

El Cotidiano

ISSN: 1563-7417

#224

Revista de la realidad mexicana actual



CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Universidad
Autónoma
Metropolitana 
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Noviembre-diciembre 2020
Año 36, \$35.00



Director: Raúl Rodríguez Guillén

Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís

Comité Editorial: Raúl Rodríguez Guillén, Norma Ise Veloz Ávila, Luis H. Méndez y Berrueta, Karina Ochoa Muñoz, Marco Antonio Leyva Piña, Juan Reyes del Campillo, Ana María Fernández Poncela y Víctor Manuel Alarcón Olguin.

Rector General

Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

Rector de Unidad

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretaría de la Unidad

Dra. María de Lourdes Delgado Núñez

Director de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Miguel Pérez López

Secretario Académico de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de los intereses teóricos de una serie de investigadores que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en parte mínima, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is the product of a research process that shows a diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico, and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the Academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality cannot be reduced to long-term research and neither to periodical judgment, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

Coordinadores de las secciones fijas:

Educación, Cultura Política y Medios: Adrián de Garay Sánchez, Hugo Aboites Aguilar, Javier Esteinou Madrid

Economía Nacional y Relaciones Laborales: Marco Antonio Leyva, Griselda Martínez V., Sergio Sánchez, Abel Pérez, Juan Froylán Martínez, Cristian Leriche

Democracia y Cambio Político: Juan Reyes del Campillo, Gabriela Ángela Magdaleno Del Río, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Víctor Reynoso, Francisco Reveles, Manuel Alejandro Ramos López, Carlos Bustamante López

Panorama Internacional: Miriam Alfie, Silvia Vélez, Agustín Cue, Alejandro Becerra, Carlos Vilas, Neil Harvey

Movimientos Sociales y Violencia Política: Rosalía Carrillo Meraz, Carmen Cariño Trujillo, Carlos Alberto Ríos Gordillo, José Luis Cisneros

Dictaminadores: Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández Navarro, Luis Arturo Jiménez, Cristian Leriche, Francisco Zapata, Yolanda Massieu, Norma I. Veloz Ávila

Portada: Emiliano Imati Rodríguez Veloz, Isis Andrea Torres Molina

Coordinación Administrativa: Gabriela Pérez Venegas

Distribución: María de Lourdes Delgado Reyes, Víctor Hugo Ramírez Jiménez

Fundadores: Rosa Albina Garavito Elías, Augusto Bolívar y Edmundo Jacobo Molina

Esta revista está indexada a nivel nacional e internacional en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc).

EL COTIDIANO. Año 36, número 224, noviembre-diciembre de 2020, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México y Av. San Pablo Núm. 180, Edificio K, cubículo 011, colonia Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, teléfonos 53189336 y 53189109, apartado postal 32-031, C.P. 06031, Ciudad de México, México, página electrónica de la revista: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx> Correo electrónico: cotid@correo.azc.uam.mx. Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2018-092714104900-203, ISSN 1563-7417, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Lucino Gutiérrez Ortiz, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades; Avenida San Pablo #180, Edificio K, Salón 011, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200; fecha de última modificación: Enero de 2021. Tamaño del archivo 850 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Revista No. 223

Claroscuros frente
al cambio en México

Septiembre - Octubre 2020
Año 36. ISSN en trámite
Periodicidad Bimestral

Certificado de Licitud de título 5306.
Certificado de Licitud de Contenido 4086.



Bienvenidos a El Cotidiano

Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM - Azcapotzalco

Buscar

Antecedentes

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.



ver info

Comentarios al editor

Envía tus comentarios al editor, tus opiniones son muy importantes y hacen que nuestro sitio mejore continuamente.



ver info

A nuestros colaboradores

Requisitos técnicos y de contenido para que puedas colaborar con nosotros. Descarga el PDF para tu comodidad.



descargar

“ SOBRE EL COTIDIANO:

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

LUIS MÉNDEZ BERRUETA, EDITOR EMÉRITO

www.elcotidianoenlinea.com.mx

Índice

Presentación	<u>5</u>	Reflexiones sobre la pobreza	
Ciudadanía y participación política		México de sobresaltos, matices y colores. La evaluación de la pobreza en México <i>Pedro Orozco Espinosa</i>	<u>67</u>
Las Comisiones de Participación Ciudadana y la Consulta sobre Presupuesto Participativo en el contexto de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en 2019 <i>Manuel Larrosa Haro</i> <i>Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros</i>	<u>7</u>	Movilidad social y pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez <i>Valeria Hernández Tovar</i> <i>Blanca Itzel Pulido Romero</i> <i>Antonio Barrios Santos</i> <i>Xitlali Guadalupe Martínez Romero</i> <i>Roberto Ramírez de la Peña</i>	<u>79</u>
Cultura política a la mexicana: ¿ciudadanos o no? <i>Laura Collin Harguindeguy</i>	<u>21</u>	Las ciudades	
El papel de élites económicas mexicanas en las elecciones federales. El reforzamiento de los medios de comunicación como élite de poder en la política <i>Edwin Bulmaro Bahena Armillas</i>	<u>33</u>	Covid-19 y las rutas de transformación urbana en México <i>Gian Carlo Delgado Ramos</i>	<u>91</u>
El voto de los mexicanos en el extranjero: una visión global de los electores fuera de casa <i>José Luis Cisneros</i> <i>José Luis Estrada Rodríguez</i>	<u>47</u>	Potemkinismo como forma engañosa de gestión de las ciudades: El caso de la movilidad urbana para la megalópolis mexicana <i>José Antonio Rosique Cañas</i> <i>Joaquín Jiménez Mercado</i>	<u>99</u>
La reelección de diputados del Congreso de Guerrero, 1935-2015 <i>Oscar Basave Hernández</i>	<u>55</u>	Economía nacional	
		Confinamiento y finanzas públicas en México: un debate necesario <i>Luis Augusto Chávez Maza</i> <i>Ariadna Hernández Rivera</i> <i>Jorge Abel Aguilar Pájaro</i>	<u>111</u>

El Cotidiano 224

EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero

Formas de pago:

- * Cheque certificado
a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
- * Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂.....

SUSCRIPCIONES

Fecha: _____

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ _____ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (____) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (____)

– Deseo recibir por promoción los números: _____

Nombre: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

Teléfono: _____

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC _____ Dom. Fiscal _____



Presentación

Ciudadanía y participación política

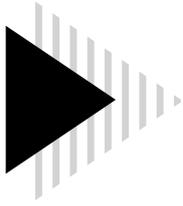
Pensar sobre diferentes tópicos de lo político requiere la vinculación con factores empíricos, y en este número de la revista *El Cotidiano* se ofrecen diferentes ejercicios sobre la participación política y la ciudadanía.

Participación ciudadana y Presupuesto Participativo en la Ciudad de México y el voto de los mexicanos en el extranjero, son dos de los temas que en este número de la revista se ofrecen para su discusión; asimismo, el papel de las élites económicas y su relación con los procesos electorales, o bien la reelección de diputados en el Congreso de Guerrero. El poder se transforma aun cuando se plantea su prolongación en los cargos y espacios tradicionales e institucionales.

La cultura política se reflexiona a la luz de la ciudadanización de la vida pública y cabe la pregunta ¿ciudadanos o no?, que lanza una de las autoras.

Qué es lo que caracteriza la actual coyuntura y de frente a un proceso electoral de amplia participación y polarización política; qué actores y qué factores se expandirán y cuáles tienden a desaparecer de la vida pública. No lo sabemos, pero éstos generan incertidumbre y la posibilidad de un cambio político e institucional.

Departamento de Economía,
Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Azcapotzalco



NOVEDAD
EDITORIAL

Actividad económica en México Un análisis sectorial

Leobardo de Jesús Almonte
Yolanda Carbajal Suárez
Víctor Hugo Torres Preciado
(Coordinadores)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Las Comisiones de Participación Ciudadana y la Consulta sobre Presupuesto Participativo en el contexto de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en 2019

Manuel Larrosa Haro*

Eduardo Eliud Bermúdez Ballesteros**

Fla aprobación de la Ley de Participación Ciudadana trajo consigo inconformidades por la afectación de algunos derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, como fue la reprogramación de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del proceso de 2019, así como pasar al año siguiente la Consulta sobre Presupuesto Participativo 2020 y adelantar la de 2021 por ser este último año electoral.

Introducción

El 17 de septiembre de 2018, entró en vigor la primera Constitución Política de la Ciudad de México, que configuró a la entidad federativa por primera vez en su historia como una región autónoma de la influencia directa del Congreso de la Unión. Cuenta por primera vez con un Congreso local, un jefe de Gobierno y un Poder Judicial propio. A diferencia de las otras entidades federativas, la ciudad no tiene como base de su

división territorial la estructura municipal; en su lugar, cuenta con la figura de las alcaldías. Las disposiciones y regulaciones entre gobierno y alcaldías desarrolladas en el texto constitucional obligaron a derogar la anterior Ley de Participación Ciudadana y sustituirla por una que permitiera el pleno desarrollo de los ejercicios de participación ciudadana contemplados en el nuevo marco constitucional. Se trató, sin duda, de un cambio de concepción política sobre el lugar de la Ciudad de México en el conjunto de entidades que conforman la República Mexicana.

La aprobación de esta ley de participación ciudadana (publicada el 12 de agosto de 2019 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*) trajo consigo inconformidades por la afectación de

algunos derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, como fue la reprogramación de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del proceso de 2019, así como pasar al año siguiente la consulta sobre Presupuesto Participativo 2020 y adelantar la de 2021 por ser este último año electoral¹. Dichos procesos se realizaron el 15 de marzo de 2020. Debido a la pandemia del Covid-19, la integración de los órganos ciudadanos aún no se completa hasta el día de hoy.

Un tema controversial de la nueva ley es, sin duda, la desaparición de la figura de los Consejos de los Pueblos,

¹ De acuerdo con lo previsto en el artículo 25, apartado F, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad.

* Profesor-Investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa.

** Ayudante de Investigación del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones (CEDE).

aspecto muy criticado por violentar los derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México. A la fecha y por motivos de la emergencia sanitaria, los pueblos y barrios originarios aún no han podido llevar a cabo sus procesos pendientes.

Así, el presente artículo tiene dos objetivos: el primero es analizar la reestructuración que el Legislativo local realizó en los órganos de representación ciudadana y el desarrollo del instrumento de Consulta sobre Presupuesto Participativo en la nueva ley de la Ciudad de México. El segundo objetivo es estudiar el desarrollo y los resultados de la jornada electoral concurrente entre la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2020 y 2021, en conjunto con las elecciones de las Comisiones de Participación Comunitarias, figura que sustituye a las Comisiones de Participación Ciudadana y a los Consejos de los Pueblos (Copaco) bajo el esquema de la nueva ley.

Al respecto, siempre es necesario recordar la distinción conceptual y la complementariedad práctica que existe entre *participación política* y *participación ciudadana*. La participación ciudadana y la participación política son dos formas que no necesariamente se corresponden; sin embargo, la participación ciudadana en cuanto obligación de los individuos de tomar parte en los asuntos públicos (*lo público como metas colectivas*), incluye en sí misma la posibilidad de la participación política. La investigadora Nuria Cunill señala a “la participación ciudadana como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los ciudadanos el acceso a las decisiones directas en espacios territoriales” (1991). Unos años después, la autora enriqueció la idea anterior con la siguiente consideración: “la cual a su vez constituye un medio productivo de relaciones moldeables de aprendizaje social que contribuyen a la desburocratización de las acciones y decisiones gubernamentales” (Cunill, 2004). A su vez, Alicia Ziccardi precisa que la participación ciudadana trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas (Ziccardi, 2004).

Coincidimos con la idea de que la participación política difiere de la ciudadana en la medida en que la primera sólo involucra la intervención de los ciudadanos por medio de los partidos políticos: los ciudadanos participan políticamente al elegir a sus representantes ante órganos de gobierno que representen los intereses globales de una comunidad

política (Cunill, 1991). Así, la participación ciudadana es un producto cultural que sólo puede existir en un grado consolidado de la democracia plena.

Antecedentes: panorama de los órganos de Participación Ciudadana y del Presupuesto Participativo

Los órganos de participación ciudadana a través del tiempo

En la Ciudad de México la Ley de Participación Ciudadana es el instrumento jurídico que desde 1995 garantiza, promueve y favorece el derecho de los ciudadanos a organizarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno de la ciudad para influir en el mejoramiento de su realidad y para fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

Durante al menos dos décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del estado fueron de enfrentamiento y lucha (Ziccardi, 1999). Históricamente, la participación ciudadana en la Ciudad de México se ha desarrollado bajo condiciones restrictivas, las cuales no permitieron un entorno favorable para el desarrollo de la ciudadanía y sus derechos políticos locales (Álvarez, 2006: 56).

Con la intención de edificar una instancia mediadora entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994 contempló una nueva modalidad de participación vecinal denominada *consejos ciudadanos*, los cuales se encargarían de la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o “aprobación” de los programas delegacionales del Distrito Federal. Estas tareas eran desempeñadas a través de los Consejeros Ciudadanos. La elección de los consejeros que los integraban estaban regulada por la primera Ley de Participación Ciudadana del país. En aquella legislación se reglamentó todo lo relacionado con los Consejos Ciudadanos² (Larrosa, 1996: 88). Cabe destacar que el consejo ciudadano era una de las ocho instancias de participación ciudadana que existían en el Distrito Federal³.

² En total quedarían integrados 16 consejos, uno por cada delegación política, divididas en un total de 365 áreas vecinales (circunscripciones o distritos) para efecto de la elección popular.

³ Los comicios de dichos consejos tuvieron lugar el 12 de noviembre de 1995. Las 16 delegaciones fueron divididas en 365 áreas vecinales, en las que el candidato a consejero ciudadano debía reunir 4% de firmas del padrón de la demarcación para el registro de su candidatura. Para la elección de los 365 consejeros, presentaron solicitud 4,374 candidatos, de los cuales sólo 1,562 entregaron papeles (35%), y de éstos únicamente

Con el fin de ir superando deficiencias y mejorando el conjunto de los derechos políticos, en 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en un contexto en el que los derechos políticos locales de la ciudadanía únicamente estaban “habilitados” para las elecciones federales y la elección de representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta ley estableció jurídicamente los órganos de representación vecinal bajo las figuras de *Representantes Vecinales por Manzana*, *Asociaciones de Residentes* y los *Consejos Ciudadanos*. Además, estableció otros mecanismos de participación ciudadana que para esos momentos eran denominados instancias de participación ciudadana: *la Audiencia Pública*, *la Difusión Pública*, *la Colaboración Ciudadana*, *la Consulta Vecinal*, *la Instancia de Quejas y Denuncias* y *los Recorridos Periódicos del Delegado*.

Una segunda versión de esta ley fue aprobada en 1998, en la cual se adicionaron tres mecanismos de democracia directa: *Plebiscito*, *Referéndum* y *la Iniciativa Popular*, y otros instrumentos que buscaban profundizar en la colaboración entre vecinos y su respectivo órgano político-administrativo de residencia, tal como: *la Consulta Vecinal*, *la Colaboración Vecinal*. Las figuras de los *Comités Vecinales* se establecieron como un segundo órgano de representación ciudadana. Bajo el análisis de Lucía Álvarez, la ley de 1998 incorporó elementos nuevos y avanza en relativo a los instrumentos de consulta, pero pierde atribuciones importantes en los espacios de participación vecinal, en donde desaparece la posibilidad de participar en la toma de decisiones del gobierno delegacional (2006: 67). Desde de este año, se estableció el derecho de los ciudadanos a participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, según lo estipulo su artículo 10; sin embargo, nunca se definieron con claridad los mecanismos para ejercer este derecho⁴.

Para 2004 el Distrito Federal cuenta con una tercera versión de la ley, la cual establecía como órganos de representación ciudadana el Comité Ciudadano, en sustitución de los Comités Vecinales, y el Consejo Ciudadano; tras la

1,474 quedaron registrados; la participación electoral fue de 21.24%. Al respecto, es importante señalar que en aquella elección no partidaria hubo intervención relevante de los partidos políticos apoyando a ciertos candidatos (Larrosa, 1996: 88-89).

⁴ En 1999 se eligieron 1,352 Comités Vecinales, compuestos por 14 mil miembros, que en las urnas tuvo una participación menor a 9% de los ciudadanos, cifra decepcionante en comparación con la elección de los Consejos Ciudadanos en 1995, que fue de 21% (Martínez Assad, 2005: 138).

reforma de 2010, se agregaron como nuevos órganos de representación el *Consejo del Pueblo* y revivieron la figura de los *Representante de Manzana*, proveniente de la época de las regencias. Los nuevos instrumentos de participación que se adicionaron fueron: *Iniciativa Popular*, *Consulta Ciudadana*, *Colaboración Ciudadana*, *Rendición de Cuentas*, *Red de Contralorías Ciudadanas*, *Organizaciones Ciudadanas* y *Asamblea Ciudadana*; esta última se erigió como la instancia máxima de representación ciudadana. Además, se agregó otra instancia de carácter consultivo y coordinador, tanto de Comités Ciudadanos como de las Organizaciones Ciudadanas, bajo el nombre de *Consejo Ciudadano Delegacional*.

Como hemos podido ver en este breve recorrido en materia de leyes de participación y de órganos de representación, la Ciudad de México ha tenido muchas mudanzas y muchas pruebas en dos décadas; la realidad de cada una ha dado muestras de su barroca arquitectura y de su limitada ingeniería política.

La implementación del Presupuesto Participativo

El ejercicio de Presupuesto Participativo fue implementado por primera vez en la Ciudad de México en 2001 en tres delegaciones: Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo (Bellota, 2017). El objetivo de este nuevo mecanismo fue permitir a la ciudadanía intervenir mediante participación directa en el ejercicio de un porcentaje del presupuesto público, exponiendo sus propuestas y proponiendo acciones que permitieran mejorar su entorno de acuerdo con sus necesidades cotidianas específicas, con el fin de atender las necesidades de cada colonia. De acuerdo con Font, la principal distinción en este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades a representar, sean territoriales o sectoriales. Es decir, que vengan definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de compartir intereses, debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres, etc.) o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente, infraestructura) (2004: 30).

En 2010, la consulta se instauró, bajo un sustento legal, como un nuevo mecanismo mediante el cual los ciudadanos decidieron la forma en que se aplicaría una modesta cantidad de recursos delegacionales en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios del entonces Distrito Federal, mediante el instrumento de la Consulta Ciudadana. Dichos recursos correspondían a 3% del presupuesto anual de las delegaciones, que podían ser destinados a los

siguientes ámbitos: 1) obras y servicios, 2) equipamiento, infraestructura urbana, 3) prevención del delito, y 4) actividades recreativas, deportivas y culturales.

De acuerdo con la LPCDF, la consulta ciudadana debía ser convocada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy IECM) el segundo domingo de noviembre de cada año; además, el instituto debía organizar, desarrollar y vigilar el proceso de la consulta. Para la correcta ejecución y organización del mecanismo, de acuerdo con el artículo 200 de la LPCDF, se determinaron tres autoridades en materia de Presupuesto Participativo: el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales, además de dos autoridades coadyuvantes: el Instituto Electoral del Distrito Federal y los Comités Ciudadanos.

Es a partir de 2011, que los ejercicios de Presupuesto Participativo se volvieron una realidad en todas las delegaciones, hoy alcaldías.

