empresariales, las mimadas por el gobierno de la revolución y por el gobierno del cambio, hoy están nutridas de la anti-política y del anti-estatismo más feroz y rudimentario que se fue incubando poco a poco desde los tiempos de la demolición del milagro mexicano para declarar abiertamente que la política es una lata y el gobierno una carga.

Pero ¿cómo fueron las relaciones entre los empresarios y el régimen político en Jalisco? es la interrogante que ahora vamos a tratar de contestar.

LOS EMPRESARIOS Y EL PODER POLÍTICO EN JALISCO

Una de las claves para entender la relación entre el empresariado con el poder político, al menos en Jalisco, se explica por la influencia y el peso que tienen las autoridades eclesiásticas (Sánchez Susarrey, 1989: 74). Esto es posible gracias a las costumbres y valores que el empresariado local tapatío comparte con la jerarquía católica. Con ello contribuyen a la conformación de un bloque histórico que se opone a ideas liberacionistas en materia de la educación sexual, a programas gubernamentales o cambios en la legislación que vayan contra el concepto tradicional de familia (Ramos, 1992). Estas posiciones ideológicas son las que median o hacen converger al empresariado, la jerarquía católica y los gobiernos de Jalisco.

Durante buena parte del siglo XX el cardenal José Garibi Rivera fue quien sancionó el pacto de relaciones que los empresarios tapatíos construyeron con los gobiernos del PRI. Esta función la asumió el cardenal Juan Sandoval durante los gobiernos panistas. En ambos casos el empresariado tapatío se

acomoda a la situación y respeta el orden social. Sin embargo, el empresariado tapatío no estuvo ajeno a la confrontación con los gobiernos priistas de Jalisco, pero tales diferencias no traspasaron la hostilidad ideológica o cultural.³ Los desacuerdos entre ambos no trascendieron más allá porque lo que los une siguió intacto. El empresariado tapatío, la jerarquía católica y los gobiernos de Jalisco, ya fueran del PRI o del PAN, mantenían lazos y relaciones de tipo endogámico.

Para que las relaciones fueran funcionales en el sistema político local, la discreción y la privacidad jugaron un papel fundamental. Dicho en palabras más llanas, mientras los gobiernos y actores del PRI se presentaban e izaban un discurso liberal, anticlerical y nacionalista tras las bambalinas del espacio público, éstos concretaban acuerdos con los sectores más conservadores del país (Alba y Kruijt, 1988: 251). Esta situación cambió con los gobiernos del PAN.

Por otro lado, los empresarios de Jalisco se caracterizan por implementar formas simples, autoritarias y paternalistas en sus relaciones de producción y organizativas de sus empresas. María Elena de la Paz Hernández (2002: 132) nos dice que en ellos no hay la racionalidad capitalista, ni el espíritu emprendedor que en el empresariado regiomontano hay, por ejemplo. Los empresarios tapatíos son conservadores y prudentes en sus negocios, pues se localizan en una amplia gama de actividades productivas a corto plazo que les brinden seguridad o bien no sean riesgosas. Esto explica el hecho de que los empresarios de Jalisco no sobresalgan en las ramas industriales, pero sí en las comerciales, de bienes raíces, en la construcción o la hotelería. Siendo categórica, nos dice que el empresariado tapatío tiene ganado el calificativo de ser una *burguesía rentista* a la vieja usanza mercantilista de la Colonia.

Estas explicaciones nos llevan a señalar que los empresarios tapatíos se

desenvuelven en el sistema político local como si estuvieran en una gran familia. Al concebirlo como tal, los empresarios cumplen los roles y las funciones que les designa ésta. Una idea expresada en otros términos que los empresarios se articulan no sólo como una clase social, sino que aprovechan sus vinculaciones con la estructura de poder que en muchos casos son de tipo familiar (Alba y González, 1989: 381-394).⁴

Pero aun así las relaciones entre los empresarios y los gobiernos de Jalisco no estuvieron exentas de tensiones políticas con el régimen revolucionario en Jalisco. La diferencia de otras regiones del país es que los empresarios tapatíos se rebelaron contra el centro y el gobierno priista de la entidad hasta la década de 1990, y no en la década pasada, como sucedió en el norte del país (Guillén, 2005: 380-403). La rebelión de esta élite, siguiendo a Soledad Loaeza (2001: 363-383), se debió a que en Jalisco se conformó un

entorno de descomposición del régimen político en tanto éste se alejó de la sociedad. Al no tener el consenso y el apoyo total como antes lo tuvo, las altas clases sociales y económicas confluyeron con otros sectores de la sociedad para demandar mayor apertura política. Inició así el cambio político en Jalisco.⁵

Las anteriores *instituciones bisagra* del siglo XX: el Banco Refaccionario de Jalisco, el Consejo de Colaboración Municipal y la vicepresidencia en el Ayuntamiento de Guadalajara ya no satisfacían a un empresariado cada vez más demandante de apertura política.⁶ Ante esta situación de cambio político, los últimos gobiernos del PRI y del PAN se dieron a la tarea de abrir o crearle más espacios en las instituciones del régimen político.

No obstante, antes de indicar en qué o cuáles fueron los mecanismos y espacios de interacción conviene ilustrar brevemente el proceso de cambio político que inició para nosotros en

► ³ La historia regional, después de la década de 1940, está marcada por el enfrentamiento de dos visiones que devienen del siglo XIX, las cuales se concretizan en dos culturas políticas antagónicas: la religiosa y la anticlerical. El escenario principal de lucha entre ambas culturas políticas se dio en el ámbito universitario que originó la creación de la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad del Valle de Atemajac, la Universidad Panamericana, entre otras universidades privadas.

⁴ Carlos Alba y Fernando González plantean que la organización étnica y endogámica, más que el agrupamiento formal en cámaras industriales, le otorgan a las relaciones de los empresarios con el gobierno de Jalisco, peculiaridades más allá de la idea de clase económica. Esto explica con mayor precisión su convivencia cercana con el poder político. Se conforma más una élite (político, económica y religiosa) con características muy bien definidas (Alba y González, 1989: 381-386).

⁵ Sobre el cambio político en Jalisco véase Alonso, 2007: 73-108; 2006 y 1995; Ceja, 2007: 32-3-43; Acosta, 2004: 53-78; Romero, 2004: 65-81; Hurtado y Valdez, 2003; Romero, 2001; Ramírez y Regalado, 2000; Gómez, 1997.

⁶ El Banco Refaccionario de Jalisco fue creado en 1930 por iniciativa del gobernador de Jalisco, y fue una institución mixta que buscó conjugar capital estatal con privado para conceder créditos a la industria local. El Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara se creó en 1943 y también se concibió como una institución mixta y espacio de negociación para obtener y designar las concesiones. Finalmente, la figura de la vicepresidencia fue creada a mediados de 1940, y en el caso del Ayuntamiento de Guadalajara éste espacio sirvió para incluirlos al sector empresarial. La regla no-escrita decía que el vicepresidente debía ser un empresario (véase Alba y González, 1989: 387-388).

1989, se intensificó en 1995 y 1997 y se estancó posteriormente. Para fines expositivos dividimos nuestro espacio temporal (1989-2008) en administraciones estatales vinculadas al gobernador en turno, siendo éstos: Guillermo Cosío, Carlos Rivera, Alberto Cárdenas, Francisco Ramírez y Emilio González.

Los conflictos con los gobiernos del PRI

En el gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri se expresó lo más acabado del régimen priísta. En un inicio su administración contó con el consenso y la unidad de los intereses de los grupos locales económicos y políticos, así como de la aceptación popular, pero después, su forma de hacer y ejercer el poder lo llevó a la expresión más acabada del autoritarismo (Ramírez y Regalado, 1995: 28). La corrupción, el nepotismo y el enriquecimiento de Cosío y sus hijos, fueron a decir de varios actores y sectores, lo que trastocó el apoyo que antes había recibido de los grupos locales de poder.⁷

El conflicto del gobierno de Guillermo Cosío con un grupo de empresarios inició cuando éste desapareció el Comité de Adquisiciones. La disipación de este organismo le permitió amplios márgenes de discrecionalidad y como consecuencia, y a decir de una percepción muy generalizada en la opinión pública, muchas de las compras se hicieron por recomendación suya sin las licitaciones y los concursos que para la obra pública la ley exigía. Pero los conflictos con la mayoría de los empresarios tapatíos se dieron cuando entre ellos hubo una especie de consentimiento y la mayoría no pudo obtener algún beneficio del Estado. También cuando éste trató de intervenir en la vida interna de las organizaciones empresariales o bien designar la gente que encabezaría algunos de sus proyectos.⁸

En síntesis, la intromisión Cosío Vidaurri en la vida interna de los organismos patronales y en los procesos

electorales provocó en los empresarios de Jalisco un fuerte rechazo a la forma en como éste se conducía (Regalado, 1998: 53). Pero además, el sentimiento de inseguridad y zozobra que en la sociedad jalisciense se vivía hizo que los empresarios hicieran suyos los reclamos de seguridad pública que terminaron por tensar aún más las relaciones con el gobernador. Un tirón público entre ambos se suscitó cuando en febrero de 1992, el Consejo Coordinador Empresarial de Jalisco, la Canaco-Guadalajara, la Canacinfra-Jalisco, el Consejo Nacional de Comercio Exterior de Occidente y el Centro Bancario de Guadalajara publicaron un desplegado en donde expresaron su preocupación

por el incremento de la inseguridad en Jalisco.⁹

Las diferencias entre ambos se acentuaron cuando días después de publicado el desplegado, aconteció el asesinato de Ivette Roux Salomón, una joven de los estratos sociales altos de Jalisco, que generó una reacción colectiva y crítica social hacia las autoridades gubernamentales (Regalado, 1998: 54).

Fue tanta la conmoción que la indignación de las altas clases sociales llegó a la calle. El 4 de marzo de 1992 por las calles de Guadalajara un contingente de 2 mil 760 personas marchó silenciosamente. Las Madres Unidas Contra la Violencia, conocidas desde ese

► ⁷ Según el periodista Felipe Cobián la familia Cosío tenía *jugosos* negocios turísticos (Coco Club Vallarta, Coco Club Moranda y Club Maeva). Éstos tenía como cabeza visible al ingeniero Arturo Altamirano Shehab del Grupo Alta, compadre de Guillermo Cosío Vidaurri y también relacionado con Enrique Dau Flores en el momento de ser alcalde electo de Guadalajara. Además, su hijo Salvador Cosío, sin contar con los requisitos que la *Ley del Notariado* fue designado como tal por el fugaz gobernador interino Francisco Rodríguez Gómez. De este modo no tenía sentido entonces vender servicios o bienes al gobierno según las reglas del mercado, pues lo que contaba era la venia del gobernador. Las relaciones de compadrazgo y de amistad que se tuvieran con el gobernador eran razones suficientes para asegurar los beneficios de intercambio del sector privado con el poder político. Véase Felipe Cobián, "En la costa de Jalisco, grandes negocios hoteleros a la sombra de Cosío Vidaurri", *Proceso*, México, núm. 798, 17 de febrero, pp. 26-29.

⁸ Dos ejemplos de ello son los siguientes: uno fue en lo concerniente a la designación del presidente del patronato de la Expo Guadalajara. Guillermo Cosío Vidaurri propuso como candidato a Aurelio López Rocha, y al no lograrlo retiró la participación del Gobierno de Jalisco en dicho patronato; el otro fue la diferencia pública que hizo la Canacinfra-Jalisco y el Consejo Coordinador Empresarial de Jalisco por los altos costos que se tendrían en la construcción la presa de El Purgatorio. Esta presa a su vez formaba parte de un sistema de abastecimiento de agua potable para la Zona Metropolitana de Guadalajara conocido como La Zurda. Véase *Proceso*, 17 de febrero de 1992, *passim*.

⁹ Aun cuando pidieron respetuosamente al gobernador que combatiera la inseguridad, el desplegado había evidenciado y hecho pública, por primera vez, las diferencias entre el Gobierno de Jalisco y la cúpula empresarial. El desplegado, entre otras cosas, planteaba lo siguiente: "Respetuosamente le solicitamos, se tomen las medidas que correspondan a los organismos responsables de la seguridad pública en nuestro Estado y convoque a las diversas instituciones representativas de nuestra comunidad para que juntos, gobiernos y particulares, aportemos nuestro compromiso para resolver con decisión este problema". El desplegado apareció en el periódico *El Occidental* el 12 de febrero de 1992 que, aunque respetuoso, con el tiempo se interpretó como un mensaje fuerte y duro que rompió la aparente buena relación que tenían las autoridades y el sector privado.

momento como Mujeres de Negro, realizaron una insólita movilización social, pues quienes esta vez lo hacían eran mujeres pertenecientes a las élites tapatías.¹⁰ Dos días después de la marcha, Guillermo Cosío recibió una comisión de las mujeres de negro pero sus respuestas fueron muy triviales. Después siguió otro desplegado en el que diversas organizaciones civiles, vecinales y deportivas vinculadas al PRI, y aceptando un entorno de inseguridad pública, respaldaban las acciones del gobierno del Estado y de los ayuntamientos de la zona conurbada.¹¹

Este fue el entorno social y político previo al 19 de marzo de 1992, día en que Guillermo Cosío debió presentar su tercer informe de gobierno. Así lo hizo pero fue con más pena que gloria. El gobernador cosechó lo que sus desaciertos políticos ocasionaron. Pero los azares del destino, o más bien la negligencia gubernamental, llevó a que las explosiones del 22 de abril de abril, como triste colofón, hartaron de su gobierno a la sociedad civil, los partidos políticos, grupos empresariales y la Iglesia.

Ante esta grave crisis social, el sistema político mexicano le recordó a Guillermo Cosío que cuando un ejecutivo estatal no era funcional a los intereses del Presidente de la República o su estancia política creaba más problemas de los que resolvía, éste tenía que ser removido del cargo. Y así sucedió, Guillermo Cosío presentó su licencia al cargo y fue condenado al ostracismo con una embajada en Guatemala.¹²

El interinato, y la posterior sustitución de Guillermo Cosío, pedía un hombre ampliamente conocedor de los recovecos de la forma de hacer política en el sistema político. El elegido fue Carlos Rivera Aceves. Su designación evidenció claramente las prácticas políticas de entonces; por un lado, el ritual y el estigma de las designaciones o vistos buenos desde el centro del país sobre quiénes habrían de gobernar una entidad federativa; y por el otro, la salida formal por medio de la desaparición

de poderes o la solicitud de licencia del Gobernador que era incómodo. Conforme a las reglas no escritas del sistema Carlos Rivera tomó posesión del cargo y tuvo como misión buscar salidas a los conflictos que había en la entidad.¹³

Carlos Rivera concentró sus acciones en mantener el orden político pero varios hechos contrariaron esta intención y marcaron su gobierno. A pocos días de entrar en funciones se dio el violento desalojo de los damnificados del 22 de abril de la Plaza de Armas (1 de junio de 1992). Pero lo más grave

fue que cuando se encontraba en el proceso de reconciliación con los grupos locales, aconteció el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en el Aeropuerto Internacional de Guadalajara. Esto hecho dinamitó cualquier intento de pacto con los grupos políticos y económicos en pro de la estabilidad. El magnicidio ocasionó una severa crisis en la que incluso amplios sectores de la sociedad exigían la intervención del Ejército. Consideraban que el grave entorno de inseguridad que se vivía en Jalisco constituía un problema de seguridad nacional.¹⁴

► ¹⁰ Las esposas de los hombres que se codeaban con el poder político esta vez se movilizaban. Como dijo la prensa en su momento, las mujeres de la clase alta dejaron las reuniones sociales y salieron a la calle a exigir al gobierno del Estado que disminuyera la inseguridad pública. Señoras guapas, elegantes, bien vestidas, portaron cartelones con las leyendas “Basta ya”, “Basta la violencia”, “Basta de crímenes”. Se dirigieron del Parque Revolución al Palacio de Gobierno. Los apellidos Covarrubias, Agnesi, Ascencio, Álvarez Bermejillo, García Arce, Quiñónez, Fernández del Valle, Plascencia, Martín del Campo, González Luna, Leaño, Camarena, entre otros, formaron parte de la marcha. Los círculos oficiales le atribuyeron la organización de la marcha al DHIAC (Desarrollo Humano Integral, A. C.) y al PAN. El gobierno atendió a una comisión integrada por 25 personas. En ese momento el gobernador se encontraba en la ciudad de México. Cosío atribuyó la organización de la marcha a personas y grupos interesados en desestabilizar su gobierno argumentando que calcularon su ausencia. Cuando el Gobernador las recibió les explicó que para mejorar la seguridad habría que elevar el nivel de vida de los policías y las invitó a darles incentivos. La reunión no tuvo trascendencia en las políticas de seguridad pública, pero a decir de varios actores la marcha había logrado dar el golpe más fuerte a la forma de ejercer el poder en Jalisco. Véase “La indignación llegó a la calle”, *Siglo 21*, Guadalajara, 5 de marzo de 1992, p. 3; y “Una marcha con clase”, *Siglo 21*, Guadalajara, 5 de marzo de 1992, p. 3.

¹¹ Véase *El Occidental*, Guadalajara, 8 de marzo de 1992, *passim*.

¹² Cosío fue el séptimo gobernador de los 18 gobernadores que no terminaron su periodo en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Véase entrevista a Carlos Martínez Assad, “Récord: 18 gobernadores interinos”, en *Siglo 21*, Guadalajara, 6 de febrero de 1994, p. 6.

¹³ Como hubo de esperarse hubo cambios en la administración pública, pero quedó intacta la titularidad de Leobardo Larios Guzmán al frente de la Procuraduría de Justicia del Estado. Con este refrendo, el gobernador Rivera Aceves mandó el mensaje de continuidad en la lucha contra la inseguridad pero al mismo tiempo anunció medidas que se encaminaron a la coordinación de los cuerpos de seguridad. Una de sus estrategias fueron las campañas de despistolización y el combate a los vínculos de los cuerpos policíacos con la delincuencia.

¹⁴ Poco tiempo después se suscitó una explosión de un coche-bomba a las afueras del hotel Camino Real cuando se realizaba una fiesta de narcotraficantes y donde se rumoró que asistieron personajes de clase política. Véase “Que se acabe con la inseguridad pública, clamor popular”, en *Siglo 21*, Guadalajara, 25 de mayo de 1993.

Lo anterior hizo que se diera en Jalisco la acción colectiva más significativa en su historia reciente. El clima de insatisfacción por el entorno de inseguridad pública provocó que múltiples organizaciones civiles y sociales de las más distintas posiciones políticas e ideológicas convocaran a una marcha el domingo 6 de junio de 1993 con el nombre de “Una Sola Voz” (Regalado, 2001: 388).¹⁵ Si bien la marcha no fue desestimada por Carlos Rivera, no le dio respuesta a las exigencias que el movimiento social le planteó.

La conformación de un entorno como el que acabamos de describir sólo mostró la forma en que se descompuso el régimen priísta en Jalisco, el cual, junto con la transición generalizada en el país, permitió el pluralismo político y la posibilidad de una alternancia era cada día más cercana. El régimen cayó, según Alicia Gómez (1997: 192), porque había una crisis en los canales tradicionales de participación (el corporativismo); el sistema de los partidos no competitivos impedía la manifestación de la pluralidad política; hubo desajustes entre las demandas y la incapacidad de las instituciones para resolverlas; y porque el pacto político que sostenía la élite política ya había monopolizado el poder entró en crisis.

La interacción con los gobiernos del PAN

En 1995 se dio la posibilidad de usar el voto como instrumento de cambio pacífico. La amplia participación ciudadana insatisfecha con los gobiernos del PRI inhibió la maquinaria del Estado a que cometiera un fraude; y en las elecciones de febrero, Jalisco se pintó de azul. Llegó la alternancia en el Ejecutivo estatal, el PAN obtuvo la mayoría en el Congreso local, ganó los ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara y medio centenar de municipios más.

Este cambio político vía las urnas fue posible, según Jorge Alonso (1995:

200-207), no por el ánimo democratizador del régimen mismo sino por el temor a una grave crisis post-electoral que intranquilizara a los mercados y pusiera en apuros el recién iniciado gobierno de Ernesto Zedillo. El arribo de Alberto Cárdenas Jiménez y el PAN trastocó el poder y los esquemas simbólicos con los que operaba el sistema político de Jalisco. Esta situación implicó una serie de reacomodos y correlación entre las fuerzas políticas. La urgencia de cambio se manifestó en la necesidad de dismantelar el régimen político, y este anhelo se cristalizó con la reforma política de 1997. En ella participaron conjuntamente gobierno, partidos y sociedad (cfr. Arellano Ríos, 2008a; y Romero, 2000: 258-261).

La nueva clase política, como muchos otros gobiernos de la primera oleada panista, contó con amplia legitimidad democrática, y en contraparte tuvieron poca habilidad política para llevar a cabo la gestión gubernamental.¹⁶ Muchos políticos panistas de nuevo

cuño provinieron de las organizaciones empresariales como la Coparmex o la Canaco, o bien dejaron la comodidad de la vida privada para tomar las riendas del Estado.

Por lo que toca a la gestión de Alberto Cárdenas, ésta fue no estuvo exenta de escándalos ni de confrontaciones con los diversos sectores sociales, económicos y políticos. Sin embargo, siempre contó con amplios márgenes de popularidad y apoyo ciudadano porque fue calificado como un hombre bien intencionado, honesto y con dotes de buen administrador. Las diferencias que Alberto Cárdenas tuvo con los empresarios fueron en materia de inseguridad pública, y fue su talón de Aquiles en su gestión. Un dato significativo que ilustra lo anterior es que durante su gobierno hubo cuatro procuradores. Además algunas diferencias entre su gobierno y personajes del antiguo régimen ligados a la seguridad provocaron un fallido rescate en donde murió una joven. Este hecho repercutió gravemente en la opinión pública.¹⁷

► ¹⁵ Ese día publicó un desplegado diciéndole a las autoridades lo siguiente: 1) Manifestamos nuestro profundo pesar por el asesinato del Señor Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y de seis personas. 2) Repudiamos la situación de violencia e inseguridad que prevalece en el estado de Jalisco. 3) Denunciamos la incapacidad y corrupción de algunas autoridades, tanto para acabar con la delincuencia como para controlar a sus propias corporaciones policiacas. 4) Exigimos a las autoridades que se nos diga la verdad acerca de todos los asuntos que, como el pasado día 24, son de interés de la población; y 5) Exhortamos a la ciudadanía a que pase del dolor a la acción, de la queja a la participación activa de la denuncia a la proposición de alternativas. Hagamos valer así nuestros derechos, rescatemos nuestra dignidad. Véase “Por la vida, por la verdad..., ¡Una sola voz! Marcha familiar silenciosa”, *Siglo 21*, Guadalajara, 6 de junio de 1993, p. 12.

¹⁶ Véase Francisco Ortiz Pinchetti. “Ahí vienen: cómo se vive bajo el gobierno de los panistas en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco”, *Proceso*, México, núm. 1046. 17 de noviembre de 1996, p. 24.

¹⁷ Alberto Cárdenas siguió la regla no escrita de que el comandante de la XV zona militar elegía al jefe la policía, Alberto Cárdenas le pidió al entonces general Gutiérrez Rebollo a que nombrara al Director de Seguridad Pública del Estado. El general eligió al capitán Horacio Montenegro, quien ya estando al frente chocó con el gobierno de Jalisco al grado de que el gobernador lo destituyera. Una decisión que tomó no sin antes consultar a Gutiérrez Rebollo, quien tajante se opuso a ella. La historia de vinculación de ambos con el “Señor de los Cielos” puso al descubierto que los cuerpos policiacos estaban coludidos con el crimen organizado. Cuando Horacio Montenegro fue removido 500 policías antimotines con

En su administración aumentaron los índices delictivos como el secuestro de prominentes empresarios, la ola de ajusticiamientos y el homicidio del ex procurador Leobardo Larios Guzmán.¹⁸ Este entorno ocasionó zozobra en los empresarios que, alarmados por el entorno de inseguridad pública, utilizaron diversos mecanismos de presión política. La más recordada fue una rueda de prensa en donde la cúpula empresarial criticó, con un tono discursivo que en momentos fue agresivo, al gabinete de seguridad y le exigió cambios drásticos en las políticas.¹⁹ La rueda tuvo repercusiones políticas equiparables al despegado que los empresarios le hicieron al gobierno de Guillermo Cosío. También los empresarios se enfrentaron con la Comisión Estatal de Derechos Humanos arguyendo que ésta defendía delincuentes y no tenían un lugar en su consejo ciudadano. Fue así como en el gobierno de Alberto Cárdenas la cúpula empresarial fue el principal interlocutor en la formulación de las políticas de seguridad en Jalisco.²⁰

En el 2001 el PAN volvió a ganar el gobierno de Jalisco pero con un apretado triunfo, y Francisco Javier Ramírez Acuña asumió la titularidad del Ejecutivo prometiendo devolverle al Estado el protagonismo que éste había perdido. El gobernador electo ofreció encabezar un gobierno de unidad después de las fisuras que se presentaron al interior del PAN como resultado de su nominación a la candidatura y porque el PRI no quedó satisfecho con la derrota.

Amante del orden, a Francisco Ramírez le fue reconocido su oficio y olfato político, pues a diferencia de su antecesor él fue el eje en torno al cual se reunieron las fuerzas políticas en el Estado. Con la idea de mantener la paz y la estabilidad, cultivó relaciones aún con opositores políticos e ideológicos que fueron mediadas con el establecimiento de redes y relaciones de amistad. El ejemplo más significativo de esta forma de hacer política fue el he-

cho de que a su toma de protesta como gobernador asistieron los ex gobernadores del PRI Guillermo Cosío Viadurri, Carlos Rivera Aceves y Alberto Orozco Romero.²¹

Según sus detractores, Francisco Ramírez metió reversa a los cambios impulsados por Alberto Cárdenas. Dio marcha atrás al proceso de descentralización y desconcentración del poder público. Con la complicidad del Congreso arrebató a los ciudadanos espacios a costa de la legalidad; uno fue el desaseado proceso de no nombramiento del titular de la CEDH, el otro, el nombramiento de consejero del Consejo Electoral del Estado del Jalisco (CEEJ), y por último, la concentración de recursos del programa de regionalización

en las secretarías y dependencias del Gobierno de Jalisco (Marván, 2001: 17).