La Ley de Participación Ciudadana de 2019 en la Ciudad de México y sus nuevas modalidades de participación ciudadana

Durante una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa, tras varias horas de discusión el día 12 de agosto de 2019, se aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPC-CDMX), la cual fue publicada de manera extraordinariamente rápida, debido a que hora y media más tarde posterior a su aprobación, se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

Nuevas modalidades de participación ciudadana

La intención de análisis de este apartado es de carácter descriptivo. Por ello, inicialmente, lo correcto es partir de la definición de participación ciudadana, la cual podemos localizar en su artículo 3° descrita de la siguiente forma:

La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión,

evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

Cabe destacar que en el mismo artículo se definen las diversas modalidades de participación ciudadana, las cuales son las siguientes:

- 1) Participación institucionalizada: Toda aquella participación que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales.
- 2) Participación no institucionalizada: Es definida como la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emanan desde la organización de la sociedad.
- 3) Participación sectorial: Es aquella protagonizada por grupos o sectores diversos organizados a partir de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo. Atiende a su campo de incidencia, no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general.
- 4) Participación temática: Aquella protagonizada por colectivos o grupos diversos organizados a partir de un campo de interés y de incidencia específico relacionado con su actividad y prácticas cotidianas, con la defensa de valores socialmente relevantes o con temáticas y problemáticas de interés público que no se remiten necesariamente al ámbito territorial, sino que tienen un impacto general.
- 5) Participación comunitaria: Se define como el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas. Se encuentra unida al desarrollo territorial de un sector o una comunidad y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la misma. Los problemas de la comunidad pueden ser resueltos de manera endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos. Las soluciones se ajustan a su entorno porque surgen del consenso de sus miembros.

Como podemos ver, entre esta ley de 2019 y la original de 1995 no sólo hay 24 años de distancia, sino una conceptualización muy diferente y aterrizada de los alcances de los instrumentos y modalidades para la participación ciudadana.

Los instrumentos de participación ciudadana en el marco de la nueva ley

Esta ley, además de tener como objetivo instituir, incentivar, reconocer y normar las diversas modalidades de participación ciudadana en la Ciudad de México, también debe encargarse de la regulación en materia de 1) democracia directa, 2) instrumentos de democracia participativa y 3) los instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública. La fundamentación de los instrumentos y mecanismos de participación de la nueva ley se sustentan en la Constitución de la Ciudad de México en los artículos: 25 de la Democracia Directa, 26 de la Democracia Participativa y 56 de la Participación Ciudadana en las Alcaldías.

En su título 4^o capítulo único, que lleva por nombre Tipos de Democracias, la nueva ley aporta definiciones sobre los tres tipos de democracia mediante los cuales se

garantizan los derechos ciudadanos y los de los grupos. En primer lugar, define la democracia directa como el medio por el que la ciudadanía puede pronunciarse mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público. Por su parte, la democracia participativa es aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. Finalmente, la democracia representativa es definida como aquella mediante la cual el ejercicio del poder público se da a través de representantes electos por voto libre y secreto, los cuales fungen como portavoces de los intereses generales, dentro de un marco de reglas y mecanismos institucionales.

La organización de sus instrumentos se encuentra en tres grupos: democracia directa, democracia participativa y control, gestión y evaluación de la función pública.

Tabla I Organización de los instrumentos de participación ciudadana en la LPC-CDMX 2019		
Democracia directa	Democracia participativa	Control, gestión y evaluación de la función pública
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Ciudadana • Referéndum • Plebiscito • Consulta Ciudadana • Consulta Popular • Revocación del Mandato 	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración Ciudadana • Asamblea Ciudadana • Comisiones de Participación Comunitaria • Organizaciones Ciudadanas • Coordinadora de Participación Comunitaria • Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Pública • Consulta Pública • Difusión Pública y Rendición de Cuentas • Observatorios Ciudadanos • Recorridos Barriales • Red de Contralorías Ciudadanas • Silla Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en el artículo 7^o de la LPC-CDMX.

Los nuevos órganos de representación ciudadana

La nueva ley trajo consigo diversos cambios respecto a estos órganos, particularmente porque pasó de tener cuatro órganos a tener solamente dos: las *Comisiones de Participación Comunitaria* (Copaco) y las *Coordinaciones de Participación Comunitaria* (CPC). Esta reducción ocurre bajo la lógica en la cual las figuras de *Comités Ciudadanos* y *Consejos de los Pueblos*, al tener las mismas facultades, se reemplazarían por las *Comisiones de Participación Comunitaria*⁵.

⁵ En el artículo cuarto transitorio de la LPC-CDMX se indica que las personas que integraban los *Comités Ciudadanos*, *Consejos de los Pue-*

Dichas comisiones tienen como función principal servir de vínculo entre la sociedad y las autoridades.

Las *Comisiones de Participación Comunitaria*, de acuerdo con el capítulo III de la ley, deberán ser electas en cada una de las unidades territoriales en una jornada electiva única durante el primer domingo de mayo, durante la misma fecha prevista para la *Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo*, con una duración al cargo cada tres años. Se deberá conformar por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro; las personas integrantes son jerárquicamente iguales, además, obligatoriamente deben reunirse cada dos meses. Como método de decisión, el

blo y *Consejos Ciudadanos Delegacionales* permanecerán en su cargo hasta la integración de los nuevos órganos de representación ciudadana.

órgano debe privilegiar el consenso, y cuando éste no sea posible, deberán optar por la mayoría simple. Su registro de propuestas y de toma de decisiones, así como de las reuniones y su documentación, deberá darse a conocer por medio de la Plataforma de Participación Ciudadana del IECM.

La integración de los Copaco resultó ser difícil por motivos de la emergencia sanitaria en México. Entre el 12 junio y 31 de julio de 2020, se llevó a cabo de manera virtual la toma de protesta de las personas que integran la primera generación de las Comisiones de Participación Comunitaria.

Las *Coordinadoras de Participación Comunitaria*, de acuerdo con el artículo 113°, son las instancias encargadas de coordinar a las Copaco con las alcaldías y el gobierno de la ciudad en cada una de las demarcaciones. Esta coordinadora está conformada por un representante designado en cada una de las Copaco de cada demarcación. Esta persona designada debe elegirse en la primera sesión de instalación de la Comisión de Participación Comunitaria, por el método de insaculación, con una duración al cargo de un año y sin derecho a reelección. Obligatoriamente, debe reunirse de manera trimestral.

Entre las atribuciones más importantes de estas coordinadoras, destaca poder hacer de su conocimiento y opinar sobre programas y políticas, anteproyectos de presupuesto de egresos de las alcaldías, programas de gobierno de las alcaldías e informes trimestrales, además de informar a las autoridades los problemas que afectan a cada demarcación; proponer soluciones y medidas para mejorar los servicios públicos y sugerir nuevos servicios en la alcaldía; informar de manera permanente a las Copaco de la demarcación sobre sus actividades realizadas y el cumplimiento de sus acuerdos, y solicitar la presencia de personas servidoras públicas de la alcaldía durante el desarrollo de sus sesiones.

Al momento de la redacción del trabajo, teniendo en cuenta que recientemente los Copaco tomaron protesta de manera virtual por motivos de la emergencia sanitaria, dichas coordinadoras todavía no habían realizado su integración.

El presupuesto participativo en la ley actual

En la nueva ley el presupuesto participativo es definido “como el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes

optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales”. De acuerdo a LPC-CDMX, su ejecución debe orientarse hacia la reconstrucción del tejido social por medio del fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria entre los vecinos y habitantes de la ciudad. Sus objetivos sociales son la profundización democrática por medio de una mejor redistribución de recursos, la eficiencia del gasto público, la prevención del delito y la inclusión de grupos de atención prioritaria. Son estos objetivos los que están aprueba en el nuevo diseño institucional para abandonar la simulación de las etapas anteriores en las experiencias de participación comunitaria.

Porcentaje de los recursos

Respecto a los recursos, se estableció un techo presupuestal del 4% del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso local, el cual inicio con 3%, que aumentará de forma gradual 0.25% anual desde el año 2020 hasta llegar a 4% en 2023. Dicho porcentaje es independiente de aquellas acciones o programas de gobierno de carácter específico por parte del gobierno de la ciudad o las alcaldías que contemplen la participación de la ciudadanía durante su administración. Los recursos serán distribuidos de la siguiente forma: 1) 50% se distribuirán de forma proporcional entre las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad, 2) 50% se distribuirá de conformidad con los criterios de pobreza, incidencia delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblos rurales, cantidad poblacional y población flotante⁶.

Tabla 2 Procedimiento para aplicar el Presupuesto Participativo	
1) Emisión de la convocatoria	La emitirá el Instituto Electoral en la primera quincena del mes de enero, en la cual se especificarán de manera clara y precisa todas las etapas del proceso.

Continúa...

⁶ El índice de asignación de recursos correspondientes será establecido por la Secretaría Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los criterios mencionados.

2) Asamblea de diagnóstico y deliberación	En cada una de las unidades territoriales, se dará cita la Asamblea Ciudadana correspondiente a fin de realizar un diagnóstico comunitario de sus necesidades y problemáticas; contarán con el acompañamiento del Instituto Electoral y de personas especialistas en la materia.
3) Validación técnica de los proyectos	El órgano dictaminador integrado en los términos de la presente ley evaluará el cumplimiento de los requisitos de cada proyecto, contemplando la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público.
4) Día de la consulta	Los proyectos dictaminados favorablemente serán sometidos a consulta de la ciudadanía, la cual podrá emitir su opinión sobre uno de los proyectos. El Instituto Electoral será la autoridad encargada de la organización de dicha consulta, la cual se realizará el primer domingo de mayo.
5) Asamblea de información y selección	Posterior a la jornada electiva, se convocará a una asamblea ciudadana en cada unidad territorial a fin de dar a conocer los proyectos ganadores, y se conformarán el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia.
6) Ejecución de proyectos	La ejecución de los proyectos seleccionados en cada unidad territorial se realizarán en los términos de la presente ley, por los Comités de Ejecución y el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de cada unidad territorial.
7) Asambleas de evaluación y rendición de cuentas	En cada Unidad Territorial se convocará a tantas Asambleas Ciudadanas como sea necesario, a fin de que sean dados a conocer de manera puntual informes de avance del proyecto y ejecución del gasto.

En este momento (2020), la experiencia actual ha llegado hasta el punto 5, donde después de convocar a la Asamblea Ciudadana en cada unidad territorial se han dado a conocer los proyectos ganadores, así como la conformación del Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia.

Autoridades encargadas de la organización y ejecución del Presupuesto Participativo

Las autoridades en materia de presupuesto participativo encargadas de la organización y ejecución del mismo, de

acuerdo con el artículo 124, son las siguientes: la Jefatura de Gobierno; la Secretaría de Administración y Finanzas; la Secretaría de la Contraloría; el Instituto Electoral; el Tribunal Electoral; el Congreso local; las Alcaldías, y a este listado también hay que agregar a las dos autoridades coadyuvantes: a) las Comisiones de Participación Comunitaria y b) el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

El órgano dictaminador

Para determinar los proyectos del Presupuesto Participativo, las alcaldías deberán de crear un Órgano Dictaminador que deberá estar integrado por las siguientes personas: cinco especialistas sobre los proyectos a dictaminar; la persona concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana; dos personas de mando superior administrativo de la alcaldía, y el titular del Área de Participación Ciudadana de la alcaldía. Además, al instalarse el órgano también se suma, con voz, pero sin voto, un contralor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y la persona contralora de la alcaldía. Los integrantes de este órgano están obligados a realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo con su necesidad, que afecten medios de conservación ecológica y, al final de su estudio y análisis, deben remitir un dictamen que de manera puntual desarrolle la factibilidad y viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, además de señalar de manera concisa el impacto benéfico para la comunidad.

Comités de ejecución y vigilancia

De acuerdo con el artículo 130, una vez aprobado el Presupuesto Participativo en una jornada electiva o extraordinaria, se convocará a la Asamblea Ciudadana en conjunto con el IECM para informar los proyectos ganadores a los habitantes de las unidades territoriales; nombrar los *Comités de Ejecución y Vigilancia*; informar del mecanismo mediante el cual los Comités de Ejecución y de Vigilancia aplicarán los recursos del proyecto seleccionado, y señalar un calendario tentativo para la ejecución de los proyectos.

El Comité de Ejecución está obligado a dar seguimiento al proyecto de Presupuesto Participativo de manera oportuna y será el responsable de recibir los recursos económicos y de su correcta administración a través de una periódica rendición de cuentas. El Comité de Vigilancia se encarga de verificar la correcta aplicación del recurso

autorizado, el avance y la calidad de la obra, mediante la solicitud de los informes al Comité de Ejecución. En caso de incumplimiento, irregularidad o mal uso de los recursos, la Secretaría de la Contraloría requerirá a los integrantes de los Comités, y en caso de posible responsabilidad civil, penal o de cualquier otro tipo de índole jurídica, la Secretaría de la Contraloría promoverá ante las instancias correspondientes. La integración de estos comités será por los ciudadanos que así lo deseen. Estarán bajo la responsabilidad de dos personas que resulten insaculadas en un sorteo realizado en la Asamblea Ciudadana; los responsables de dichos comités tendrán la obligación de informar a la ciudadanía de los avances tanto en la ejecución como en los mecanismos de vigilancia instrumentados para la materialización del proyecto.

La jornada electiva de las Comisiones de Participación Ciudadana y la Consulta sobre el Presupuesto Participativo 2020-2021

El día 15 de marzo de 2020, se llevó a cabo la primera elección de las Copacos, en conjunto con la Consulta sobre Presupuesto Participativo. Una jornada bastante complicada por dos situaciones: en primer lugar, 10 días antes del desarrollo de la jornada se cancelaron ambos ejercicios de participación en 48 pueblos y barrios originarios; en segundo, el 29 de febrero se confirmaron en México los primeros casos de la pandemia ocasionada por el coronavirus; para esos días aún no se cancelaban las actividades masivas, pero esta situación alentó a los ciudadanos a evitar este tipo de eventos.

Cancelación de Copacos y Consulta sobre Presupuesto Participativo

Respecto a la cancelación de los Copacos, el IECM señaló, mediante un comunicado, que en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-22-2020 de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad México (IECM) aprobó un acuerdo mediante el cual se cancela la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 en 48 pueblos y barrios originarios. Esta resolución afectó los comicios de diversas unidades territoriales en seis alcaldías: la totalidad de Milpa Alta, con 11,

en 14 de las 79 de Xochimilco, ocho de las 179 de Tlalpan, siete de las 59 de Tláhuac, cuatro de las 52 en Magdalena Contreras y cuatro de las 43 de Cuajimalpa.

La sentencia SCM-JDC-22/2020 señala que la eliminación de la figura de los Consejos de los Pueblos dejó vulnerables los derechos de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. La figura de los Consejos de los Pueblos en la LPCDF, con ciertas limitantes, realizaba los ejercicios de participación ciudadana tomando en cuenta su organización específica, sus usos y costumbres, y características socioculturales, procurando que en los lugares donde existiera la figura de autoridad tradicional se llevara a cabo el apego a las normas, prácticas y procedimientos tradicionales de cada comunidad.

La convocatoria, al no contemplar una figura que pudiera armonizarse con la existencia de las autoridades tradicionales, afectó la esfera jurídica de los pueblos y barrios originarios. Por esta razón, la sentencia funda el agravio en el que la convocatoria imponen una forma de toma de decisiones que no fue consultada a quienes integran los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, en contravención a lo establecido en los artículos 59, apartado C, numeral I, de la Constitución local, así como 22, numeral I, de la Ley de Derechos. En consecuencia, se ordenó al Consejo General del Instituto local cancelar la jornada relativa a la elección de las Copacos y la celebración de la Consulta sobre Presupuesto Participativo en sus dos modalidades: en las unidades territoriales que corresponden a pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.

Durante el mes de junio de 2020, se comenzó con la delimitación de las circunscripciones de consulta a los pueblos y barrios originarios. Los procesos de elección de sus Copacos para 2020 y Presupuesto Participativo 2020 y 2021 siguen pendientes.

La votación vía internet

Con la finalidad de incorporar la tecnología como complemento a determinados instrumentos de participación ciudadana, y contribuyendo con lo que Font denominaba el acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo cualquiera tipo de actividad política (2004b: 351), el IECM, desde 2013, ha implementado mecanismos electrónicos que permiten a la ciudadanía participar de manera remota. Para llevar a cabo esta tarea, el organismo cuenta un Sistema Electrónico por Internet (SEI) para recabar las opiniones y

votos de forma virtual tanto de las elecciones de las Comisiones de Participación Comunitaria como de la Consulta sobre Presupuesto Participativo.

Este sistema funciona por medio de dos mecanismos: el primero vía remota desde dispositivos móviles, a través de una aplicación con reconocimiento facial biométrico, y el segundo mediante una modalidad presencial vía SEI desde las denominadas Mesas Receptoras de Votación y Opinión equipadas con tabletas que disponen de una boleta virtual. Esta modalidad presencial vía SEI únicamente fue implementada en las demarcaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, donde el 15 de marzo se instalaron 247 Mesas Receptoras de Votación y Opinión habilitadas con sus respectivas boletas virtuales. Para participar en esta modalidad, además de un prerregistro⁷, era necesario presentar la credencial de elector en el horario habitual de 9:00 a 17:00 horas. Del 8 al 12 de marzo de 2020, se realizó la recepción de votos y opiniones, por vía remota, para ambos procesos. Las dos alcaldías comprendían: una lista nominal de 787,648 electores; 153 unidades territoriales; 2,404 candidaturas; catálogo de proyectos para 2020 de 1,463 proyectos, y un catálogo de proyectos para 2021 de 1,228 proyectos.

Primeros resultados

Durante la jornada electoral, de acuerdo con la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación del IECM, reportó que desde las 9:00 horas se instalaron más de 3,000 Mesas Receptoras de Votación y Opinión⁸ (MRVYO) en las 16 demarcaciones territoriales. Después de las 18:00 horas, se reportó el cierre de 91% de las MRVYO. De acuerdo con los cómputos distritales, el porcentaje de participación ciudadana obtenido durante la jornada fue de 5.6%.

Entre los incidentes reportados se informó que 35 de las MRVYO fueron cerradas por diversas circunstancias, en las colonias Buenavista, Guerrero, Morelos, Nonoalco Tlatelolco, Perálvillo, Juárez, San Rafael, Centro, Paulino Navarro, Obrera, Hipódromo, Doctores y Roma Norte I. Respecto al funcionamiento del sistema electrónico por

⁷ Para este proceso, el prerregistro fue del 7 de enero al 25 de febrero de 2020.

⁸ Al momento de escribir este artículo, no disponemos de un informe por parte del instituto, por tanto, esta cifra es una aproximación, aunque de acuerdo con el listado de lugares donde se ubicarán los Centros y Mesas Receptoras de Votación y Opinión propuestos por las Direcciones Distritales, aprobado el 31 de enero de 2020, se contemplaron un total de 3,349 MRVYO. Véase <https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/docs/Listado_MRVYO.pdf>.

internet, se presentaron fallas en las alcaldías Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, las dos únicas demarcaciones habilitadas con boletas virtuales, situación que hizo activar el protocolo para estas situaciones⁹. De acuerdo con el boletín de prensa del IECM, con el cómputo de 99.62% de las 3,349 MRVYO se contabilizaron un total de 386 mil 198 participaciones.

Respecto a la participación vía remota, apenas alcanzó un total de recaudación de 3,159 votos y opiniones¹⁰. Por otra parte, la modalidad presencial por vía SEI, implementada sólo en dos demarcaciones, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, recaudó 5,717 de los votos y opiniones; sin embargo, el SEI presentó fallas, por lo que durante la jornada diversas Mesas de Recepción y Opinión tuvieron que concluir por medio de boletas físicas y ampliar la jornada hasta las 19:00 horas. Para solucionar esta problemática, se activó el “Plan de contingencia para la atención de situaciones que interrumpen la emisión del sufragio a través del Sistema Electrónico por Internet en los Distritos Electorales Locales 5, 9, 12 y 13 de las demarcaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo”, el cual consistió en proporcionar la documentación y materiales electivos/consultivos necesarios para reanudar y garantizar la emisión del sufragio de manera continua, lo que ocasionó la continuación de la jornada de manera mixta. De las 239 mesas de recepción instaladas, sólo 121 contaron votos y opiniones de manera electrónica.