Las confrontaciones que Francisco Ramírez tuvo con los empresarios se dieron en temas de violación a los derechos humanos. En cuanto a quejas por violación de derechos humanos su administración tuvo 753 quejas, muy por encima de la 53 que recibió Alberto Cárdenas. El "tlajomulcazo" del 2 de marzo de 2002 y la represión altermundista de mayo de 2004 fueron la muestra más evidente de la política de mano dura.²² Sin embargo, pese al acuerdo entre las cúpulas empresariales, los partidos de oposición y el Gobierno de Jalisco, el sentimiento de inseguridad pública en la ciudadanía no disminuyó.²³ Si acaso hubo un hecho que indignó al em-

▶ armas en mano, y alentados probablemente por el Ejército, se manifestaron en palacio de gobierno exigiendo su reinstalación (Preston y Dillon, 2004: 207-228).

¹⁸ Entre los empresarios secuestrados estuvieron el ex presidente de la Canaco, René Rivial, y otros empresarios como Antonix Antonio, Federico del Toro, Daniel Castellanos León, Eduardo Valencia Uribe, Emiliano Santana Alencaster y Alfredo Rosales Ruvirosa, entre otros (cfr. Arellano Ríos, 2008b).

¹⁹ Véase "Cambios drásticos en la PGJE, exigen empresarios", *Público*, 6 de mayo de 1999, www.milenio.mx

²⁰ Los delitos, que según las cifras, aumentaron exponencialmente en el gobierno de Alberto Cárdenas, fueron disminuyendo significativamente en sus dos últimos años de gestión, hasta llegar a la situación en la que éstos se habían controlado en el gobierno de Francisco Ramírez. Tenemos así que el secuestro y otros delitos del fuero común, incentivaron una participación política en esta materia y moldearon las acciones de los gobiernos estatales (cfr. Arellano, 2008a: 119-134).

²¹ La mayoría de esas relaciones fueron cultivadas a partir de que fue miembro de la XLIX Legislatura estatal (1980-1983). Esta Legislatura se considera histórica porque por primera vez se incrustaron diputados de representación proporcional. Entre los políticos locales que formaron parte de esa legislatura se encontraron José Luis Leal Sanabria, Gustavo García Villa, Porfirio Cortés Silva, José Guillermo Vallarta Plata, Juan José Bañuelos Guardado del PRI, y Claudio Palacios del PRD, en ese entonces del Partido Comunista de México. Por otro lado, Francisco Ramírez se reunía periódicamente con Enrique Dau Flores; Enrique Zambrano Villa, ex rector de la Universidad de Guadalajara; y Hugo Iván Ramírez. Estas relaciones le permitieron a Francisco Ramírez atenuar la protesta de los priistas por los resultados electorales. Las relaciones se pusieron en práctica en diversos procesos legislativos. La lógica de acercamiento con el PRI fue muy sencilla: negociar orden y tranquilidad por reconocimiento de los priistas.

²² Véase "La tortura se desbordó en Jalisco con Ramírez Acuña", *La Jornada*, 12 de septiembre de 2006, www.lajornada.unam.mx; y "Llueven críticas a la postura oficial sobre quejas de tortura", *Público*, Guadalajara, 19 de septiembre de 2006, pp. 6-7.

²³ Esta percepción de inseguridad fue provocada por una ola delictiva y de violencia en marzo del 2004. En dicho mes fue asesinado un empresario joyero de 45 años

presariado tapatío, y éste consistió en el asesinato del empresario Alejandro Cabrera.²⁴

En síntesis, las cifras oficiales parecieron indicar que Francisco Ramírez presentó mejores resultados, pero lo fueron en detrimento de los derechos humanos. Su gobierno se presentó con mejores resultados en este tema, y cuando la situación se le salía de sus manos señalaba que el origen de éstos, tenía relación con el narcotráfico y del crimen organizado por lo tanto eran del ámbito federal y competencias de ellos.

En el gobierno de Emilio González Márquez la relación con los empresarios fue más sosegada, tendencia que ya venía desde el gobierno de Francisco Ramírez. El problema de Emilio González fue que se quiso imponerse, según analistas y detractores, por encima de la ley, los órganos autónomos de la entidad, la sociedad jalisciense y sobre su propio partido.²⁵ Quizá el mayor posicionamiento que la cúpula empresarial tuvo hasta junio de 2008 por el problema de inseguridad fue para apoyar las medidas gubernamentales. El presidente de Coparmex, Pablo Lemus Navarro, pidió el amplio respaldo ciudadano al gobierno ante la ola confrontaciones entre bandas y sicarios.²⁶ Tenemos así que el gobierno de Francisco Ramírez fue eficaz pero a costa de violar las garantías individuales. Y si bien el gobierno dio mejores resultados en materia de seguridad, los empresarios no se mostraron tan activos como lo hicieron con su predecesor porque éste supo negociar y conceder espacios a cambio de orden y estabilidad como veremos más adelante.

Los hechos allí quedan, pero hemos visto así que en los gobiernos panistas no hubo insurgencias civiles a causa de la inseguridad pública, como le pasó a los del PRI, tampoco que el problema delictivo implicará un problema en la continuidad del panismo. A reserva de haber encontrado una explicación causal en el sentido de que la inseguridad

propició el cambio político en dos vías: hacia la movilización y la alternancia. La relación se da de manera parcial. Es cierto que lo incentivó y propició, pero no fue el único, sino que fueron una multiplicidad de hechos y procesos. Lo que aquí queremos puntualizar fue que en un momento coincidieron varios procesos o fenómenos. Hecho lo anterior nos queda identificar los procesos o mecanismos de interacción que los empresarios y el régimen político han establecido.

LAS NUEVAS FORMAS DE INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Los mecanismos que explican el que los empresarios, antes activos y hoy meros críticos del actual estado de cosas, se debe a que tienen garantizada su participación política; también porque los gobiernos que han surgido de las alternancias partidistas, al menos en Jalisco, los hace compartir un proyecto ideológico. Esto es así porque la

actividad electoral, la participación partidista, las libertades democráticas, le han permitido usar los medios de comunicación y tener un espacio en la llamada opinión pública. Con esto queremos señalar que hay un nuevo contexto simbólico que no por ello es menos importante. Esta diferencia es sustancial si consideramos que en el antiguo régimen las desavenencias políticas entre los grupos de poder se arreglaban en privado y se les prohibía hacer política de manera pública y abierta. En ese entorno se les exigía subordinación al requerimiento gubernamental.

Sin embargo, a raíz del cambio político y de la apertura democrática, el escenario en el que se desarrolla la relación entre los grupos de poder en Jalisco se manifestó de modo diferente. Es cierto que estos nuevos comportamientos públicos no transformaron en lo fundamental las relaciones y redes que por muchos años e incluso de siglos las élites de Jalisco establecieron. Para la década de 1990 lejos esta-

en Tlajomulco y asaltados otros más. Esto obligó coordinar estrategias entre los distintos cuerpos policíacos metropolitanas. Un caso más que explicó la sensación de inseguridad que fue el caso del “violador del Periférico” que desde el año 2000 atacó a más de 15 mujeres de entre 17 y 24. Cfr. *Mural, Público, y Ocho Columnas*. Guadalajara, 17 de marzo del 2004.

²⁴ Ante tal situación el gobernador en un evento público se comprometió ante la cúpula empresarial a reforzar la seguridad pública. “Ejecutivo ofrece más seguridad”, *Público*, Guadalajara, 11 de abril del 2003, www.publico.com.mx

²⁵ Su *estilo personal* de gobernar se caracterizó por lo siguiente: se impuso al Congreso del Estado, cuando vetó el Presupuesto de Egresos de la entidad que en el fondo quisieron pagar favores políticos a la Iglesia Católica, las televisoras y a diversos empresarios. Además de la contratación de familiares directos en espacios de primer nivel de la administración estatal, la implementación de cursos bíblicos en la casa de gobierno, cuya realización no tenían un costo para los asistentes. Su gestión se caracterizó por el manejo discrecional y poco productivo de los recursos públicos. Algunos calculan que en su gobierno se repartió casi 427 millones en igual número de días. Véase Xavier Marconi Montero Villanueva, “Emilio: el gobernador sin ley”, Guadalajara, *La Jornada Jalisco*, 17 de abril de 2008, www.lajornadajalisco.com.mx; y “El góber que quiso ser Dios”, *Emeequis*, 5 de mayo de 2008, pp. 21-43.

²⁶ En rueda de prensa, siguiendo el estilo de rudeza y protagonismo empresarial, comentó que era urgente fomentar la cultura de la denuncia y que el sector empresarial se encontraba preocupado por la ola de ejecuciones y actos violentos. Véase “Pide Coparmex-Jalisco respaldar acciones del gobierno contra el narco”, *El Informador*, Guadalajara, 13 de mayo de 2008, www.informador.com.mx

ban el Banco Refaccionario de Jalisco, la vicepresidencia de Guadalajara y el Consejo de Colaboración Municipal (Alba y González, 1989: 387-388).

Los empresarios exigían nuevos mecanismos formales de interacción. En este punto hay un elemento distinto que no debe ser minimizado y nos indica que asistimos a un mayor interjuego en donde la publicidad de las relaciones fue parte del campo político. Los empresarios intensificaron su participación pública e incluso gubernamental. En esta nueva realidad el empresariado logró una mayor y activa participación en el sistema político, mostró su preponderancia sobre otros actores en el momento en que sus pronunciamientos públicos y demandas fueron escuchados por los gobiernos en turno.

No fue casualidad que el sector empresarial fuera el grupo social que más influyó y participó en las decisiones de gobierno. En las dependencias en las que se tenía contemplada la participación por ley, en la mayoría de ellos los empresarios tenían una posición. De ahí que en la práctica los gobiernos de Jalisco concibieran que atender y promover la participación sólo se lograba si se incluía a los empresarios.²⁷ A la participación formal que se les reconoció en diversas dependencias se deberían sumar los puestos de elección popular que había como diputados locales o federales, regidurías, o su inclusión en el gobierno del Estado o en el ámbito federal.²⁸

Sobre los puestos de primer nivel en el gobierno de Jalisco es necesario recalcar los puestos que ocupaban en las carteras del gabinete como secretarios de Estado. Fue el PRI quien abrió las puertas del Gobierno del Estado cuando el entonces gobernador Enrique Álvarez del Castillo e invitó al empresario inmobiliario Gabriel Covarrubias Ibarra y al empresario restaurantero Pedro Jiménez González a colaborar con él. El primero como tesorero general y el segundo como jefe de planeación. Des-

pues el gobernador Guillermo Cosío Vidaurri concedió dos secretarías al empresariado. La secretaría de Finanzas se la asignó al empresario de la industria textil, Ignacio Montoya González; y la Secretaría de Desarrollo Urbano al empresario de la industria de la construcción: Enrique Dau Flores.

En tanto, Carlos Rivera Aceves concedió tres secretarías a Gustavo Martínez Guitrón, Carlos González Lozano y Eugenio Pelayo López, de la industria metalúrgica, zapatera y hulera respectivamente. El primero fue Secretario de Promoción Económica, el segundo fue diputado y secretario de Turismo, mientras que el tercero estuvo al frente de la Secretaría de Turismo.

Los gobiernos del PAN no rompieron con esta tradición, y al contrario aumentaron su representación. Alberto Cárdenas Jiménez concedió seis puestos en el gabinete. Los empresarios en su gabinete fueron: José Levy García de la Coparmex lo designó como secretario de Finanzas; a Sergio García Alba de Canacinfra lo nombró secretario de Promoción Económica; a Francisco Mayorga Castañeda, del Consejo Agropecuario de Jalisco se le concedió la Secretaría de Desarrollo Rural; Pablo Gerber Stump, de la Canaco la Secreta-

ría de Turismo; Carlos Meterse Biester de la industria de la construcción la cartera de Desarrollo Urbano; y al también empresario constructor, Leopoldo Montelogo, la Secretaría de Vialidad y Transporte.

En el gobierno de Francisco Ramírez Acuña no hubo excepción, y éste otorgó cuatro secretarías a los empresarios y la ayuda política para que Alejandro Elizondo presidiera el entonces Consejo Estatal Electoral de Jalisco. Nombró a Guillermo Martínez en diversos periodos como secretario de Administración y Educación; a José Luis Macías Romano de la industria de la construcción, secretario de Desarrollo Urbano; a Abraham González Uyeda, de la industria lechera y, en diferentes fases, secretario de Promoción Económica y de Administración; a Horacio González Pardo, proveniente de la Canaco, secretario de Turismo. Cabe mencionar el caso del priísta Enrique Dau, quien lo designó director de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Finalmente, el gobierno de Emilio hizo lo propio e integró a cinco empresarios. Guillermo Martínez Mora repitió como secretario de Promoción Económica; Oscar García Manzano, hasta mayo de 2008, fue secretario de Fi-

► ²⁷ Los empresarios tienen participación en el Consejo del Comité de Adquisiciones de la Secretaría de Administración, Instituto Jalisciense de Asistencia Social; el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos; el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo; el Instituto de Fomento al Comercio Exterior, que incluye también universidades públicas y privadas; el Consejo Estatal de la Secretaría de Promoción Económica, que incluye también a líderes sindicales; el Consejo Estatal de Transplantes de Órganos y Tejidos; el Consejo Estatal de la Secretaría de Desarrollo Urbano; el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes; el Consejo de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; el Consejo Estatal de Familia; hay otras cuatro instituciones en cuya estructura el gobierno considera la participación ciudadana, pero en realidad sólo tienen funcionarios públicos: el Instituto Jalisciense de Antropología e Historia, el Consejo Estatal de Población y el Consejo Estatal Editorial, véase "Privilegian a empresarios en consejos ciudadanos". *Mural*. Guadalajara, 6 de agosto de 2001, www.mural.com

²⁸ Algunos dignos que se deben mencionar son los de Guillermo Martínez Mora, Abraham González Uyeda y Alejandro Elizondo, que no sólo ocuparon puestos en la administración pública sino que ocuparon o ganaron puestos de elección popular. Además de transitar por diversas dependencias estatales y federales.

nanzas; Aurelio López Rocha, miembro del Consejo de Administración Guadalajara *World Trade Center*, fue designado secretario de Turismo; José Luis González de Alba González, concesionario de la firma Apple en Jalisco, fue designado secretario de Administración, pues terminó sustituyendo a García Manzano; y Herbert Arthur Taylor, empresario inmobiliario, ocupó el cargo de Coordinador General de Innovación y Desarrollo del Gobierno del Estado.

Nos encontramos en la situación en la cual el salto de los empresarios a la escena pública corroboró el peso que en las decisiones políticas de Jalisco tenían desde antes. Éstas dejaron el ámbito de lo privado y ahora se hacían públicas. Resultó entonces que la Coparmex, Canaco, Canacintra, y otras organizaciones empresariales ahora eran proveedores y formadores de los cuadros político-administrativos.

RECAPITULANDO

Es cierto que los gobernantes del PRI privilegiaron las relaciones privadas y discretas con los empresarios por la ideología revolucionaria, ya que no era políticamente correcto el hecho de que la clase política ostentara relaciones de igualdad y respeto con este sector social; sin embargo, esta situación se

transformó totalmente con la alternancia, permitiéndoles a los empresarios asumir públicamente su papel y el peso que en los pasillos y antecorredores del poder se les reconocía.

Conviene rescatar que el salto a la escena pública demostró que su activismo no sólo incidiera en las decisiones de Jalisco sino que fuera reafirmado simbólicamente con la atención que el poder político le hacía sobre otros actores y sectores. Lo evidente, y no por ello anecdótico, es que de los organismos empresariales proveyeron y formaron a los primeros cuadros político-administrativos del nuevo régimen político.

Atrás quedaron el Banco Refaccionario de Jalisco, el otorgamiento de la vicepresidencia municipal de Guadalajara a los empresarios y el Consejo de Colaboración Municipal, que ya no satisfacían a un empresariado cada vez más demandante de apertura política. Se remplazaron estos mecanismos de interacción política y se erigieron otros.

En el proceso de apertura política fueron los más beneficiados. No sólo contaron con mayores espacios de participación en las dependencias públicas donde se tenía contemplada la participación, sino que mediáticamente se erigieron en grupo de interés o de presión. Lo cierto es que el pluralismo permitió el ensanchamiento del campo político al insertarse en los partidos po-

líticos: principalmente al PAN y en menor medida al PRI. Sin embargo, el cambio político en Jalisco se ha estancado e incluso hasta ha habido regresiones, pues la forma en cómo se estructura el poder local y regional en Jalisco no se ha modificado o trastocado.

En términos más particulares podemos decir que en la experiencia jalisciense el fenómeno de la inseguridad pública vivido en los años de 1990 propició el cambio político en dos vías: en el de la movilización ciudadana y el de la alternancia partidista. Pero una vez que la alternancia partidista fue una realidad, el grave entorno inseguridad pública no fue capaz de movilizar a la ciudadanía para profundizar la democratización del régimen político.

Esto colocó el fenómeno de la inseguridad pública y el cambio político en vías distintas. Por un lado, los empresarios participan en las dos sabiendo combinar estrategias de colaboración y confrontación con el poder político, y se valen de la irritación o movilización ciudadana para cumplir con sus intereses. Por el otro, que forman parte, y no al mismo tiempo, del poder político. Esta realidad coloca que los nuevos mecanismos de interacción institucional son más complejos, permiten un interjuego más diverso en el campo político local, pero que en esencia el poder se sigue estructurando de la misma forma.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Adrián (2004) "Poder político, alternancia y desempeño político. La ecuación superior en Jalisco, 1995-2001", *Estudios Sociológicos*. El Colegio de México, vol. XXII, núm. 64, enero-abril, pp. 53-78.

——— (2004), "Empresarios, poder y glamour", *Público*, Guadalajara: 27 de marzo, p. 18.

AI CAM, Roderic (1990) *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*. México: FCE.

ALBA, Carlos y Fernando GONZÁLEZ (1989) "Dirigentes económicos y poderes regionales en Jalisco", en Edmundo, Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (comps.) *Empresarios de México*, Guadalajara: UdeG, pp. 381-410.

ALBA VEGA, Carlos y Dirk Kruijt (1988), *Los empresarios y la industria de Jalisco*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.

ALONSO, Jorge (2007) "Democracia traicionada", *Desacatos*, CIESAS, núm. 24, mayo-agosto, pp. 73-108.

——— (2006) *La acuitada coyuntura mexicana*, Guadalajara: UdeG.

——— (1995) *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: Consejo Electoral del Estado de Jalisco/UdeG-CIESAS.

ARELLANO RÍOS, Alberto (2008a) *Poder Judicial y cambio institucional en Jalisco. Conflicto y acuerdo en la reforma política de 1997*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

- (2008b) "Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco", *Desacatos*, núm. 26, enero-abril, pp. 119-134.
- AZIZ, Alberto (2007), "El retorno del conflicto. Elecciones y polarización en México", *Desacatos*. México: CIESAS, núm. 24, mayo-agosto, pp. 13-54.
- BOURDIEU, Pierre (1982), "La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, pp. 3-24. Traducido por David Velasco S. J. para el curso de "Análisis Estructural y Coyuntural en el Instituto de Filosofía y Ciencias", A. C. (1999), pp. 1-27, (mimeo).
- CANSINO, César (2005) "De la transición continua a la instauración democrática. El caso de México en perspectiva comparada", en Víctor Alejandro Espinoza Valle y Luis Miguel Rionda Ramírez (coords.) *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*. México: UAM/Universidad de Guanajuato/Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C./Ediciones Gráficas, S. A., pp. 27-45.
- CEJA MARTÍNEZ, Jorge (2007) "El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco", *Estudios Jaliscienses*. El Colegio de Jalisco, núm. 70, noviembre, pp. 32-43.
- CORDERO, Salvador, Rafael SANTÍN y Ricardo TIRADO (1983) "El proyecto empresarial: ¿alternativa de proyecto nacional?", *El poder empresarial en México*. México: Terranova.
- DALE, Story (1990) *Industria, estado y política en México. Los empresarios y el poder*. México: Grijalbo-Conaculta.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1987) *La conformación del poder político en México*. México: ERA.
- GÓMEZ LÓPEZ, Alicia (1997) *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: UdeG.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (2005) "Frontera norte: agenda (pendiente) de modernización política", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: Cámara de Diputados/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa, pp. 389-403.
- HERNÁNDEZ ÁGUILA, Elena de la Paz (2002) "Hacia una nueva cultura empresarial", en Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.) *Jalisco antes y después de 1995*, Guadalajara: UdeG, 2002, pp. 129-147.
- HURTADO, Javier y Andrés VALDÉZ ZEPEDA (coords.) (2003) *Continuidad y cambio en Jalisco: gobierno y elecciones 2000-2003*. Guadalajara: CUCES/CUCI/UdeG.
- LOAEZA, Soledad (2001) "La rebelión de las élites", *Estudios Sociológicos*. México: El Colegio de México, vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto, pp. 363-380.
- LUJAMBIO, Alonso (2000) *El poder comparado. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- MARVÁN, María (2001) "Jalisco soy yo", *Público*, Guadalajara, 7 de julio, p. 17.
- PRESTON, Julia y Samuel DILLON (2004) *El despertar de México. Episodios de una búsqueda de la democracia*. México: Océano.
- RAMOS, Víctor (1992) *Poder, representación y pluralidad en la Iglesia*. Guadalajara: UdeG.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel y Jorge REGALADO (1995) *Olvidar o recordar el 22 de abril*. Guadalajara: UdeG.
- REGALADO, Jorge (2001) "Sociedad civil y gobierno. La seguridad pública en Jalisco". Guadalajara: CIESAS-UdeG (tesis de doctorado en ciencias sociales).
- (1998) "Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales", *Ciudades*. Puebla: BUAP, núm. 40, octubre-diciembre, 52-58.
- ROMERO MIRANDA, Laura (2004) "Autoritarismo con nuevo rostro o fragilidad democrática", *Espiral*. Guadalajara: UdeG, vol. X, núm. 30, pp. 65-81.
- (2001) *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: UdeG.
- SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime (1989) "El nacimiento de los mecanismos de negociación corporativa en el Estado de Jalisco", en Jacobo Edmundo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (coords.) *Empresarios de México*. Guadalajara: UdeG, 1989, pp. 71-79.

ANEXO
EMPRESARIOS EN EL GOBIERNO DE JALISCO (1989-2008)

Gobernador	Empresario	Procedencia: ramo u organismo empresarial	Cargo
Enrique Álvarez (1983-1989)	Gabriel Covarrubias Ibarra Pedro Jiménez González	Inmobiliarias Restaurantero	Tesorero general Jefe de planeación
Guillermo Cosío (1989-1992)	Ignacio Montoya González Enrique Dau Flores	Industria textil Industria de la construcción	Secretario de Finanzas Secretario de Desarrollo Urbano
Carlos Rivera (1992-1995)	Gustavo Martínez Guitrón Carlos González Lozano Eugenio Pelayo López	SIDEK Industria zapatera Industria huleira	Secretario de Promoción Económica Diputado y Secretario de Turismo Secretario de Vialidad
Alberto Cárdenas (1995-2001)	José Levy García Sergio García de Alba Francisco Mayorga Castañeda Pablo Gerbert Stump Carlos Petersen Biester Leopoldo Montelongo Jiménez	Coparmex Canacintra CAJ Canaco Industria de la construcción CICJ	Secretario de Finanzas Secretario de Promoción Económica Secretario de Desarrollo Rural Secretario de Turismo Secretario de Desarrollo Urbano Secretario de Vialidad
Francisco Ramírez (2001-2006)	Guillermo Martínez Mora José Luis Macías Romano Abraham González Uyeda Horacio González Pardo Enrique Dau Flores	Coparmex, Sopas Maruchan CICJ Sello Rojo (Industria lechera) Canaco Industria de la construcción	Secretario de Administración/Secretario de Educación Secretario de Desarrollo Urbano Secretario de Promoción Económica/Secretario de Administración Secretario de Turismo Comisión Estatal del Agua y Saneamiento
Emilio González Márquez	Guillermo Martínez Mora Oscar García Manzano Aurelio López Rocha	Coparmex, Sopas Maruchan Inversionista y directivo de empresas. Empresario e industrial, accionista y miembro del Consejo de Administración de Guadalajara <i>World Trade Center</i> . Concesionario de la firma Apple Empresario inmobiliario	Secretario de Promoción Económica Secretario de Finanzas (cargo que ocupó hasta mayo de 2008)
	José Luis García de Alba González Herbert Arthur Taylor		Secretaría de Turismo Secretario de Administración/Secretario de Finanzas Coordinador General de Innovación y Desarrollo del Gobierno del Estado

Fuente: Elaboración propia, fecha de actualización: junio de 2008.

SIDEK: Industria metalúrgica.

CICJ: Cámara de la Industria de la Construcción de Jalisco.

CAJ: Consejo Agropecuario de Jalisco.

La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes

CARLOS ALBERTO
BRISEÑO BECERRA*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es dar cuenta del proceso de reforma política de 1986-1996/1997 en el Distrito Federal (D. F.) y su impacto en la autonomía de las estructuras gubernamentales y de representación de la ciudad de México. En este sentido, la reforma al gobierno del D. F. se inscribe en un proceso mayor de democratización en México, primero con una lógica de otorgamiento del PRI a la oposición y después con un reclamo de democratización en el cual el gobierno federal, los partidos políticos y la "sociedad organizada", a través de complejas negociaciones acordaron que el Jefe de Gobierno de la Ciudad, los miembros de la ALDF (asamblea legislativa del D. F.) y los jefes de las 16 delegaciones fueran elegidos por la ciudadanía con lo que se restituyeron los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y se politizó un espacio político que desde 1928 funcionaba como una entidad administrativa del priismo. No obstante lo anterior, queda pendiente la puesta en marcha de una nueva reforma política que establezca un gobierno local autónomo sustentado en un diseño democrático y la erradicación de prácticas clientelares de los partidos políticos que impiden la formación de una ciudadanía local.