Tipo de elección	Votación u opinión total efectiva	Votación u opinión nula	Total de votación
Consulta de Presupuesto Participativo 2021	3,044	80	3,124
Consulta de Presupuesto Participativo 2020	3,053	37	3,090
Comisiones de Participación Comunitaria 2020	2,981	178	3,159

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México en su informe sobre la operación del sistema electrónico por internet que presenta la unidad técnica de servicios informáticos, 20 de abril de 2020.

⁹ En sesión urgente realizada a las 14:25 horas, se acordó, por unanimidad, ampliar el horario a las 19:00 horas en MRVYO de esas demarcaciones.

¹⁰ Cada ciudadano votaba para tres procesos: Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, y Comisiones de Participación Comunitaria 2020. Por esta razón, el total de votos y opiniones se toma del número de votación más alto de los tres procesos (véase Tabla 3).

En el dictamen de la auditoría para el caso de participación vía remota, sólo se detectó un incidente en la operación del sistema en la versión de teléfonos móviles Android que impactó en 10% del tiempo de operación. A pesar de esta situación, se pudo llevar a cabo la jornada durante el periodo previsto para esta modalidad, tomando las acciones correctivas necesarias. Para el caso de la modalidad presencial por vía SEI, la auditoría dictaminó los siguientes puntos: 1) durante la mayor parte de la jornada, el SEI funcionó correctamente y el sentido de los votos no se vio comprometido; 2) la disponibilidad del sistema no fue la esperada, tanto en la versión remota como en la aplicación iPad; 3) las pruebas realizadas durante los simulacros no fueron suficientes, y 4) se descarta algún ataque cibernético.

Reflexiones finales

Como se puede observar, la dinámica de la vida política y social en la Ciudad de México a lo largo del tiempo ha intentado crear y desarrollar órganos de participación capaces de encargarse de la gestión, supervisión y evaluación de los programas y la política local, con el fin de crear un vínculo real entre los ciudadanos y las instituciones, concretamente con el espacio de poder más cercano a la gente: las alcaldías. Por otra parte, la consulta sobre Presupuesto Participativo como mecanismo de democracia directa permite a la ciudadanía decidir sobre el ejercicio de una modesta cantidad del recurso público en asuntos prioritarios en su entorno, experiencia y derecho inimaginable en los inicios del siglo XXI.

La más reciente LPC-CDMX integró nuevas modalidades de participación ciudadana diferentes a la participación institucionalizada. Sin embargo, un problema con dichas modalidades es que, más allá de su deficiente definición, no tienen un marco normativo claro, situación que complica el objetivo de normar las nuevas interrelaciones surgidas entre el gobierno y la sociedad en materia de participación ciudadana. Esta situación existe desde la primera ley de participación ciudadana de 1995; todo indica que no es un descuido sino una decisión no redactar los reglamentos y códigos para tan avanzados instrumentos de participación ciudadana. La convivencia entre democracia representativa y democracia directa termina definida por el alcance que los actores centrales de la primera están dispuestos a darle a la segunda: los partidos instalados en el poder local.

Cabe destacar la organización de los 20 instrumentos que la integran mediante tres categorías: Democracia

Directa, Democracia Participativa, y Control, Gestión y Evaluación de la Función Pública, categorización sustentada en la Constitución de la Ciudad de México en los artículos: 25 de la Democracia Directa, 26 de la Democracia Participativa y 56 de la Participación Ciudadana en las alcaldías.

Los cuatro órganos de participación ciudadana que formaban parte de la ley anterior: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo y el Representante de Manzana, como ya vimos, fueron reducidos a dos figuras legales: las Comisiones de Participación Comunitaria y las Coordinaciones de Participación Comunitaria. Esta reducción no fue acertada, debido a que la desaparición de los Consejos de los Pueblos ocasionó la cancelación de los ejercicios de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2020-2021 y los comicios de participación comunitaria 2020-2023 en 48 pueblos originarios de la Ciudad de México por la vulneración de sus derechos.

La consulta sobre Presupuesto Participativo en esta nueva ley tiene varios cambios sustanciales en comparación con la normatividad anterior. En primer lugar, se estableció un techo presupuestal que inició con 3% y que aumentará de forma gradual 0.25% anual a partir del año 2020 hasta llegar a 4% en el año 2023; anteriormente, este monto sólo era de 3%. Su distribución se realizará mediante una fórmula 50%-50%, el primer porcentaje distribuido de manera proporcional y el segundo con base en criterios de pobreza, incidencia delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblos rurales, cantidad poblacional y población flotante; anteriormente, la distribución del recurso era equitativa.

Se reglamentan de manera más clara los supuestos sobre comicios y consultas concurrentes como son a) la concurrencia entre elecciones, la elección de Comisiones de Participación Comunitaria y la consulta en materia de Presupuesto Participativo; b) que la consulta sobre el Presupuesto Participativo coincida con la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria, y c) empate entre proyectos. Para el caso de los proyectos del Presupuesto Participativo, se estableció la creación de un órgano dictaminador integrado por cinco especialistas con experiencia en los respectivos proyectos, quienes tienen la obligación de realizar estudios de viabilidad y factibilidad de los proyectos. Los comités de ejecución y vigilancia son las figuras obligadas a dar seguimiento al proyecto de Presupuesto Participativo; también son responsable de recibir los recursos económicos y de su correcta administración; antes no existía un seguimiento formal de los proyectos.

Tabla 4
Estadística de las consultas sobre Presupuesto Participativo de 2011 a 2019

<i>Fecha electiva</i>	<i>Año de ejecución del gasto</i>	<i>Lista nominal</i>	<i>Opiniones válidas en MRO</i>	<i>Opiniones vía internet</i>	<i>Total de opiniones</i>	<i>Participación ciudadana</i>
27 de marzo de 2011	2011	6 745 677	142 482	No hubo	142 482	%2.11
13 de noviembre de 2011	2012	7 033 571	140 166	No hubo	140 166	%1.99
11 de noviembre de 2012	2013	7 216 073	144 895	No hubo	144 895	%2.01
1 de septiembre de 2013	2014	7 329 120	739 679	137 231	876 910	%11.96
9 de noviembre de 2014	2015	7 134 194	146 417	36 604	183 021	%2.56
8 de noviembre de 2015	2016	7 205 305	177 859	98 195	276 054	%3.83
4 de septiembre de 2016	2017	7 033 149	706 232	58 357	764 589	%10.87
3 de septiembre de 2017	2018	7 466 247	286 025	4 589	290 614	%3.89
2 de septiembre de 2018	2019	7 603 490	246 301	1 857	248 158	3.26

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo del año 2011 a 2019. A la fecha de publicación de este artículo, todavía no hay datos oficiales sobre los ejercicios de 2020 y 2021.

Tabla 5
Estadística de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de 2010 a 2016

<i>Elección</i>	<i>Lista nominal</i>	<i>Votos en MRO</i>	<i>Votos por internet</i>	<i>Total de votos</i>	<i>Participación ciudadana</i>
2010	7 332 507	650 428	No hubo	650 428	%8.87
2013	7 323 254	743 748	137 186	880 934	%12.03
2016	7 015 099	706 549	58 234	764 783	%10.90

Fuente: Sistema de consulta de resultados de elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos: 2010, 2013 y 2015.

Respecto a la jornada electoral, el índice de participación no es muy alentador respecto al proceso de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de 2016 y la consulta sobre Presupuesto Participativo en 2019. Podemos atribuir esta baja participación a distintos factores. El primero de ellos, sin duda, fue la afectación de los comicios por la emergencia sanitaria desatada por la propagación del virus Covid-19, pues, aunque para esa fecha todavía no se tomaban medidas preventivas, ya se tenían los primeros casos importados en el país. En segundo lugar, las figuras de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos no se han podido separar de la sombra de los partidos políticos, situación que hace percibir a los ciudadanos como extensiones de éstos. En tercer lugar, debemos tener en cuenta que gran parte de los ciudadanos desconoce la existencia de estas figuras. De acuerdo con el Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México de 2017, 60% de las personas encuestadas afirmó conocer la existencia de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, pero 64% de los

participantes manifestó desconocer para qué sirve este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

El índice de participación ciudadana de ambos procesos fue de 5.6%, una cifra bastante desalentadora si consideramos que en la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de 2016 (elección concurrente) el porcentaje de participación fue de 10.90%. De este porcentaje, 7.61% de los votos se realizó por vía del SEI y 92.39 se llevó a cabo en la MRVYO. En la nota al pie # 3 de este trabajo, hemos señalado que, en 1995, el porcentaje de participación para integrar los órganos vecinales fue de casi 25%; se trató de una cifra “inflada”, ya que en realidad quienes operaron políticamente aquella primera elección no partidaria fueron justamente los propios partidos políticos en la Ciudad de México. Desde entonces, ningún proceso electoral de carácter vecinal se ha acercado a aquella cifra.

El tema de la participación vía internet, resulta de cierta complejidad. De las dos opciones para participar de manera digital, la vía remota y la modalidad presencial-virtual,

ninguna ha tenido el impacto deseado en la participación ciudadana. En la participación vía remota, la cual garantizaba la seguridad y confidencialidad del voto por medio del reconocimiento facial biométrico, apenas se obtuvo un total de “recaudación” de 3,158 votos y opiniones. Por otro lado, la modalidad presencial vía SEI, la cual operó en las alcaldías Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, logró recaudar 5,717 de los votos y opiniones. Como se mencionó anteriormente, los incidentes ocurridos, como en el caso de la modalidad presencial vía SEI, ocasionan desconfianza e incertidumbre por parte de la ciudadanía sobre estos mecanismos. En el futuro habría que probar la manera de hacer más eficientes estas tecnologías, para que la ciudadanía presente mayor confianza al votar por estos medios. Porque, como nos muestra la encuesta de Cultura Cívica en la Ciudad de México de 2017, existe una gran desconfianza sobre la participación vía electrónica, debido a que 49% de los encuestados manifestó que “la seguridad de estos sistemas no está garantizada”.

Referencias

- Álvarez, L. (2006). “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”. En *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal* (53-84). México: IEDF, (Colección Sinergia, 6).
- Bellota, L. (2017). “El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc”. México: CESOP-Documento de trabajo núm. 243.
- Cunill, N. (1991). “Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cunill, N. (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta para un marco analítico”. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Font, J. (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Font, J. (2004b). “Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias”. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 345-359. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, España.

- Larrosa, M. (1996). “El Distrito Federal en 1995: Las elecciones de consejeros ciudadanos del 12 de noviembre”. En *Elecciones y partidos políticos en México*. México: Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones/UAM-I.
- Larrosa, M. y Trujillo, L. (2012) “Apuntes para un estudio comparado de las vías institucionalizadas de participación ciudadana”. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 73, año 33, julio-diciembre, 37-58.
- Martínez Assad, C. (2004). “La participación ciudadana en el Distrito Federal”. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Ziccardi, A. (1999). “Los actores de la participación ciudadana”. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Disponible en <<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>>.
- Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Otras fuentes

- Informe de Cultura Cívica en la Ciudad de México (2017). Recuperado de <<https://www.iecm.mx/cultura-civica/informe-sobre-cultura-civica-2017/>> (consultado el 30 de marzo de 2020).
- Histórico de resultados de las consultas ciudadanas sobre Presupuesto Participativo.
- Estadística comparativa de participación ciudadana de los mecanismos en el Distrito Federal 1999-2013.
- Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014.
- Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (2015).
- Estadísticas de Resultados: Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2016; Consulta sobre Presupuesto Participativo 2017. Tomo II.
- Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (2018).
- Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (2019).
- Informe sobre la operación del sistema electrónico por internet del Instituto Electoral de la Ciudad de México,

que presenta la unidad técnica de servicios informáticos, 20 de abril de 2020. Disponible en <https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/docs/2.SEI.pdf>.

Boletín de Prensa IECM-UTCSyD/056.

Boletín de Prensa IECM-UTCSyD/058.

EXPEDIENTES: SCM-JDC-22/2020; SCM-JDC-23/2020; SCM-JDC-24/2020 Y SCM-JDC-25/2020 ACUMULADOS.

Legislaciones

Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperado de <http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf> (consultado el 10 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995). Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

<http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/ParticipacionCiudadanaEstadoMexico.pdf> (consultado el 17 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004). Recuperado de <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_PARTICIPACION_CIUADADANA_17_11_2016.pdf> (consultado el 17 de diciembre de 2019).

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019). Recuperado de <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf> (consultado el 05 de enero de 2020).

Coedición Ediciones Eón/Universidades de Guanajuato

Mujeres mexicanas en la escritura
Claudia L. Gutiérrez Piña y Carmen Álvarez Lobato
(Coordinadoras)

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
Campus Guanajuato

EDICIONES EÓN
División de Ciencias Sociales y Humanidades

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad

editorial

La gestión
del presupuesto
participativo
en la Ciudad
de México
y estudios
de caso



The University of
Texas at El Paso



Oscar
Flores
Jáuregui

De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Cultura política a la mexicana: ¿ciudadanos o no?

Laura Collin Harguindeguy*

En el artículo se comparan las características atribuidas a la condición ciudadana desde la teoría política, con algunas de las prácticas propias de la cultura política en México. Se argumenta que en México no se ha construido ciudadanía en el sentido europeo y se cuestiona si es necesaria su construcción. Se arguye que la imagen del ciudadano coincide con una visión liberal de la democracia para preguntarse cuáles serían las condiciones para una actuación política efectiva acorde con las características culturales vigentes en México y una perspectiva que privilegia el sujeto colectivo sobre el individuo.

Ciudadanos o no ciudadanos

En una conferencia impartida en la UNAM, Lorenzo Meyer argumentaba que la formación de la cultura democrática implicó 300 años en Europa, y en México se pretende que en treinta años seamos democráticos cuando la única institución política, auténticamente mexicana, es la del *tlatoani*. Parfraseando a Monterroso, podemos sostener: los *tlatoanis* siguen ahí. Sin embargo, la declaración presidencial en cuanto a que la corrupción constituye un fenómeno cultural, ha causado airadas críticas. Por una vez, habré de coincidir con Peña Nieto, sin

que el carácter cultural de la corrupción exculpe a quienes la practican: en México persiste una *cultura política tradicional* de carácter autoritario, herencia prehispánica y colonial, que el liberalismo no logró atenuar, e incompatible con la idea occidental del ciudadano. Pero, antes de abreviar en la fuente de la culpabilización por nuestro atraso secular y aspirar incondicionalmente a la formación de *ciudadanos modernos*, sería conveniente hacer un repaso sobre el significado del concepto de ciudadanía de corte occidental; discutir si tal concepto se ajusta a la realidad actual y, más aún, si se ajusta a las condiciones de los países latinoamericanos o, en general, a los periféricos, o el nombre que se quiera utilizar para describir a los países con matrices no occidentales.

El concepto “ciudadanía” se utiliza crecientemente en el lenguaje político y en el académico. El término

es motivo de múltiples usos. El más frecuente refiere al ejercicio libre del voto (Crespo, 2012). Asociado a este uso, algunas organizaciones lo utilizan como denominación: por ejemplo, “causa ciudadana”, que tuvo un importante papel en la vigilancia electoral. Se recurre a él para justificar acciones varias en materia política como el ejercicio del voto, la transparencia, la participación, pero aún a muchos no les queda claro qué es ejercer la ciudadanía. Retomando a Arendt, se puede afirmar que un “ciudadano es un sujeto de derechos: alguien que conoce sus derechos y tiene la posibilidad y la capacidad de defenderlos” (Olvera, 2001: 37). Hace poco tiempo, un alumno me preguntó si era sinónimo de nacionalismo. La respuesta es no. Si bien ser nacionalista puede formar parte de la ciudadanía, el concepto no se limita a ese aspecto. Primero veamos qué no es ciudadanía.

* El Colegio de Tlaxcala. E-mail: <lauracollin@gmail.com>.

Para ser ciudadanos no basta con ejercer el voto. Ir a votar y pensar que de esa manera se actúa como ciudadano es un error bastante difundido y fomentado. A muchos les conviene limitar el ejercicio de la ciudadanía al ejercicio del voto y canalizar la energía hacia la crítica de los representantes, sobre todo a los integrantes del Poder Legislativo, que funcionan como *chivos expiatorios*. Los medios fomentan y estimulan la queja, sostienen que los diputados son flojos, que no trabajan, que gastan mucho (Osorio, 2006). Este tipo de comentarios no puede ser considerado crítica política, sino chisme, pues no constituye un análisis de los actos o las políticas, sino un cuestionamiento personal. Tampoco basta con tener mecanismos perfeccionados para las votaciones (Quiroga, 2000), evitar el fraude y los tradicionales inventos mexicanos del *zapato*, el *taco* o el de *reventar casillas*. Puede haber elecciones aparentemente limpias sin que las personas se comporten como ciudadanos, pues no votaron de acuerdo con su conciencia, sino por simpatías, presiones o por la muy difundida práctica del *clientelismo* (Auyero, 1997). Tampoco resulta representativa de la ciudadanización la *alternancia*, pues, aunque en las gráficas y mapeos se cambien los colores de los territorios, como todos sabemos, es la misma clase política, los de siempre, los que se pintan de otros colores, en ejercicios acrobáticos de *trapecismo*, mediante los que cambian de partido como de camiseta. El ciudadano y la condición ciudadana constituyen una construcción teórica y práctica de la cultura occidental que, en palabras de Meyer, demoró 300 años en consolidarse, y que hoy en día puede considerarse en franca decadencia, a nivel global y en México, como intentaré demostrar. Constituye una conciencia y un *habitus* (Bourdieu, 1987) que, como tal si bien tiene un contenido ideacional, se expresa en la práctica en la conducta cotidiana y se expresa en conductas más que en discursos.

La construcción social de los sujetos y actores sociales

Los actores y sujetos sociales aparecen como el resultado de una doble construcción: la fáctica, o correspondiente a la realidad donde aparecen como producto de procesos de transformación social o tecnológica, que posibilitan su emergencia; al mismo tiempo, responden a una construcción teórica a partir de la cual, en la medida en que se reconoce su existencia como fenómeno, se puede explicar y denominar al sujeto social o al actor, tanto como anticipar su existencia. La construcción teórica, al denominar y definir, visibiliza y permite el reconocimiento del nuevo sujeto

o actor social, y en ocasiones lo anticipa, provocando su emergencia. Las condiciones del surgimiento y constitución del sujeto social, denominado *ciudadano*, implicaron una construcción histórica-social con desarrollos paralelos: la construcción del individuo como sujeto social, proceso que depende del alejamiento del control de la Iglesia —reforma religiosa de por medio—, alfabetización y lectura crítica, paralelamente la conquista de fueros por parte de las ciudades y el ejercicio autónomo de actividades lucrativas, es decir, la emergencia de la burguesía. Desde la perspectiva teórica, se consideran como condiciones del surgimiento ciudadano la formación de sujetos sociales caracterizados por ser: individuos con autonomía y capacidad crítica, con capacidad de asociarse libremente, sin coacciones ni por necesidad, esto es, que el prerrequisito de su existencia remite a la autonomía: autonomía económica, autonomía de criterio y autonomía organizativa. A estos principios los consideran como la aplicación de la gran tríada moderna de *libertad, igualdad y solidaridad* (Cohen, 2002). En la revisión histórica de la emergencia ciudadana, se agrega la necesidad de la autonomía asegurada por la propiedad y por el mejoramiento personal garantizado por la educación. Algunos de los autores que analizan la emergencia de la sociedad civil llegan al extremo de sólo reconocer como ciudadanos a quienes, teniendo un patrimonio, podían abstraerse de las presiones de la necesidad.