Introducción

Históricamente el Distrito Federal ha sido el centro de la vida política de México. Por la tradición centralista del país en el D. F. se encuentran asentados los poderes federales. De manera que en la capital del país se han procesado las decisiones más importantes que tienen consecuencias para la vida política nacional. Así mismo, los proyectos más importantes en términos de modernización política y económica del país se han llevado a cabo en la ciudad capital.

Por su estatuto jurídico y su importancia política el D. F. ha sido frecuentemente asociado a la nación. Lo que acontece en este ámbito local se ha confundido en diversas ocasiones con lo que acontece a nivel nacional, pues lo que sucede en el D. F. rápidamente trasciende su dimensión local. En el D. F. los niveles local y nacional han generado una dinámica particular.

Tradicionalmente las autoridades políticas habían sido designadas por el Ejecutivo, ya que se pretendía evitar dificultades o querellas entre las autoridades locales y federales debido a que ambas compartían un mismo espacio

territorial que configuraba el centro político de México (Peschard, 1997).

No obstante lo anterior, después de las cuestionadas elecciones de 1988, en México surgió la necesidad de establecer cambios institucionales que respondieran a una creciente demanda por la democratización del sistema político mexicano. A pesar de que los resultados electorales publicados por la Comisión Federal Electoral (CFE, 1989) dieron como triunfador al candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari con el 50.74% de los votos,¹

seguido por el candidato de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) y del Partido Mexicano Socialista (PMS), Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo el 31.6% de los votos; la demanda por una mayor apertura política se expresó con gran fuerza en la ciudad capital, ya que el PRI obtuvo menos del 30% de la votación en el Distrito Federal (Molinar y Gutiérrez, 1996).

Por lo anterior, una de las estrategias de la oposición aglutinada en el FDN cuyo candidato era el ex priista,

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Actualmente está inscrito en el Programa de Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: albertobri@hotmail.com

¹ Aunque los datos computarizados arrojaron el porcentaje de 48.7% de la votación total que es el la diferencia entre los *votos efectivamente emitidos* contra los *votos oficialmente computados* (Molinar y Weldon, 1990: 234).

Cuauhtémoc Cárdenas, era la ocupación territorial y simbólica a través de manifestaciones públicas en el centro del país. El D. F. es significativo desde el punto de vista electoral, pero el retraso de su proceso de democratización, en un contexto de apertura política nacional, también se explica porque tradicionalmente ha sido una ciudad subvencionada y protegida, además de contar con un complejo entramado de relaciones clientelares entre el gobierno federal y distintos sectores sociales agrupados en gremios cuya mediación era a través del partido oficial.

A pesar de este primer gran “desafío organizado” al régimen político, en las elecciones de 1991 el PRI obtuvo un avance considerable en todo el territorio nacional. Lo anterior tuvo consecuencias importantes para contener el avance de la oposición y de la reforma política del D. F. de manera que el PRI pudo introducir una serie de restricciones para aplazar su discusión. En este sentido, el gobierno federal sólo permitió aquellas posiciones de reforma que no establecieran modificaciones al *status quo*. El gobierno y el PRI acordaron aplazar aquellos debates que discutían la posibilidad de que la ciudadanía participara de la elección de sus gobernantes, delegados y jefe de gobierno, y del *status* jurídico del D. F. como estado 32.

En la década de 1990 coinciden por un lado el debilitamiento del aparato corporativo clientelar y, por el otro, el fortalecimiento de la demanda por la ampliación de los derechos de los capitalinos, que serían una de las banderas de la oposición, sobre todo de la izquierda, que hizo suya la lucha electoral. De esta manera, entrarían en sintonía la lucha por la democratización y la lógica gradualista de las reformas políticas en el ámbito federal, ya que por su peso político el destino del DF estuvo “encadenado” al destino nacional (Peschard, 1997: 217).

El movimiento democratizador que permitió impulsar la participación de

la ciudadanía en la elección directa de sus autoridades y la discusión del carácter del DF como estado 32 fue un proceso paulatino y de cambio gradual. Lo anterior no fue producto de una lógica de “otorgamiento” o “concesión” del partido gobernante a la oposición, por el contrario “el proceso se le salió de las manos”, ya que inscribe en movimiento de democratización en el que coincidieron una serie de cambios institucionales introducidos por las reformas políticas e intensas y arduas negociaciones entre los actores políticos que establecieron un sistema electoral centrado en instituciones administrativas y judiciales autónomas (IFE y TRIFE).

Las reformas políticas, sobre todo la de 1996, impactaron de manera importante las estructuras gubernamentales y de representación de la ciudad de México. Los cambios introducidos por la reforma posibilitaron que el Jefe de Gobierno de la Ciudad fuese elegido por la ciudadanía, con lo cual se terminó la época en la cual su nombramiento era atribución exclusiva del Ejecutivo. Así mismo, a partir de 1993 se consolida la Asamblea de Representantes del D. F. (ALDF) como órgano de gobierno con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias. Pero, a pesar de lo anterior aún está pendiente la discusión sobre el *status* de D. F. como el estado 32.

Para dar cuenta del proceso de democratización en el cual se inscribe el caso de la reforma al D. F. se abordan un conjunto de cambios políticos y sociales que posibilitaron tal apertura; en segundo lugar, se señalan las reformas políticas de 1986, 1993-94 y 1996; en tercer lugar, los resultados políticos y los problemas que se tiene para el establecimiento de un gobierno local autónomo y, finalmente, apuntaremos algunas conclusiones finales.

I. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO Y EL LUGAR DEL DISTRITO FEDERAL

México ha experimentado una profunda transformación política a través de reformas negociadas y cambios institucionales. Este proceso se ha caracterizado por su lentitud y gradualismo que se explica fundamentalmente por dos factores: la forma que adoptó el “modo de transición” y el alto grado de continuidad entre el antiguo y el nuevo régimen (Schedler, 2001). El proceso de transición a la democracia puede explicar que en México hubo una sustitución de “fuentes de legitimidad”: se pasó de un régimen que fundaba su legitimidad en un “origen revolucionario” y donde el presidente tenía atribuciones “metaconstitucionales” (y actuaba a través del partido hegemónico) a otro donde el principio de soberanía popular se expresa en el voto y las elecciones dejaron de ser solamente un ritual (Woldenberg, 2000).

Por su parte, Todd Eisendstadt (2004) señala que en México se sustituyó de forma gradual a las instituciones “oficiosas” (de negociación del botín electoral) por instituciones oficiales relacionadas con la democratización y la llegada de elecciones libres e imparciales. Explica que el PAN, desde 1939, logró cimentar su posición en el ámbito local por medio de una serie de luchas poselectorales en las cuales el propio partido junto con otros partidos perdedores impugnaron las elecciones en mesas de negociación y obtuvieron “concesiones” del PRI para desmovilizarse pacíficamente. De 1977 a 2000, pocas veces pudieron ganar los partidos de oposición por las reglas desiguales implantadas por el PRI-gobierno.

En síntesis, durante las últimas tres décadas México experimentó cambios graduales de “enorme significación”, ya que se pasó de tener una vida política que se basaba sólo en una opción partidista a otra que se constituye a

través de un sistema de partidos. Este cambio ha trascendido los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y ha trastocado al sistema presidencial, la relación entre poderes, el federalismo y la organización de la sociedad civil. Con las reformas electorales de 1977 hasta 1996 se avanzó de forma paulatina y permitieron incorporar fuerzas políticas significativas de izquierda que en otros momentos de la política estuvieron excluidas de la contienda electoral, así como la creación de instituciones electorales especializadas y autónomas (IFE y TRIFE) que brindarían certidumbre e imparcialidad para dirimir los conflictos electorales (Woldenberg, 2000: 153).

Por lo anterior, dos momentos “clave” de la transición fueron las elecciones de 1997, en la cual el PRI perdió la capital del país y las elecciones del 2 de julio del año 2000, en las cuales perdió la presidencia de la república que era la pieza clave del sistema presidencialista.

En este contexto democratizador, como señalaremos más adelante, el proceso de cambio político del Distrito Federal está muy ligado al impulso de reformas políticas a nivel federal. Las reformas que han cambiado la composición jurídica del D. F. desde 1928 y que eliminaron la figura de municipios en la ciudad de México han tenido sus antecedentes en los cambios en el ámbito federal, de manera que este nivel ha definido y orientado los procesos políticos locales.

¿Qué fue lo que permitió que un espacio político tan importante como el D. F. haya sobrevivido tanto tiempo los embates democratizadores de manera que retardara la aplicación de los derechos políticos de sus habitantes? La respuesta a esta interrogante desde el punto de vista de Peschard (1997) fue la combinación de dos lógicas que estructuraron la gobernabilidad en la ciudad. La primera se refiere al carácter asistido y proteccionista del D. F. y, por otro lado, una serie de intercam-

bios clientelares del gobierno con distintos grupos organizados cuya mediación era el mismo partido político (PRI).

Durante la década de 1980 estas dos lógicas comenzaron a erosionarse. A partir de un cambio de la élite gobernante que tiene una orientación más liberal en la que el papel del mercado es central (González Plascencia, 2006). Este giro coincide con el perfilamiento de un nuevo modelo económico donde el mercado es privilegiado frente a un estado mínimo centrado en la prevención de riesgos y el control de eventualidades para el propio mercado. Además, se exigía que los gobiernos establecieran un Estado de derecho para prever a las instituciones de certidumbre y predictibilidad ante el aumento de la corrupción y la ineficacia que son perjudiciales para establecimiento del mercado.

Las reformas económicas emprendidas en esa década estaban orientadas a los procesos de globalización y apertura comercial, para lo cual se necesitaban cambios en el diseño institucional de manera que el Estado garantizara certidumbre en el mercado. Por lo tanto, la reforma económica y la reforma política dismantelaron el modelo de Estado vigente durante el siglo XX a través de procesos de privatización, desregulación y competencia política.

En este contexto de democratización y erosión del modelo autoritario, la demanda por la democratización en el D. F. fue cobrando importancia, de manera que la ampliación de los derechos de los capitalinos para elegir a sus autoridades se colocó en el centro de la agenda política y en “sintonía” con las reformas políticas federales. Por la importancia política del D. F., en vez de acelerar el proceso de reforma política lo encadenó a una lógica de reforma política nacional con una lógica de “juego anidado”.

Las elecciones de 1988 representaron el primer gran “desafío organizativo” al régimen. La campaña política

de Cuauhtémoc Cárdenas logró aglutinar el descontento político y social. Este episodio inauguraría una nueva etapa en la lucha política en la cual la oposición tendría cada vez más un peso político importante; además, el peso de las urnas cobraría un nuevo significado para la competencia electoral.

A pesar del triunfo del candidato del PRI, Carlos Salinas, con el 50.74% de los votos, y la gran derrota del candidato de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) y del Partido Mexicano Socialista (PMS), Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo el 31.6% de los votos, la demanda por mayor democratización se expresó con gran fuerza en la ciudad capital, ya que el PRI obtuvo sólo el 27% de la votación en el Distrito Federal (Molinar y Gutiérrez, 1996). Lo anterior es significativo, ya que por primera vez los ciudadanos decidieron apostarle a las urnas como manera de expresión de nuevas orientaciones y preferencias políticas.

Si bien es cierto que la llegada al poder de Carlos Salinas estuvo empañada por la imagen del “fraude electoral” en relación con la famosa frase de la “caída del sistema” en la jornada electoral, también es cierto que el nuevo gobierno trataría de remontar su escasa legitimidad a través de una estrategia de recuperación y de ataque a la oposición que no reconocía su autoridad y que se había convertido en un movimiento social importante que aglutinó una serie de organizaciones y asociaciones ciudadanas: el neocardenismo.

En un contexto complicado por los saldos del proceso electoral, con una oposición fortalecida y la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados (260 de los 500 escaños) necesaria para la aprobación de modificaciones a la Constitución, el ejecutivo se vio en la necesidad de negociar con el otro partido de oposición relevante: el PAN. De manera que se iniciaría una dinámica que se extendería

hasta la reforma de 1994 de cooperación entre el PRI y el PAN y de confrontación entre el PRI y el PRD.

II. LAS REFORMAS DE 1986, 1993-1994 Y 1996

La relación entre el gobierno federal y el D. F. se puede entender como una serie de equilibrios políticos. Las autoridades del D. F. han sido tradicionalmente designadas de manera que la gestión gubernamental en principio fue su fuente de legitimidad. Lo anterior era posible gracias a una gran cantidad de recursos destinados a la infraestructura y servicios urbanos y al complejo sistema de redes clientelares entre el gobierno y sectores organizados (por ejemplo, el sector popular del partido) lo que le daban un margen de maniobra política importante.

Los habitantes del D. F. han estado relacionados de manera directa con el gobierno a través de grandes subsidios económicos y control político:

Mantener precios bajos para los servicios públicos y las tasas impositivas fue una regla que compensaba la intolerancia gubernamental frente a expresiones de disidencia de descontento (Loaeza, 1995: 99).

Los acuerdos políticos importantes que sustentaban la gobernabilidad en el D. F. estuvieron cimentados en el clientelismo gubernamental, de manera que configuraron una serie de intercambios gremiales y vecinales con el poder público. Las temáticas asociadas a esta dinámica clientelar, por ejemplo, vivienda y servicios urbanos tuvieron su origen en un arreglo político con el PRI. Estos canales de gestión mantuvieron la estabilidad política en el DF por muchas décadas.

La gestión local contaba con el respaldo del poder federal, de manera que se imbricaban la lógica local y federal en el juego anidado, lo que permitió que la cuestión electoral se retrasara

porque la situación respondía justamente a los equilibrios políticos. A pesar de que el D. F. ha contado con una tradición de oposición ya que históricamente en esta entidad el PRI ha registrado niveles bajos de votación cuyo punto crítico fueron las elecciones de 1988 no ha sido necesariamente en detrimento del régimen, ya que intervienen los efectos del sistema electoral de fórmula preponderantemente mayoritaria y la presencia del partido hegemónico (Peschard, 1997).

A partir de la década de 1980 se puede hablar de una revitalización los ciudadanos del DF. La coyuntura de 1988 cristalizó una serie de tensiones sociales en la organización y expresión de las demandas ciudadanas. En este periodo también se dieron numerosas movilizaciones ciudadanas en las que participaron organizaciones tales como el Movimiento Urbano Popular (MUP), la Coordinadora Única de Damnificados del terremoto de 1985 (CUD), la Asamblea de Barrios (AB), por citar algunas, cuyo objetivo era incidir en la creación de canales alternativos de la expresión de demandas ciudadanas independientes y el cuestionamiento de los canales tradicionales de intermediación política (Cadena Roa, 2004).

La movilización y la confrontación de las organizaciones sociales, así como la gestación de distintas formas de participación autónoma, además de evidenciar la capacidad auto-organizativa de la sociedad organizada motivó la puesta en marcha de la reforma política del gobierno del D. F. en 1986 a iniciativa del entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid, cuyo objetivo sería la creación de nuevas condiciones para la gobernabilidad así como la expresión de las demandas ciudadanas.

La *reforma* se tradujo en algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal (LODDF) para que se creara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Luego de una tradición de supresión de los de-

rechos políticos de los capitalinos y de que se eliminara el régimen municipal en el D. F., la creación de la ARDF representó el inicio de un proceso lento y sinuoso de restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes.

A pesar de estos avances el despertar ciudadano pronto se eclipsaría. El retraso de la evolución política del D. F. continuó a pesar de un contexto de efervescencia social y política de los distintos movimientos sociales. El régimen jurídico del D. F. no se modificó de manera sustancial, ya que el gobierno del D. F. continuaba en manos del Ejecutivo Federal y el papel de la ARDF era sobre todo de carácter administrativo y por la vía de los hechos estaba subordinada al Congreso de la Unión y por supuesto al Ejecutivo.

Algunos analistas señalan que la creación de la ARDF representa una concesión u otorgamiento del régimen a la oposición ante la demanda de crear el estado 32 cuyo objetivo era la instauración de un gobierno autónomo donde sus habitantes pudieran elegir democráticamente a sus propios gobernantes (Peschard, 1997, Woldenberg, 1997). De manera que en sus inicios, este órgano no incidió en la estructura de representación ciudadana, sino justo lo contrario, reforzó los mecanismos clientelares ya existentes (su integración estuvo a cargo de funcionarios y operadores partidistas del PRI) con lo que se garantizó la reproducción del sistema político mexicano en el ámbito local.

La ARDF logró reunir, a través de los procedimientos electorales, una pluralidad de fuerzas políticas en la capital del país y logró la integración de la pluralidad y la diversidad política. A pesar del contexto problemático de 1988 en la discusión de las reformas constitucionales y electorales de 1989 y 1990 este tema no apareció más. Lo cual se explica en parte por la gran recuperación del partido oficial en 1991.

La llamada recuperación oficial le permitió al partido hegemónico retrasar los cambios en la reforma política del D. F. ya que obtuvo el 58% del total de votos a nivel federal y también recuperó la mayor parte de los distritos que perdió en las elecciones de 1988, lo que le permitió obtener el triunfo en 290 diputaciones de mayoría. Al parecer, la caída del voto priista en 1988 había quedado atrás gracias a una combinación de factores económicos, políticos y sociales, así como a la estrategia de recuperación de la legitimidad por el ejercicio de gobierno que incluía la puesta en marcha de un ambicioso programa social denominado Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL).

Hasta 1992 se abrió el debate de manera que se perfiló una reforma paralela a la electoral que, como hemos señalado, tiene una lógica de imbricación local-nacional. Las posiciones de todos los partidos señalaban la necesidad de transformar al D. F. en el estado 32 con su propia estructura de gobierno (ejecutivo y legislativo electos), mientras que del lado del PRI su posición era ambigua y distorsionadora del proceso de diferenciación política.

Se instaló una Mesa de Concertación en la que participaron todos los partidos y el gobierno del D. F., así como también autoridades del ex Departamento del Distrito Federal (DDF), y se expusieron múltiples puntos de vista de los partidos y las autoridades a través de la Mesa de Concertación de la Reforma Política del D. F. (Woldenberg, 1997).

El objetivo de la Mesa era lograr una serie de acuerdos entre las autoridades y los partidos políticos para presentar una iniciativa de reforma jurídica y política del DF que contemplara cuatro puntos fundamentales: 1) forma de gobierno y derechos de la ciudadanía; 2) hacienda pública; 3) coordinación metropolitana y organización territorial y servicios públicos y; 4) procuración de justicia.

Uno de los puntos importantes de la reforma fue la puesta en marcha de un

“plebiscito” que contribuiría a darle visibilidad al tema de la reforma política del D. F., aunque en ese contexto tanto la mesa de negociaciones como ésta consulta ciudadana entrarían en contradicción con la estructura vertical gubernamental, es decir, la incompatibilidad entre el “lugar o la sede de los poderes federales” y la formación de un gobierno local elegido democráticamente.

El trabajo desarrollado por la Mesa de negociación se complicó, ya que las posiciones partidistas iniciales se modificaron, algunos amenazaron con retirarse del proceso y otros se encaminaron al logro de acuerdos iniciales. Finalmente, en febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal pasaría a ser una “entidad federativa” y se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y meses después la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno de manera conjunta con el Regente capitalino y el Tribunal Superior de Justicia, y se le ampliarían sus facultades para transformarse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Las modificaciones constitucionales introducidas por las reformas acortaron las facultades del Ejecutivo federal en relación con el nombramiento del jefe de gobierno del D. F. que si bien seguiría siendo su atribución, a partir de 1997 sería un miembro de la Asamblea, diputados federales o senadores del D. F. electos y su ratificación sería por la propia ALDF.

Estas pequeñas modificaciones introducidas en el diseño gubernamental del D. F. si bien fueron algunas concesiones del gobierno a la oposición, no se entienden sin el aumento de la participación ciudadana en la ciudad capital. En buena medida las modificaciones constitucionales durante el gobierno de Carlos Salinas estuvieron precedidas por una vigorosa participación ciudadana. La experiencia del plebiscito ciudadano, a pesar de los problemas de organización, influyó de

manera importante sobre la reforma política del Distrito Federal. El plebiscito marcó también una nueva forma de participación de la sociedad civil que puso en el centro del debate la demanda ciudadana de mayor democratización en la capital del país.

La reforma más significativa es la de 1996, la cual sí modificó el régimen jurídico y político de Distrito Federal. Esta reforma quedó inscrita en el marco de la reforma federal anunciada por el ex presidente Ernesto Zedillo y calificada como “definitiva”. El contexto en que se produce esta reforma está ligado a una crisis política marcada por la violencia política (asesinato en 1994 del candidato presidencial del PRI y el asesinato del secretario general de ese mismo partido), un levantamiento armado (el EZLN) y una severa crisis económica conocida como el “error de diciembre”.

La puesta en marcha de esta reforma era una manera de darle salida institucional a la crisis política y económica del país. Así, se incorporó a las negociaciones al PRD que anteriormente estaba excluido de la negociación del juego electoral. Al gobierno federal “no le quedó de otra” más que ofrecer la elección directa del jefe de gobierno de la ciudad de México, pero dejó de lado el asunto del estatuto jurídico del D. F. de convertirlo en el estado 32 de la federación.

Los avances introducidos por la reforma de 1996 contemplaban que el gobierno capitalino ya no dependería de los poderes federales, sino que su organización y administración sería a partir de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Así mismo, a partir de 1997 el Jefe de Gobierno del D. F. sería electo mediante el voto de los ciudadanos de la capital con lo que se anulaba la facultad del presidente de la República para nombrarlo y su legitimidad dependería del apoyo electoral.

En cuanto a las facultades de la ALDF para evitar conflictos con otros órga-

nos federales, quedarían asentadas en la Constitución Política. Otro cambio significativo fue el nombramiento de los titulares de las delegaciones políticas que a partir del año 2000 serían mediante el sufragio libre y secreto de los ciudadanos del D. F. Posteriormente, en el año de 1997 se promulgó la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal y el Código Electoral del D. F.

A manera de síntesis, el cuadro 1 hace un breve recuento de los cambios introducidos por las distintas reformas políticas de 1986 a 1997, las cuales modificaron la naturaleza jurídico-política del D. F. En particular con la reforma de 1996 se restituyeron los derechos de los ciudadanos de la ciudad capital para elegir a sus gobernantes y la legitimidad de sus autoridades estaría sustentada en el voto popular.

III. RESULTADOS POLÍTICOS Y DIFICULTADES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN GOBIERNO LOCAL AUTÓNOMO

Con la creación del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México los distintos partidos políticos encontraron diferentes maneras de promocionarse e identificarse con los ciudadanos de la capital. El espacio político que representa el D. F. paulatinamente fue dotando de mayor importancia a los grupos y las corrientes internas de los partidos políticos, es decir, propició la consolidación de una élite partidaria capitalina con influencia nacional.

La reforma de 1996 rápido rindió frutos para la oposición, ya que el 6 de julio de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del PRD ganó la jefatura de la ciudad de México con el

48% de los votos y una mayoría perredista ocupó los escaños en la ALDF (45.4%). Las elecciones de 1997 son significativas ya que la tercera fuerza política excluida, el PRD, gana el gobierno del D. F., lo cual rompió más de siete décadas de tradición autoritaria que impedía a los ciudadanos del D. F. elegir democráticamente a sus gobernantes y a sus representantes a la ALDF.

En el año 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno capitalino y nuevamente el PRD obtuvo el triunfo con su candidato, Andrés Manuel López Obrador quien obtuvo el 34.5% de la votación en la entidad. Así mismo, se eligieron por primera vez a los jefes delegacionales de las 16 demarcaciones, lo que mostró una intensa competencia entre los partidos políticos: el PRD obtuvo 10 delegaciones y el PAN 6. Estas elecciones consolidaron la presencia del PRD en la capital del país al obtener la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

Si bien es cierto que con la llegada de la oposición al D. F. incidió en el proceso de democratización capitalino y al reacomodó a las distintas fuerzas políticas en el panorama político y se incentivó la participación ciudadana en el ámbito local, también es cierto que aún permanecen condiciones estructurales que afectan el proceso mismo de democratización.

A pesar de los cambios jurídico-políticos del D. F. permanecen prácticas del viejo esquema clientelar del gobierno autoritario. Los partidos políticos han encontrado distintas maneras de insertarse en el modelo priista que desplegaba políticas paternalistas de incorporación de grandes sectores sociales, lo que configura una relación vertical entre los "clientes" y el gobierno, y alienta cierta *complicidad estructural* de distintos sectores sociales para satisfacer sus necesidades básicas (vivienda, transporte, comercio, etc.) con los partidos políticos (Espinosa, 2004).

Otro punto de conflicto potencial es que el D. F. es la sede de los poderes

CUADRO 1
REFORMAS POLÍTICAS Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Año de reforma	Cambios en la estructura de gobierno del D. F.
1986	Algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal (LODDF) permitieron la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), cuyas funciones iniciales fueron más administrativas.
1994	Luego de varias negociaciones entre las principales fuerzas partidistas y el gobierno, el Distrito Federal pasaría a ser una entidad federativa. Se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno de manera conjunta con el Regente capitalino y el Tribunal Superior de Justicia. Además, se le ampliarían las facultades a la ARDF para transformarse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
1996	Se estableció que el Jefe de Gobierno sería electo mediante el sufragio, directo, universal y secreto de los ciudadanos de la capital y se anulaba la facultad del Presidente de la República para nombrarlo. Las facultades de la ALDF quedaron asentadas en la constitución para evitar conflictos con otros órganos federales. Derivado de ésta reforma se permitió que los 16 jefes delegacionales del D. F. fueran electos mediante sufragio directo, universal y secreto, para el proceso electoral del año 2000.
1997	Se promulga la Ley de participación Ciudadana de Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal.

federales y al mismo tiempo es la entidad política más importante del país, lo que ha llevado al establecimiento de una rivalidad entre el Jefe de Gobierno del D. F. y el Presidente de la República. Anteriormente ambos cargos eran ocupados por personas del mismo partido político ya que el criterio que previó fue el de gobernabilidad y se aplazó el de democratización.