Pero qué significa una construcción fáctica, o histórica. Partamos de considerar como ejemplo que el proletariado o la clase obrera moderna resultan impensables sin el trabajo libre y asalariado, y su antecedente la destrucción de las economías agrarias, sin la cual los trabajadores no hubieran aceptado proletarizarse, como magistralmente demuestra Polanyi para el caso de la revolución industrial inglesa (2006) y Rey y Lebris para la proletarización de los campesinos en África (1980). La construcción de un sujeto histórico, como es el caso del proletariado, implica modificaciones que podrían ser consideradas estructurales o en las relaciones sociales de producción, como en los procesos subjetivos y de subjetivación. Recurriendo a conceptos propios de mi disciplina: en los sistemas de *representaciones sociales* y, por tanto, en la *cultura* (Geertz, 1987).

En el caso de la construcción social del ciudadano, si bien la mayoría de los autores que conceptualizan al respecto suelen partir de los griegos, constituye un producto de la modernidad. No resulta sorprendente que se recurra al pasado clásico como antecedente, si se recuerda que el concepto de “renacimiento”, al igual que el de medioevo, contienen una actitud valorativa; al proponer la idea de

renacer, se alude a un nacimiento anterior o a una vida anterior, la vuelta a la democracia ideal de los griegos y los primeros romanos. El concepto de ciudadanía se aplica al burgués-hombre, propietario e instruido, como el único que puede merecer el derecho a la participación en política, al igual que sucedía en su émulo, la polis griega. No en balde las primeras declaraciones de derechos refieren al hombre y el ciudadano. Los obreros tendrían que abrirse espacio a patadas para adquirir el estatus cuya condición de iletrados y carentes de propiedad les negaba; a las mujeres les fue más difícil y, a pesar de las marchas y manifestaciones sufragistas, no conseguirían su inclusión en la categoría de ciudadanas, con honrosas excepciones, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, y las minorías étnicas ahí van, en proceso sin lograrlo totalmente.

La construcción conceptual de ciudadanía

El ciudadano y la sociedad civil comienzan a emerger en los intersticios de la sociedad feudal y antes de su proclamación como actor social protagónico; con las varias declaraciones de derechos de la independencia americana y la *declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de la revolución francesa, ya había sido objeto de reflexión por parte de los filósofos más importantes del momento. No es de extrañar que para explicar o conceptualizar al nuevo personaje o actor recurrieran a los conceptos y las instituciones del mundo clásico. Mientras, los pensadores de la ilustración escocesa, antecedentes de la economía política, remitieron las características de la sociedad civilizada al desarrollo material. Kant, retomando a los clásicos, remite la ciudadanía a los derechos humanos universales siguiendo el espíritu de la revolución francesa, pero es Hegel quien sintetiza el aspecto que caracterizaría al nuevo sujeto social: al unir el concepto de *ethos* antiguo con el de la libertad moderna del individuo (Cohen y Arato, 2002). A juicio de los autores, Hegel retoma de Aristóteles la vida ética y la libertad pública; de Kant la definición universalista del individuo como portador de derechos y la conciencia moral; la distinción propia de Montesquieu entre Estado y sociedad civil, y de Ferguson la importancia de lo material, logrando un prodigio de equilibrio en una estructura unificada. Su modelo considera una estructura integrada por tres partes: la familia, la sociedad civil y el Estado. Al abordar la posibilidad del conflicto entre la norma institucionalizada y la práctica de las instituciones, establece la distancia existente entre lo privado y lo público. Los elementos que destaca Hegel

como conformantes del ciudadano incluirían: la moral y vida ética, el *ethos*, la libertad pública, la asociación voluntaria, nuevas formas de solidaridad, la participación igualitaria y, en consecuencia, la incorporación como ciudadano.

Los autores subsiguientes interesados en la conceptualización de la sociedad civil y en la emergencia del ciudadano, van a retomar y enfatizar algunos de los aspectos considerados por Hegel. Marx (1966), quien en sus propios términos *invierte la propuesta del idealista Hegel*, niega el carácter unitario de la sociedad civil y proclama la división de la sociedad en clases sociales, recíprocamente antagónicas, donde el *ethos* que unifica al pueblo sería sustituido por la conciencia de clase.

Condiciones para la existencia del ciudadano y la sociedad civil

Independientemente de las condiciones históricas antes mencionadas, importa considerar los prerrequisitos teóricos o condiciones necesarias para la existencia efectiva de la ciudadanía y la operación de la esfera pública. Mientras algunos autores insisten en las condiciones externas, del esquema de Hegel, que implican derechos o garantías, para permitir la expresión y la influencia de la sociedad y los ciudadanos, Hannah Arendt centra su análisis en los aspectos normativos que tienen que ver con los valores: el *ethos*. En su perspectiva, la distinción privado-público se expresa como la necesidad de no confundir, tanto en el sentido de confusión como en el de fusión, entre lo privado y lo público. La distinción entre ambas esferas constituye la condición para la emergencia del ciudadano como sujeto independiente. Arendt plantea que existe entre el espacio público y el privado una relación de complementariedad y conflicto. La complementariedad sólo puede generarse en función de su separación. Para la definición de la esfera pública, retoma el modelo clásico al considerar como valores de la vida pública la *igualdad política*, el *discurso público* y *honor*, y de la vida privada la *singularidad*, *diferencia* e *individualidad*. Es en las virtudes públicas donde se expresa la dimensión ética, de valores, pues implica el sentido no sólo de alianza, es decir, de entender la necesidad del otro para el logro de los fines, como la de compromiso: la gestión de lo público implica la noción del bien común (Arendt, 1958). La esfera pública incluye una pluralidad de individuos desiguales construidos como políticamente iguales; el mundo común lo constituye la esfera pública, caracterizada por la interacción, el espacio donde hablar y actuar juntos, y que lleva implícito un sentido valorativo: el

valorar como deseable la actitud cívica, el interés colectivo. Para entender claramente el significado del valor cívico, vale la pena recurrir a lo que Arendt denomina dos modelos diferentes de felicidad, que opone la felicidad pública a la que identifica con la libertad y el espíritu civil. El ciudadano que valora el espíritu civil encuentra gozo en el cumplimiento de sus obligaciones cívicas, o simplemente de hablar y actuar junto con los otros. A la felicidad derivada del ejercicio de la deliberación y la acción colectiva se opone el modelo de felicidad privada, donde la satisfacción se restringe en el interior de la familia, y que corresponde al modelo negativo de libertad, como la de hacer lo que la ley no prohíbe, y centrada en la promoción y el disfrute de los intereses privados de uno mismo.

Como veremos, en las causas de la decadencia de la esfera pública, con la primacía de la felicidad privada, se redefinió la libertad: donde en vez de referir a la libertad positiva de actuar, se llegó a referir a la libertad negativa de la acción de otros. En la medida en que anula el valor de lo público, Arendt sostiene que la valoración de la felicidad privada mantiene un carácter subversivo en relación con la pública. Aparentemente, el ejercicio de la virtud pública, del honor y el discurso, propuestos por Arendt, requiere relaciones de proximidad y espacios pequeños. La exacerbación de la felicidad privada, que la autora observaba con la emergencia de la sociedad de masas, llega en la actualidad a extremos no imaginables, cuando el fin de la vida pareciera limitarse a la satisfacción narcisista del consumidor, y su libertad máxima la de elegir entra marcas (Baudrillard, 2004).

En esta revisión, el nivel de la subjetividad, de lo valorativo y del deseo aparece en una mujer, mientras que los hombres remiten las condiciones necesarias al mundo objetivo. Habermas, que ubica a la esfera pública en la influencia que ejercen los ciudadanos sobre los parlamentarios, refiere a la voluntad colectiva, y que, como condición necesaria para la autonomía de la esfera, incluye para su realización un conjunto de derechos: la libertad de expresión, prensa, asamblea, comunicación, más las dimensiones de la autonomía individual, como el derecho a la privacidad. Las dimensiones pública y privada de la sociedad civil son las que permitirían poner límites al poder del Estado (Habermas, 1989).

Gramsci, quien valoriza la importancia de las organizaciones intermedias, considera la necesidad de la existencia de principios de asociación autónoma, como las normas y principios organizativos, la comunicación libre y horizontal, la posibilidad de difundir ideas, de manera que se ejerzan

la influencia y voz de todos los grupos (Gramsci, 1972). La efectividad de estos componentes presupone la existencia de garantías jurídicas en materia de libre asociación. Bobbio, seguidor de Gramsci, considera como los tres prerrequisitos básicos de la democracia “la participación colectiva general..., el control desde bajo y la libertad de disentir” (*apud* Cohen y Arato, 2002: 195).

El Estado y los ciudadanos

Una vez establecido el carácter construido tanto de la condición de ciudadanos como del Estado, la cuestión teórica plantea como dilema la posición estructural del Estado y de los ciudadanos. Si bien la mayoría de los autores enfatizan la necesaria separación entre el Estado como aparato de gobierno y la sociedad civil, algunos mencionan la posibilidad de la fusión de ambos niveles. En Gramsci, según Buci Gluksman, se intuyen dos conceptos de Estado, un concepto amplio que incluye como componentes tanto al gobierno como a la sociedad civil (Buci-Gluksman, 1979), y que posteriormente dará pie al concepto althusseriano de *aparatos ideológicos del Estado* (Althusser, 2003), que incluye a todos los actores que reproducen las estructuras de poder, como las iglesias, la escuela y los medios de comunicación. Foucault, en una línea similar, las denomina instituciones disciplinarias, sumando a las anteriores al Ejército y a las instituciones de salud (Foucault, 1976). En la otra acepción gramsciana, la sociedad civil se presenta de manera distinta, separada e inclusive antagónica con respecto al Estado. Gramsci, cuando asume la posición incluyente, asigna a la sociedad civil la capacidad de producir hegemonía, es decir, consenso, y a los aparatos de gobierno les asigna la coerción. En la perspectiva de la confrontación-oposición, excluye del Estado los sectores *subalternos*, o culturas subalternas en actitud consciente o no de resistencia. Para definir a la sociedad civil, Gramsci (1972) no recurre al sistema de las necesidades de Marx, sino a la teoría de las corporaciones; reconoce nuevas formas de pluralidad y asociación de sociedad civil moderna, iglesias, sindicatos, instituciones culturales, clubes, asociaciones vecinales, y ubica a la familia y cultura política al nivel de la sociedad civil. Indistintamente, recurre al término “sociedad civil” o “sociedad política”. Igual que Marx, consideró que el Estado moderno tiende a desaparecer las antiguas formas de vida corporativa, pero agrega que pueden tener reemplazos modernos, el sindicalismo y las asociaciones culturales, iglesias, que pueden convertirse en vehículos claves para los movimientos sociales, actores

excluidos de pueden participar de la producción contra la hegemonía (Anderson, 1977).

Si bien varios son los autores que mencionan la existencia de procesos de fusión, Schmitt es uno de los pocos que consideran deseable tal fusión. A su juicio, la sociedad civil invadió el Estado con el parlamentarismo que “convierte al Estado en sociedad” (*apud* Cohen y Arato, 2002: 244). La característica distintiva de la sociedad civil radica en la discusión pública o deliberación abierta, como el único método legítimo de obtener *voluntad colectiva*. El modelo de discusión parlamentario supone que la opinión pública “influye” sobre el legislador. En la medida en que considera que el nivel de la discusión pertenece a la sociedad y no al Estado, la inclusión de la esfera deliberativa supone la penetración de la sociedad en el Estado. Por el contrario, si bien Habermas menciona la existencia de procesos de fusión, en su esquema éstos se ubican como resultado de la decadencia de la esfera pública. Habermas retoma y amplía la distinción entre público y privado de Hegel como generadora de dos sujetos sociales: el hombre y el ciudadano. La esfera privada se encuentra en su esquema representada por la familia como espacio de la intimidad y la economía privada. En ella se desarrolla la subjetividad, el ser humano, identificada en su momento con el burgués, mientras que la esfera pública, donde opera la autoridad del Estado, tiene como sujeto al ciudadano, quien incide sobre el Estado a partir de la deliberación y la opinión pública. Para Habermas, la influencia ciudadana sobre el Estado no se produce en el parlamentarismo, sino cuando las discusiones parlamentarias se hacen públicas y, por tanto, sujeto de la expresión de la opinión pública (Habermas, 1989). La relación entre ambas instancias requiere garantías constitucionales en cuanto a la publicidad de los procedimientos, en función de establecer la influencia del público sobre las discusiones parlamentarias y la “supervisión” por parte del público. Este señalamiento puede entenderse como un antecedente teórico de las políticas de transparencia.

Prototipo exhaustivo de la necesidad de la distinción tajante entre lo público y lo privado, y entre la sociedad civil y el Estado, es el planteamiento de Arendt, a quien se puede adjudicar la propuesta de un modelo de doble poder. Cohen y Arato proponen que Arendt complejiza la teoría del contrato, pues a su juicio implica dos contratos. El primero sería el que conforma la sociedad como esfera pública, es decir, la esfera de relación entre familias (esfera privada), y que estaría caracterizada por relaciones de reciprocidad, mutualidad, igualdad y, en consecuencia, por el establecimiento de alianzas; el otro contrato remite a

las condiciones en que se establece el gobierno legítimo. Como constituyentes del primer espacio público, considera la posibilidad de la constitución de órganos políticos en los ámbitos local, regional, que supongan la multiplicación del poder, pequeñas repúblicas consejos o barrios, capaces de institucionalizar una estructura de libertad pública. Un modelo en que se inspira para su utopía autogestionaria, son las comunidades puritanas de la Norteamérica de los padres fundadores (Arendt, 1993).

El Estado así conformado se acercaría a una federación o a la existencia de dos tipos de poder: el del Estado nacional y el de las repúblicas autónomas. Resulta sorprendente la anticipación de Arendt a la discusión de las autonomías. Según Cohen y Arato en Gramsci, se intuye un modelo análogo al de Arendt. En sentido estricto, proponen que el autor maneja dos formas de organización social “que no pueden mezclarse... una basada en el autogobierno democrático y la solidaridad social, que habrá de reemplazar a otra basada en las sanciones y coerción administrativa” (Cohen, 2002: 187); a juicio de los autores, esta visión derivaría de su utopía marxista de la desaparición del Estado en la sociedad comunista. Hoy en día pareciera observarse la reemergencia de la sociedad civil, protagonizada por los llamados nuevos movimientos sociales (Touraine, 2000), abanderando causas ciudadanas; sin embargo, la aplicación de las políticas de gobernanza, sugeridas desde los organismos internacionales y su inclusión en esquemas de consulta, pareciera indicar un nuevo proceso de fusión y pérdida de autonomía.

Decadencia de la esfera pública

Enfrentados a diferentes momentos históricos, todos los autores analizados se encontraron en su momento expuestos a alguna situación que evidenciaba la decadencia de la esfera pública: Gramsci, Arendt y Schmitt, a la emergencia de dos tipos de totalitarismos, el populismo fascista y el soviético; y analistas posteriores como Habermas y Bobbio, al *Estado de Bienestar*, o como lo califica la crítica liberal, el *Estado Interventor*, no exento de paternalismo. En todos los casos observan la violación, no tanto de los principios normativos, que se mantienen en el discurso, como de las condiciones de existencia de la esfera pública y de la conducta cívica o civil; en consecuencia, de la capacidad de influencia ciudadana sobre el Estado o sobre las decisiones de gobierno.

Arendt localiza en los movimientos sociales, la amenaza que se cierne contra la persistencia de la esfera pública.

El tono de desprecio y rechazo que manifiesta frente a los movimientos sociales, resulta sorprendente en este momento, cuando el concepto se asocia con movimientos de oposición al gobierno; se entiende en el contexto de los movimientos populistas involucrados en el ascenso del fascismo y su manipulación de las masas. A su juicio, la dimensión social se opone tanto a la sociedad política como a la sociedad civil, en tanto que identifica lo social con lo masivo, que atenta contra lo privado y lo público, al que se suma la tendencia del poder público a expandirse y traspasar el campo de los intereses privados. En su opinión, el espacio social propio de la sociedad de masas, así como el totalitarismo, tienden a la erradicación de lo público y lo privado. La invasión de la vida privada por parte del Estado incluye la intervención en economía, pero igualmente el control y manipulación de las masas. La sociedad de masas, en su perspectiva, tiene la capacidad de absorber a todas las clases, incluidos los trabajadores, de manera que ningún movimiento conserva un carácter exclusivamente político, sustituidas por la movilización manipulada: “Los movimientos sociales propiamente dichos promueven y ayudan a crear y perpetuar la atomización y despolitización características de la sociedad de masas [...] los movimientos o bien organizan a las masas o convierten en masas a los organizados” (*apud* Cohen y Arato, 2002: 235). La idea de *masa informe* se aplica a la noción de “pueblo” propia del populismo, donde la dimensión política ausente remite a la defensa de intereses particulares, ya sean los mandatos de los estamentos o los intereses de clases. El populismo, al proponer la unidad del pueblo, anula las diferencias y propone como consigna el *destino del pueblo*. Desde esa perspectiva, los movimientos sociales se convierten en movimientos de masas que tienden a invadir y a nivelar todos los dominios hasta entonces privados, y en ese sentido son pro-totalitarios. Bajo el paradigma de la sociedad de masas, los movimientos sociales aceleran y completan la destrucción de lo público y de lo privado, por parte del campo social. Si bien los movimientos sociales amenazan la esfera pública, ubica como artífices de la deformación del campo público a la burocracia, el Estado benefactor, a la tiranía de la opinión pública y a la corrupción política.

La burocracia, a la que considera una “forma social del gobierno”, incide en la decadencia de lo público al reducir los problemas del bienestar colectivo a soluciones administrativas, sustrayéndolo, por tanto, de la gestión colectiva. El involucramiento de los ciudadanos en la resolución de la *res publica* es sustituido, en su opinión, por un poder

discrecional, anónimo e invisible. La crítica de Arendt a la intrusión de la burocracia sobre ámbitos privados y públicos recuerda mucho a la que desde el siglo XVI se planteaba desde la teología como violación del principio de *subsidiariedad*. De acuerdo con Kohler, se trata de un principio normativo implícito en mucho del pensamiento clásico y medieval, según el cual las “asociaciones humanas más pequeñas, locales y ‘bajas’ tienen funciones sociales que les corresponden y que no deben ser asumidas por asociaciones más grandes y ‘altas’ ” (1993: 34). Este principio refiere a que las instituciones mayores como el Estado, no deben interferir con las funciones de las más pequeñas, sino que, por el contrario, deben apoyarlas para que realicen sus fines. Cualquier acción que invalide las funciones de las organizaciones menores es considerada como una invasión y un atentado contra su libertad. El atentado o la invasión de las funciones de otros ámbitos, la familia y los pequeños grupos, se evidencia cuando con tono irónico homologa al Estado que asume funciones de reproducción material o doméstica, con la familia: la vida colectiva, la nación como “una familia sobrehumana”. La defensa del principio de subsidiariedad se expresa cuando Arendt sostiene que el Estado moderno amenaza la autonomía individual con la erosión de las formas tradicionales religiosas corporativas de protección de individuos, quienes se encontrarían cada vez más *indefensos*.