El estatus jurídico del D. F. como estado 32 permanece pendiente. En el debate por la creación de un gobierno local autónomo sustentado en un diseño democrático se ha polarizado entre los partidos políticos. Como ha señalado Andreas Schedler (2002), antes que la reforma está la competencia política. La lógica de la competencia por el voto electoral eclipsa la lógica de la reforma por la creación del estado 32 que eventualmente permitiría definir de manera clara las competencias exclusivas del gobierno local y federal, por ejemplo: la deuda pública del D. F., la descentralización administrativa y la elaboración de programas de desarrollo urbano y servicios públicos, entre otros.

CONCLUSIONES

La reforma política al Distrito Federal sin duda es un proceso de cambio gradual y paulatino que ha posibilitado la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos con la elección de Jefe de Gobierno, la elección de los miembros de la ALDF y la elección de los 16 delegados, además del reacomodo de las distintas fuerzas políticas en la capital del país. De manera particular, la elección del jefe de gobierno de la ciudad conlleva un proceso de politiza-

ción ciudadana ya que desde 1928 el D. F. funcionaba como un departamento administrativo del gobierno federal por ser el centro político del país.

En procesos electorales cada vez más competitivos el D. F. se ha constituido como una plataforma de visibilidad política, con lo que se corre el riesgo de que la resolución de los problemas de la ciudad se postergue y se confundan, y los actores políticos y sociales privilegien sólo la competencia electoral. Como lo muestran los episodios ríspidos protagonizados por el ex jefe de gobierno del D. F., Andrés Manuel López Obrador y el ex presidente de México, Vicente Fox, cuyo desenlace fueron las elecciones conflictivas de 2006.

Lamentablemente los cambios introducidos por las reformas no han podido atajar las prácticas clientelares que los partidos políticos establecen con la ciudadanía. Así, se han mantenido y se han incorporado nuevas "clientelas políticas" provenientes de sectores excluidos, lo que alienta la *complicidad estructural* que sustituye la formación de una ciudadanía local por el establecimiento de clientelas locales a través de redes de informalidad.

Finalmente, la discusión sobre el estatus jurídico del D. F. como estado 32 permanece pendiente, ya que los partidos políticos han privilegiado la competencia política sobre la reforma para el establecimiento de un gobierno autónomo en la ciudad capital. La lógica de la competencia política puede obstaculizar o eclipsar la puesta en marcha de una nueva reforma política que permita definir de manera clara las competencias exclusivas del gobierno local y federal para atacar problemáticas sociales y políticas propias de esta entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CADENA ROA, Jorge (2004) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: UNAM, pp. 11-48.
- EISENSTADT, Todd (2004) *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: COLMEX, pp. 13-64.
- ESPINOSA, Mario (2004) "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México". *Andamios, Revista de Investigación Social*, núm. 1, pp. 9-50.
- GONZÁLEZ PLASCENCIA, Luis (2006) Transición y poder judicial en México. En Alberto Aziz y Jorge Alonso, *El Estado Mexicano: herencias y cambios*. México: CIESAS/Porrúa, pp. 197-225.
- LOAEZA, Soledad (1995) "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX". *Historia Mexicana*, núm. 1, pp. 99-158.
- MOLINAR, Juan y GUTIÉRREZ, Arturo (1997) "Partidos políticos y cambio institucional en el DF", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 195-214.
- PESCHARD, Jacqueline (1997) "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 215-233.
- SCHEDLER, Andreas (2001) "Por qué seguimos hablando de transición democrática en México", en Julio Labastida y Antonio Camou, *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*. México: IIS/Siglo XXI, pp. 30-45.
- (2000) "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review*. Núm.1, vol. 23, pp. 103-122.
- WOLDENBERG, José (1997) "La reforma política del Distrito Federal en 1993", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 180-194.
- (2000) "Lessons from México". *Journal of democracy*. núm. 2, pp. 151-156.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

LA TELEVISIÓN Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN MÉXICO. ¿CONTROL ESTATAL O CONTROL MEDIÁTICO?

MÓNICA MONTAÑO REYES*

En este artículo se discuten algunos enfoques para evaluar y clasificar los sistemas mediáticos y su relación con el sistema político. Esta relación se vuelve sobre todo importante en tiempos de campaña electoral, el momento más cercano entre ciudadanos y políticos y también precedente al ejercicio democrático básico: el voto. En México, muchos elementos de las campañas electorales se desarrollan sobre todo en la televisión y un considerable número de electores toman este medio como instrumento para informarse sobre política. El rol importante de la televisión en las campañas electorales ha dado pie a numerosas reflexiones sobre su papel en las democracias, así como los diferentes elementos a analizar y a regular sobre ésta. En este artículo se evalúan algunas dimensiones de la televisión mexicana, como los términos de su nacimiento político-legal, el marco jurídico durante campañas electorales y, finalmente, una conclusión sobre las nuevas responsabilidades que se deberían tomar en torno al papel de la televisión en las democracias.

La relación entre el Estado y los medios de comunicación ha sido una constante en la historia y de gran importancia sobre todo en el desarrollo de la comunicación política. Más bien, podríamos decir que la televisión se ha convertido en el medio más importante, ya que es un artículo imprescindible en la mayoría de la población mundial e influye en la actual configuración cultural, comercial y política de nuestra sociedad.

En el ámbito político, la televisión es el medio más popular por el cual los ciudadanos visualizan la actividad política en sus diferentes formas y momentos: los políticos la consideran clave para hacer la política de hoy, el gobierno se comunica a sus ciudadanos a través de ella y las televisiones crean sus propios programas informativos y de análisis político.

El gran papel que ha adquirido la televisión en los asuntos políticos ha propiciado un debate en torno a las posibilidades de acceso de los actores políticos a la “visibilidad” política para la mayoría de los ciudadanos. ¿Es la televisión un espacio donde se muestra la realidad política o es un actor más de la realidad

* Egresada de la licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

política de un país? ¿Quiénes tienen acceso a este espacio político? ¿Es la televisión un actor que determina quiénes pueden entrar a la lucha política?

El debate se intensifica sobre todo en uno de los momentos más importantes de la democracia: el proceso electoral para elegir a los representantes a través del voto. Los partidos buscan la obtención de la mayoría de votos durante las campañas electorales cuando se llevan a cabo las estrategias políticas por un período de tiempo previo al día de la elección.

En los últimos años, es a través de la televisión donde los aspirantes se dan a conocer, presentan sus programas de gobierno e intentan a convencer a los ciudadanos de otorgarles su voto. Y es en la televisión donde se hacen visibles las acciones de campaña de los candidatos en su recorrido por el país.

Si la televisión es tan importante durante las campañas electorales para la obtención del voto, ¿cómo se garantiza la equidad de acceso de las opciones políticas a la visibilidad de los ciudadanos a través de la televisión? El análisis de la regulación durante las campañas electorales para el acceso a la televisión toma entonces importancia y es preciso analizar sus resultados.

La relación entre la televisión y el gobierno es diferente en cada país. Esta relación está determinada desde su nacimiento y la situación jurídica de las empresas que proporcionan el servicio televisivo, en este caso el de mayor alcance, es decir, el nacional abierto. La cercanía entre el sector de la comunicación, el sector empresarial y el sector político y gubernamental ocasionan diferentes efectos sobre el tipo de televisión que tenemos en cada país y la forma en que pueden actuar en determinados momentos cuando el poder esté de por medio.

Debido a esto, la televisión se convierte en un objeto vulnerable de intereses y es necesario reglamentar o legislar su uso durante las campañas

electorales para evitar la inequidad entre los aspirantes al poder político. Si se observa la televisión como vulnerable a otros poderes y al mismo tiempo se toma en cuenta la importancia que tiene para los ciudadanos al momento de ejercer su derecho al voto, entonces surgen nuevas interrogantes. ¿Qué tipo de legislación existe? ¿Cuál es la importancia de ello en las campañas electorales?

La televisión posee una función y una personalidad jurídica determinada por la manera en que surgió, se regularizó y el uso que se le otorgó dentro de un sistema político determinado. En la actualidad, la televisión abarca un gran número de espectadores de su oferta como espacio de entretenimiento, comercial, político e informativo. Debido a las diversas formas que adopta, a su alcance y a los efectos que provoca en la sociedad, la libertad total de este medio no está garantizada de otros poderes fácticos.

México ha mostrado en el transcurso de su historia, una fuerte relación entre los dueños de la televisión, los empresarios y las clases gobernantes. Su sistema de televisión es de sistema de televisión comercial-privada que está directamente relacionada con su naturaleza de empresa comercial con intereses económicos. Sin embargo, también ha compartido características del sistema de monopolio de Estado, durante el cual por muchos años los partidos políticos gobernantes han tenido gran influencia en el uso de la televisión para fines políticos y electorales.

Por otro lado, también existe una legislación especial para el acceso a la televisión durante la campaña electoral que intenta regular las condiciones para el acceso de los contendientes al medio electrónico. A partir de este trabajo se pretenden encontrar aspectos generales sobre la estructura y la legislación de la televisión nacional abierta en México, analizar las posibles relaciones entre la televisión y el

poder político y las leyes de acceso a la televisión durante las campañas electorales.

LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Antes de que la televisión comenzara a tomar importancia en la política, se habían desarrollado ya diferentes estudios referentes a la relación de la prensa y los gobiernos. Estos trabajos principalmente comparativos entre los Estados Unidos y los países europeos buscaban definir “tipos” de prensa a partir de un análisis de la relación con su sistema político, reflejado en el control de unos sobre otros a través de legislación existente o de vínculos *de facto* entre ellos.

Muchos de estos análisis basaron sus criterios en las teorías liberales de la comunicación y evaluaron principalmente la libertad que posee el sector de la comunicación respecto de la regulación estatal y de la influencia política. Según estos estudios, el problema de los medios y la política se resuelve al contar con una total libertad de los medios de comunicación que se refleja en la profesionalización de la actividad periodística y, de esta manera, se garantiza la equidad, pluralidad y la objetividad del ejercicio informativo. Sin embargo, también hay casos de Estados en los que la regulación de los medios de comunicación es importante, sobre todo en la teoría democrática y en los esfuerzos legales por crear condiciones de equidad para el avance democrático.

Un trabajo muy general y normativo sobre la clasificación de la prensa fue de Siebert, Petterson y Schramm (1956), quienes propusieron cuatro teorías de la prensa que implicaron el nivel del control estatal y también una idea normativa de los medios: teoría autoritaria, libertaria, soviética y la responsabilidad de los medios.

La teoría autoritaria se explica en los siglos XVI y XVII durante el tiempo de la monarquía, cuando la monarquía

medios: 1) Nivel de control estatal sobre la organización de los medios de comunicación; 2) Nivel de partidismo de los medios de comunicación; 3) Nivel de integración entre la élite política y la informativa y 4) Naturalidad del profesionalismo/legitimidad de las instituciones de información.

El primer nivel tiene que ver con qué tanto influye el gobierno en la *organización de los medios*. Es decir, su naturaleza jurídica en cuanto el apoyo económico y la condición fiscal que tienen con el Estado. También, la regulación o limitación que impone el Estado a la oferta informativa y editorial y al contenido del entretenimiento.

El *partidismo* de un medio se mide con cinco niveles de intensidad en cuanto a la cercanía de los políticos con el medio: a) el máximo nivel cuando los partidos políticos son propietarios, administradores o apoyos económicos de alguna empresa editorial; b) nivel fuerte cuando los partidos políticos influyen indirectamente un canal de información, debido a proximidad ideológica o política con los profesionales de los medios; c) nivel medio cuando los medios apoyan cualquiera de las posiciones políticas a través de una abierta mención de un reportero; d) bajo nivel cuando el apoyo de los medios varía según las visicitudes políticas; y e) nivel cero cuando hay una autonomía política y editorial total.

La tercera, *la integración entre elites*, refleja la afinidad política existente y las proximidades socio-culturales entre las élites de la política y las élites de las empresas de comunicación: relaciones profesionales, reporteros como políticos o políticos como reporteros, relaciones "simbólicas" como el fre-

cuentarse, la amistad y la complicitad.

El *profesionalismo* tiene que ver con el conocimiento de los reporteros sobre su carrera y sus códigos éticos y por ende, del comportamiento responsable de su profesión al ejercer la objetividad y la pluralidad.

El trabajo de Mancini y Hallin (2004) sobre sistemas de medios es un análisis de los países Europeos y de Canadá y Estados Unidos de América. El análisis comparativo está basado en los criterios de Blumler y Gurevitch. Primero, el *desarrollo del mercado de comunicación*, con atención especial al crecimiento o al reducción de la circulación de la prensa. Es decir, se analizó la cantidad de periódicos que circulan en una sociedad según sus habitantes y su consumo. El *parallelismo político* mide el nivel de vínculos entre los medios y los partidos políticos y la manera y el nivel en el que los sistemas de media reflejan las diferencias políticas existentes en la sociedad. El desarrollo del profesionalismo en los reporteros y el nivel y la *naturalidad del control estatal*. Los resultados de sus análisis fueron los tres modelos de medios: el modelo Mediterráneo o pluralista-polarizado, el modelo Europeo Democrático-corporativo y el modelo Liberal o Nordatlántico. Los resultados se muestran en el cuadro 1.¹

Este es el trabajo más reciente sobre una clasificación de la prensa y el sistema político a partir de las variables antes explicadas. Es un análisis comparativo cualitativo que toma en consideración la historia política, económica y social de cada país, así como las relaciones entre los medios y el sistema político, para explicar la forma de ser de los medios en una sociedad y otra.

tiene el poder absoluto (la verdad) y no admite críticas; es decir, explica los sistemas en los cuales el gobierno tiene el control total de los medios y la crítica no está permitida, por lo cual es el sistema de medios menos deseables y totalmente anti democrático.

La teoría libertaria se explica con la ilustración con el racionalismo y los derechos naturales cuando la prensa informa, entretiene y vende; ayuda a descubrir la verdad es un mercado gratis de ideas, donde cualquiera puede publicar sin "ditar" y cuida la actuación del gobierno; así, se muestra como el ideal el estado deseable de la relación entre medios y gobierno.

La teoría soviética surge de los escritos de Marx, Lenin y Stalin, que señalaban a la prensa como la que contribuye al éxito de un Estado y donde sólo los miembros legales del partido pueden publicar y, de esta manera, el gobierno no influye en la prensa, por lo que no puede existir una crítica al partido.

Finalmente, la teoría de la responsabilidad social, cuando es esperado que los medios tengan algunas obligaciones con la sociedad, como el que la prensa tenga mayor alcance, que todos los lectores tengan acceso a los medios a través de cartas y opiniones, que las acciones de la prensa estén controladas por la ética y que exista comprensión y objetividad. Para lograr esto se buscó la instalación de un Consejo plural en el que se discutirán estos temas y que sus miembros realmente logran tanto expresar sus ideas como llevar a cabo los acuerdos en su respectivo espacio de acción.

En 1975, Blumler y Gurevitch propusieron cuatro criterios básicos para el análisis comparativo de sistemas de

CUADRO 1
CRITERIOS DE MODELOS DE PRENSA (BLUMLER Y GUREVICH)

	Polarizado pluralista	Democrático corporativo	Liberal
Países	Francia, Grecia, Italia, Portugal, España	Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suiza, Suecia	Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Irlanda
Desarrollo de la prensa masiva	Bajo Poca circulación Periódicos de élites	Alto Alta circulación. Desarrollo temprano de la prensa masiva	Alto Circulación media. Desarrollo temprano de la prensa masiva
Paralelismo político	Alto Periodismo orientado a comentarios. Política por encima de sistemas de difusión	Alto Históricamente fuerte prensa partidista. Cambio hacia prensa comercial neutral. Política en el sistema de difusión con autonomía sustancial	Bajo Prensa neutral comercial. Periodismo orientado a la información. Modelo profesional de <i>governance</i> de la difusión. Sistema autónomo
Profesionalización	Bajo Profesionalismo débil. Instrumentalismo	Alto Fuerte profesionalismo, auto regulación institucionalizada	Alto Fuerte profesionalismo, auto regulación no institucionalizada
Intervención estatal	Alto Fuerte intervención estatal. Subsidios de prensa en Francia e Italia. Periodos de censura. 'desregulación salvaje'	Alto Fuerte intervención estatal pero protección a la libertad de prensa. Subsidios a la prensa. Fuerte servicio público de difusión	Bajo Mercado dominado (excepto por el poderoso servicio de difusión pública de Bretaña e Irlanda)

Fuente: Mancin y Hallin (2004).

EL USO DE LA TELEVISIÓN

En primer lugar, debemos establecer que la televisión es un instrumento, un objeto que nació como un "sistema de envío y recepción de imágenes. No se sabía bien para qué podía servir" (Vilches, Lorenzo 1993). Y es que puede decirse que la televisión fue el resultado del avance tecnológico eléctrico, como el teléfono y el telégrafo, y que no respondía a una necesidad concreta, que respondía a prioridades de expansión del sistema económico y militar. La televisión nace como servicio público en 1936 en Europa y en 1939 en Estados Unidos, pero su expansión se da hasta los fines de la década de 1940.

La televisión no se inventó para un fin específico o, al menos, no para los fines que ahora cumple. Existen numerosas investigaciones, ensayos y propuestas académicas en cuanto al uso de la televisión, la televisión como institución y la televisión como vehículo de contenido. Williams R. estableció unas de las hipótesis más importantes

en cuanto a la televisión: 1) la televisión responde a una investigación científica y técnica, su efecto es accidental. Algunas proposiciones: a) su poder como medio de noticias y entretenimiento ha alterado a los precedentes medios de información y entretenimiento; b) sus propiedades han alterado nuestra percepción básica de la realidad, nuestra relación con otros y con el mundo; y c) Ha sido desarrollada como medio de noticias y entretenimiento. 2) La televisión es un accidente tecnológico, pero su significación ha sido determinada por su uso (seríamos igual de manipulados o entretenidos estúpidamente pero de otra forma) y algunas proposiciones: a) La TV como posibilidad por la investigación fue seleccionada para la inversión y desarrollo de las necesidades de una nueva clase de sociedad/entretenimiento centralizado y formación centralizada de opiniones; b) Fue seleccionada por la inversión y promoción de fase de consumo de la economía doméstica/máquinas del hogar; c) enfatiza y explota

elementos de pasividad e inadecuación cultural y psicológica que siempre han estado latentes en el pueblo, pero que en la TV han organizado y conseguido representar; y d) En su carácter y usos, la ciencia y la técnica sirven de y explotan las necesidades de una nueva clase de sociedad compleja pero atomizada.

Las reflexiones en torno al uso que le damos a la televisión se ha comprobado a partir del análisis de la oferta que se han realizado en diversos estudios.

En 1979 y 1980 el Institut Nationale de L'audiovisuel de la UNESCO realizó una investigación internacional para comparar la programación de siete países, probando cuatro indicadores respecto a su contenido. Algunos de los resultados fueron que los programas informativos y telediarios no superaban el 20% mientras que los programas de ficción y evasión constituían más del 50% de la programación. En 1993 un estudio de CIESPAL (Centro internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina), citado por

Enrique Sánchez Ruiz (2000), muestra resultados sobre el análisis de la programación de 70 estaciones de 16 países de habla hispana de Latinoamérica y el Caribe. El resultado indica que tres cuartas partes del tiempo de la programación se dedican al entretenimiento, seguidas por un 16% a los informativos. En 1990 Guillermo Orozco (2000) realiza un análisis de contenido de la programación de la televisión abierta en México y presenta resultados sobre los géneros predominantes en los cinco canales: canal 2, canal 5, canal 9 de Televisa y canal 11 y 13 de TV Azteca. En todos ellos los géneros predominantes se refieren a la telenovela, dibujos animados, cómics, miniseries y de aventura. Clemencia Gutiérrez (2004) analiza la televisión abierta de la Zona Metropolitana de Guadalajara en cuanto a géneros y macro géneros. El noticiario, dentro del macro género de lo informativo, tiene una presencia del 8.48% dentro del total de la programación analizada, después de los programas de ventas directas y de las películas. El resto de la programación se divide en los géneros de dibujos animados, telenovelas, juegos y concursos, series de comedia, etc., que tienen que ver con los programas dedicados al entretenimiento.

Así pues, la oferta televisiva es principalmente de entretenimiento, lo que contrasta con la demanda de los televidentes. Según estudios nacionales, como la Octava Encuesta sobre Consumo Cultural y Medios del 2002 del grupo Reforma y el estudio de Audiencias en Jalisco de Pablo Arredondo en el 2006 en México, muestran que el programa más visto por la gente son los programas informativos y es una manera de informarse sobre la política.

La televisión, además, puede tomar otras formas dentro de un sistema político y que cobra importancia según el área en el que sea analizada: puede ser actor y como escenario según la comunicación política; o bien *watchdog* de las acciones del gobierno, o como

empresa de interés económico, según las teorías liberales.

La comunicación política se ha ocupado de la importancia de los procesos de comunicación en la política y sus consecuencias. La comunicación política está definida como los intercambios de discursos divergentes de interés público y político producidos por el sistema político, el sistema mediático y los ciudadanos en una comunidad. Hay dos ideas encontradas en cuanto a la configuración del espacio público donde se llevan a cabo estos intercambios y esta comunicación política.

Mazzoleni (2004) llama modelo publicístico-dialógico al conjunto de teorías que explican el espacio público como un espacio tradicional en la cual los medios son otro actor en la interacción de la comunicación política. Los medios no son el espacio público, sólo ayuda a crearlo y se agrega a la acción dialógica de y entre los otros dos actores (ciudadanos y políticos), los cuales además mantienen su capacidad de comunicación autónoma que ya tenían en la polis griega.

Por otro lado, el modelo "mediado" es el resultado de las teorías que explican el espacio público a partir del gran poder que tienen los medios electrónicos en la política actual. Es dicho que el poder de los tres actores no es equitativo, por lo que resulta el medio o la televisión como el más fuerte y además es en él donde se da el intercambio de los tres discursos.

De acuerdo con la idea de la política mediática, la actual acción pública política se lleva a cabo dentro del espacio mediático o depende de las acciones de los medios. Los medios son *la arena pública* donde los intercambios y las relaciones se llevan a cabo y la *Democracia del Público*, basada en encuestas, imagen y medios de comunicación (Manin, 1995).

En cuanto a la función de la televisión según las teorías liberales, ¿es la televisión un garante de la democracia u obstáculo para el desarrollo de la mis-

ma? Para la teoría clásica liberal la principal función de los medios es la de cuidar la actuación del gobierno. Los medios deben monitorear la actividad estatal y exponer los abusos de la autoridad oficial sin ningún temor. Esta visión de los medios coloca a los mismos dentro de las reglas del libre mercado y se asegura una completa independencia del gobierno, es decir, libre de cualquier regulación del Estado, ya que al ser sujeto de regulación por parte del mismo, perdería su capacidad de guardián del gobierno y se convertirían en guardianes al servicio del Estado (Curran, 2002).

Sin embargo, en la realidad actual, el papel de los medios de comunicación ha cambiado en cuanto a que se constituyen como empresas con intereses privados, que actúan como poderes fácticos y que son la arena en el que se desarrollan muchas de las decisiones públicas. Esto ha resultado, en los últimos años, en un problema de una fuerte relación de poder entre las élites de la información y las políticas, que a través de políticas públicas como reglamentos, acuerdos y leyes que giraban en torno a las concesiones y a las negociaciones antes de los comicios electorales, ponía en duda el papel neutral y benefactor de los medios, así como la calidad y finalidad de la información difundida. De la misma manera, el espectáculo de la política y de los escándalos de corrupción de los políticos que se han publicado estratégicamente en los medios no ha servido para una mejora de la democracia o para un mayor control de los ciudadanos sobre sus políticos o las decisiones públicas, sino que ha derivado en un descontento sobre la actividad política y, muchas veces, en perpetuar y generalizar la idea de lo que es el quehacer político y continuar los esquemas de corrupción, sin castigo para los infractores y con ganancias de influencia política y de *rating* para las empresas mediáticas.

DEMOCRACIA Y ELECCIONES

La democracia es tema de muchas teorías que van más allá de las elecciones, es decir, de la distribución del poder político. Sin embargo, para este tema en particular usaremos la definición mínima de la democracia en cuanto a sus dos significados históricos: a) el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con el objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, o b) el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad (Bobbio 2006).

El poder político distribuido entre la mayor parte de los ciudadanos democráticos en su condición de igualdad resulta en dos derechos básicos en cuanto a las libertades políticas que existen en una democracia mínimamente definida: el derecho de votar y ser votado.

La definición mínima de democracia (Bobbio, 1999) es considerarla un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos. Una de las decisiones colectivas más importantes es entonces confiar el poder popular en los representantes y para esta decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría. Entre más personas tengan derecho al voto, es la mayoría la que decide sobre la decisión de a qué representantes confiarán el poder para que ejerza el poder popular. De la misma manera, la equidad de participación por el poder político debe estar garantizado.

Sartori (1992) distingue tres aspectos de la democracia moderna: a) la democracia como principio de legitimidad, b) la democracia como sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no sólo de titularidad) del poder y c) la democracia es un ideal. Dice que en las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres

y periódicas y así se establece al pueblo como el titular del poder. Entonces, la democracia ha de definirse como un sistema político basado sobre el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al *demos*, mientras que el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Así, en términos de ejercicio, el poder popular se resuelve en el poder electoral (*idem*).