La crítica de Arendt no alude exclusivamente a la posibilidad de satisfacción de las necesidades, asumidas por la burocracia, sino a que esta incautación por parte de la burocracia convierte a los gobernados en dependientes, y por tanto la situación de indefensión deriva de haberse convertido en clientes del Estado. La destrucción de las mutualidades y fondos de ahorro autogestionados y el surgimiento de la seguridad social, de la educación parroquial, doméstica o religiosa y su traslado al Estado, si bien consistieron en formas efectivas de acceso *universal*, también significaron una clara línea de dependencia con respecto a los servicios prestados, que se evidencia sobre todo cuando deja de prestarlos y los trasfiere al mercado. La persona que depende de la burocracia para la satisfacción de sus necesidades o la prestación de servicios pierde, de esta manera, parte de la autonomía que le permite ejercer la crítica y confrontar al poder. La dependencia coloca en manos del Estado un arma con la cual actuar sobre las necesidades de las personas. Deliberadamente, utilizo persona en vez de ciudadano, pues al perder la autonomía, perdería también su carácter diferenciado como ciudadano. La dependencia en

la resolución de los problemas del bienestar con respecto de la burocracia se opone a la condición de autonomía.

La tiranía de la “*opinión pública*” atenta contra la capacidad crítica, argumentativa y polémica que, a juicio de Arendt, caracteriza el espíritu público y provoca su transformación en *opinión pública*. La diferencia radica en que la *opinión pública* estaría mediada por lo que es públicamente correcto, así como por la incidencia de los medios de comunicación y los formadores de opinión, maestros en la estigmatización y descalificación de la disidencia o el pensamiento contrario, al que se agrega la *ridiculización*, sistema aparentemente más eficiente que han adoptado los comunicadores, formadores de opinión pública en la actualidad. La opinión pública anula la libertad del pensamiento crítico y el debate.

Por su parte, la *corrupción* sustituye la negociación y la alianza por el retorno a la política cortesana. La corrupción, en opinión de Arendt, de arriba y abajo, corroe todos los niveles: generando como mecanismos habituales la venta de influencias, las presiones y trucos de las camarillas y la valoración del status y la riqueza, por encima de los méritos y virtudes públicas. En ese contexto, las supuestas “políticas de la sociedad civil” se convierten en sustitutos de la participación política real, reemplazando a la sociedad política y a la formación de opinión discursiva por las negociaciones y las componendas. El perfil del ciudadano con virtudes cívicas, tan caro para Arendt, queda reducido a un ser que piensa como los demás, en espera o a la caza de alguna influencia que le permita mejorar y dependiente de los favores y apoyos de la burocracia. Si bien Arendt localiza estos males como producto de la sociedad de masas del siglo XX, no deja de reconocer que el modelo ciudadano de participación directa, históricamente, siempre se ha manifestado frágil.

Tanto Habermas como antes Schmitt, reconocen límites al modelo ciudadano. Schmitt, en la medida en que identifica a la ciudadanía con el parlamentarismo, ubica los límites del sistema parlamentario en la necesidad de satisfacer las necesidades de todos los interesados, es decir, de buscar el consentimiento de los gobernados, evitando las medidas antipopulares o recurriendo a las populares o populistas. Por eso propone dos posibles desviaciones del estado: Estado social o sociedad-Estado; uno presupone el predominio de lo social; el otro, de la política, donde el Estado interviene en todas las áreas de la vida generando la *despolitización de la sociedad*. La necesidad de obtener legitimidad democrática plebiscitaria conduciría, en su opi-

nión, a un nuevo tipo de dictadura democrática. En cambio, Habermas, centrado en el ejercicio de una función de control desde afuera, focaliza la crítica del modelo sobre el escaso número de ciudadanos que reúnan las características consideradas ideales para el ejercicio de la ciudadanía: “[...] el número de individuos privados que poseen la autonomía asegurada por la propiedad y por el mejoramiento personal garantizado por la educación, es pequeño” (*apud* Cohen y Arato, 2002: 265), aunque tampoco descarta los procesos internos de corrupción: en la medida en que “[...] las constituciones no protegen contra quienes pueden utilizar el poder en secreto”. Ambas críticas corresponden al modelo emergente. En el caso de Habermas, incluye también las propias de la decadencia del modelo, en un análisis que retoma algunos de los elementos morales señalados por Arendt, pero que integra elementos explicativos de orden estructural, correspondientes a la transformación del capitalismo en monopólico, y a la intervención del Estado en economía, aspecto que coloca en el primer plano de los seis niveles que comprende su esquema de la decadencia de la esfera pública.

El intervencionismo del Estado en la economía constituye el punto de partida al tiempo que el elemento integrador implica una serie de modificaciones en el Estado, que alteran el papel de su contraparte, la sociedad civil. En segundo lugar, al ubicarse el Estado como árbitro entre las clases, genera un nuevo espacio de negociación de intereses no públicos, mediante los acuerdos colectivos, sindicatos y asociaciones patronales, que conformaría una nueva forma de corporativismo e implica el involucramiento de las asociaciones privadas como parte de los poderes públicos. Los sindicatos y las organizaciones patronales que en el modelo ciudadano de diferenciación corresponderían al nivel de la sociedad civil, quedan en el nuevo esquema integrados en la esfera del Estado.

Como tercer componente, ubica a la decadencia de la esfera íntima de la familia debida a la pérdida de las funciones económicas familiares y al aumento de las relaciones de cliente con el Estado, que proporciona el Seguro Social. La consideración de la situación de la familia, como parte de la decadencia, se ubica en un plano de análisis similar al de Arendt, donde la distinción privado-público resulta indispensable y recíprocamente constituyentes de los procesos de subjetivación que aportan a la ciudadanía. La familia, en el nuevo contexto, “pierde funciones represivas, pero también defensivas: cada vez más abierta a la mirada de afuera” (*apud* Cohen y Arato, 2002: 174). El cuarto

componente remite a la decadencia de la esfera pública literaria y al ascenso de la cultura de masas, crecimiento de la esfera del consumo y del ocio manipulado, transformación industrial comercial de los medios de comunicación. Los medios propician una forma meramente pasiva de participación: donde una minoría de expertos razonadores, ya no públicos, se opone a una masa de consumidores públicos (*apud* Cohen y Arato, 2002: 175), posición que coincide con la tesis de la Escuela de Frankfurt sobre la decadencia del individuo.

En quinto lugar, ubica a la transformación de la esfera pública política, por la intervención estatista burocrática tendiente a una integración pública igualitaria, alimentada por el paternalismo. Incluye la existencia de procesos corporativistas y los tratos que soslayan los procesos públicos de escrutinio, reducen la discusión y el debate parlamentario a un proceso *ad hoc* de decisiones legitimadoras. Señala que los acuerdos extraparlamentarios entre el gobierno y los partidos inciden sobre la libertad de los parlamentarios, cuyo discurso termina por justificar lo ya acordado; los representantes obligados por la disciplina del partido pierden su independencia y se revive algo como mandato obligatorio. Por último, aunque de la mayor importancia, menciona al potencial político autoritario de la nueva cultura de masas y sus medios de comunicación, que no en vano es señalado como el quinto poder en su capacidad para manipular y, en definitiva, conformar la opinión pública.

La decadencia de la esfera pública en la sociedad de masas y su transformación en formas corruptas o de simulación aparece como lugar común. Anderson señala la habilidad del Estado benefactor para comprar el consentimiento (Anderson, 1977). Bobbio reconoce los fenómenos de apatía política, participación distorsionada y manipulada por las elites, donde se identifica democratización con masificación que aumenta la despolitización, reduciendo aún más el nivel del discurso y argumentos políticos (Bobbio, 1984). La manipulación política moderna sustituye la represión por los anuncios comerciales, comercialización que venden líderes políticos y partidos, a audiencias pasivas, acrílicas, ya formadas, partidos que pueden prescindir de una afiliación masiva sustituida por una agencia de publicidad. Por otra parte, lamenta la desaparición de la oposición política, asociada en su momento tanto con el estadio monopólico del capitalismo, como con el Estado de bienestar de los 30

años gloriosos de la posguerra. El regreso del liberalismo, lejos de restituir las virtudes ciudadanas, parece orientarse hacia el regreso del *cortesano* y formas oligárquicas, con el gobierno disimulado de las corporaciones.

Tanto el concepto de fusión de Schmitt, presente también en Habermas y Bobbio, como la noción ampliada o inclusiva de Estado de Gramsci, como la suma de los que tienen y ejercen poder e influencia, constituyen a mi juicio no sólo un acierto si se ubica al fascismo que le tocó observar como el gobierno del gran capital, y al mismo tiempo como una anticipación de las formas de “gobierno” difusas y confusas posmodernas, y la sospecha de un poder tras el trono por parte de las corporaciones, “[...] nueva soberanía, de un poder mundial supranacional”, como proponen Hardt y Negri (2002: 26). A su juicio, “el nuevo paradigma que denominan *poder en red* incluye el ejercicio de la autoridad sin gobierno” (Hardt, 2002: 30), caracterizado por la deslocalización del poder: “No hay ningún lugar del poder éste, está a la vez en todas partes y en ninguna” (Hardt, 2002: 81). El paradigma del gobierno en red, deslocalizado y despersonalizado, no sólo implica “la decadencia de los Estados-nación, es, en un sentido profundo, la realización plena de la relación entre el Estado y el capital” (Hardt, 2002: 222), sino también la anulación del espacio público como sitio de deliberación y consenso, o su inclusión en espacios acotados, con fines legitimarios para minorías, mientras las masas siguen siendo manipuladas mediante los “medios masivos de comunicación”.

El modelo de ciudadano occidental habría entrado en decadencia en Europa antes de que surgieran sus equivalentes en los países periféricos; si bien los liberales decimonónicos intentarían emularlos, el analfabetismo generalizado y la división de la sociedad en especies de castas no permitieron que se popularizara. El modelo que llega es el de la decadencia, al que se suman las características propias de una cultura política tradicional de herencia colonial. En el cuadro que presento a continuación, consigno los atributos propios de la condición ciudadana y las condiciones necesarias para su desarrollo, de acuerdo con los clásicos, para compararlos con los elementos que marcan su decadencia en el siglo XX, ya sea por el control de regímenes totalitarios o por los intervencionismos propios del Estado de bienestar, para luego agregar las condiciones propias de la cultura tradicional mexicana del caciquismo o, en términos locales, del *tlatoni*.

Cuadro I Devenir de la condición ciudadana			
Atributos del ciudadano	Condiciones de desarrollo	Decadencia	Cultura del tlatoani
Individuos reflexivos	Desarrollo de la conciencia y la subjetivación	Decadencia del individuo	Sujeto débil y sujeto colectivo
Capacidad crítica	Libertad de expresión /disenso (Gramsci) Libertad de prensa (Habermas)	Manipulación, movimientos sociales (Arendt) Despolitización de la sociedad	Ausencia de discusión sinónimo de conflicto y mala educación
Medios de subsistencia	Derecho de propiedad	Número limitado de personas/relaciones clientelares	Pobreza inducida, dependencia de subsidios
Asociación voluntaria	Libertad de reunión: garantías jurídicas, instituciones intermedias (sindicatos, clubes, culturales)	Organizaciones corporativas desde y parte del Estado Políticas de gobernanza	Organización de la sociedad desde el Estado
Educación e información	Libertad de comunicación	Manipulación de medios de comunicación de masas/formadores de opinión Cultura de masas	Baja calidad educativa Desinterés en la información
Vida ética (virtudes públicas)	Control desde abajo	Influencias/política cortesana/negociaciones y las componendas	Lealtades primordiales, clientelismo
Portador de derechos	Exigencia y reclamo	Permanecen sólo en el texto	Derechos sustituidos por favores, que crean deuda
Distinción privado público, íntimo	Derecho a la privacidad	Anulación/indiferenciación, intervención de instituciones en vida privada	Invasión de la vida privada por instituciones
Participación igualitaria	Sistemas por méritos	Discrecionales	Pertenencia a grupos
Discurso público	Publicitado “transparencia”	Ocultamiento/poder del secreto	Secretismo
Valoración del interés colectivo: actitud cívica	Espacios de participación	Burocracia, soluciones administrativas	Simulación de la participación
Voluntad colectiva	Deliberación abierta/Publicitada	Corrupción política/ decisiones legitimadoras Comprar el consentimiento	Compra de voluntades
Hablar y actuar con otros	Parlamentos (Schmitt) Opinión pública	Tiranía de la opinión pública	Tiranía de los medios

Todas, o casi todas, las condiciones de decadencia de la ciudadanía se encuentran presentes en la cultura política mexicana, pero en vez de suponer una decadencia, aparecen como persistencia. De las comunidades corporativas cerradas se transitó al control paternalista de la Iglesia y casi sin ruptura su sustitución por el igualmente paternalista “ogro filantrópico”, derivando en una pobre subjetivación, con bajas capacidades analíticas o críticas. Desde el hogar se reprime la crítica y la indagación, con sentencias como: “no sea grosero, no sea preguntón”; el cuestionamiento es considerado motivo de conflicto y, en consecuencia, la persona que interpela es considerada *conflictiva*. Pregun-

tar, interpelar o cuestionar aparecen como un atentado a las normas de cortesía, de manera que las discusiones son sustituidas por adulaciones. Las interpelaciones a la autoridad son interpretadas como faltas de respeto, pues los órdenes no se discuten. La autonomía individual suele ser baja, pues la norma implica la noción de permiso que afecta la movilidad, la posibilidad de hablar, de decidir en una estructura que se repite de la casa a la esfera pública donde *el jefe siempre tiene la razón*. Reclamar por los derechos resulta una tarea infructuosa en un sistema donde las leyes existen, pero lograr su cumplimiento es contrarrestado por la demora y la arbitrariedad, continuando *ad*

eternum la máxima colonial de *acátese, pero no se cumpla*. Con ingentes cantidades de población en condiciones de pobreza, la vulnerabilidad frente al chantaje de los subsidios u otras prestaciones.

La cultura política tradicional en sociedades estratificadas puede ser acusada por su carácter arbitrario; su signo se basa en la arbitrariedad. Touraine la califica como tiranía comunitaria (1997). En sentido positivo, se rescata el carácter grupal y es considerada en términos de comunitarismo (Bell, 1993). Desde la primera mirada, destaca la ausencia de crítica, de disidencia, pensamiento propio, subsumidas todas las voces a la palabra del tlatoani, “el que habla”. Contrariamente, la mirada que valora la integración observa la subordinación del interés individual al colectivo, y las condiciones de compromiso y responsabilidad con respecto a su hábitat y las redes a las que se pertenece. Ante una *cultura de masas* que niega la individualidad, al tiempo que estimula el individualismo solipsista y narcisista, habrá que preguntarse si en el comunitarismo no persisten relaciones de reciprocidad y responsabilidad a rescatar si se pretende ampliar la democracia en el sentido de Bobbio, es decir, en la cantidad de espacios en los que los ciudadanos participan. Las estructuras tradicionales de autonomía o autogobierno tienden a mostrar un alto grado de participación, entendida como cargos, actividad entendida como esfuerzo que se dona a la comunidad, una obligación que condiciona ser considerado miembro. El cargo constituye una obligación que no se extingue con la migración. Las formas de gobierno, conceptuadas bajo la idea de usos y costumbres, conservan formas de ejercicio del poder y de toma de decisiones que no pueden ser medidas en términos conceptuales de la idea occidental de democracia y ciudadanos, pero que han operado durante siglos. En vez de sujetos individuales, los pueblos reclaman su reconocimiento como sujetos colectivos; en vez de sufragio universal, mantienen sistemas rotatorios de cargos. Si estos sistemas consuetudinarios se juzgan desde la lógica ciudadana propia de la Europa de la modernidad, no pueden ser considerados democráticos; sin embargo, constituyen un modelo político que convendría analizar con más detenimiento.

Rescate o resemantización de la ciudadanía

La emergencia y decadencia del ciudadano como actor político y de la sociedad civil como esfera diferenciada del

Estado con funciones de contraparte fue, como decíamos al principio del texto, un fenómeno de la modernidad. Las virtudes cívicas necesarias para el cumplimiento de su rol político, el sujeto, la autonomía, la libertad, la crítica razonada, con las condiciones de su realización, libertad de asociación, horizontalidad, libertad de prensa, pueden considerarse como ideales burgueses correspondientes a un estadio del capitalismo de pequeños propietarios que, como señala Habermas, nunca comprendió más que un número limitado de posibles ciudadanos. El modelo ideal de ciudadanía, antes de lograr concretarse y ganar el reconocimiento jurídico pleno, ya había entrado en decadencia por la modificación de las características del capitalismo que, con posterioridad a la revolución industrial, se transformó en monopolístico, y el modelo de la reproducción ampliada se extendió de la producción de bienes a la producción de personas y las conciencias, generando la sociedad y la cultura de masas. El análisis de la evolución de las relaciones Estado-sociedad civil, si bien puede interpretarse linealmente en términos de decadencia como propone Habermas (1989), también puede analizarse como resultado de ciclos. Desde los orígenes de la modernidad, se presenta la recurrencia de formas de totalitarismo, más o menos democráticas, es decir, con mayor o menor grado de simulación plebiscitaria, que suprimen el significado cultural, la solidaridad social y las formas de organización que se encuentran fuera de la demiurgia burocrática de los Estados de Bienestar, o de un Estado –partido unificado, con el resurgimiento de formas asociativas como formas de reacción o resistencia–.

La relación supresión-resurgimiento aparece como tendencia cíclica. El *Estado de bienestar*, si bien no asumió la forma totalitaria ni prohibió o persiguió la organización social, la institucionalizó convirtiendo la organización en dependencias o extensiones del gobierno, como en el caso del sindicalismo, e ignoró otras, por no considerarlas relevantes; tendió a la fusión entre sociedad civil y Estado. Los modelos de Bienestar invadieron funciones de las formas organizativas menores, al involucrarse con la satisfacción de las necesidades básicas y sociales. Los gobiernos socialistas repitieron el esquema totalitario persecutorio, que criminalizó la organización por fuera del Estado. Ni el uno ni el otro lograron suprimir las tendencias asociativas externas, simplemente las ignoraron, mientras que en la era neoliberal que vivimos pareciera orientarse hacia un resurgimiento y revalorización de las asociaciones, pero en su carácter de ayuda mutua más que de participación

política, o de participación política mediada en la forma de gobernanza (Lecay, 2006). Si se sustituye la visión lineal del evolucionismo decimonónico, al que Marx era adicto y que Gramsci heredó y pasó a sus discípulos, por un visión oscilatoria acorde con las teorías dinamistas actuales (Balandier, 1989), se podría reconocer una tendencia de *doble movimiento* análoga a la que propusiera Polanyi (2000) entre mercado y Estado para el campo de la política, donde alternarían una tendencia estatista que niega o absorbe como propia la organización social, frente a tendencias disipativas, donde ante la prescindencia del Estado, la sociedad tiende a autoorganizarse para resistir y defenderse, pero también para participar y hacerse oír. Tal parece ser la tendencia de los últimos treinta años y la supuesta resurrección de la sociedad civil. En realidad, lo que hoy se reconoce como la nueva sociedad civil, hasta hace unos años *Organizaciones no Gubernamentales*, estaban allí, sólo que minimizadas e ignoradas, por lo que más de emergencia, se puede hablar de visibilidad, pero al hacerse visibles del mismo modo se convierten en sujetos de manipulación y mediatización.

Frente a la reaparición de la sociedad civil como actor político y las evidentes limitaciones de la democracia despolitizada, la re-discusión de los conceptos de ciudadanía y sociedad civil retoma actualidad. Prácticamente todos los autores analizados se preguntan en relación con la salvaguarda de las lógicas de ciudadanía. Arendt, con su énfasis en la subjetividad como condición de la formación de ciudadanos, sostiene que la sociedad de masas priva a la modernidad de su único logro reconocido: el desarrollo y enriquecimiento de la esfera privada como una esfera de la intimidad. Ubica el problema a futuro y, en este sentido, se anticipa a las causas ciudadanas de derechos humanos, como la defensa de los derechos civiles que deben desempeñar, esfera privada *sine qua non* de la emergencia de las personalidades capaces de participar en la esfera pública. Desde su perspectiva antiestatista, reconoce la paradoja de los derechos humanos en tanto que sólo el Estado puede proporcionar la necesaria protección contra el propio Estado.