Las elecciones libres y periódicas se han convertido entonces en la fuente principal de la legitimidad de los gobiernos democráticos y dan origen a gobernantes aceptados por la mayoría de los ciudadanos. A partir de la consolidación del voto universal, los aspirantes al poder han buscado la manera de llegar a más gente y de influir en ellas para así obtener sus votos. Además, Bobbio (2002) agrega que entre las "reglas universales de procedimiento" que tiene la democracia se encuentran que 1) Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional. 2) Deben ser libres también en el sentido de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada).

De esta manera, las condiciones democráticas se extienden a la manera en que se lleva a cabo la contienda política y la opinión de los ciudadanos, a partir de las alternativas de las que disponen para ejercer su voto, es decir, a las campañas electorales. Las campañas electorales constituyen una fase del proceso de la elección y se llevan a cabo días antes de la elección, durante el cual candidatos rivales compiten por el apoyo popular; consisten en un conjunto de acciones lícitas, coordinadas y escalonadas, que tienen el propósito de persuadir a los electores para que emitan su voto a favor de un candidato.

En esencia, las campañas son una forma de comunicación política persuasiva entre los candidatos y los electores: sus temas, mensajes e imágenes tratan de convencer a los electores de la idoneidad de un candidato en referencia a un puesto en disputa y a la vez, señalar los puntos débiles de los otros candidatos, además de distinguirlo de sus competidores más cercanos. Cada candidato se ve obligado a definirse a sí mismo frente a los ojos de los electores de manera consistente con sus propuestas, por lo que tiene que estructurar una imagen consistente también.

Dice Norris Pipa que (2000) las campañas políticas de los sistemas democráticos también han sido afectadas por la tecnología y en los últimos años se ha hablado de una "americanización" en la práctica de este comportamiento electoral. Sus elementos son: 1) Profesionalización (contratación de consultores, asesores, agencias de publicidad, etc.), 2) *Management* por acontecimiento o por tema, 3) Personalización (enfoque en personas y candidatos), 4) Emocionalización (no argumentos racionales, sino manifestaciones emocionales) y 5) Campaña negativa, acen-tuación de la competencia.

Ante estas nuevas tendencias, la televisión es muy importante para estos fines. Primero, es el medio más popular y es más fácil llegar a sectores no interesados en política. También, goza de gran credibilidad, debido a su carácter visual y tienen más compromiso emocional. Refuerzan la percepción de intimidad y actualidad, aunque poco contribuyen a incrementar los conocimientos políticos. Debido a esto, las leyes regulan la forma, el tiempo y el costo de las campañas electorales con el fin de igualar en lo posible los medios para hacer campaña a disposición de los candidatos. Pero ¿qué es lo que tiene más importancia: la configuración de la televisión nacional abierta de un país o su sistema de reglas? ¿Qué consecuencias traen a la relación Estado y medios de comuni-

cación estos dos elementos? A continuación revisaremos brevemente el caso mexicano.

LA TELEVISIÓN NACIONAL ABIERTA MEXICANA

En México existen dos grandes cadenas que los canales de la televisión nacional abierta. En 1947 el presidente Miguel Alemán Valdés envía a Guillermo González Camarena y a Salvador Novo a una comisión para analizar los sistemas de televisión estadounidense (comercial-privado) y el británico (monopolio estatal). Debido a "razones de índole técnica y económica" se determina que la televisión mexicana funcione como sistema comercial-privado como el de los Estados Unidos.

Así, la televisión mexicana nace en 1950 con el proyecto de tres canales bajo concesión y con cinco mil aparatos televisivos en el territorio nacional en 1951. Rómulo O'Farril, propietario del diario *Novedades* obtiene la primera concesión televisiva para el canal 4 en 1949 con equipo comprado a la empresa RCA. En enero de 1950 Guillermo González Camarena obtiene la concesión del Canal 5 con equipo fabricado por él mismo con apoyo de Emilio Azcárraga Vidaurreta, quien le facilitó el lugar para sus transmisiones. La concesión del canal 2 se otorga a la empresa Televimex en 1951, propiedad de Emilio Azcárraga Vidaurreta, quien ya manejaba las emisoras radiofónicas de XEW y XEQ. Compró el equipo televisivo a General Electric y Laboratorios Dumont. En 1955 las tres empresas concesionarias 2, 4 y 5 anuncian su decisión de fusionarse en una sola entidad llamada Telesistema Mexicano (TM) y que era presidida por Emilio Azcárraga Vidaurreta, la cual, poco a poco prospera.

En 1968 ya existían otros nuevos canales: canal 13 y canal 8. El canal 8, de la empresa Fomento de Televisión S. A., filial de Grupo Alfa de Monterrey, se convierte en una competencia

para Telesistema Mexicano y, por ello, el hijo del entonces fallecido Azcárraga Vidaurreta, Emilio Azcárraga Milmo, busca negociar con este canal para una posible fusión y se crea entonces, en 1972 la Televisión por Vía Satélite (Televisa) que en 1982 queda mayoritariamente en manos de Azcárraga Milmo al participar con más del 70% de las acciones. A partir de entonces y gracias a los satélites mexicanos puestos en órbita, Televisa fue en expansión hacia América Latina y Europa. En la actualidad se considera de las mayores empresas de televisión en el mundo y junto con Telmex son las compañías de telecomunicaciones de mayor importancia en el mundo.

El canal 13 se otorgó en concesión a Francisco Aguirre, un hombre de negocios ligado a la industria de la radio-difusión desde los años 1940, el canal comenzó a operar en 1968 y mantuvo la estabilidad de empresa familiar hasta su muerte, en 1979. Alejo Peralta ingresó como accionista en 1971 y era dueño del 49% de las acciones, pero en 1972 decidió vender su parte de acciones al Gobierno Federal, además del 10% que ya había vendido antes Francisco Aguirre. Ante las presiones del gobierno de Luis Echeverría de contar con un canal de Estado, Aguirre dejó el negocio de la televisión. El canal 13 se estatizó sobre todo por la situación del gobierno ante la opinión pública después de los acontecimientos de 1968. En 1977 se cambió entonces el status jurídico del canal 13 para ser sectorizado en la Secretaría de Gobernación y sería más tarde parte de Imevisión (Instituto Mexicano de Televisión) junto con otras redes televisivas. Durante una década que tuvo el Estado en sus manos este canal, se mencionan fallos en su administración. En 1985 nació el canal 7 y junto con el canal 13 enfrentaron disputas y desventajas económicas respecto a Televisa. Debido a la crisis que enfrentaban ya internamente, a la controvertida campaña de 1988 y al contexto inter-

nacional económico, el presidente Carlos Salinas de Gortari puso a la venta Imevisión junto con otras empresas mexicanas como Telmex y la desaparición de PIPSA como parte de la ola de "liberación" que vivió México durante esos años. Las licitaciones para la compra de canal 13 y canal 7 fueron concurridas por varias empresas de la comunicación que fueron vencidas en julio de 1993 por Ricardo Salinas Pliego, creador de una fábrica de radios con la razón social "Elektra Mexicana", y quien ofreció 645 millones. Después se sabría, por una publicación en el diario estadounidense *The Miami Herald*, que el hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari había prestado casi 30 millones de dólares al dueño de TV Azteca para adquirir la concesión. Al final no se pudo comprobar nada y TV Azteca siguió funcionando y desde 1997 inició su expansión con compra de acciones de Telemundo en Estados Unidos, así como canales de Guatemala, Chile, República Dominicana, así como otros países de centro y sudamérica.

LA TELEVISIÓN MEXICANA EN LAS LEYES FEDERALES

En México el marco jurídico de la televisión también es muy amplio. Son considerados la radio y la televisión "actividades de interés público" en el artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Los compromisos o la función social que tiene la televisión se define en los artículos 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión y el de la Industria Cinematográfica que deben "contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana". En sus transmisiones "procurarán":

I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III.- Contribuir a

elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana. IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

En el artículo 63 de la Ley de Radio y Televisión Mexicana se presenta la restricción de contenido televisivo:

Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes profaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

En México, el artículo 15 del decreto del presidente Vicente Fox en el 2002 se especifica que:

Es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria, treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Y cambia el tiempo destinado a estas actividades que eran de 12.5% del tiempo de la programación que existía en el reglamento de 1973 para quedarse en 1.25%, es decir, 18 minutos dia-

rios en televisión en el horario de 6:00 a 24:00 horas.

LA LEGISLACIÓN DE LA TELEVISIÓN EN CAMPAÑAS ELECTORALES

La elección del Presidente Mexicano se hace cada 6 años según el artículo 19 del COFIPE del 2006 y sus reglas están determinadas ahí mismo. El inicio de la campaña electoral depende del registro de candidaturas que se da en los primeros días de enero; y el día de la votación es el primer domingo de julio.

Para el registro de candidaturas para el cargo de elección popular el partido político deberá "presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas", además el plazo del registro para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del 1 al 15 de enero del año de la elección (art. 177) de la misma manera, señala en el artículo 190 que:

Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

El artículo 48 del COFIPE establece que quienes pueden contratar y ocupar espacios en la televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales son en México los partidos políticos. Además, enfatiza que:

en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

El artículo 48 del COFIPE señala que los partidos políticos tienen la exclusividad para "difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante

las campañas electorales". También, en el artículo 186 se señalan responsabilidades a los partidos y no a la televisión, como sucede en el caso italiano. Se establece que la propaganda que difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión deberá evitar contener "cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros", además

cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercerá, sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables

Sobre los noticieros existe el artículo 48 en el que se menciona que

El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Además de eso, en el mismo artículo se señala que

La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General.

Pero no señala las razones o las sanciones.

En nuestro país están permitidos los *spots* o promocionales políticos los cuales son puestos “a disposición de los partidos” por el Instituto Federal Electoral. Son otorgados 400 promocionales en televisión, además de “200 horas en televisión a los que tienen derecho los partidos políticos”. En el costo de los promocionales, se indica que “en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público”, que corresponde a los partidos políticos durante la competencia en año de elección presidencial. Para los partidos “sin representación en el Congreso de la Unión corresponderá un 4% del total”. Para los partidos “con representación en el Congreso de la Unión se distribuirán el 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral”.

En el caso de las elecciones del 2006 se tuvo que crear una regulación temporal para el problema de la comunicación institucional. El Acuerdo de Neutralidad (oficio PC/161/06) que entraría en vigor a partir del 23 de mayo (40 días antes del día del voto) en los cuales se comprometían el Presidente de la República, los 31 gobernadores de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a abstenerse de afectar de uno u otro modo la equidad en la campaña.

EL CAMBIO EN LAS RELACIONES

Es un hecho que en México las relaciones entre la televisión ha cambiado desde la derrota del PRI en el año del 2000 y la actuación y relación que tuvo el presidente Vicente Fox desde su campaña electoral, cuando se presentaron las campañas presidenciales más competitivas y también más enfocadas al *marketing* y al uso de la televisión. Durante su mandato, las televisoras fueron adquiriendo poder y en el 2004 lograron reducir los tiempos oficiales impuestos por el régimen priísta. Además, logró la aprobación no debatida de la llamada Ley Televisa, con la cual

ésta y Televisión Azteca podrían controlar el sector. Su influencia durante estos años y su poder para crear o destruir la imagen política, así como provocar en algunos casos la investigación judicial, fueron evidentes debido a los distintos *videoescándalos*, donde se expusieron los actos de corrupción a través de grabaciones, fotos, llamadas y videos de políticos de todos los partidos políticos frente a la ventana televisiva. ¿Era una denuncia contra la clase política para cambiar los actos de la clase política? La mayoría de las ocasiones, la exposición de los actos de corrupción sólo tuvieron un efecto de mostrar quién era más corrupto y quién podía negarlo mejor. En pocos casos se llegó a la acusación formal judicial y en ningún caso la muestra de estos videos contribuyó al inicio de una mejor justicia en contra de la corrupción.

La elección del 2006 terminó de mostrar su poder: más de cinco mil millones de pesos ganados en la campaña electoral y la lucha político-electoral llevada a cabo en la pantalla. La controversia terminó últimamente en la anulación de la Ley Televisa, así como un nuevo reglamento sobre el uso de la televisión durante las campañas electorales.

Las últimas elecciones en México demostraron la falta de consistencia en la legislación, lo que llevó a juicio los contenidos de los *spots* que fueron clasificados primero como infundados y después como fundados, según la autoridad legal que los revisara. No se procuró una campaña de consenso y de propuesta. Se dejó correr hacia la polarización política en la que los candidatos eran totalmente opuestos, peligrosos, irreconciliables y que configuraron una división ciudadana. Las estrategias de las nuevas campañas electorales para obtener votos son más importantes que el sentido democrático de la elección. Se defendió “la libertad de expresión” cuando el debate era “la equidad en la libertad de expresión”. En sentido estricto la libertad es fundadora de la

equidad, pero no era la libertad que entendía la televisión o los empresarios, el candidato o los ciudadanos. Y entonces la equidad se convirtió en la respuesta con las mismas armas y el debate y las ideas quedaron de lado y terminó un país dividido sin cooperación entre los actores políticos.

CONCLUSIÓN: ¿EQUIDAD EN LA COMPETICIÓN POLÍTICA TELEVISIVA?

Las leyes para el uso de la televisión durante las campañas electorales son un intento para lograr la equidad entre los competidores. Sin embargo, en el caso de México es obvia la tarea que hay pendiente en cuanto a Comunicación Política y a su regulación, debido a la importancia que esta tiene en la democracia actual. Este artículo no es un estudio exhaustivo del sistema mediático mexicano, pero propone algunas conclusiones en torno a los siguientes aspectos:

La cercanía entre las élites políticas y mediáticas es algo común en la mayoría de los Estados en sus inicios, sin embargo, con el inicio de la democracia, se espera que exista una relación que dé paso a la libertad y a la equidad entre los competidores para el poder público. En México, la configuración de las televisoras abiertas a nivel nacional ha influido en las formas de equidad entre los actores políticos y la televisión, provocando que los intereses de la televisora y su relación con los políticos los convierta en un espacio con una imparcialidad y libertad limitada. La pluralidad de medios de comunicación significa una pluralidad de ideas y puntos de vista y algunos han propuesto como solución el “nacimiento” legal e independiente de nuevas empresas de comunicación.

En cuanto al evento específico de las campañas electorales, es evidente

que las leyes que regulan el acceso a la televisión no son suficientes para la equidad en términos cualitativos, debido a que es mayor el impacto de la forma en que se presentan las opciones políticas, siendo así más importantes que la mera cantidad de mensajes. Por ello, existen puntos pendientes en la regulación de los objetos para el acceso a la televisión debido a la complejidad de la comunicación política. La importancia del entretenimiento político es un punto a debatir, debido a que son producciones de las televisiones que representan a los candidatos

y sus ideas políticas y que son consumidas por la mayoría de los ciudadanos entonces ¿se debe equilibrar la libertad de expresión en este tipo de programas con fines de entretenimiento?

El nuevo formato de las campañas electorales en la televisión convierte las complejas ideas políticas en sólo pinceladas y generalidades y así resulta la campaña política negativa de la ideologías izquierda y derecha, en términos extremos o equivocados. Entonces, ¿qué opciones hay para confrontar “ideas y programas políticos” en el formato televisivo?

Finalmente, considero que la televisión es un arma de poder político permanente, no sólo durante las campañas electorales. Sus ataduras con el poder político y comercial están determinadas desde su nacimiento y sólo a partir de una pluralidad política se puede lograr una pluralidad en la comunicación. Establecer las reglas del juego y hacerlas cumplir, aún está determinado por las fuerzas políticas. Se debe garantizar la igualdad de libertad de expresión entre los contendientes y de esa manera equilibrar la lucha política actual.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES GONZÁLEZ, Francisco (1993) “La influencia de los medios en los procesos electorales. Una panorámica desde la perspectiva de la sociología empírica” en *Revista Comunicación y Sociedad*, núm. 18 y 19, UdeG, mayo-diciembre.
- (2005) “La investigación académica sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México”, en José Carlos Lozano Rendón (ed.) *La comunicación en México: Diagnósticos, balances y retos*. México: ITESM/CONEICC.
- (2006) “Encuestas a la hora de las urnas”, en *Revista mexicana de comunicación*. México, año 18, núm. 100, agosto y septiembre.
- (2007) “Medios de comunicación y gobernabilidad democrática: notas para una discusión inaplazable”, en Enrique Sánchez Ruiz et al. *Cultura Política y medios de comunicación en México*. UdeG.
- (2007) “Encuestas y elecciones presidenciales de 2006: instrumento de investigación mercadotécnica y/o vaticinio electoral” en *Revista Nôesis*. México.
- (2007b) “La regresión democrática en el 2006: Saldos de la publicidad mediática negativa y las instituciones electorales”, en *Revista Las claves necesarias de una Comunicación para la Democracia en México*. México: AMIC/Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México.
- BOLOGNA ÁLVAREZ, Luciano (1989) *Lógica de una comunicación democrática Hymánitas*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- ARCENEUX, Kevin (2006) “Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis”, *British Journal of Political Science*, vol. 36, part 1, enero.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo y SÁNCHEZ RUIZ, Enrique (1987) *Comunicación social, poder y democracia en México*. Guadalajara: UdeG.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo (2006) *Encuesta estatal sobre medios y audiencias en Jalisco CUCSH*. Guadalajara: UdeG.
- ARROYO PARRA, Cuitláhuac (2006) “La mercadotecnia blanquiazul”, en *Revista mexicana de comunicación*. México, año 18, núm. 100, agosto y septiembre.
- BELLUCI, Paolo (2006) “Tracing the cognitive and affective roots of ‘party competence’: Italy and Britain”, *Journal Electoral Studies*, 25, núm. 3, septiembre.
- BENDICENTI, Donato (2006) “La televisione e la campagna elettorale permanente”, *Rivista Il Mulino*.
- BLUMLER, J. G. y M. GUREVITCH (1975) “Towards a Comparative Framework for political communication: structures and dynamics”, en S. H. Chaffee (coord.) *Political Communication. Issues and Strategies for Research*. Beverly Hills: Sage, pp. 165-193.
- (1995) *The Crisis of Political Communication*. Londres: Routledge.
- BOBBIO, Norberto (1999) *El Futuro de la Democracia*. México: FCE.
- (2006) *Democracia y Liberalismo*. México: FCE.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2005) “Las industrias infocomunicacionales en América Latina: un aporte para los estudios sobre concentración”, en *Revista Trampas de la comunicación y la Cultura*, núm. 38, agosto. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- CASTELLS, Manuel (2004) “La política informacional y la crisis de la democracia”, en *La era de la información*. Siglo XXI.
- CORRAL JURADO, Javier y ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo (2007) *La ley Televisa: balance y prospectiva*. México: UdeG/Instituto de Investigaciones para la Innovación y la Gobernanza.
- DEBRAY, Régis (1995) *El Estado seductor*. Buenos Aires: Manantial.
- DIAMANTI, Ilvo (2006) “Il trionfo della ‘democrazia del pubblico?’”, en *Rivista Comunicazione Politica*, vol. VII, núm. 2, Autunno.
- GERSTLÉ, Jacques (1992) *La communication politique*. París: PUF.
- GLEICH, Uli (1999) “Importancia de la comunicación política en los procesos

- electorales", en José Thesing y Frank Preiss, *Globalización, democracia y Medios de Comunicación*. Buenos Aires: Cidela-Kas.
- HALLIN, Daniel C. (2000) "Media, political power and democratization in Mexico" en J. Curran y M. J. Park (eds.) *De-Westernizing media studies*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2006) *Cuadernos Elecciones Federales 2006*. México: IFE, diciembre.
- KAVANAGH, Dennis (1995) *Election Campaigning*. Oxford: Blackwell.
- KLINGER, Ulrike (2007) "Voto por voto, casilla por casilla? Democratic consolidation, political intermediation and the Mexican Election of 2006", en *ZENAF Arbeits Forschungsberichte Zentrum für Nordamerika-Forschung Center for North American Studies*, núm. 1/2007. Frankfurt: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Consultado en <http://web.uni-frankfurt.de/zenaf/zenaf/dezaf.htm>
- LAVINE, Howard y GSCHWEND, Thomas (2007) "Issues, Parties and Character: The Moderating Role of Ideological Thinking on Candidate Evaluation", en *British Journal of Political Science*, vol. 37, part 1, enero.
- McNair, Blair (1995) "Politics in the age of mediation", en *An Introduction to Political Communication*. Londres: Routledge.
- MANCINI, Paolo e Daniel HALLIN (2004) *Comparing media systems*. Three models of media Cambridge University Press.
- MAZZOLENI, Gianpietro (2004) *La comunicazione politica*. Bologna: Il Mulino.
- MANIN, Bernard (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. París: Calmann-Levy.
- MEJÍA BARQUERA, Fernando (1998) "Del canal cuatro a televisa", en Miguel Ángel Sánchez de Armas (coord.) *Apuntes para una historia de la televisión mexicana Revista Mexicana de Comunicación*. México: Espacio 98.
- (1985) "50 años de televisión comercial en México (1934-1984) Cronología", en Trejo Delarbre, *Televisa el quinto poder*. México: Claves latinoamericanas.
- MORA, Martín (2007) "Crisis de la mediapolítica, declive de la partidocracia y el (deseable, impostergable) ascenso de la hiperpolítica", en *Revista Folios*, año 1 núm. 2. México: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- MORÍN LARA, María de Dolores y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ Citlatli (2006) "Análisis del programa: 'El privilegio de mandar'", en *ITESM, Global Media Journal*, vol. 3, núm. 6, otoño.
- NEWTON, Kenneth (2006) "May the weak force be with you: the power of the mass media in modern politics", en *European Journal of Political Research*, vol. 45, núm. 2, marzo.
- NORRIS, Pipa (2000) *A Virtuous Circle: Political Communications in Post Industrial Societies*. Cambridge: University Press.
- (2004) *Electoral engineering*. Cambridge: University Press.
- OROZCO, Guillermo (2002) "La televisión en México", en Guillermo Orozco (coord.) *Historias de la televisión en América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- PALETZ, D. L. y ENTMAN, R. M. (2006) *Media, power, politics*. Nueva York: Free Press.
- Politi, Luca Diritto di Informazione, Tesina, Università Roma Sapienza 3, febbraio.
- RAMÍREZ, Carlos (2006) "Auge y crisis del periodismo político", en *Revista mexicana de comunicación*, año 18, núm. 100. México, agosto y septiembre.
- REYES HERÓLES, Federico (1997) "Democracia e información", en Romeo Pardo (coord.) *Comunicación política y transición democrática*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ROSPIR, Juan Ignacio (1999) "La globalización de las campañas electorales", en Alejandro Alonzo Muñoz y Juan Ignacio Rospir (eds.) *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- SÁNCHEZ DE ARMAS, Miguel Ángel (coord.) (1998) "Apuntes para una historia de la televisión mexicana", *Revista Mexicana de Comunicación*. México: Espacio 98.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique (1992) *Medios de Difusión y Sociedad*. Guadalajara: UdeG.
- (2005) *Medios de comunicación y democracia*. Bogotá: Norma.
- (2005) "Los medios de comunicación masiva en México, 1968-2000", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México: actores*. México: Océano.
- (2007) "¿Concentración mediática o gobernabilidad democrática? La 'ley Televisa' como estudio de caso", en Enrique Sánchez Ruiz et al. *Cultura Política y medios de comunicación*. Guadalajara: UdeG.
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique y HERNÁNDEZ LOMELÍ, Francisco (2000) "Televisión y mercados", en Cuadernos del CUCSH. Guadalajara: UdeG.
- SEGATTI, Paolo e BELLUCI, Paolo (coords.) (2006) *Dov'è la vittoria. Il voto del 2006 raccontato dagli italiani*. Bologna: Il Mulino/Italian National Election Studies (ITANES).
- SANI, Giacomo (2006) "I sondaggi? Bene, nonostante l'indecisione, i rifiuti, le reticenze e le bugie", en Renato Mannheimer y Paolo Natale, *L'Italia a metà. Dentro il voto del paese diviso*. Milano: Cairoeditore.
- SANTAMARIA OSSORIO, Julian (2006) "Perché i paesi si dividono a metà?", en Renato Mannheimer y Paolo Natale, *L'Italia a metà. Dentro il voto del paese diviso*. Milano: Cairoeditore.
- SARTORI, Giovanni (2007) *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial (1992).
- (1999) *Homovidens*. México: Taurus.
- SIEBERT, Petterson, Schramm (1956) *Four theories of the press*. Urbana: University of Illinois Press.
- SOSA PLATA, Gabriel (2006) "Saldo de la cobertura electoral", en *Revista mexicana de comunicación*, Año 18, núm. 100, México, agosto/septiembre.
- TREJO Delarbre (1985) *Televisa, el quinto poder*. México: Claves Latinoamericanas.
- (2007) "Mediocracia en las elecciones, las campañas presidenciales mexicanas de 2006 y los medios de comunicación elementos para un balance", en *Se nos acabó el amor. Elecciones y medios de comunicación América Latina 2006*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Tribunal Federal Electoral (s/f) "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo". Consultado en <http://www.trife.gob.mx/acuerdo/dictamen.pdf>

VALBUENA DE LA FUENTE, Felicísimo "Los dos debates presidenciales en México (2006): análisis retórico comunicativo", Ponencia en el II Congreso de Comuni-

cación Política de la Facultad de Ciencias de Información en la Universidad Complutense de Madrid, el 8 y 9 de marzo de 2007, disponible en <http://www.ucm.es/info/compolit/articulos/congreso-incopo/Felicisimo.pdf>

Varios (2006) "Balance de la cobertura y difusión mediática del proceso electoral 2006" en Revista mexicana de comunicación, Año dieciocho, número cien, México agosto y septiembre.

VILCHES, Lorenzo (1993) La televisión. *Los efectos del bien y del mal*. Barcelona: Paidós Comunicación.