Bobbio remite la democracia, y en consecuencia el ejercicio de la ciudadanía, a la posibilidad de participación. En su opinión, en el futuro el nuevo índice de democratización será proporcionado no “por el número de personas que tienen derecho a votar, sino por el número de contextos fuera de la política en los que se ejerce el derecho a votar” (Bobbio, 1984: 52), es decir, los campos en los que se puede ejercer la participación y la democracia directa. Esta propuesta se acerca a los consejos o barrios

de Arendt y supone un desplazamiento de la democracia del Estado a la sociedad civil, conforme esquemas de descentralización. Para la reinstitucionalización de la esfera pública, se requieren aún garantías positivas que compete al Estado proporcionar: nuevos derechos sociales, derechos de participación, derechos sociales positivos, formas de autodefensa y autodiferenciación. El problema desde la perspectiva teórica y práctica es si tales derechos, constitucionalmente garantizados, servirían de algo frente al influjo corrosivo del poder y el dinero. La consideración de los factores que inciden y han incidido históricamente en la compra de conciencias remite a uno de los factores considerados como constitutivos de la ciudadanía, la autonomía. La pregunta contemporánea remite a cómo transitar de una autonomía basada en la propiedad privada a un nuevo modelo de esfera pública, privada, legalmente separada del Estado, que pueda mantener la independencia frente a las políticas clientelares de subsidio o financiamiento. Ante la falta de autonomía fundada en la propiedad, planteada como la de la Renta Básica Universal (Yanes, 2007), se propone, entre otras cosas, proporcionar la “cuota de independencia material necesaria para acercarse a un ideal de libertad republicanamente entendida” (Bertomeu, 2007: 154). En este sentido, la propuesta de ampliación de los derechos y garantías incluiría como derechos ciudadanos el de una renta básica, el derecho al trabajo, además de los tradicionales de propiedad. A la necesidad de espacios de participación, autonomía frente al poder, habría que agregar la pérdida de capacidad crítica, tan caramente construida y destruida por la cultura de masas.

¿Cómo recuperar la capacidad de crítica y reflexión necesarias para el ejercicio republicano de la ciudadanía? Touraine apuesta a la recuperación de la noción de sujeto (2000) en contraposición a la de individuo, mientras que Cohen y Arato (2002) recuperan de Habermas la ética del discurso; sin embargo, ninguno de los autores llega al nivel de los medios para recuperar el juicio crítico en una sociedad crecientemente despolitizada y mediatizada por el poder de los medios, y éstos comprados por el poder tras el trono. A las conductas y condiciones ciudadanas mencionadas desde occidente, desde la periferia, se puede sumar la recuperación de la atención directa de las necesidades mediante estructuras comunitarias en el manejo de bienes comunes (Ostrom, 2000) y su creciente protagonismo, como en el caso de las autodefensas ante la existencia de un Estado fallido, y como campos donde la toma directa de decisiones es posible, y la constitución de un ciudadano no centrado en el individualismo.

Retomando las condiciones y atributos enumerados por los estudiosos de la política, se puede sostener que el ciudadano es una persona que,

- 1) Ejerce el voto razonado: analiza las propuestas de los partidos y los candidatos, intenta comprender a qué intereses sirven y analiza si éstas responden a sus intereses y a los de la nación.
- 2) Manifiesta públicamente y sin coacciones sus opiniones.
- 3) Analiza críticamente las acciones de gobierno, si las acciones se realizan, si cumplen los fines para los que se diseñaron y si son útiles o no.
- 4) Exige sus derechos, no permite ni el maltrato ni la arbitrariedad de las autoridades o funcionarios de gobierno.
- 5) No permite coacciones, presiones o condicionamientos de ningún tipo en el ejercicio de sus derechos. Esto es, no cambia favores por votos o adhesiones a grupos o partidos.
- 6) Se informa y conoce sobre las acciones de gobierno y participa en consultas u organizaciones o campañas cuando no está de acuerdo con alguna política.
- 7) Exige que se le consulte y se le informe de las políticas y acciones de gobierno.
- 8) Utiliza los mecanismos creados para acceder a la información.

A éstas agrego las propias del comunitarismo:

- 9) Participa en acciones de planeación, defendiendo los intereses de la comunidad.
- 10) Administra y controla de manera colectiva los bienes comunes.

La ciudadanía implica ser corresponsable en cuanto a los asuntos públicos. No delegar ciegamente en las autoridades, sino ejercer la vigilancia, el derecho de opinión, pero sobre todo de participación y decisión.

Referencias

- Althusser, L. (2003). *Ideología y aparatos ideológicos de estado/ Freud y Lacan*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Anderson, P. (1977). "The Antinomies of Antonio Gramsci". *New Left Review*, 100, 5-78.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1993). *The Crisis in Culture. Between Past and Future*. New York: Penguin Books.
- Balandier, G. (1989). *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Bell, D. (1993). *Communitarianism and its Critics*. S.I.: Clarendon Press.
- Bertomeu, M. J. (2007). "Una justificación normativa del ingreso ciudadano". En *Derecho a la existencia y libertad real para todos* (145-156). México: UACM/Secretaría de Desarrollo Social/ICU.
- Bobbio, N. (1984). *The Future of Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Bourdieu, P. (1987). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Buci-Glucksmann, C. (1979). *Gramsci y el Estado*. México: Siglo XXI Editores.
- Cohen, J. y Arato, A. (2002). *Sociedad civil y teoría política*. Mexico: FCE.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Gramsci, A. (1972). *Introducción a la filosofía de la praxis*. Madrid: Ediciones Península.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Spher*. Cambridge: Mit Press.
- Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Kohler, T. (1993). "In Praise of Little Platoon". En *Building the Free Society: Democracy, Capitalism, and Catholic Social Teaching* (35-60). Grand Rapids, Michigan: William B. Eerdmans Publishing.
- Lecay, R. (2006). "América Latina y el desafío de la gobernanza". *Gobierno y Gestión*, año 7(28), 109-44.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. México: FCE/UNAM/CRIM.
- Polanyi, K. (2006). *La gran transformación*. México: FCE.
- Rey, P. F. (1980). *El proceso de proletarianización de los campesinos*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México: FCE.
- Touraine, A. (2000). *Crítica de la Modernidad*. Mexico: FCE.
- Wolf, E. (1967). "The Closed Corporated Community in Mesoamerica and Central Java". En *Peasant Society*. Boston: Brown and Company.
- Yanes, P. (2007). *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Secretaría de Desarrollo Social.

El papel de élites económicas mexicanas en las elecciones federales. El reforzamiento de los medios de comunicación como élite de poder en la política

Edwin Bulmaro Bahena Armillas*

Esta investigación muestra el papel que jugó la élite económica en las campañas electorales de 2006 y 2012. Ello se realiza desde un punto de vista empírico que toma como referencia a la teoría de las élites. En la de 2006 se realiza un análisis tradicional sobre los apoyos económicos que recibió la élite política por parte de las veinte empresas de la élite económica mexicana. En la de 2012, debido a la reforma de 2007, las campañas utilizarían los tiempos del Estado y en ellos se basó el estudio. Por tanto, se concluye que, en el conjunto de las veinte empresas más importantes de la élite económica, solamente un par tiene una injerencia fundamental en los procesos electorales: Televisa y TV Azteca.

Introducción

Actualmente se concibe lo siguiente: las élites económicas y políticas mantienen relaciones que conforman un actor unificado. ¿Qué tan acertada es dicha aseveración? ¿Cómo se lleva a cabo? En esta investigación se muestra el papel que jugó la élite económica —en especial la de medios de comunicación— en las campañas electorales de la élite política —en específico en las elecciones federales de 2006 y 2012—.

Según Mario Stoppino (2001), el centro de la perspectiva elitista se encuentra en el principio minoritario. Para Vilfredo Pareto, la élite consis-

te en un grupo de personas que “poseen en un grado notable cualidades de inteligencia, de carácter, de destreza, de capacidad de todo género” (1968: 1253). De este modo, existe un puñado de gente que se coloca a la cabeza de la sociedad en sus distintas esferas. Para Gaetano Mosca, la élite se entiende “como minoría organizada de gobernantes que siempre existe y siempre se impone a la mayoría desorganizada de los gobernados” (Alberoni, 1991: 36). En posteriores desarrollos el concepto se amplía al de “élite de poder” (Mills, 1987). Éste se entiende como las relaciones de los altos círculos de una sociedad que toman y ejecutan las decisiones más importantes de ésta. Los políticos, empresarios y militares son parte de ella. En anotaciones más recientes, John Scott plantea que las élites deben ser enmarcadas en las posiciones de clase y en las situaciones de estatus

donde se ejerzan poder y dominación (2007: 34).

En el marco de este artículo, se reutiliza el concepto de élite como todos aquellos que ocupan una posición superior al resto de la sociedad en diferentes ámbitos. Aquí se presta atención a las élites económica (empresarios) y política (candidatos presidenciales, diputados y senadores). La novedad empírica radica en saber: ¿cómo influyó la élite económica mexicana en las elecciones federales de la élite política de 2006 y 2012?

Dentro de los actores económicos, se toma en cuenta a los conglomerados empresariales nacionales más importantes y sus respectivos dueños/directivos entendidos como la élite económica. Estas empresas son Grupo Carso, Cemex, Grupo Bimbo, Grupo México, Grupo Alfa, Grupo Bal, Grupo Modelo, Gruma, Banorte, Grupo Salinas, Grupo Televisa, Co-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail: <edwinbahena7@gmail.com>.

mercial Mexicana, Chedraui, Liverpool, Femsa y Grupo Coppel. La elección de estas empresas se debe a que en los últimos diez años han ocupado el top de las empresas de capital mexicano más relevantes, aunque, desde luego, con diversas variaciones. Mención especial merecen los banqueros (Banamex y Bancomer) y los constructores (Ica y Grupo Geo). Si bien no se encuentran entre los primeros o son de capital extranjero mayoritario, sí se consideran en el top 20 con capital nacional (cfr. *Revista Expansión*, ediciones 2006-2016).

De ninguna manera se revisan los cárteles del narcotráfico o del crimen organizado. Ello debido a que no se tienen datos confiables para su estudio científico. Tampoco se presta atención a la relación y los vínculos que establecen las élites económicas extranjeras, ya que se ha decidido realizar una investigación típicamente endógena. Debido a la lógica impuesta por la propia investigación empírica, las empresas de la élite económica se reducen principalmente a las que se dedican a los medios de comunicación. Igualmente, dentro de la élite política se revisan las sumatorias globales de los candidatos presidenciales, de diputados y senadores por partido político y por coalición electoral de su momento.

Cuestiones generales

Un indicador para medir la injerencia de la élite económica en la política es saber cómo los partidos políticos han sido financiados en sus campañas políticas. Predominantemente, estas organizaciones en México reciben financiamiento público, aunque también están permitidas las donaciones en especie y monetarias, siempre y cuando no rebasen cierto margen limitado (10%) (LEGIPE, Artículo 56). En este sentido, resulta fundamental conocer cómo han gastado dicho financiamiento en beneficio de algunas empresas, sobre todo hacia los grandes conglomerados de medios de comunicación.

De esta manera, es importante hacer una primera diferenciación. En el marco de este estudio, se ha decidido prestar atención sólo a las elecciones federales de 2006 y 2012. En ambos casos, se toman en cuenta únicamente las primeras tres grandes fuerzas políticas de su momento: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). En los dos últimos partidos con sus respectivas coaliciones. También se prestó atención al gasto total de

la campaña, incluido el de la Presidencia, diputaciones y senadurías. Así, se revisaron todos los informes de campaña entregados a la autoridad electoral, montos que se retoman con la finalidad de interpretarlos para los propósitos de esta disertación.

Por otra parte, es relevante hacer una segunda distinción: las singularidades de las elecciones de 2006 y 2012 por efecto de las reformas electorales. La elección de 2006 fue tradicional. A los partidos políticos se les entregó determinada cantidad de financiamiento y ellos decidieron, algunas veces de manera discrecional, cómo gastarlo. En ese marco, el análisis versa sobre qué empresas recibieron mayores cantidades de gasto por parte de los partidos políticos. Sin lugar a dudas, éstas fueron Televisa y TV Azteca. Eso es lo que se verá en su respectivo análisis, sin dejar de lado el papel marginal de las donaciones públicas por parte del resto de la élite económica.

Sin embargo, debido a la reforma electoral de 2007, las condiciones cambiaron. El gasto del financiamiento de los partidos en medios de comunicación ya no se hizo tradicionalmente. Tuvieron que ocupar los tiempos oficiales del Estado. En otro sentido, las empresas de comunicación dedicaron tiempo en sus espacios televisivos para hablar de las campañas presidenciales, de diputados y senadores en su conjunto, ya sea como partidos singulares o como coaliciones. Bajo ese contexto, el análisis para las elecciones de 2012 ya no se centra tanto en el gasto, sino en el tiempo y piezas informativas que cada uno de los partidos políticos y sus coaliciones recibieron en los grandes medios de comunicación.

Toda esta información se obtuvo gracias al monitoreo en medios realizado por el Instituto Nacional Electoral y la Universidad Nacional Autónoma de México. Mención especial merece un análisis que se presenta al final del apartado y que trata sobre el favorecimiento en los tiempos que tuvo la campaña del PRI y PVEM en los grandes noticieros a nivel nacional, tanto de Televisa como de TV Azteca, y también en algunas entidades federativas en donde la diferencia es de cerca de 50%.

Es importante recordar que lo relevante en este estudio son los datos que proveen evidencia empírica de acuerdo con lo planteado por esta investigación. Los procesos electorales se toman como telón de fondo, así como los resultados mismos. Lo que interesa es la injerencia de la élite económica en los tres grandes candidatos que se presentaron en esas elecciones.

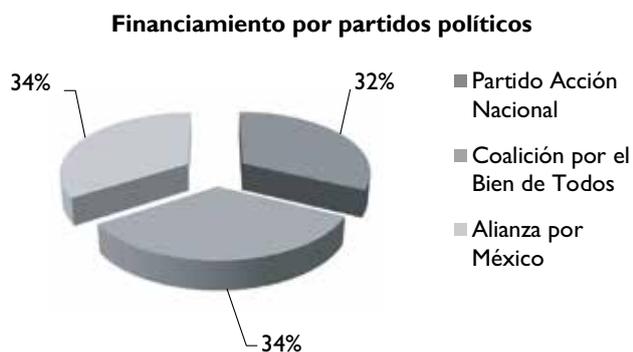
Financiamiento y gasto en las campañas de 2006

Gastos en medios

Para comenzar con este análisis, es menester recordar a los actores en competición. Como es del conocimiento general, quien ganó dicha elección fue el Partido Acción Nacional con su candidato presidencial a la cabeza, Felipe Calderón Hinojosa. El segundo lugar lo obtuvo la coalición “Por el Bien de Todos”, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia, y encabezada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Finalmente, el tercer lugar fue para la Alianza por México, constituida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuyo aspirante presidencial fue Roberto Madrazo Pintado. De esta manera, se muestra el financiamiento ordinario y extraordinario que este trío de partidos y/o coaliciones recibieron.

Financiamiento de los partidos políticos	
Partido Acción Nacional	\$1,048,049,179
Coalición por el Bien de Todos	\$1,097,658,841
Alianza por México	\$1,111,638,601
Totales	\$3,257,346,621

Fuente: Construcción propia con base en los informes de campaña de cada una de las fuerzas políticas.



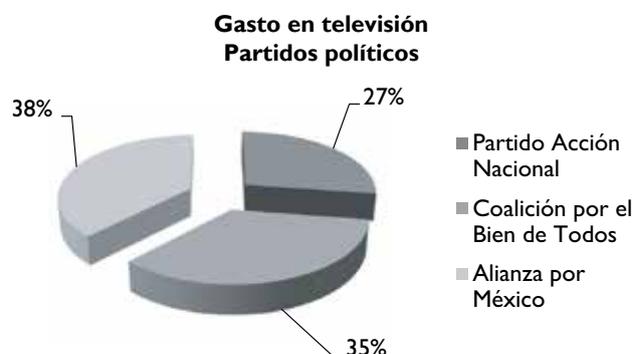
Fuente: Construcción propia con base en los informes de campaña de cada una de las fuerzas políticas.

Como es posible observar, el gasto de campaña rebasó los tres mil millones de pesos. En términos proporcionales,

por las tres fuerzas no hubo grandes diferencias. Cada una recibió alrededor de 30%. Incluso, el partido ganador de dicha elección recibió 49 millones de pesos menos que la coalición “Por el Bien de Todos” y 63 millones de pesos menos que la “Alianza por México”. En esta primera instancia, no se observa ninguna tendencia clara. Sin embargo, al realizar un primer corte por el monto del gasto que se dedicó a la televisión, deja entrever la injerencia de los medios masivos de comunicación.

Gasto en televisión, partidos políticos	
Partido Acción Nacional	\$352,617,784
Coalición por el Bien de Todos	\$449,158,506
Alianza por México	\$487,817,894
Totales	\$1,289,594,184

Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.



Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.

Una primera cuestión es la cantidad total gastada en televisión en la campaña electoral de 2006, la cual asciende a más de mil millones de pesos. Si ello se analiza por actor político, se obtiene que una vez más el partido ganador sólo tuvo una proporción de 27%. Paradójicamente, la coalición “Por el Bien de Todos” y la “Alianza por México” le llevan una ventaja de 8 y 11 puntos porcentuales, respectivamente.

Visto así, parecería que el gasto en televisión no está directamente relacionado con el partido ganador de las elecciones. Dicho de otra manera, la televisión no influye en la victoria de candidatos y/o partidos. Lo que interesa poner de relieve es la importancia de este medio de co-

municación debido a la gran proporción que las campañas políticas gastaron en él. Si se observa el siguiente cuadro, 40% del gasto total fue para la televisión.

Proporción en gastos de televisión	
Gastos totales	\$3,257,346,621
Gastos en televisión	\$1,289,594,184
Proporción en gastos	40%

Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.

Si ello se analiza por partido político, se revela lo señalado anteriormente: la televisión en las elecciones de 2006 no fue determinante para que Felipe Calderón y el PAN ganaran la Presidencia, pero fue importante en el gasto que se le dedicó a este medio de comunicación.

Proporción en gastos de televisión con respecto al gasto total	
Partido Acción Nacional	34%
Coalición por el Bien de Todos	41%
Alianza por México	44%

Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.

La tabla anterior muestra que entre la “Alianza por México” y el PAN hubo una diferencia de 10% en el gasto dedicado a la televisión con respecto al total. Si se compara con la coalición “Por el Bien de Todos”, la diferencia es de 7%.

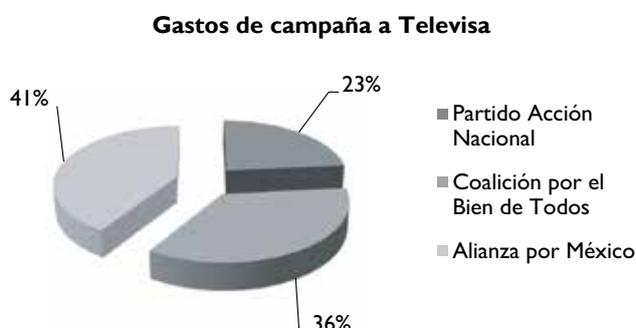
Visto de esta manera, la televisión es importante en el curso de las campañas políticas en general; una buena parte del presupuesto se dedica a este medio. Veamos, dentro de éste, qué papel jugaron Televisa y TV Azteca, pues en su momento monopolizaron 95% del mercado en este medio.

Gastos hacia Televisa y TV Azteca

Estas dos empresas son importantes en tanto que del gasto total en televisión que los actores políticos hicieron en la campaña de 2006, 47% fue a parar solamente a este par de medios, es decir, más de 600 millones de pesos. En términos proporcionales, de esa cantidad, 38% fue para Televisa y sólo 9% para TV Azteca.

Gastos de campaña a Televisa	
Partido Acción Nacional	\$113,815,695
Coalición por el Bien de Todos	\$173,246,607
Alianza por México	\$199,696,827
Totales	\$486,759,129

Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.



Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.

En primera instancia, el cuadro señala que cerca de 500 millones de pesos fueron gastados por el conjunto de los partidos mediante spots o promocionales en Televisa, cantidad que, como se dijo, representó 38% del total del gasto en televisión. Por tanto, Televisa es una empresa importante para las elecciones de México; la convierten en una organización que se relaciona con las élites políticas con un grado de injerencia relevante, sin embargo, no fue decisiva para los resultados electorales. El gráfico muestra, una vez más, que el partido ganador fue el que menos gastó en esa empresa. El tercer lugar (Alianza por México) fue quien más lo hizo. La coalición “Por el Bien de Todos” le sacó una diferencia de 13 puntos porcentuales; esto se afianza si se revisa el número de promocionales que cada uno de ellos tuvo en dicha empresa. Por ejemplo, la Alianza por México tuvo 2,916, mientras que la coalición formada por el PRD, PT y Convergencia tuvo 44. Sobre el PAN no se encontraron datos, pues no fueron declarados a la autoridad electoral (cfr. Informes de campaña de los partidos políticos). Ahora pasemos revista a lo sucedido con TV Azteca.

Gastos de campaña a TV Azteca	
Partido Acción Nacional	31,017,699
Coalición por el Bien de Todos	80,902,764
Alianza por México	4,857,871
Totales	116,778,334

Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.



Fuente: Construcción propia con base en los informes entregados por las empresas de comunicación a la autoridad electoral.

El gasto total destinado a TV Azteca fue de cerca de 117 millones, lo que representa sólo 9% del gasto total en televisión. A pesar de que no es igual en proporción que Televisa, es de notar que son cantidades que son inviables menospreciar. De nueva cuenta, el PAN fue quien menos gastó en esa empresa. Aunque pueda sorprender, la coalición de Andrés Manuel López Obrador fue la que más usó recursos para dicha compañía. No obstante, si se revisa el número de promocionales, el partido de Felipe Calderón tuvo 1,804 en contraposición con los 597 de López Obrador. Una diferencia notable de cerca de 200% (cfr. Informes de campaña de los partidos políticos).

Como es posible vislumbrar, los medios de comunicación son relevantes para las campañas políticas. Cerca de 60% del gasto total de las campañas de 2006 fue destinado a dichos medios. Sin embargo, la televisión es la más importante, ya que acaparó 80% del gasto y 40% del total. Dentro de ella, Televisa y TV Azteca jugaron un papel relevante al acaparar 47% del gasto en televisión. Por ello, es posible sostener que estas empresas sí cuentan con un grado importante de injerencia; no obstante, ésta es

limitada y variada. Por un lado, el partido ganador no fue necesariamente quien más gastó para estas empresas, y por otro, al menos en TV Azteca, la importancia que tuvo para el PAN fue relevante, sobre todo en los promocionales realizados por esta empresa.

Las donaciones empresariales

Como ya se dijo anteriormente, las donaciones en especie o en dinero por parte de personas físicas o morales para las campañas electorales son escasas. La mayor parte proviene del financiamiento público, del cual, como ya se vio, se distribuyó de una forma importante para un par de empresas. Fue casi imposible encontrar donaciones del total de la muestra de empresas y/o empresarios de la élite económica que comprende esta investigación.

Cabe recalcar que la búsqueda se realizó por los nombres oficiales y legales en relación con los informes entregados por los partidos políticos. Es de suponer que tal vez muchos de ellos utilicen prestanombres o las denominadas “empresas fantasmas”. Sin embargo, fue imposible acceder a información tan detallada.

A pesar de ello, fue viable encontrar sólo tres donadores. Si se les mide por la cantidad donada con respecto al gasto total de las campañas, es realmente marginal; no obstante, si se les considera por el tipo de empresarios que son y el candidato que apoyaron, sí merecen una mención en este análisis.

Los donadores fueron María Aramburuzabala de Grupo Modelo, Bernardo Garza Sada de Grupo Alfa y César Montemayor Zambrano exdirectivo de la Confederación Patronal de la República Mexicana. La primera donó \$960,000; el segundo, \$500,000; y el tercero, \$100,000; en conjunto, suman la cantidad de \$1,560,000. Irrisorio si se le compara con el gasto total de las campañas o con el gasto que recibieron de los partidos Emilio Azcárraga de Televisa y Ricardo Salinas Pliego de TV Azteca. Pero es importante señalar que este trío de empresarios y/o directivos empresariales apoyó abiertamente a Felipe Calderón en la campaña de 2006 (cfr. Gastos de campaña del Partido Acción Nacional, 2006).

Efectivamente, es marginal esta aportación, empero, deja entrever que la élite económica sí tiene alguna injerencia en las campañas políticas; sin embargo, en términos científicos, es menester señalar que las aportaciones públicas de los empresarios en las campañas políticas de 2006 fueron insignificantes en relación con la información obtenida.

Financiamiento en las campañas de 2012

Gastos totales

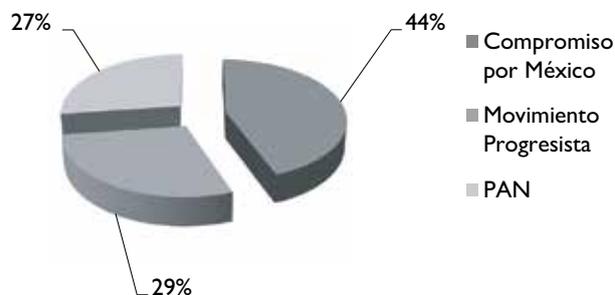
La campaña electoral de 2012 tuvo singularidades debido a la reforma electoral de 2007. En ese marco, es menester recordar que debido a la cerrada contienda electoral de 2006 y a la polémica que desencadenó el triunfo del PAN sobre López Obrador, las reglas debían cambiar. La principal modificación que concierne en el análisis de esta parte es que el financiamiento público entregado a los partidos políticos ya no podía gastarse, al menos de forma legal y pública, en las empresas de medios de comunicación tradicionales más importantes (radio y televisión). En ese sentido, a los partidos sólo se les permitió gastar en la producción de spots y promocionales, además de medios impresos, internet, cines o espectaculares. Sin embargo, el gasto en estas formas no rebasó en su conjunto 10% del total asignado. Visto ello, es importante saber qué candidatos intervinieron en esta contienda electoral. La coalición y candidato ganador fue “Compromiso por México”, integrada por el PRI y PVEM y liderada por Enrique Peña Nieto (EPN). En segundo lugar quedó la coalición “Movimiento Progresista”, conformada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano; su candidato, una vez más, fue Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Por último, el PAN se presentó con Josefina Vázquez Mota (JVM). En este contexto, es importante saber cuánto financiamiento tuvieron los partidos en dicha contienda electoral.

Financiamiento de los partidos políticos	
Compromiso por México	\$ 2,150,708,559
Movimiento Progresista	\$ 1,385,401,253
PAN	\$ 1,316,830,905
Totales	\$ 4,852,940,717

Fuente: Construcción propia con base en los informes de campaña de cada una de las fuerzas políticas.

La tabla y el gráfico muestran que las elecciones de 2012 tuvieron un aumento de alrededor de 1,500 millones de pesos con respecto a las de 2006, en la sumatoria de su financiamiento ordinario y extraordinario. También, a diferencia de ésta, la coalición ganadora recibió 15 y 17 puntos porcentuales más que el Movimiento Progresista y el

Financiamiento de partidos políticos



Fuente: Construcción propia con base en los informes de campaña de cada una de las fuerzas políticas.

PAN, respectivamente. Por tanto, se observa una diferencia notable de cerca de mil millones de pesos más que recibió Enrique Peña Nieto y los candidatos a diputados y senadores por dicha coalición. Lo más alarmante de todo es que todas esas cantidades las gastaron sin usar, al menos pública y legalmente, en los medios de comunicación tradicionales (radio y televisión).

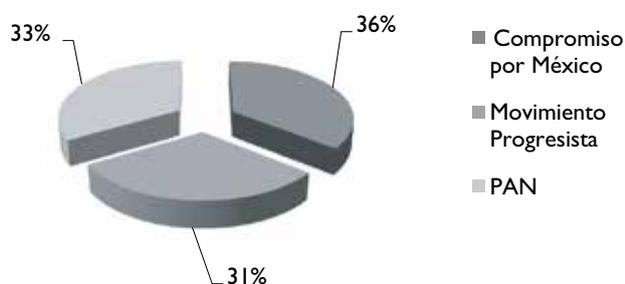
Al revisar sus informes de contabilidad, no es posible entrever que estas empresas hayan participado en los gastos de campaña. Tampoco es viable definir específicamente en qué se lo gastaron debido a que éstos sólo se detallan en el rubro “gastos varios”, en donde el grueso (78%) de ese presupuesto se dispó en esa parte. También, las únicas donaciones por parte de empresarios son realmente escasas. Por ejemplo, sólo se tiene el registro por \$19,740 de Jesús Sada Margain, directivo de Femsa y Grupo Alfa, hacia la campaña del PAN. Monto marginal para tomar en serio.

De esta manera, y de acuerdo con lo dicho en las cuestiones generales, es mejor observar cuál fue el papel de los medios de comunicación por mediciones temporales. Para ello, presentamos el tiempo total y las piezas informativas que tuvieron los partidos y/o las coaliciones ya mencionadas en radio y televisión durante el periodo legal que duraron las campañas: del 30 de marzo al 27 de junio de 2012.

Tiempo total en medios de comunicación	
Compromiso por México	258:07:31
Movimiento Progresista	222:56:00
PAN	242:00:03
Totales	723:03:34

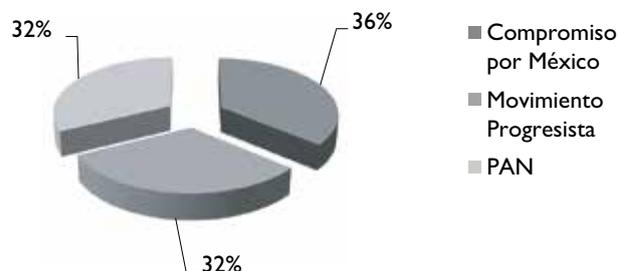
Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Tiempo total en medios de comunicación



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Número de piezas informativas



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas realizado, por el INE y la UNAM.

Es importante mencionar que en estas mediciones se tomó en cuenta el tiempo total en los medios tradicionales de comunicación, tanto radio como televisión. En ese sentido, es un poco remarcada la diferencia que estableció “Compromiso por México” con 36%, seguido por el PAN con 33% y por “Movimiento Progresista” con 31%. Con respecto al tiempo, hubo una diferencia de cerca de 27 horas entre los ganadores de la contienda y el segundo lugar. Incluso, entre el segundo y el tercero hubo una diferencia de alrededor de 20 horas.

Estos datos generales, en realidad, no muestran alguna tendencia clara de preeminencia o favoritismo entre los medios de comunicación por alguna coalición o candidato. En términos porcentuales, se mantienen en una repartición similar, aunque la coalición “Compromiso por México” sí tiene una ligera diferencia que ya se hizo notar. De una forma similar, se observa en el número de piezas informativas dedicadas estas fuerzas.

donde hicieron mención a alguna fuerza política. De nueva cuenta, se encuentran relativamente repartidos entre las tres coaliciones o partidos. Destaca la ligera ventaja, una vez más, de la coalición “Compromiso por México” con 36%; en números absolutos, ésta tiene más de mil menciones con respecto al PAN y el Movimiento Progresista.

Estos primeros datos generales no muestran una tendencia clara sobre el análisis que se pretende hacer. Sólo marcan un ligero favoritismo para la coalición liderada por el presidente Enrique Peña Nieto. Por ello, es menester ahondar en este análisis, centrándose en Televisa y TV Azteca, esto con la finalidad de visualizar si estas dos empresas de la élite económica tuvieron alguna injerencia en las contiendas electorales.

Tiempos y promocionales en Televisa y TV Azteca

Es relevante prestar atención a los tiempos y piezas informativas que se presentaron en Televisa y TV Azteca para conocer si se sigue con las mismas tendencias generales o si existe alguna variación.

Número de piezas informativas	
Compromiso por México	11,228
Movimiento Progresista	9,820
PAN	10,075
Totales	31,123

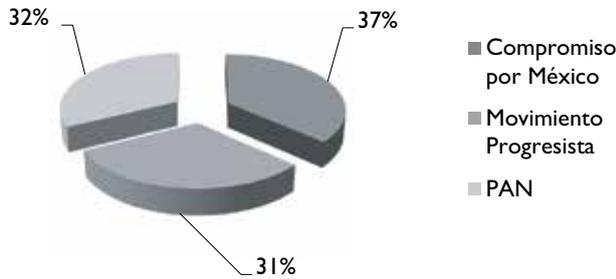
Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Tiempo total en Televisa	
Compromiso por México	208:31:28
Movimiento Progresista	176:42:40
PAN	184:44:51
Totales	569:58:59

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

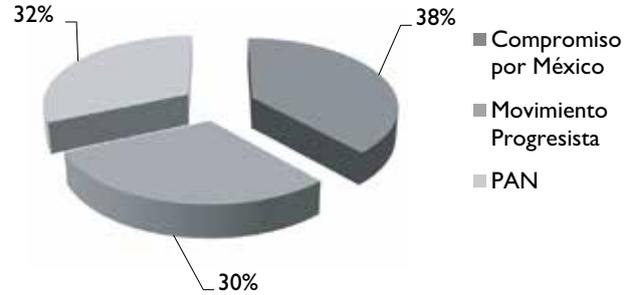
Las piezas informativas se refieren a todas aquellas cápsulas en los noticieros de los medios de comunicación en

Tiempo total en Televisa



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Piezas informativas en Televisa



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

En primera instancia, es necesario recalcar que Televisa monopolizó 78% de los tiempos totales dedicados a todos los medios de comunicación, tanto en sus frecuencias radiofónicas como en las televisivas. Esto habla de la importancia monumental que esta organización ejerció durante las elecciones federales de 2012. Igualmente, se demuestra con las cerca de 570 horas que estuvo presente este trío de fuerzas políticas, en los espacios de radio y televisión pertenecientes a esta empresa de comunicación.

En segundo lugar, es importante reconocer la preeminencia de la coalición “Compromiso por México” con 37% del tiempo total en Televisa, sacándole 6 y 5 puntos porcentuales a la coalición “Movimiento Progresista” y al PAN, respectivamente. En tiempos absolutos, la fuerza liderada por Enrique Peña Nieto tuvo alrededor de 36 y 24 horas más que las fuerzas representadas por Andrés Manuel López Obrador y Josefina Vázquez Mota. ¿Qué sucede con las piezas informativas?

de AMLO 60% y la de JVM 62%. Ello empieza a resaltar el cierto favoritismo que ocupó la coalición del PRI y del PVEM al aglutinar 38% de las menciones que se realizaron, cantidad superior al 30% del Movimiento Progresista y al 32% del PAN. En tiempos absolutos, la ventaja que tuvo la coalición “Compromiso por México” fue de cerca de 1,500 más que sus cercanos competidores. Toca el turno de analizar a TV Azteca.

Tiempo total en TV Azteca

Compromiso por México	63:31:00
Movimiento Progresista	40:22:43
PAN	48:32:20
Totales	152:26:03

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

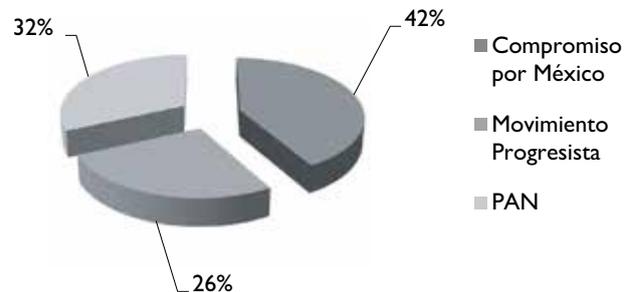
Número de piezas informativas en Televisa

Compromiso por México	7,540
Movimiento Progresista	5,879
PAN	6,206
Totales	19,625

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Con respecto a ellas, es importante señalar que Televisa acaparó 63% de las totales. Si se desagrega esta información por fuerzas políticas, la de EPN tuvo 67%, la

Tiempo total en TV Azteca



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

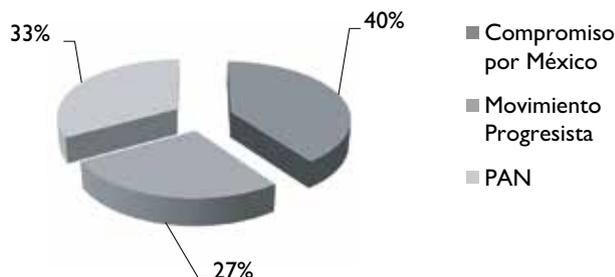
En primer lugar, es importante recalcar que TV Azteca sólo acaparó 20% del total de los tiempos dedicados a sus espacios en televisión y radio. Aspecto importante a notar es que si se anexa el agregado de Televisa y TV Azteca, suman 98% del total de tiempo que estuvieron en el monitoreo este trío de fuerzas políticas. Ello habla, analizado desde el marco de esta investigación, de la injerencia que tuvieron estas dos empresas en las elecciones de 2012, a pesar de la reforma electoral.

Ahora bien, en segunda instancia, la televisora del Ajusco marca una mayor preferencia hacia la coalición “Compromiso por México” con 42% del tiempo total de dicha empresa. Doce y diez puntos porcentuales superiores al “Movimiento Progresista” y al PAN. En números absolutos, Enrique Peña Nieto y su coalición política tuvieron alrededor de 23 y 15 horas más que sus respectivos rivales. Es menester revisar las piezas informativas en esta televisora.

Número de piezas informativas en TV Azteca	
Compromiso por México	2,521
Movimiento Progresista	1,701
PAN	2,086
Totales	6,308

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Piezas informativas en TV Azteca



Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

TV Azteca sólo acaparó 20% del total de éstas en todos los medios de comunicación. Al igual que en los tiempos totales, si se suma el agregado con Televisa, da un total de 83%, porcentaje considerable que habla nuevamente de la injerencia que tuvieron estas dos empresas en las campañas electorales de 2012.

En lo concerniente a las piezas realizadas en la televisora de Ricardo Salinas Pliego, es evidente el favoritismo hacia la coalición liderada por Enrique Peña Nieto con 40%. Lejos se encuentran el Movimiento Progresista con 27% y el PAN con 33%. En números absolutos, la fuerza denominada “Compromiso por México” tuvo más de 800 piezas más que el segundo lugar de la contienda electoral: AMLO.

Como es posible observar, las mediciones desde esta perspectiva marcan una tendencia hacia la coalición victoriosa en 2012, tanto en Televisa como en TV Azteca. A pesar de ello, si se tienen en mente sólo estos datos generales, se podría señalar que la medición es un tanto diferente debido a que se hizo la sumatoria de tiempos en coalición y en partidos individuales. Se hizo el mismo tratamiento por candidatos presidenciales, de diputados y senadores. Es importante decir que hacerlo de esta manera ha permitido ver cómo la balanza favoreció a la fuerza ya mencionada, así como la injerencia de las empresas estudiadas. Si sólo se hacía la medición por coalición, por candidato o por partido de manera particular, los datos eran repartidos entre EPN, AMLO y JVM. Justamente, éstos son los que aparecen en el informe presentado por la UNAM al INE; sin embargo, en internet están pormenorizados por entidad federativa, candidato, partido, coalición y televisoras. Esos microdatos agregados son los que se utilizaron para presentar esta información, con el fin de señalar el favorecimiento hacia la coalición “Compromiso por México”. Para reforzar este argumento, a continuación presentamos los datos desagregados por noticieros nacionales más importantes de ambas televisoras y por entidad federativa.