WALKER, James y FERGUSON, Douglas (1997) *The broadcasting television industry*. Allyn and Bacon.

WOLTON DOMINIQUE (1998) "La comunicación política: construcción de un modelo", en Ferry J., D. Wolton et. al. *El nuevo espacio público*, Gedisa Editorial, Barcelona.

ZACCARIA, Roberto (2003) *Diritto dell'informazione e della comunicazione* Padova: CEDAM

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

DISCIPLINA PARTIDARIA EN MÉXICO: LA LX LEGISLATURA

JULIO CÉSAR
GARCÍA MARTÍNEZ*

RESUMEN

Este trabajo se propone identificar los factores institucionales que inciden en la disciplina partidaria con el objeto de conocer de mejor manera el cambio o la continuidad de esta variable en el caso de la LX legislatura en México. Los resultados de este trabajo muestran que los factores institucionales son los que afectan en mayor medida las acciones de los legisladores en términos de disciplina partidaria. En el caso de la LX legislatura se encontró que existen altos grados de disciplina al igual que en las legislaciones anteriores. Sin embargo, aunque los tres partidos analizados presentan un alto nivel de disciplina, el partido con menor nivel en esta legislatura fue el PRD, lo que sugiere que las reglas internas del partido para la selección de candidatos juegan un papel decisivo.

I ntroducción

Existe consenso en el ámbito académico de que la actividad independiente del Congreso en México se inicia a partir de 1997, año en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) deja de contar con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, después de haber sido un partido hegemónico durante casi siete décadas. Los poderes concentrados en la Presidencia de la República mantuvieron subordinadas las decisiones de la Cámara al Ejecutivo prácticamente por completo. De esta forma, no sólo la Cámara de Diputados sino la de Senadores fue absorbida por el Poder Ejecutivo; lo que tendría que ser, en teoría, un escenario de tres jugadores con poder de veto se convirtió en un escenario con un solo jugador (Tsebelis, 2002).

A partir de la Legislatura LVII (1997-2000) cobró relevancia el papel de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, al dejar de existir el gobierno unificado, lo que abrió paso a un escenario en el que se podría presentar una parálisis parlamentaria fomentada por una relación difícil entre

ejecutivo y legislativo (Mainwaring, 1993; Casar, 2008). En un contexto de gobierno dividido en el cual existen tres jugadores con veto institucionales (Cámaras de Diputados, Senadores y Ejecutivo) un cambio al *status quo* se dificulta aún más si existe multipartidismo, lo que convierte a este jugador institucional en varios jugadores (Tsebelis; 2002). Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que la negociación ejecutivo-legislativo se simplifica cuando se reduce el número de actores involucrados. En este sentido la disciplina partidaria puede jugar un rol importante para facilitar las negociaciones, ya que partidos con baja disciplina presentarían la aparición de más jugadores y una posible complicación en la realización de acuerdos. Se supone que la disciplina partidaria proporciona predictibilidad en los procesos políti-

cos, lo que facilita las negociaciones entre el ejecutivo y los distintos partidos políticos representados en el Congreso. Por lo anterior, surge la necesidad de identificar sus determinantes y medirla de modo que se pueda conocer de mejor manera el cambio o la continuidad de esta variable en el caso de la LX legislatura en México.

Los resultados de este trabajo muestran que los factores institucionales son los que afectan en mayor medida las acciones de los legisladores en términos de disciplina partidaria. En el caso de la LX legislatura se encontró que existen altos grados de disciplina al igual que en las legislaciones anteriores. Sin embargo, aunque los tres presentan un alto nivel de disciplina partidaria, el partido con menor nivel en esta legislatura fue el PRD lo que sugiere que las reglas internas del par-

* Licenciado en economía y maestro en Docencia en Educación Superior por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Actualmente está inscrito en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Correo electrónico: julio.garcia@flacso.edu.mx

tido para la selección de candidatos juegan un papel decisivo. Por lo anterior, el trabajo está organizado en tres apartados. En primer lugar se hace una revisión bibliográfica sobre las fuentes de la disciplina partidista y se explicitan los supuestos teóricos, posteriormente se identifican las fuentes institucionales de esta para el caso de México y, en tercer lugar, se presenta un ejercicio de medición de la disciplina de los principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD, representados en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, mediante la variante del Índice de Rice, que sugieren Heller y Weldon (2001) y, por último se presentan algunas consideraciones finales.

DETERMINANTES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA

El presente estudio se enfoca en resaltar cómo las reglas institucionales orientan las acciones de los actores políticos en cierta dirección; en este caso, cómo influyen en una conducta específica; la disciplina partidaria. Se parte de aceptar que los políticos son individuos racionales que persiguen el acceso al poder –bien concebido como instrumento para la realización de sus programas e ideas, bien como un fin ventajoso en sí mismo– y que por tanto suelen tener en democracia una fuerte motivación electoral (Colomer, 1991).

Sin embargo, siguiendo a Goodin (2006), suponemos que:

1. Los individuos persiguen sus fines en un contexto colectivamente restringido.
2. Que tales restricciones toman la forma de instituciones.¹
3. Y que por estricías que sean esas restricciones, resultan ventajosas en diversos aspectos para la consecución de sus propios proyectos.²

Por lo tanto el conjunto de elecciones que realizan los individuos en su actividad parlamentaria se encuentra definida y limitada por las instituciones que regulan al sistema político (North, 1990).

La disciplina partidaria se puede definir como “la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento” (Tsebelis, George, 1998: 316, citado por Pérez, 2005: 31). Para Ames la disciplina es la “propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido” (citado por Pérez, 2005: 31) mientras que para Bowle, Farrel y Katz

es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder (Valencia, 2005: 15).

Es decir, la disciplina partidaria se entiende como el acatamiento de los miembros de un partido a emitir su voto en una dirección determinada por su dirigencia.

La disciplina es generalmente tomada como benéfica para el sistema político (Valencia, 2005; Pérez, 2005; Béjar, 2002; Ames, 2000), ya que permite simplificar el proceso de negociación entre el ejecutivo y los distintos líderes partidarios, con el objetivo de obtener los votos necesarios para aprobar las iniciativas; y de esta manera evitar el bloqueo institucional. Según Cox y McCubbins (1993) los partidos (disciplinados) ayudan a mejorar la eficiencia electoral, pues permiten evitar la sobreproducción de leyes partidistas y la subproducción de leyes con beneficios colectivos (Ames, 2000: 33). Aunque también puede jugar en contra del sistema y de los representantes

dos cuando se desplaza el interés de los electores en beneficio exclusivo de los partidos o cuando éstos controlan la mayoría y se oponen sistemáticamente a las propuestas del ejecutivo; de esta manera, una alta disciplina haría imposible el logro de acuerdos que afectaran las líneas partidarias a favor de las propuestas del ejecutivo. No existe consenso sobre si es preferible contar con partidos disciplinados o indisciplinados; Pérez Vega señala que se prefieren partidos disciplinados en gobiernos unificados y partidos indisciplinados en gobiernos divididos, aun así esta relación no genera resultados categóricos. Puede existir un gobierno dividido con partidos altamente disciplinados que apoyen la mayor parte de las iniciativas del presidente, incluso las más controvertidas. Una cercanía en la posición ideológica de los partidos puede facilitar al ejecutivo cambiar el *status quo* a pesar de contar con una minoría en el congreso o incluso si la posición ideológica fuera lejana el ejecutivo podría cambiar el *status quo* si cuenta con los medios institucionales que le proporcionen poderes para el establecimiento de la agenda (Tsebelis, 2002), con lo cual la disciplina no sería determinante o significativamente importante. Aún así se considera que la disciplina es preferible, ya que proporciona predictibilidad al sistema político.

Se han identificado distintas variables que determinan o inciden en la disciplina partidaria, tales como las reglas electorales, de partido, del congreso y carrera política entre otras. Algunos determinantes obedecen a factores institucionales formales y otros son de carácter informal. Para el presente trabajo se considera que los factores más relevantes provienen de las reglas formales por las razones que se

1. En este caso las reglas electorales, reglas internas de la legislatura y las internas de los partidos.
2. El disciplinarse resulta más ventajoso que no hacerlo, para ascender en su carrera política.

CUADRO 1
DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA

Factores formales	Valencia Escamilla (2005) Reglas electorales • Sistemas mayoritarios • Sistemas de financiamiento • Reelección Reglas internas del partido Reglas Internas del Congreso	Pérez Vega (2005) Sistema electoral • Representatividad personal o colectiva • Nominación de candidatos Procedimientos partidistas para selección de candidatos	Barry Ames (2000) Reglas electorales Reglas internas del Congreso
Factores informales	Carrera política Lazos clientelares y geográficos Afinidad ideológica		Currículum de cada diputado Características del electorado Ideología

Fuente: Elaboración propia con base en Valencia Escamilla (2005), Pérez Vega (2006) y Ames (2000).

explicarán más adelante. En el cuadro 1 se muestran los determinantes institucionales que han identificado algunos autores:

Las reglas electorales

Se han identificado cuatro variables que inciden sobre la disciplina referente a las reglas electorales:

a) Tipo de votación distrital: se refiere a si el distrito electoral es mayoritario, un solo representante, en el que el ganador de la contienda resulta el ganador absoluto y los sistemas proporcionales en donde se comparte el triunfo de acuerdo con los porcentajes de votación obtenidos, en donde los candidatos se presentan en “listas que presentan al votante nombres de los candidatos de los partidos representantes de circunscripciones que abarcan amplias extensiones territoriales y distritales” (Valencia, 2005). El efecto esperado cuando el tipo de votación es mayoritario, en el cual el peso de la persona es importante, es una menor disciplina, pues supone cierta identificación con la comunidad, esto abre la posibilidad de “chantaje” por parte del candidato, es decir, pueden diferir de las líneas dictadas de su líder parlamentario y no sujetarse a algún castigo, ya que pueden amenazar con cambiar de partido llevándose

consigo la lealtad de sus votantes (Ames, 2000). En cuanto al sistema proporcional, el efecto esperado es una mayor disciplina, aunque de manera diferenciada, dependiendo de si los candidatos aparecen en listas abiertas o cerradas. Las listas abiertas en donde los electores tienen la posibilidad de cambiar el orden en el que aparecen los candidatos da mayor importancia a la persona, lo que supone menor disciplina. En cambio, si la lista es cerrada el voto es emitido hacia el partido y no al candidato; el efecto esperado en esta situación es una mayor disciplina.

b) Financiación: los sistemas electorales contemplan distintas formas de financiar a los candidatos en la contienda política, los esquemas van desde la financiación total externa hasta la financiación total interna o la mixta. La primera forma otorga mayor independencia al candidato, lo cual incide en una mayor indisciplina y la interna representa una total dependencia al partido.

c) Reelección: cuando los sistemas electorales permiten la reelección inmediata esto supone un incentivo para la carrera del legislador. El sentido del voto del legislador obedece más a los intereses de sus electores que a la línea del partido, pues de los primeros dependerá su per-

manencia en la Cámara. Es decir, que ante la posibilidad de reelección se crea una relación clientelar entre el legislador y sus votantes, además de permitir el desarrollo de una carrera legislativa que se traduce en mayor experiencia y acumulación de capital político.

d) Origen de la nominación del candidato: otro aspecto importante del sistema electoral sobre la disciplina partidaria es la posibilidad de que puedan existir candidaturas independientes a los partidos. Cuando los candidatos a ocupar un curul no requieren pertenecer a algún partido político es previsible que no condicionen su voto a ningún partido; por otro lado, los legisladores que ya pertenecen a algún partido tenderán a ser más disciplinados, ya que si quieren aspirar a un puesto de elección estarán sujetos a las decisiones del partido.

Reglas internas de los partidos

Las reglas de los partidos que inciden sobre la disciplina generalmente tienen que ver con la forma en la que eligen o designan a sus candidatos a los puestos de elección. Jones identifica tres métodos de selección de candidatos: arreglo entre élites locales o nacionales, elección por asamblea y celebración de primarias (Valencia, 2005: 24); por su parte Freidenberg y

Sánchez identifican cuatro métodos: a) internas abiertas; b) internas cerradas; c) órganos colegiados internos, y d) liderazgo partidista (Pérez, 2006: 47). Obviamente, entre mayor participación tengan los electores en la elección de los candidatos menor disciplina se puede esperar por los elegidos y viceversa, con lo cual los partidos que tengan más concentradas la toma de decisión de quienes pueden ocupar los puestos de representación presentan mayores grados de disciplina.

Reglas internas de la Legislatura

Los mecanismos de las reglas internas de la legislatura que inciden en la disciplina provienen de los siguientes rubros:

- a) La asignación de comisiones: se refiere a los grupos que se forman dentro de la legislatura para dividir el trabajo por temas; es una forma de organizar el trabajo de grupo y dar celeridad a las iniciativas. Generalmente las decisiones de qué comisiones se forman, quiénes las integrarán, quiénes la presiden y las propuestas que se priorizan quedan en manos del liderazgo de cada partido, con lo cual se promueve la disciplina.
- b) La asignación de recursos económicos y de asesoría: se refiere los recursos materiales, humanos, técnicos o financieros que son puestos a disposición de los legisladores para facilitar su trabajo, éstos pueden ser asignados en lo individual a la institución parlamentaria o a los partidos. Cuando los recursos son organizados por los partidos se espera que los grupos partidarios muestren mayor disciplina que cuando son otorgados a los legisladores en lo individual.
- c) La agenda legislativa: integra los temas o iniciativas que serán discutidos y votados por los grupos parlamentarios; sobre este tema se requiere identificar "quienes son los

actores que determinan los asuntos que serán discutidos en el pleno, así como el calendario legislativo" (Pérez, 2006: 53). Este aspecto es de suma importancia, ya que la forma en la que se deciden estos asuntos puede incidir fuertemente en la disciplina de los legisladores. Cuando las decisiones están centradas en el liderazgo partidario, se deja pocas o nulas opciones para que los legisladores independientes, sin partido o los indisciplinados, puedan incidir en las iniciativas que pueden ser votadas y aprobadas y por lo tanto el compromiso que éste pudiera tener con la comunidad al tratar de impulsar medidas que beneficien a sus electores queda condicionada a la disciplina hacia su partido.

- d) La organización interna de los grupos parlamentarios: esta variable se refiere a las reglas que disponen los partidos para regular la actividad de sus partidarios dentro del Congreso. Generalmente los partidos diseñan reglamentos que les permite controlar las acciones de sus representantes en beneficio de las líneas partidistas tales como la obligación a formar parte de un grupo y la forma en que se asignan liderazgos dentro de la Cámara, así como las sanciones a las que puede ser sujeto el legislador que se aparte de las reglas.

Con base en lo anterior podríamos, mediante la asignación de valores cuantitativos, a cada una de las variables mencionadas, diseñar un modelo que nos permitiese adelantar teóricamente si las condiciones institucionales fomentan actitudes disciplinadas o no en los representantes partidarios dentro del Congreso. En la presente propuesta se asume que cada conjunto de reglas, electorales, de partido, y de la legislatura, cuentan con una ponderación igual. La forma de asignar valores cuantitativos sería la siguiente: cada categoría de variables tendrá un valor de -1 a 1, en donde los valores cercanos o

iguales a 1 indican mayor grado de disciplina y los cercanos o iguales a -1 menor grado de disciplina (véase cuadro 2).

FACTORES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN MÉXICO

Los factores institucionales que se han identificado para el caso mexicano son:

Reglas electorales

- a) El tipo de votación distrital; la ley electoral estipula que de los 500 diputados que integran la Cámara, 200 corresponden a asientos plurinominales, es decir, se eligen por medio de listas de representación proporcional. Además se contempla que los partidos son quienes determinan los nombres y el orden de los que aparecen en las listas.
- b) La financiación; la legislación establece un sistema mixto de financiamiento para los partidos, sin embargo, el proveniente de sus afiliados y simpatizantes no puede exceder el 10% del recibido por el gobierno para actividades ordinarias. Por lo tanto, la mayor parte de los recursos en dinero o especie que puede recibir un partido proviene del gobierno y sólo puede ser canalizable a través de la estructura del partido. Los recursos financieros que recibe se pueden dedicar para actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, y actividades específicas. Además, gozan de otros beneficios, como acceso a la radio y televisión, exenciones fiscales, franquicias postales y telefónicas y tiempo adicional en radio y televisión durante las campañas electorales.
- c) Reección; en México no se permite la reelección inmediata, esto rompe el vínculo del legislador con sus electores y provoca mayor dependencia del legislador hacia su partido para continuar con su carrera política (Loyola y Martínez;

CUADRO 2

Fuente: Elaboración propia

d) Estas reglas establecen en México un control absoluto de los partidos sobre la nominación de los candidatos, al no permitir la existencia de candidaturas independientes a través del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE).

CUADRO 3
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A DIPUTADOS DEL PAN,
PRI Y PRD EN EL AÑO 2000

Fuente: Pérez Vega (2006: 117).

procedimientos utilizados por los principales partidos representados en la Cámara de Diputados.

El COFIPE concede a los partidos la facultad de determinar la forma en que postulen a sus candidatos siempre y cuando esté establecido en sus estatutos. En el cuadro 3 se resumen los

Pérez Vega señala que la forma en que se organizan los partidos en la Cámara de Diputados es en grupos parlamentarios. Establecido por el artículo 70 de la Constitución General, cada grupo debe integrarse por lo menos con cinco miembros y sólo puede haber un representante de cada partido. Aunque no es obligatorio pertenecer a un grupo el apoyo que otorga la Cámara para que desempeñen su labor no queda asegurado, pues al no formar parte de un grupo, esta decisión queda a consideración de la Junta de Coordinación Política. Por otra parte, sólo los grupos parlamentarios pueden participar en la integración de los órganos de gobierno de la Cámara, con lo cual quedan restringidas las acciones de los legisladores disidentes (Loyola y Martínez; 2000: 66-67).

- a) La asignación de comisiones; son los coordinadores de los grupos parlamentarios quienes deciden la distribución e integración de comisiones. Además, tienen la facultad de solicitar la destitución de alguno de los miembros que la integren.
- b) Asignación de recursos económicos y asesoría; en este aspecto la legislación es totalmente determinante para influir en la disciplina, ya que estipula que “los recursos serán entregados a los coordinadores parlamentarios y que éstos no están obligados a presentar comprobación alguno de la forma en que fueron utilizados, lo que proporciona una gran discrecionalidad en el uso de los recursos para premiar o incentivar a mantener la disciplina. Ugalde señala que estos recursos pueden ser utilizados para “personal de asesoría, para gastos extras de oficina, para sobresueldos a legisladores leales e incluso para financiar campañas políticas...” (Ugalde, 2002, citado por Pérez, 2006).
- c) La agenda legislativa; el control de la agenda legislativa también recae

en los coordinadores parlamentarios, gracias al diseño institucional con el que cuenta la Cámara, ya que es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos la que determina la agenda, y son los coordinadores quienes integran dicho órgano.

- d) Organización interna de los grupos parlamentarios; cada uno de los partidos en la Cámara posee un reglamento que regula el trabajo legislativo de sus miembros y condiciona sus acciones pues también incluyen sanciones específicas en caso de incumplimiento (Béjar, 2002; Loyola y Martínez, 2000, Pérez, 2006; Valencia, 2005). De acuerdo con Pérez Vega las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD: Instituyen órganos directivos cuyas finalidades son coordinar, articular y vigilar el proceso de toma de decisiones en las comisiones legislativas y en el pleno. Estos órganos directivos auxilian al líder parlamentario en el proceso de toma de decisiones y en la tarea de coordinar y dar seguimiento a las actividades, peticiones e iniciativas de los diputados desde las comisiones hasta el pleno.

En resumen, su organización es de tipo jerárquica y establece fuertes mecanismos de control disciplinar. Los datos anteriores sugieren que el marco institucional asegura una alta disciplina en la Cámara de Diputados.

Aplicando la matriz de valores (del cuadro 2) a los casos de los partidos aquí analizados, PRI, PAN y PRD, los valores promedio que obtendrían serían respectivamente los siguientes: 0.67, 0.62 y 0.53. Como los valores obtenidos son más cercanos a 1 que a -1 esto indica que los partidos tienden a ser disciplinados de acuerdo con el conjunto de reglas institucionales vigentes. Si las variables elegidas son indicativas de la disciplina partidaria, enton-

ces es de esperarse que la medición empírica que se realiza en el tercer apartado del presente trabajo coincida con lo sugerido en esta parte; es decir, que empíricamente deberían obtenerse altos valores de disciplina, mediante su índice correspondiente. Por otro lado, de ningún modo se afirma que el presente modelo tenga suficiente validez externa como para que pueda ser aplicado a cualquier caso; para tal efecto sería necesaria mayor rigurosidad metodológica en el control de variables o la utilización de un método estadístico aplicado a una muestra representativa de casos. Aunque al parecer es un buen acercamiento a una modelación que nos permita comparar y anticipar posibles cambios en la disciplina como resultado de las variaciones que ocurran en las reglas institucionales aquí referidas, además de indicar futuras investigaciones para ahondar en el tema.

MEDICIÓN DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LA LX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Como se mencionó anteriormente, la disciplina partidaria se entiende como el acatamiento de los miembros de un partido a emitir su voto en una dirección determinada por su dirigencia. La forma más común de medirla es a través del Índice de Rice, el cual consiste en obtener la diferencia relativa entre la mayor parte de los votos emitidos en un sentido menos el menor: $I_r = (A - B) / (A + B)$

Ir es el valor del índice, A es el número mayoritario de votos y B es el número minoritario. El índice puede tomar valores de 0 a 1, el 1 significa total disciplina y el 0 nula disciplina. El inconveniente de este método es que no incluye las abstenciones, lo cual podría arrojar resultados que se aparten considerablemente de la realidad. En un estudio acerca de la LVII Legislatura realizado por Heller y Weldon (2001) encontraron que las abstenciones son muy comunes (Pérez, 2006:

154-155). Por otra parte, no es conveniente incluir en el índice las ausencias, ya que se ha encontrado que muchas de ellas obedecen no a un acto de desacuerdo sino a compromisos de los legisladores con actividades propias del partido, por lo que éstas se pueden considerar como faltas justificadas. Por lo anterior se considera que una buena medida de la disciplina partidaria, en el caso de México, se puede obtener mediante el Índice de Rice corregido que proponen Heller y Weldon (2001): $Irc = (A-B-C) / (A+B+C)$

Irc es el valor del Índice de Rice Corregido, A es el número de votos mayoritario, B es el número de votos minoritario, y C es el número de abstenciones. La aplicación de este método a la LX Legislatura arrojó los valores que se muestran en el siguiente cuadro:

Los valores obtenidos muestran una alta disciplina de los tres partidos políticos a excepción del PRD en el tercer año de la Legislatura; esto puede ser un indicativo de los temas en los que hay mayores desacuerdos en ese partido, económicos y políticos. Seguramente, si se hubieran incluido todos los temas el valor del índice hubiera aumentado para el PRD. La diversidad de los temas de interés quizá está relacionada con el origen diverso de los miembros de ese partido. Sin embargo, se ha observado en otros estudios es el partido que tiende a ser más indisciplinado, las razones puedan deberse a que es el partido con menor centralización en la designación de sus candidatos como se muestra en el cuadro 5.

El cuadro 5 muestra la disciplina observada en los principales partidos durante las últimas legislaturas; en esta podemos observar que en general han mantenido altos grados de disciplina. Respecto a la LVIII Legislatura se muestran dos mediciones; una realizada por Weldon (2002) y otra por Pérez Vega (2006), las cuales difieren, aunque no de manera sustancial. La diferencia se presenta porque no aplicaron el índice en las mismas iniciativas, el número y el tipo de tema provocan que no se obtengan los mismos resultados.

Considerando que el marco institucional prácticamente no ha variado a través de este periodo de estudio, podemos inferir que las pequeñas diferencias que se han presentado de una legislatura a otra están fuertemente relacionadas con el tipo de temas que se han tratado.

CUADRO 4
DISCIPLINA PARTIDARIA EN LA LX LEGISLATURA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Partido	Disciplina partidaria Primeros dos años de la legislatura	Disciplina partidaria Tercer año de la legislatura*	Disciplina partidaria promedio
PAN	.98	.99	.98
PRD	.92	.75	.83
PRI	.96	.97	.96

*Para la medición del tercer año sólo se consideraron las propuestas referentes a temas hacendarios y de tipo político realizadas hasta el 30 de abril de 2009.

Fuente: Para los primeros dos años véase http://www.monitorlegislativo.org.mx/indicadores.php?tab=1#disc_partido. Para el tercer año elaboración propia con datos de www.sitl.diputados.gob.mx

CUADRO 5
COMPARATIVO DEL ÍNDICE DE DISCIPLINA POR LEGISLATURA

Legislatura	PAN	PRD	PRI
LVII Weldon (2002)	.882	.883	.993
LVIII Weldon (2002)	.957	.922	.899
LVIII Pérez Vega (2006)	.962	.965	.928
LX	.98	.83	.96

Fuente: Para la LVII Legislatura Mascott (2006), para la LVIII legislatura Pérez Vega (2006).

Para la LX legislatura elaboración propia con base en http://www.monitorlegislativo.org.mx/indicadores.php?tab=1#disc_partido y www.sitl.diputados.gob.mx

CONCLUSIONES

Aunque en el debate teórico se han definido distintos factores que inciden sobre la disciplina partidista, reglas electorales, reglas de los partidos, reglas internas del Congreso, carrera política, afinidad ideológica, lazos clientelares o naturaleza de las iniciativas, son los factores institucionales formales los que afectan en gran medida las acciones de los legisladores. Por otra parte, aunque no ha sido el objetivo de este trabajo, contrario a lo que se dice en la literatura que se revisó, existe un alto grado de disciplina partidaria entre los integrantes del Congreso mexicano cuyo régimen es presidencial. La diferencia no está en el tipo de régimen sino en las reglas específicas para la toma de decisiones. Aunque en realidad el periodo de estudio es muy corto (1997-2009), tendrá que ser observado en el futuro si el grado de disciplina varía significativamente.

De los resultados de la medición que se aplicó, de manera general, el partido con menor disciplina ha sido el PRD; cuando el tema de las iniciativas fue

de tipo económico, en el tercer año de la LX Legislatura, sus representantes mostraron mayores grados de indisciplina. En las votaciones referentes a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009 y en las de el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009 (cinco votaciones) el valor promedio del Índice de Rice Corregido fue de 0.24 para este partido. El factor de mayor peso que posiblemente explique la menor disciplina del PRD es la menor centralidad en los métodos de selección de candidatos, como se apuntó en líneas anteriores.

Los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados son altamente disciplinados y a pesar de contar con un escenario multipartidista no parece que exista parálisis legislativa. Esto sugiere que la disciplina está contribuyendo a facilitar la negociación del ejecutivo con los líderes parlamentarios; sin embargo, no sabemos si las iniciativas presentadas son realmente relevantes para el Ejecutivo y en qué grado se están cumpliendo su agenda, lo que sugiere otro estudio al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry (2000) "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña", *Política y Gobierno*, vol. VII, México, primer semestre.
- BÉJAR A. Luisa (2002) "El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México", en Manuel Alcántara (ed.), *Política en América Latina. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca.
- CAMPOS, Emma (1996) *Un Congreso sin congresistas: la no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997*. Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- CASAR, Ma. Amparo (2008) "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno*, vol. XV, México, segundo semestre.
- COLOMER, Josep (1991) "Estudio Introductorio", en Josep Colomer (comp.) *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp 9-33.
- GOODIN, Robert (2006) "Las instituciones y su diseño", en Goodin *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, pp. 13-75.
- HELLER, William B. y Jeffrey A. WELDON (2001) "Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies", trabajo presentado en el Coloquio "El Congreso mexicano después de la alternancia". México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- LOYOLA DÍAZ, Rafael y Antonia MARTÍNEZ (2000) "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.) *La Cámara de Diputados en México*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados/FLACSO/Porrúa, pp. 61-83.
- MAINWARING, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartidism, and Democracy: The difficult combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm.2, pp. 198-228
- y Matthew S. SHUGART (eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press (traducción al español: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002)
- MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles (2006) "Disciplina Partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas", documento de Trabajo, núm. 1, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Consultado en www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/40797/165035/file/Documentos%20de%20Trabajo%201.pdf
- NORTH, Douglass (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE [2006].
- PÉREZ VEGA, Moisés (2006) *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México: La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*. Guadalajara: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- TSEBELIS, George (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton University Press (traducción al español: *Jugadores con veto; cómo funcionan las instituciones políticas*). México: FCE [2006].
- Direcciones electrónicas:
ivo.org.mx/indicadores.php?tab=1 http://www.monitorlegislativo.org.mx/indicadores.php?tab=1#disc_partido
www.sitl.diputados.gob.mx

ESTUDIO COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN DEL *MOBBING* EN LATINOAMÉRICA

ANGÉLICA
OCEGUERA ÁVALOS*
GUADALUPE
ALDRETE RODRÍGUEZ**
ÁNGEL GUILLERMO
RUÍZ MORENO***

I ntroducción

La globalización de la economía ha impactado en la organización laboral tanto en la variabilidad del contenido, como en las condiciones y ambiente de trabajo, en una situación de inestabilidad y precariedad. Los cambios en el trabajo han implicado su tecnificación, intensificación y flexibilización, ocasionando mayores demandas, presiones y exigencias sobre el trabajador, con el objetivo de alcanzar altos niveles de productividad, que lo pueden exponer potencialmente a sufrir daños en su salud.

En este contexto es donde emergen los nuevos riesgos psicosociales, como el *mobbing*, el cual trae consecuencias negativas –en el aspecto físico, psíquico y social– para individuos, familias, empresas, organismos de seguridad social y la comunidad, lo que implica elevados costos económicos y sociales por el pago de incapacidades, ausentismo, jubilaciones anticipadas, gastos sanitarios, etcétera.

El *mobbing* ha sido una preocupación constante por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización

RESUMEN

El *mobbing*, uno de los emergentes riesgos psicosociales en el trabajo, es un fenómeno de gran importancia por los efectos que ocasiona al individuo y la sociedad, así como por el impacto económico y social que genera. El *mobbing*, como un problema que afecta la salud y seguridad de los trabajadores, ha sido motivo de investigación y de regulación legal, sobre todo en la Unión Europea. En Latinoamérica, y en particular en México, el interés por legislar el *mobbing* no ha trascendido, ya que sólo Colombia y Brasil cuentan con leyes específicas que lo regulan. Ante esto, existe la necesidad de realizar estudios para conocer el tratamiento legislativo en nuestra región, de ahí que éste trabajo pretenda analizar en forma comparativa la normatividad latinoamericana sobre el *mobbing*, a fin de contar con elementos de tipo jurídico actualizados para estar en armonía e integrados con la nueva realidad laboral.

Palabras clave: *mobbing*, legislación, Latinoamérica, acoso, trabajadores.

ABSTRACT

Mobbing, one of the rising psychosocial risks in the workplace, is a phenomenon of enormous significance due to its effects on individuals and society, and by the economic and social consequences. Mobbing, a problem that affect health and welfare of workers, has produced several studies and legal regulations, mainly in the European Union. In Latin America, and particularly in Mexico, the concern to legislate on mobbing has not transcended: only Colombia and Brazil have specific legal norms. The need to carry out research to identify the legal treatment on mobbing in our region motivated the present work with a comparative analysis of the legal norms in Latin America on the subject, with the purpose of revealing the current legal elements needed to be in concurrence with new legal norms in the labor world.

Key words: mobbing, laws, Latin America, harassment, workplace

* Universidad de Guadalajara, Departamento de Trabajo Social del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (aocegura2000@yahoo.com.mx).

** Universidad de Guadalajara, Departamento de Salud Pública, Centro Universitario de Ciencias de la Salud.

*** Universidad de Guadalajara, Departamento de Derecho Social, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (agruizm@urimoreno.com)

Mundial de la Salud (OMS), los cuales han referido que la violencia en el trabajo, bajo la forma de acoso, formará parte del malestar de la globalización en las próximas décadas, donde predominarán depresiones, angustias y otros daños psíquicos relacionados con la política de gestión en la organización del trabajo (González, 2002).

En Latinoamérica, en algunos países como Colombia, Chile, Puerto Rico, Argentina, México, entre otros, se han realizado estudios empíricos que demuestran la problemática del *mobbing* en algunos sectores de trabajadores. Con relación a la legislación del *mobbing* en el trabajo, en forma específica, ya existe en algunos países de la Unión Europea como Francia, Suiza, Bélgica, Noruega, Finlandia, Italia y Polonia. Por su parte, Noruega, Francia y España, han tipificado como delito al *mobbing*.

En cuanto al aspecto legislativo del *mobbing* en la región latinoamericana, hay que destacar que solo existe legislación específica sobre el mismo en Colombia y en Brasil, pero en algunos países se han creado ordenamientos jurídicos que regulan algunas disposiciones generales en esta materia, como es el caso de Argentina y Venezuela. México, por su parte, publicó la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, en la que incluye como una modalidad a la violencia docente y laboral, pero desde una perspectiva de género.

El reconocimiento del *mobbing* en la Unión Europea como un problema que afecta la seguridad y salud de los trabajadores y la importancia de regularlo en la norma laboral y penal no ha trascendido en Latinoamérica y en forma particular en México. De acuerdo con lo anterior, en este trabajo se pretende analizar, en forma comparativa, la normatividad latinoamericana sobre el *mobbing* para contar con los elementos de tipo jurídico actualizados para estar en armonía e integrados con la nueva normativa de los emergentes

riesgos psicosociales en el trabajo. Este estudio está estructurado en tres partes: en el primero se abordarán algunas consideraciones generales del *mobbing*; en el segundo se realizará el estudio comparado de la legislación del *mobbing* en Latinoamérica; y en el tercero se presentarán las reflexiones finales.

CONSIDERACIONES GENERALES

Concepto de mobbing

La palabra "mobbing" proviene del término inglés "mob", que traducido al castellano sería el de una multitud excitada que rodea o asedia a alguien o a algo, en forma hostil o amistosa. El sustantivo "mob" es el gentío, el vulgo, la plebe o "populacho", en cambio, el verbo "to mob" describe la acción de ese gentío de agolparse o atestar en torno a algo o bien la de asediar o atacar en masa a alguien. El origen de la palabra describe, por tanto, una acción colectiva de un grupo de personas frente a algo o alguien, no siempre de modo negativo, tal y como ahora está siendo abordada en el ámbito de las condiciones de trabajo (Velázquez, 2005).¹

Heinz Leymann, en 1980, acuñó el concepto de *mobbing* o terror psicológico en el trabajo, el cual definió como comunicación hostil y sin ética, dirigida de manera sistemática por uno o varios individuos, principalmente contra otro, que es así arrastrado a una posición de indefensión y desvalimiento, y activamente mantenido en ella. Estas actividades tienen lugar de manera frecuente (como criterio estadístico, por lo menos una vez a la semana) y durante largo tiempo (por lo menos seis meses). A causa de la elevada frecuencia y duración de la conducta hostil, este maltrato acaba por resultar en considerable miseria mental, psicosis-mática y social (González, 2002: 40).

Así mismo, se ha definido al *mobbing* desde el ámbito jurídico como "presión laboral tendenciosa, la presión de un trabajador mediante su denigración" (Gimeno, 2005: 3). Como se puede observar, en la actualidad existe una diversidad de definiciones desde varias disciplinas, como la psiquiatría, la psicología y el ámbito judicial, las cuales son aportadas preferentemente por autores de países

vacío (Velázquez, op. cit.: 2). el objetivo y/o el efecto de hacerle el por parte de una o más personas, con tiempo, de modo directo o indirecto, que sistemáticos y durante mucho el afectado/a es objeto de acoso y ataques jerárquicos, a causa del cual un comportamiento negativo entre compañeros o entre superiores e inferiores

El concepto legal del *mobbing*, recientemente ha sido descrito por un grupo de expertos de la Unión Europea como

una conducta abusiva (además, puede laborar, comportamiento, actitud...) que atenta por su frecuencia o sistematización, contra la dignidad o la integridad psíquica o física de un trabajador, poniendo en peligro su puesto de trabajo o degradando el ambiente laboral (Hirigoyen, 2004: 3).

Posteriormente, en su traducción a las lenguas latinas, el término "mobbing" se denominó *harcèlement moral* en francés por la influencia de Marie France Hirigoyen, y fue traducido después al castellano como acoso moral, al portugués como *assédio moral* y al catalán como *assetjament moral* (Velázquez, 2005).

Marie France Hirigoyen define el acoso moral como:

1 El *mobbing*, según los diferentes autores, ha sido llamado acoso psicológico, moral, etc. Para efectos de este estudio se hará referencia al término *mobbing*, por considerar que es más generalizado en la actualidad.

de la Unión Europea. Cabe destacar que el concepto construido por Leymann ha influido en la definición de acoso contemplada en la *Ley Básica de Prevención de Riesgos* de Suecia, y en la *Nota Técnica Preventiva No. 476* de España. Hirigoyen, por su parte, ha marcado su influencia en Francia (*Código del Trabajo Francés*) y en Brasil (leyes sobre asedio moral).

Tipos de mobbing

En forma más generalizada, se ha aceptado los tipos de *mobbing* atendiendo a su clasificación en función de la dirección: el vertical y el horizontal, y a su vez el vertical podrá ser ascendente o descendente.

1. Acoso vertical descendente es el que es realizado del jefe al subordinado. También se le denomina *bossing*.
2. Acoso vertical ascendente, va del subordinado al jefe. Es la presión ejercida por un trabajador o un grupo de trabajadores sobre un superior jerárquico.
3. Acoso horizontal, es el que se da entre iguales; es decir, de compañero a compañero.

Tipos de comportamientos que configuran el mobbing

No existe una única definición de lo que se entiende por comportamientos de acoso, observándose diferencias semánticas entre autores, que en general no son muy significativas.

Leymann creó el primer Inventory of Psycho-Terror (LIPT), conformado por 45 comportamientos hostiles que permiten determinar el acoso psicológico o psicoterror laboral, agrupados por Calero en cinco clasificaciones (citado por Pando, 2006):

1. Actividades de acoso para reducir las posibilidades de la víctima de comunicarse adecuadamente con otros, incluido el propio acosador (once comportamientos hostiles); 2. Acti-

vidades del acoso para que la víctima tenga la posibilidad de mantener contactos sociales (cinco comportamientos hostiles); 3. Actividades de acoso dirigidas para desarrollar o impedir a la víctima mantener su reputación personal o laboral (quince comportamientos hostiles); 4. Actividades de acoso dirigidas a reducir la ocupación de la víctima y su empleabilidad mediante la desaprobación profesional (siete comportamientos hostiles) y 5. Actividades de acoso que afectan a la salud física o psíquica de la víctima (siete comportamientos hostiles).

Hirigoyen refiere que existen cuatro tipos de actuaciones hostiles:

1. Aislamiento y negación de la comunicación: hacer que alguien llegue a ser invisible.
2. Ataques contra las condiciones de trabajo: retención de información, sabotaje.
3. Ataques contra la dignidad: ofensas contra la reputación, rumores, denigración.
4. Violencia verbal, física o sexual (Hirigoyen, *op. cit.* 4).

El *Informe Randstad* (2003) presenta un listado de comportamientos y los ordena de acuerdo con el siguiente meta-agrupamiento: 1) Amenazas al estatus profesional; 2) Amenazas a la reputación personal; 3) Aislamiento; 4) Carga excesiva de trabajo y 5) Desestabilización (tabla 1).

ESTUDIO COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN DEL *MOBBING* EN LATINOAMÉRICA

Para realizar el estudio comparado de la legislación del *mobbing*, se consideraron varios aspectos comunes como el tipo de Ley que lo regula, el ámbito de aplicación de la Ley (territorial y de relación de trabajo), definición, tipo de *mobbing*, conductas o acciones que lo constituyen, conductas que no son

consideradas de acoso laboral, derechos de las víctimas, deberes de los empleadores o autoridades, sanciones y procedimientos.

Tipos de Ley que regulan el mobbing

a) De carácter general

En cuanto a las leyes que regulan el *mobbing*, se puede decir que se encuentran las de carácter general:

- Ley 7.232, Provincia de Tucuman, Argentina (2002).
- Ley 5.349, Provincia de Jujuy, Argentina (2003).
- Ley 13.168 contra la violencia laboral de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (2004).
- Ley 1.225 contra la violencia laboral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (2004).
- Ley 12.434. Ley de Violencia Laboral, Argentina (2005).
- Ley, 9.671 de la Provincia Entre Ríos, Argentina (2006).
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCMAT), Venezuela (2005).

b) Leyes específicas que regulan el *mobbing*:

- Ley núm. 2.120 sobre asedio moral en la administración municipal de Ubatuba S P, Brasil (2000/01).
- Ley complementaria No. 12.561 de Río Grande de Sul, Brasil (2006).
- Ley 1010, Colombia (2006).
- Ley Contra el Asedio Moral del Estado de Sao Paulo, Brasil (2007).

Cabe destacar que en México no existen normas de carácter general o específico sobre *mobbing* como en los países latinoamericanos arriba señalados. Sin embargo, es necesario puntualizar que existe a nivel federal la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual contempla como una de las modalidades a la violencia laboral y docente, pero la misma no ha sido considerada en este trabajo ya que tiene una pers-

TABLA 1
LISTADO DE COMPORTAMIENTOS DE *MOBBING*

Agrupamiento	Comportamientos
Amenazas al estatus profesional	Asignar trabajos sin utilidad Asignar trabajos por debajo de su capacidad Desvalorizar sistemáticamente su esfuerzo o éxito profesional o atribuirlo a otros factores o a terceros Evaluar su trabajo de forma inequitativa o sesgada Realizar críticas y reproches por cualquier cosa que hace o decisión que toma Controlar el trabajo de forma malintencionada para cazar a la persona Amenazar con usar instrumentos disciplinarios
Amenazas a la reputación personal	Menospreciar personal o profesionalmente Intentar desmoralizar o desanimar Humillar, despreciar en público Chillar, gritar para intimidar Forzarla a realizar trabajos contra su ética
Aislamiento	Restringir las posibilidades de comunicarse con su superior Ningunear, ignorar, excluir o hacer el vacío, fingir no verle Interrumpir continuamente impidiendo expresarse y avasallando Limitar malintencionadamente el acceso a cursos, promociones, etc. Prohibir a otros trabajadores hablar con la persona Privar de información imprescindible para realizar el trabajo
Carga excesiva de trabajo	Ejercer una presión indebida para realizar su trabajo Asignar plazos de ejecución o cargas de trabajo irracionales Abrumar con una carga de trabajo insoportable
Desestabilización	Amplificar y dramatizar de manera injustificada errores pequeños Desestabilizar para "hacer explotar" Acusar sin base por errores o fallos difusos Modificar el trabajo a realizar o sus responsabilidades sin decir nada Distorsionar malintencionadamente lo que dice o hace en el trabajo Dejar a la persona sin ningún trabajo que hacer

Fuente: Informe Randstand, 2003.

pectiva de género y no es protectora de todos los trabajadores, como lo son el resto de las leyes analizadas.

Ámbito de aplicación de la Ley

En el ámbito de aplicación de la Ley, se diferenció el territorial (país, provincia y/o municipio, ciudad) y el de la relación de trabajo (pública o privada). Con relación al primer punto, en las leyes argentinas sobre violencia laboral encontramos que la Ley 5.349, la Ley 7.232 y la Ley 12.434 rigen en el Estado provincial y en el municipio (en los tres poderes o en la administración municipal); la Ley 13.168 y la Ley 9.671

únicamente en la Provincia y la Ley 1.225 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, las leyes brasileñas sobre asedio moral a nivel estatal son la Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul, y la Ley Contra el Asedio Moral del Estado de Sao Paulo, y a la fecha sólo cuenta con una Ley municipal, que es la Ley núm. 2.120. Las leyes de carácter nacional son la Ley 1010 de Colombia y la LOPCMAT de Venezuela. En el segundo punto, la mayoría de leyes revisadas regulan las relaciones de trabajo en el ámbito público, con excepción de la Ley 1010 y la Ley 9.671, que son mixtas; es decir, abarcan tanto lo público como lo privado.

Definiciones

En cuanto al mobbing, en las leyes latinoamericanas ha sido llamado de diferentes formas: maltrato psíquico y social, acoso laboral, acoso y asedio moral. Cabe aclarar que en Argentina las leyes regulan en forma genérica la violencia laboral, es por ello que éstas se han tomado en consideración porque su definición incluye al maltrato psicológico y/o social como un medio o una forma para ejercerla. Además, se regulan las acciones que pueden configurar al maltrato psíquico y social, las cuales se pueden encuadrar en los comportamientos hostiles que configuran el *mobbing* descrito por diferentes autores.

Si bien, en la LOPCMAT de Venezuela no se utiliza expresamente el término *mobbing*, el artículo 56, punto 5, hace referencia al mismo cuando señala como deberes de los empleadores y las empleadoras:

El abstenerse de realizar, por sí o por sus representantes, toda conducta ofensiva, maliciosa, intimidatoria y de cualquier acto que perjudique psicológica o moralmente a los trabajadores y trabajadoras.

En Argentina, la Ley 13.168 y la Ley 1.225 definen en los mismos términos al maltrato psicológico y social contra el trabajador como: "la hostilidad continua y repetida en forma de insulto, hostigamiento psicológico, desprecio o crítica" (artículos 4, y 3, inciso a, respectivamente). La Ley 5.349 define, en los mismos términos que las Leyes 13.168 y 1.225, únicamente el maltrato psicológico, sin agregar el término social. La Ley núm. 7.232, la Ley 12.434 y la Ley 9.671, no definen explícitamente lo que es maltrato psíquico y/o social; sin embargo, la primera, en su artículo 4 –cuando define a la violencia laboral como abuso– lo señala como una forma; la segunda, en su artículo 3, al definir la violencia laboral, lo considera como

una manifestación del abuso de poder, y la tercera, en su artículo 2, segundo párrafo, inciso 1, incluye las acciones que lo pueden configurar.

La Ley 1010 define en su artículo 2 al acoso laboral como

Toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador (sic) por parte de un empleador, de actos, acoso, gesto o palabra ejercida con abuso de poder jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a intimidar miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo.

Esta Ley, a diferencia del resto de ordenamientos jurídicos analizados, no sólo define lo que es el acoso laboral, sino que también establece en el artículo 2, tercer párrafo, las modalidades en las que se puede dar: maltrato laboral, persecución laboral, discriminación laboral, inequidad laboral y desprotección laboral.

La Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul define en su artículo 2 como acoso moral:

todo acto, gesto o palabra, que practicado de forma repetitiva por servidor público, en ejercicio de sus funciones, pretenda atentar la autoestima y la integridad psicofísica de otro servidor, con perjuicio de su competencia funcional.

La Ley contra el acoso moral del Estado de Sao Paulo en su artículo 2 considera al acoso moral como

todo acto, gesto o palabra, que practicado de forma repetitiva por agente, servidor, empleado o cualquier persona que abusando de autoridad que le confiere sus funciones, tenga por objetivo o efecto atentar contra la autoestima y la autodeterminación del servidor, con daños al ambiente

de trabajo, al servicio prestado al público y al propio usuario, bien con la evolución, la carrera y la estabilidad funcional del servidor.

La Ley núm. 2.120 sobre acoso moral en la administración municipal de Ubatuba, en el artículo 2 señala que se considera acoso moral: “todo tipo de actos, acoso, gesto o palabra ejercida con abuso de poder jerárquico, que atente la honra, autoestima y la seguridad de un servidor público, forzándolo a dudar de sí mismo o de su competencia, implicando un daño al ambiente de trabajo, a la evolución profesional”.

Cabe señalar que no hay uniformidad en las definiciones sobre acoso, ya que algunas leyes lo definen en forma general como conducta (Ley 1010, LOPCMA), otras en forma más específica al utilizar términos como hostilidad (leyes argentinas) o bien como actos, gestos o palabras (leyes brasileñas). Es importante destacar que conforme a las normas revisadas, para configurarse como acoso, la conducta, la hostilidad o los actos, gestos, etcétera, deben ser repetitivos, sin que se precise cuando se considera repetitivo. El carácter demostrable de la conducta y que la misma esté encaminada a generar desmotivación o renuncia en el trabajo, que establece la Ley 1010 en su definición de acoso laboral, son elementos que no existen en ninguna otra ley de Latinoamérica. En relación con lo anterior,

la autoeliminación del trabajador (abandono del trabajo) es el elemento teleológico, que debe estar presente en toda definición de mobbing, pues si algo caracteriza a éste es el objetivo: que la persona se elimine laboralmente, mediante su ataque psicológico (Gimeno, op. cit.: 5).

De igual forma, es posible observar que de estas definiciones se pueden

2 Versión en español por los autores.

desprender los sujetos que pueden ejercer el *mobbing*—sujetos activos—(empleador, funcionario, jefe, superior, subalterno, servidor en ejercicio de sus funciones, compañero de trabajo, etcétera), y los sujetos que lo sufren—sujetos pasivos o víctimas—(trabajador, servidor, compañero de trabajo). Es conveniente precisar que la Ley 1010 de Colombia es la única que especifica en su artículo 6 los tipos de sujetos en el acoso laboral como activos, pasivos y los partícipes.

De acuerdo con los sujetos anterioresmente señalados, el tipo de *mobbing* que se puede configurar conforme a lo regulado en todas las leyes revisadas, es el vertical descendente (del superior al subordinado); sólo de la Ley 1010, se puede deducir el vertical ascendente (del subordinado al superior) y el horizontal que es el que se da entre compañeros (tabla 2).

Conductas o acciones que configuran el mobbing

La Ley 13.168 contra la violencia laboral de la Provincia de Buenos Aires y la Ley 1.225, conforme a los artículos 3 y 5, respectivamente, considera como acciones de maltrato psíquico y social, las siguientes:

a) Obligar a ejecutar tareas denigrantes para la dignidad humana.

b) Asignar misiones innecesarias o sin sentido con la intención de humillar.

c) Juzgar de manera ofensiva su desempeño en la organización.

d) Cambiarlo de oficina, lugar habitual de trabajo con ánimo de separarlo de sus compañeros o colaboradores más cercanos.

e) Bloquear constantemente sus iniciativas de interacción generando el aislamiento del mismo.

f) Prohibir a los empleados que hablen con él o mantenerlos incomunicados, aislados.

TABLA 2
TIPOS DE *MOBBING* SEGÚN LAS DEFINICIONES DE LAS LEYES APLICABLES

País	Ley	Tipos de <i>Mobbing</i>		
		Vertical descendente	Vertical ascendente	Horizontal
Venezuela	LOPCMAT	X		
Argentina	Ley 5.349	X		
Argentina	Ley 9.671	X		
Argentina	Ley 12.434	X		
Argentina	Ley 13.168	X		
Argentina	Ley 1.225	X		
Brasil	Ley Complementaria núm. 12.561	X		
Brasil	Ley núm. 2.120 sobre asedio moral	X		
Brasil	Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo	X		
Colombia	Ley 1010	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

- g) Encargar trabajo imposible de realizar.
- h) Obstaculizar y/o imposibilitar la ejecución de una actividad, u ocultar las herramientas necesarias para realizar una tarea atinente a su puesto.
- i) Promover el hostigamiento psicológico a manera de complot sobre un subordinado.
- j) Efectuar amenazas reiteradas de despido infundado.
- k) Privar al trabajador de información útil para desempeñar su tarea y/o ejercer sus derechos.

La Ley 9.671 incluye cuatro acciones de maltrato psíquico y social en su artículo 2, segundo párrafo, inciso 1 (también contempladas en la Ley 13.168 y la Ley 1.225):

- a) El constante bloqueo de iniciativas.
- b) Obligar a ejecutar tareas denigrantes para la dignidad humana.
- c) Juzgar de manera ofensiva el desempeño.
- d) Amenazar repetidamente con despidos infundados.

La Ley 1010 de Colombia señala en su artículo 7 que se presumirá que existen conductas de acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las que se enlistan a continuación:

- a) Los actos de agresión física, independientemente de sus consecuencias.
- b) Las expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, con utilización de palabras soeces o con alusión a la raza, el género, el origen familiar o nacional, la preferencia política o el estatus social.
- c) Los comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional expresados en presencia de los compañeros de trabajo.
- d) Las injustificadas amenazas de despido expresadas en presencia de los compañeros de trabajo.
- e) Las múltiples denuncias disciplinarias de cualquiera de los sujetos activos del acoso, cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios.
- f) La descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo de las propuestas u opiniones de trabajo.
- g) Las burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir, formuladas en público.
- h) La alusión pública a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona
- i) La imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomen-

dada y el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad técnica de la empresa.

- j) La exigencia de laborar en horarios excesivos respecto a la jornada laboral contratada o legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia permanente de laborar en domingo y días festivos sin ningún fundamento objetivo en las necesidades de la empresa, o en forma discriminatoria respecto a los demás trabajadores o empleados.
- k) El trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás empleados en cuanto al otorgamiento de derechos y prerrogativas laborales y la imposición de deberes laborales.
- l) La negativa a suministrar materiales e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de la labor.
- m) La negativa claramente injustificada a otorgar permisos, licencias por enfermedad, licencias ordinarias y vacaciones, cuando se dan las condiciones legales, reglamentarias o convencionales para pedirlos.
- n) El envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social.

Es importante mencionar que la Ley 1010, cuando señala las conductas de acoso laboral, introduce el elemento de presunción para su existencia, para lo cual se tiene que acreditar el carácter repetitivo y público de las mismas. La Ley 1010, en relación con las otras leyes revisadas es la única que establece como requisito que el acoso laboral sea público, aunque establece como excepción que: "Cuando las conductas tengan ocurrencias en privado, deberán ser demostradas por los medios de prueba reconocidos en la ley procesal civil" (artículo 7 párrafo 4to.). Sin

embargo, al ser la regla general, el aspecto público del acoso laboral, esto puede constituir un obstáculo para la víctima, pues en este caso se requiere la colaboración de testigos y pudiera ser que muchos de ellos se nieguen a rendir su testimonio por temor a represalias.

La Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul, en su artículo 2, parágrafo único, señala que se evidencia el acoso moral al servidor público cuando:

- a) Le fueran impuestas atribuciones y actividades incompatibles con el cargo que ocupa o en condiciones y plazos inexigibles.
- b) Fuera designado para ejercer funciones triviales, en detrimento de su formación técnica.
- c) Le fueran tomadas por otro, propuestas o proyectos de su autoría.
- d) Le fueran negadas informaciones que sean necesarias para el desempeño de sus funciones.
- e) Fueran practicados contra él actos, gestos o palabras que demuestren desprecio, humillación, aislándolo de contactos con sus superiores jerárquicos o con otros servidores; le fueran dirigidos comentarios maliciosos, críticas reiteradas sin fundamento, o desestimación de esfuerzos que atenten a su dignidad.

La Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo, en el artículo 2, en esencia, regula las mismas conductas de asedio moral que La Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul, sólo agrega: "la de los actos, gestos o palabras que expongan al servidor a efectos físicos o mentales adversos en perjuicio de su desenvolvimiento personal y profesional".

La Ley núm. 2.120 sobre asedio moral en la administración municipal de Ubatuba regula actitudes de asedio moral muy similares a las que contemplan la Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul y la Ley contra el asedio moral del Estado de

Sao Paulo, sólo que aquí se agregan: "las de transferir a un área de mayor responsabilidad para funciones triviales e intentar excluirlo del sistema funcional y social".

En general, si se toma en cuenta la clasificación realizada por el citado Informe Randstand, se puede decir que las acciones que constituyen el acoso laboral reguladas por las leyes latinoamericanas se pueden en mayor o menor número encuadrar en mayor en amenazas al estatus profesional, en amenazas a la reputación personal, aislamiento y cargas de trabajo.

Es necesario destacar que la Ley 1010, a diferencia del resto de normas revisadas, preceptúa una amplia gama de conductas que pueden constituir el acoso laboral. Es la única que contempla en forma específica varias acciones que afectan las condiciones de trabajo (lugar, horarios, labor desempeñada, vacaciones), así como derechos del trabajador (licencias, permisos), actos de agresión física, denuncias disciplinarias y la comunicación verbal o escrita con contenido lujurioso (anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales).

En las leyes argentinas y en la colombiana es posible identificar como una acción común la de amenazas injustificadas de despido. En todas las leyes analizadas se regulan acciones que pueden configurar el aislamiento del trabajador. En la mayoría de las leyes, con excepción de la 9.671 y la LOPCMAT, se incluye el privar al trabajador o servidor de información útil para desempeñar su labor. Las leyes brasileñas, a diferencia de la venezolana, la colombiana y las argentinas incluyen, como acción de asedio moral, el que al servidor le fueran tomadas por otro, propuestas o proyectos de su autoría.

Conductas que no constituyen acoso laboral

La Ley 1010, a diferencia del resto de las normas legales revisadas, es la única

que enuncia en su artículo 8 un amplio listado de conductas que no constituyen acoso laboral, relacionadas con cuestiones de orden, disciplina, exigencias de fidelidad o lealtad a la empresa, exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral y la evaluación de subalternos, cumplir deberes extras, etcétera.

Derechos y garantías de los trabajadores víctimas de mobbing

Cabe señalar que la mayoría de las leyes revisadas no comprenden algún apartado que establezca los derechos de las víctimas, sino que los mismos se encuentran dispersos y algunos de ellos se desprenden de las obligaciones que se le imponen a la autoridad o al empleador.

Entre estos derechos y garantías se encuentran:

- a) No sufrir perjuicio personal en su empleo por ser víctima o testigo: Ley 7.232 (art. 6), Ley 5.349 (art. 13), Ley 9.671 (art. 6) y Ley 12.434 (art. 5).
- b) Protección contra sanciones, despido, perjuicio personal por denunciar o ser testigo: Ley 13.168 (art. 8).
- c) En la denuncia solicitar el traslado a otra dependencia de la misma empresa: Ley 1010 (art. 9, parágrafo 3).
- d) Cese de la conducta violenta: Ley 7.232 (art. 10) y Ley 5.349 (art. 11).
- e) Garantías en el procedimiento (confidencialidad, discrecionalidad y resguardo absoluto de la identidad): Ley 1.225 (art. 11).
- f) Garantía de confidencialidad y discrecionalidad en el procedimiento sancionatorio: Ley 7.232 (art. 7) y Ley 5.349 (art. 9).
- g) Garantía de confidencialidad de la denuncia en la instrucción del sumario: Ley 13.168 (art. 10, segundo párrafo).
- h) Garantías para evitar actos de represalia por peticiones, quejas, denuncias o testimonio: Ley 1010 de Colombia (art. 11).

- i) Reparación del daño laboral, material y moral: Ley 7.232 (art. 8).
- j) No ser sujeto a sanción o despido por sufrir o negarse a sufrir acoso: Ley 7.232 (art. 9).
- k) No sufrir cualquier especie de vergüenza o ser sancionado por testificar actitudes de acoso moral o por haberlas relatado: Ley Contra el Asedio Moral del Estado de San Paulo (art.5, parágrafo único).
- l) Solicitar audiencia a la autoridad y asistir con representante gremial o letrado patrocinante: Ley 9.671 (art. 4).
- m) Servicios de orientación para la víctima: Ley 1.225 (art.10).
- n) Conocer el procedimiento sancionatorio: Ley 1.225 (art.10).
- o) Formular denuncia (autoridades, superiores jerárquicos, empleador): Ley 13.168 (art. 10), Ley 1010 (art. 9, punto 2) y Ley 12.434 (art. 7).
- p) Conciliación o mediación: Ley 1010³ (art. 9, punto 3).
- q) Conservar y recuperar el empleo: Ley 7.232 (art. 5)
- r) Formación en la ejecución de las funciones y en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales; participar en la vigilancia, mejoramiento y control de las condiciones y ambiente de trabajo, en la prevención de los accidentes y enfermedades ocupacionales; no ser sometido a condiciones de trabajo peligrosas o insalubres; protección contra despido o cualquier otra sanción por hacer uso de derechos y defensa en caso de imputaciones o denuncias: LOPCMAT (art. 53).
- s) Remoción temporal por el tiempo de duración del procedimiento administrativo disciplinar y remoción definitiva después del procedimiento: Ley Complementaria núm. 12.561 (art. 9).

Obligaciones del empleador y/o autoridad

En cuanto a las obligaciones del empleador o autoridad, de acuerdo con las

TABLA 3
DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE *MOBBING* SEGÚN LA LEY APLICABLE

Derechos	Ley	País
Conciliación	Ley 1010	Colombia
Garantías en el procedimiento	Ley 1.225	Argentina
	Ley 7.232	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
Garantías para evitar actos de represalia por peticiones, quejas, denuncias o testimonios	Ley 1010	Colombia
Denuncia	Ley 13.168	Argentina
	Ley 12.434	Argentina
	Ley 1010	Colombia
No sufrir perjuicio personal en el empleo en caso de denunciar o ser testigo	Ley 7.232	Argentina
	Ley 9.671	Argentina
	Ley 12.434	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
Fin a la acción violenta	Ley 7.232	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
Reparación del daño laboral, material y moral	Ley 7.232	Argentina
Conocer el procedimiento sancionatorio	Ley 1.225	Argentina
No sanción ni despido por sufrir o negarse a sufrir actos de violencia	Ley 7.232	Argentina
Servicios de orientación	Ley 1.225	Argentina
Protección contra sanciones, despido, perjuicio personal por denunciar o ser testigo	Ley 13.168	Argentina
Recuperar el empleo	Ley 7.232	Argentina
Solicitar audiencia	Ley 9.671	Argentina
En la denuncia solicitar el traslado a otra dependencia de la misma empresa (medida correctiva)	Ley 1010	Colombia
Formación, participación, protección contra condiciones peligrosas e insalubres, contra despido u otra sanción por usar sus derechos y defensa	LOPCMAT	Venezuela
Solicitar remoción temporal y remoción definitiva	Ley Complementaria	
	Núm. 12.561	Brasil
No regulados	Ley Núm. 2.120	Brasil
No regulados	Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo	Brasil

Fuente: Elaboración propia

leyes analizadas se pueden distinguir las siguientes:

- a) Establecer un procedimiento interno: Ley 7.232 (art. 7), Ley 1.225 (art. 10), Ley 1010 (art. 9. Punto 1) y la Ley 5.349 (art. 9).
- b) Difundir el procedimiento interno: Ley 1.225 (art.10).

- c) Poner fin a la acción violenta: Ley 7.232 (art. 8) y Ley 5.349 (art. 11).
- d) Reparar el daño laboral, material y moral: Ley 7.232 (art. 8).
- e) Responsabilidad solidaria en el pago de multas por no tomar medidas para hacer cesar la violencia, cuando tenga conocimiento de la misma: Ley 5.349 (art. 11).

³ En Colombia, la víctima de acoso laboral podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente.

f) Garantizar la confidencialidad y discrecionalidad del procedimiento: Ley 7.232 (art. 7).	sistemática e injustificada crítica contra el trabajador (a).	o) Programas de prevención, campañas de difusión y capacitación, formas de resolver los conflictos, modos de relacionarse con los compañeros, superiores y subalternos, maneras de mejorar sus conductas sociales y todo otro proceso de formación o terapéutico que los lleve a una mejor relación dentro de su ámbito laboral y toda otra forma que considere oportuna para esta-
g) Garantizar la confidencialidad de la denuncia en la instrucción del sumario: Ley 13.168 (art. 10, párrafo segundo).	m) Conductas ejercidas por el personal a su cargo si a pesar de conocerlas no tomó las medidas necesarias para impedirlos: Ley 1.225 (art. 9).	
h) Garantizar la confidencialidad, discrecionalidad y resguardo de la identidad durante el procedimiento: Ley 1.225 (art. 11).	n) Medidas para preservar la integridad psicofísica de los empleados en caso de que un particular cometa acciones de violencia laboral en contra del personal: Ley 13.168 (art. 11)	
i) Garantizar la expeditividad, la confidencialidad y discrecionalidad del procedimiento: Ley 5.349 (art. 9).		
j) Que la víctima conserve o recupere su empleo: Ley 7.232 (art. 5).		
k) Establecer mecanismos internos de prevención o medidas preventivas: Ley 9.671 (art. 3). No especifica las medidas; Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo (art. 7). Medidas necesarias para prevenir el acoso moral (planeación y organización del trabajo; evitar trabajo poco diversificado y repetitivo, protegiendo al servidor en caso de variación del ritmo del trabajo; las condiciones de trabajo garantizarán al servidor oportunidades de desenvolvimiento funcional y profesional en servicio); Ley 1010 de Colombia (art. 9, punto 1). No especifica medidas, sólo preceptúa que se establecerán en los reglamentos de trabajo de las empresas.		
l) Adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores (as) condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo: LOPCMAT, art. 56 (Organizar el trabajo conforme a los avances tecnológicos; consultar e informar a los trabajadores de los principios de prevención; abstenerse de realizar, por sí o por sus representantes, toda conducta ofensiva, maliciosa, intimidatoria; prevenir toda situación de acoso; prevenir y erradicar el acoso sexual; abstenerse de toda discriminación; evitar la aplicación de sanciones no claramente justificadas o desproporcionadas y una		

TABLA 4
RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADOR
Y/O AUTORIDAD SEGÚN LA LEY APLICABLE

Responsabilidad	Ley	País
Establecer mecanismos internos de prevención o medidas preventivas	Ley 9.671 Ley contra el Asedio Moral de Sao Paulo	Argentina
	Ley 1010	Brasil
Establecer procedimiento interno	Ley 1.225	Colombia
	Ley 7.232	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
	Ley 1010	Colombia
Difundir el procedimiento interno	Ley 1.225	Argentina
Garantizar el procedimiento interno	Ley 1.225	Argentina
	Ley 7.232	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
Garantizar la confidencialidad de la denuncia en la instrucción del sumario	Ley 13.168	Argentina
Reponer a la víctima en su empleo	Ley 7.232	Argentina
Programar actividades pedagógicas o grupales	Ley 1010	Colombia
Medidas para garantizar condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo	LOPCMAT	Venezuela
Programa de prevención, campañas de difusión y capacitación...	Ley 12.434	Argentina
Medidas para preservar la integridad psicofísica de los empleados en caso de que un particular cometa actos de violencia	Ley 13.168	Argentina
Reparar el daño laboral, material y moral	Ley 7.232	Argentina
Hacer cesar la conducta violenta	Ley 7.232	Argentina
	Ley 5.349	Argentina
Conductas ejercidas por el personal a su cargo si a pesar de conocerlas no las impidió	Ley 1.225	Argentina
Responsabilidad solidaria en el pago de multas por no tomar medidas para cesar la violencia		
Programar actividades pedagógicas o terapias grupales	Ley 1010	Colombia
No regulados	Ley Núm. 2.120	Brasil
No regulados	Ley Complementaria Núm. 12.561	Brasil

Fuente: Elaboración propia.

blecer un clima de trabajo adecuado: Ley 12.434 (art. 4).

- p) Programar actividades pedagógicas o terapias grupales. Ley 1010 (art. 9, punto 2) (tabla 4).

PROCEDIMIENTO

En cuanto al procedimiento, la mayoría de las leyes no son explícitas, pero es posible identificar que se señala el tipo de procedimiento, quién debe imponerlo, y sólo algunas contemplan las acciones a seguir por parte de la víctima (Tabla 5).

Sanciones

Las sanciones que se encuentran estipuladas en los ordenamientos jurídicos revisados en su mayoría son de carácter administrativo (suspensión, cesantía, multas, reprensión, advertencia, cursos de perfeccionamiento profesional, disciplinarias) e imponen más de una sanción. De igual forma, algunas leyes estipulan además que las sanciones serán de carácter civil, administrativo o penal que determinen las leyes aplicables.

De los ordenamientos jurídicos revisados, el de Colombia es el que impone el mayor número de sanciones

para quienes incurran en conductas de acoso laboral y llama la atención que la mayoría sean aplicadas para los empleadores, pues expresamente sólo se sanciona al servidor público con falta disciplinaria gravísima. Así mismo, en cuanto a los sujetos sancionados, diferencia a los servidores públicos, al empleador que haya ocasionado o tolerado el acoso laboral, y a los compañeros o subalternos. Por otra parte, es la única que obliga al empleador al pago del 50% del costo del tratamiento de enfermedades profesionales e incluye sanciones en función del contrato de trabajo (terminación del contrato de trabajo sin justa causa, cuando haya dado lugar a la renuncia o el abandono del trabajo; presunción de justa causa de terminación del contrato por parte del trabajador; justa causa de terminación o no renovación del contrato de trabajo según la gravedad de los hechos, cuando el acoso laboral sea ejercido por un compañero de trabajo o subalterno). Las leyes de Brasil sobre asedio moral son las únicas que contemplan como sanción para el acosador un curso de perfeccionamiento profesional.

REFLEXIONES FINALES

En Latinoamérica, las leyes que regulan el *mobbing* –ya sea en forma específica o general– en su mayoría lo hacen en el ámbito de la función pública, lo que puede constituir un trato discriminatorio e inequitativo y convertirse en una situación de indefensión para los trabajadores de empresas privadas, por lo que sería importante que también se legislará en este tipo de relaciones de trabajo.

La mayoría de las leyes muestran un contenido reducido en cuanto a la regulación del *mobbing*, lo que deja fuera aspectos importantes que inciden en el abordaje jurídico más integral de este riesgo psicosocial presente en la realidad laboral actual. Además, estos ordenamientos jurídicos no presentan una estructura clara que per-

TABLA 5
PROCEDIMIENTO SEGÚN LA LEY APLICABLE

Ley	País	Procedimiento				
		Sumario	Tipo Admvo. Interno	A petición de Parte De oficio	Acciones de la víctima	
Ley 12.434	Argentina			X	X	Opción de denunciar ante la Defensoría del pueblo o el empleador (denuncia ante el superior inmediato o la vía jerárquica del superior inmediato)
Ley 5.349	Argentina	X	X	X		No reguladas
Ley 13.168	Argentina	X		X		No reguladas
Ley 1.225	Argentina	X		X		Comunicar al superior jerárquico o funcionario superior del superior jerárquico
Ley 9.671	Argentina			X		Solicitar audiencia a la autoridad de aplicación y resolución en 48 horas de la denuncia
Ley 7.232	Argentina		X	X		Denunciar el hecho ante funcionario competente
Ley 1010	Colombia		X			Poner en conocimiento de la autoridad a prevención, la situación continuada y ostensible de acoso
Ley Complementaria Núm. 12.561	Brasil		X	X	X	No reguladas
Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo	Brasil		X	X	X	No reguladas
Ley 2.120	Brasil		X	X	X	No reguladas

Fuente: Elaboración propia.

mita identificar fácilmente los rubros a normar.

No existe uniformidad en los aspectos legales regulados en las leyes analizadas; sin embargo, podemos encontrar algunos elementos que son comunes en todas, como son las definiciones de *mobbing*, procedimiento y sanciones. Los rubros que están en la mayoría de los ordenamientos jurídicos son los derechos de las víctimas (con excepción de la Ley No. 2.120 sobre asedio moral en la administración municipal de Ubatuba y la Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo), las obligaciones de los empleadores y/o autoridad (excluyendo la Ley contra el asedio moral del Estado de Sao Paulo y la Ley Complementaria No. 12.561 de Río Grande de Sul) y las conductas o acciones que constituyen el *mobbing* (con excepción de la Ley 12.434, la Ley 7.232 y la

Ley 5.439). Los rubros que sólo están presentes en una sola ley (Ley 1010) son los bienes jurídicos protegidos por la ley, las conductas que no constituyen acoso, los sujetos del acoso laboral, las modalidades del acoso laboral y medidas correctivas que deberá aplicar el empleador.

La Ley 1010 de Colombia es la que establece mayores disposiciones normativas para regular el acoso laboral, lo que pudiera favorecer un tratamiento jurídico más integral para prevenir, erradicar y sancionar estas prácticas laborales nocivas, considerando también las posibles modificaciones que tendrían que hacerse en un futuro, ya que todo ordenamiento jurídico es perfectible.

Del análisis de las leyes realizado se puede observar que existe una falta de protección integral a la víctima, pues en algunos casos sus derechos no

se regulan o los mismos son muy limitados, así como también algunos no se encuentran expresamente normados, lo que afecta su seguridad jurídica y dificulta su acceso a la justicia. De igual forma, en contraprestación a los derechos, deberían normarse las obligaciones del trabajador en esta materia.

En nuestra región deberían instrumentarse estrategias de diálogo que permitan lograr consensos acerca del reconocimiento de la problemática del *mobbing* y de la necesidad de regularlo ya que esto coadyuvaría en la creación de ambientes de trabajo más sanos y seguros. Esto es posible, si tomamos en cuenta la experiencia de la Unión Europea que a través del encuentro de los países miembros ha generado acuerdos sobre la importancia que este tema debe tener y el de contar con una legislación marco.

BIBLIOGRAFÍA

GIMENO LAHOZ, Ramón (2005) "La actuación del juez frente a 'la presión laboral tendenciosa', ventajas y desventajas de su tipificación". I Jornada de Análisis Integral del *Mobbing* Ámbito Jurídico, Girona, España. <http://www.acosomoral.org/pdf/PoRGimeno.PDF> [26 de septiembre de 2008].

GONZÁLEZ GARCÍA, Kepa (2002) "Acción sindical y preventiva contra los riesgos psicosociales. El *Mobbing*", *Revista Relaciones Laborales*, núm. 7 <http://www.acosomoral.org/pdf/KepaG.pdf> [22 de julio de 2008].

HIRIGOYEN, Marie France (2004) "El Acoso Moral en el Trabajo" (Conferencia), Valencia, España. http://www.el-refugioesjo.net/bib/NRL_Hirigoyen.pdf.> [20 de octubre de 2008].

GONZÁLEZ RIVERA, José Luis (2002) *El maltrato psicológico. Cómo defenderse del mobbing y otras formas de acoso*. Espasa Calpe.

Instituto de Estudios Laborales (IEL) (2003) "Informe Randstad, Calidad del Traba-

jo en la Europa de los Quince. El Acoso Moral". <http://www.randstad.es/res/randstad/publicaciones/2%BA%20informe%20IEL%20acoso%20moral.pdf> [10 de noviembre de 2008].

PARÉS SOLIVA, Marina (2006) "Las fases del *mobbing*", en Martín Peña Saint *et al.* (coords.) *Cuando el trabajo nos castiga. Debates sobre el mobbing en México*, México: UAM Metropolitana.

PANDO MORENO, Manuel (2006) "*Mobbing*. Tipos, comportamientos, perfiles y sus consecuencias psicológicas en el trabajo", en Patricia Barbado B. (coord.) *Estudios disciplinarios sobre el acoso psicológico en el trabajo. Revista Jurisprudencia Argentina*, año 2006, vol. 13, Argentina: LexisNexis.

VELÁZQUEZ, Manuel (2007) "La respuesta jurídica legal ante el acoso moral en el trabajo o *mobbing*", *Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)*, núm. 17, España: INSHT. http://mtas.es/insht/A_17_AF.htm [09 de noviembre de 2008].

——— (2005) "El Acoso en el Trabajo". I Jornada de Análisis Integral del *Mobbing*. Ámbito Jurídico, Girona, España. <http://www.acosomoral.org/1jornada.htm> [18 de diciembre de 2008].

Leyes consultadas

Ley 1010 del 23 de Enero de (2006) Ley del Acoso Laboral en Colombia. http://mobbing.bdweb.net/artman/publish/article_2051.shtml [10 de agosto de 2008].

Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de Venezuela www.leyesvenezolanas.com/lopcymat.htm [30 de octubre de 2008].

Ley 13.168 de la Provincia de Buenos Aires. http://www.foro.contralaviolencia.org/forobb2/viewto_pic.php?t=63 [03 de septiembre de 2008].

Ley 1.225 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, <http://usuarios.lycos.es/mobbinglat/ley-1225.htm> [14 de mayo de 2008].

Ley No. 5349 de la Provincia de Jujuy <http://usuarios.lycos.es/mobbinglat/ujuy.htm> [04 de diciembre de 2008].

Ley 9.671 de Entre Ríos. <http://www.forocontralaviolencia.org/forobb2/viewtopic.php?p=89> [24 de julio de 2008].

Ley 12.434. Ley de violencia laboral, Provincia de Santa Fe (19 de julio de 2008).

Ley Complementaria núm. 12.561 de Río

Grande de Sul, Brasil (2006). <http://www.assediomoral.org/spip.php?article256> [05 de noviembre de 2008].

Ley 2.120 sobre asedio moral en la administración municipal de Ubatuba (2007) http://www.asedio_moral.org/spip.php?article227 [28 de mayo de 2008].

Ley Contra el Asedio Moral Del Estado de Sao Paulo (2002). <http://www.assediomoral.org/spip.php?article75> [29 de octubre de 2008].

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf [04 de julio de 2008].

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

AÑO 8 ■ NÚMERO 8, se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2009 en los talleres de Fondos de Publicaciones de Iberoamérica y Europa, calle Manuel Acuña 536, Artesanos, C.P. 44200, Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Diseño: Verónica Segovia.

Diagramación: Gilberto L. Aguiar.

Cuidado de la edición: Ana Lilia Larios.