Tiempos por noticiero y entidad federativa

Una parte fundamental para desentrañar la injerencia consiste en visualizar los tiempos dedicados en los noticieros de ambas empresas. Si se miran los agregados, no se encuentran grandes diferencias, pero si se analizan por noticieros de gran impacto, medios y noticieros irrelevantes, es ahí donde se puede encontrar una veta explicativa debido a que la gran mayoría de la población tiene acceso a ellos.

Cuando se habla de noticieros de gran impacto en Televisa, se hace referencia a aquellos espacios noticiosos que en su momento tenían presencia abierta nacional y los mayores números de audiencia; éstos fueron: “Primero Noticias” con Carlos Loret de Mola, “Las Noticias por Adela” con Adela Micha y el “Noticiero Nocturno” de Joaquín López-Dóriga. Al ser Televisa una gran empresa

de comunicación, también se encontraron noticieros de mediano impacto, como: “El Mañanero” con Víctor Trujillo o “Muchas Noticias” con Lolita Ayala. Por último, se pueden encontrar noticieros con bajo impacto, como la gran mayoría que se sintonizaba en “Foro TV”, debido a que fueron en televisión local y/o restringida y, por tanto, con poca audiencia.

<i>Televisa, gran impacto</i>		<i>Televisa, impacto medio</i>		<i>Televisa, bajo impacto</i>	
JVM tiempo	58:26:56	JVM tiempo	7:47:10	JVM tiempo	26:14:46
JVM piezas	1,852	JVM piezas	259	JVM piezas	815
AMLO tiempo	58:50:54	AMLO tiempo	7:10:55	AMLO tiempo	23:34:12
AMLO piezas	1,835	AMLO piezas	259	AMLO piezas	836
EPN tiempo	62:10:00	EPN tiempo	8:14:15	EPN tiempo	20:58:15
EPN piezas	1,971	EPN piezas	280	EPN piezas	735

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Cabe aclarar que aquí también se hizo una medición por el conjunto agregado de coaliciones, partidos y candidatos, aunque para ahorrar espacio en el cuadro sólo se ponen las iniciales de los representantes de las respectivas fuerzas políticas. De esta manera, si se analizan los noticieros de gran impacto, se observa que EPN tiene alrededor de tres horas y media y 136 menciones en piezas informativas más que AMLO. Esto es algo digno de reseñar debido a que fueron los noticieros con mayor audiencia del país. Un aspecto similar se observa con los de medio impacto; en ellos, la diferencia fue de más de una hora y 21 piezas informativas. Pero el aspecto a resaltar son los noticieros de bajo impacto, donde AMLO tiene 2.30 horas y 101 piezas informativas más que EPN. Es por esta razón que en el agregado total de la empresa no existe una diferencia considerable, debido a que en los noticieros de bajo impacto AMLO y JVM tienen más tiempo dedicado y menciones que EPN. Pero, por ejemplo, no fue lo mismo exponerse en los tiempos del noticiero nocturno de Joaquín López-Dóriga que en las “Noticias de las 11” de Foro TV. La audiencia y el impacto no fueron igualmente considerables. Ahora se analiza la empresa de Ricardo Salinas Pliego.

<i>TV Azteca, gran impacto</i>		<i>TV Azteca, impacto medio</i>	
JVM tiempo	11:43:38	JVM tiempo	4:01:52
JVM piezas	530	JVM piezas	93
AMLO tiempo	11:39:58	AMLO tiempo	4:55:50
AMLO piezas	512	AMLO piezas	98
EPN tiempo	12:08:07	EPN tiempo	5:19:55
EPN piezas	542	EPN piezas	94

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Televisión Azteca es una empresa más pequeña que Televisa, que, en su momento, sólo contaba con dos canales propios: uno de televisión abierta nacional (canal 13) y otro sin cobertura total (canal 7). Se podría mencionar otro (canal 40) que era compartido con diferentes socios. En ese sentido, sólo es posible desentrañar dos tipos de noticieros: los de alto y medio impacto. Los primeros se refieren a los noticieros “Hechos” en sus versiones matutinas, vespertinas y nocturnas. Los segundos hacen mención a los “Hechos de fin de Semana” y los diversos noticieros del canal 40.

Si se analiza el cuadro, en los espacios informativos relevantes no existe una gran diferencia entre las tres fuerzas políticas. Por ejemplo, entre EPN y AMLO sólo existe tiempo diferencial de 48 minutos, mientras que entre EPN y JVM fue de 44. Las menciones se mantienen estables, con diferencias que van entre las 30 y 22 piezas informativas entre EPN y AMLO/JVM, respectivamente. Una temática similar continúa en los noticieros de impacto medio, por lo que es posible señalar que en esta televisora se mantuvo una línea estable. Sin embargo, y como ya se ha reseñado, no es comparable con Televisa. Aun así, el favoritismo fue notable hacia la coalición “Compromiso por México”. Lo anterior se reafirma si se estudia por entidades federativas.

<i>Tiempo de televisoras por entidades</i>	
<i>Ejes</i>	<i>Núm. de entidades</i>
EPN Televisa	13
EPN TV Azteca	11
JVM Televisa	1
JVM TV Azteca	2
AMLO Televisa	1
AMLO TV Azteca	1
Con paridad en Televisa	9
Con paridad en TV Azteca	10
Sin datos en Televisa	8
Sin datos en TV Azteca	8
Totales Televisa	32
Totales TV Azteca	32

Fuente: Construcción propia con base en el monitoreo de las campañas políticas, realizado por el INE y la UNAM.

Lo que se vislumbra en este cuadro es que, de las 32 entidades del país, cuántas habían sido predominantes o mayoritarias en tiempos y piezas informativas hacia las fuerzas políticas, por Televisa y TV Azteca. Además, cuántas habían tenido cierta paridad entre los tres actores por cada una de las televisoras ya mencionadas. Finalmente, en cuántas no se obtuvieron datos según la lógica ya descrita. Igual-

mente, son los números agregados por candidato, partido y coalición para las elecciones de presidente, diputados y senadores. Aunque para términos de espacio, sólo se ponen las iniciales de los candidatos presidenciales de cada una de las tres fuerzas políticas.

El dato es contundente, en 13 entidades EPN tuvo preponderancia temporal y de menciones en Televisa, en tanto que en TV Azteca fueron en 11. Lo que continúa es la paridad en nueve entidades para la empresa de Emilio Azcárraga y 8 para la de Ricardo Salinas Pliego, entre las que destacan la Ciudad de México, Jalisco y Morelos. Mención importante es que en 8 entidades no se encontraron datos en Televisa e igual número en TV Azteca. Las entidades importantes fueron: Estado de México –que compartió muchos noticieros con los emitidos en el antiguo Distrito Federal–, Tlaxcala o Campeche. Pero lo más curioso es que AMLO sólo tuvo predominancia en una sola entidad en Televisa y TV Azteca, y ésta fue Chiapas. Mientras que JVM sólo tuvo preponderancia en Baja California con Televisa, y en Aguascalientes y Yucatán con TV Azteca.

Si se desagrega por estado, destaca la injerencia por parte de estas empresas de medios de comunicación hacia la coalición “Compromiso por México”. Para asegurar esta afirmación, se dirá que en las entidades en que EPN tuvo mayoría en tiempos y piezas informativas, en algunas realmente fue predominante. Por ejemplo, en Nayarit tuvo más de 7 horas y 234 menciones en Televisa, mientras que AMLO sólo tuvo en la misma empresa 9 minutos y 16 piezas. Otro más fue Puebla, donde la coalición “Compromiso por México” tuvo 10 horas y 331 menciones en TV Azteca, mientras que AMLO sólo tuvo 4 horas y 208 menciones. Casos similares fueron Sonora, Tabasco y Tamaulipas, donde en ambas televisoras la fuerza política que representaba Enrique Peña tuvo el comportamiento ya descrito.

De esta manera es que se puede proveer evidencia empírica para sostener que en estas elecciones la injerencia de las televisoras fue marcada y estratégica para la coalición “Compromiso por México”, ganadora de las elecciones. A diferencia de lo que ocurrió en 2006, y a pesar de los posibles efectos de la reforma electoral de 2007, esta contienda sí tuvo un impacto marcado en este sentido. Incluso, es posible sostener que el PRI y sus coaliciones en ambas elecciones (2006 y 2012) han tenido un favoritismo en la televisión, sobre todo en Televisa. Pero en la elección de 2012 fue evidente, desde cualquier tipo de análisis, ya sea por tiempos en noticieros relevantes o por entidades federativas.

Conclusiones

Hoy en día se tiene por supuesto que la élite económica y la élite política mantienen relaciones estrechas que conforman un actor unificado. Esta investigación se ha centrado en describir tal situación mediante la injerencia de las empresas y/o empresarios en las campañas federales de 2006 y 2012, para presidente, diputados y senadores por partido y/o coalición.

Como evidencia empírica, se encontró que la mayoría de la élite económica mexicana no tiene un gran peso en los procesos electorales por dos motivos. En primera instancia, debido a las limitaciones de la propia ley, que no permite donaciones privadas por más de 10% del financiamiento público total. En segunda, porque no fue posible proveer evidencia que mostrara fehacientemente el impacto de estas empresas, con excepción de Televisa de Emilio Azcárraga y TV Azteca de Ricardo Salinas Pliego.

En ese contexto, las elecciones de 2006 fueron tradicionales. A los partidos se les otorgó cierto presupuesto que utilizaron para sus gastos; 40% de ellos fue a parar a la televisión. Dentro de éste, 47% fue gastado exclusivamente en estas dos empresas. A pesar de su importancia, no fue determinante para asignar un partido ganador. El PAN fue quien menos gastó en ambas televisoras. En este sentido, se denota la relevancia de la televisión en cuanto medio masivo. Sin embargo, en 2006 careció de una importante injerencia en la contienda electoral.

Sin duda, el conflicto poselectoral de 2006 entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador marcó un cambio en la legislación electoral. Ante ello, en 2007 y 2008 se hicieron modificaciones legales para que los partidos políticos no pudieran contratar espacios y tiempos en los medios masivos de comunicación. Utilizaron los tiempos del Estado y el Instituto Federal Electoral se encargaría de monitorizarlos.

En ese marco, en 2012 también fue inviable encontrar evidencia que señalara que las empresas y/o empresarios de la élite económica mexicana tuvieron una injerencia relevante. Los motivos fueron las limitaciones de donaciones privadas que marca la ley y la propia reforma electoral que limitó la actuación de Televisa y TV Azteca.

No obstante, ya que estas empresas fueron predominantes en el anterior proceso electoral, fue menester analizar su importancia por tiempos y piezas informativas derivadas del monitoreo realizado por la autoridad electoral. Es ahí donde, paradójicamente, se observa una

injerencia de ambas televisoras al abarcar 98% de los tiempos a nivel nacional. Por tanto, se observó una tendencia favorecedora hacia la coalición ganadora “Compromiso por México”, lo que se pudo corroborar midiéndolo por noticieros y entidades federativas.

De esta manera, es posible concluir que las 20 empresas y/o empresarios de la élite económica mexicana más importantes no tienen un impacto significativo en la injerencia de las contiendas electorales de 2006 y 2012. Las únicas excepciones fueron Televisa y TV Azteca. En 2006 su injerencia se notó en el gasto que los partidos políticos y/o coaliciones electorales hicieron hacia dichas empresas. Empero, no influyeron significativamente en el partido ganador, pues éste fue el que menos gastó en estas empresas. En 2012, y contrario a lo que pudiera esperarse por la reforma electoral de 2007, estas empresas tuvieron una injerencia significativa medida por tiempos y piezas informativas. La coalición victoriosa fue quien más tiempos tuvo por noticieros relevantes y por entidades federativas.

De esta manera, tanto Televisa como TV Azteca, las empresas más importantes de medios de comunicación en México, se constituyen como una élite de poder en los procesos electorales. El resto de la élite económica más relevante del país no tiene injerencia significativa en las contiendas.

Referencias

- Ai Camp, R. (2006). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI.
- Albertoni, E. (1991). *Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo*. México: FCE.
- Alonso, J. (1986). *La dialéctica clases-élites en México*. México: La Casa Chata.
- Bahena, E. (2014). “La conjunción de los conceptos de clase dominante y élite en el pensamiento sociológico marxista anglosajón. Los casos de T. B. Bottomore, Ralph Miliband y Erik Olin Wright”. Tesis de Maestría. México: UAM-A.
- Bottomore, T. B. (1965). *Minorías selectas y sociedad*. Madrid: Gredos.
- Domhoff, W. (1990). *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*. Nueva York: Aldine.
- Giddens, A. (1973). *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza.
- Levy General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Laurin-Frenette, N. (1989). *Las teorías funcionalistas de las clases sociales. Sociología e ideología burguesas*. Madrid.

Michels, R. (1978). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina: Amorrortu.

Mills, W. (1961). *La imaginación sociológica*. México: FCE.

Mills, W. (1987). *La élite del poder*. México: FCE.

Mosca, C. (2001). *La clase política*. México: FCE.

Pareto, V. (1968). *Traité de sociologie générale*. Obras completas, tomo XII. Ginebra: Droz.

Pareto, V. (1987). *Escritos sociológicos*. Madrid: Alianza.

Revista *Expansión*. Suplemento "Las empresas más importantes de México. Años 2007-2016".

Scott, J. (2007). "Power, Domination and Stratification. Towards a Conceptual Synthesis". *Sociología, Problemas e Prácticas*, (55), 25-39.

Stoppino, M. (2001). "Poder y élites políticas". En *Repensar la Ciencia Política*. México: Porrúa.

UNAM (2012). *Monitoreo de espacios noticiosos en radio y televisión. Campaña electoral para Presidente de la República, 2011-2012*. México: UNAM-FCPYS/IFE, versión electrónica.

Electrónicas

<<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/134849.html>> (consultada el 31 de marzo de 2017).

<http://monitoreo2012.ife.org.mx/sitio_camp/index.html> (consultada el 31 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion_entregada_por_televisoras/> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informes_Anticipados_Radio_y_TV/> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_Anticipados_Radio_y_TV-id-40d78cf5ed7bc010VgnVCM1000002c01000aR-CRD/> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_Anticipados_Radio_y_TV-id-84184000c17cc010VgnVCM1000002c01000aR-CRD/> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_Anticipados_Radio_y_TV-id-f6778c177b16d010VgnVCM1000002c01000aR-CRD/> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_de_Campana-id-13143cda8bc8c310VgnVCM1000000c68000aRCRD/> (consultada el 21 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Informes_de_Campana-id-Formatos_IC_2012/> (consultada el 21 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/documentos/PPP/ppp/2005-2006/procesos_internos/index.htm> (consultada el 20 de marzo de 2017).

<http://www.ine.mx/documentos/PPP/ppp/2006/AportacionesCampana/index_campania.htm> (consultada el 20 de marzo de 2017).



Coedición

UAM-Xochimilco

Ediciones Eón



De venta en Ediciones Eón:
 Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
 y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHO POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CLAVES PARA EVALUAR SU DESEMPEÑO

Oscar Flores Jauregui



The University of
Texas at El Paso



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

El voto de los mexicanos en el extranjero: una visión global de los electores fuera de casa

José Luis Cisneros*

José Luis Estrada Rodríguez**

Esta comunicación es el resultado de una investigación interinstitucional que tiene como propósito abrir la discusión sobre el derecho de los migrantes mexicanos para ejercer su voto en las próximas elecciones de 2021. A partir de una visión global y mediante una perspectiva comparativa entre otros países, nuestra reflexión se concentra en el debate sobre el ejercicio del voto transnacional como un factor que incidir en la democracia mexicana y su viabilidad para el sistema político mexicano. Los hallazgos de nuestra investigación nos permiten concluir, describen las áreas de oportunidad para la participación abierta de los ciudadanos que están fuera de casa y su papel en la política mexicana contemporánea.

Introducción

En todo el mundo existen migrantes que han salido de su país para vivir en otros territorios, pero que no han perdido sus derechos para votar en su país de origen. Es el voto transterritorial y tiene un fuerte debate actualmente porque se exige el derecho del voto desde cualquier lugar, pero también se discute cómo entender este derecho de quienes no viven la

política directamente. Actualmente vivimos una política transnacional, con fuertes interrogantes y necesidades.

El derecho al voto es un reconocimiento de los derechos que otorga el Estado a cada uno de los ciudadanos, no sólo en nuestro país sino en la mayoría de los países de América Latina. Perteneció a la primera generación de derechos, conocidos también como parte de las libertades clásicas: como el derecho a la vida, a la libertad de pensamiento, el derecho a la nacionalidad y, por supuesto, el derecho de elegir a sus gobernantes. Es un derecho humano y cívico en la medida en que permite el reconocimiento y la protección. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 3º, se señala que nuestro país “será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de

vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

El tema del voto extraterritorial es fundamental para el futuro del sistema político mexicano. En ninguna de las III experiencias en otros países, que se encuentran vigentes y que permiten a sus compatriotas votar desde fuera de casa, se involucra una magnitud de más de 15 millones de votantes potenciales en Estados Unidos (Espinoza, 2013). En 2012 se calcula que existían al menos 4.2 millones de mexicanos con su credencial de elector vigente, por lo cual la diáspora puede definir las preferencias electorales.

El caso de México es ilustrativo porque existen muchos migrantes que viven en el exterior con fuertes vínculos. La mayoría se encuentra por trabajo. Muchos de los migrantes son indocumentados, pero también

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Departamento de Relaciones Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. Integrante del área de investigación: Educación, Cultura y Procesos Sociales. Integrante del SNI. E-mail: <cisneros.joseluis@gmail.com>.

** Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Integrante del área de investigación: Representación Política y Voto. Integrante del SNI. E-mail: <jluis.estrada@correo.buap.mx>.

hay empresarios y estudiantes que están en el vecino país del norte y reclaman la posibilidad de incidir en la política mexicana.

El voto de los mexicanos en el exterior desde el extranjero, principalmente desde EU, ha sido marginal; sin embargo, en este momento se está dando una fuerte discusión sobre cómo impulsar a los ciudadanos que se encuentran fuera del país para que voten y puedan participar en las próximas elecciones. De acuerdo con la última elección de 2018, se recibieron 98 mil 854 votos de los migrantes, ciudadanos que estaban fuera del país y que, no obstante, gozan de la ciudadanía mexicana.

Esta cifra de votos es muy interesante analizarla porque está vinculada con las teorías de la representación extraterritorial que deben considerarse para garantizar el respeto a los derechos políticos de los mexicanos. El voto, que se había recibido por medio de sobres postales o envíos de paquetería, podría transformarse por votos electrónicos, con lo que las posibilidades de participar serían muy altas, considerando que desde 2006, cuando se permitió el ejercicio del voto a los migrantes y ciudadanos en el extranjero, poco se ha avanzado en el proceso para permitirles votar e incidir en la designación de los representantes en nuestro país.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró la participación ciudadana en actividades políticas como un derecho humano fundamental, contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado en 1994, por lo cual es un tema de interés nacional.

Se parte de una hipótesis inicial: el gobierno en turno evitó que los ciudadanos fuera del país pudieran votar, porque en la mayoría de los casos, los votantes en el extranjero tienen una visión poco favorable de la política mexicana, y se ha impuesto en este sector el voto antisistema en contra del Partido Revolucionario Institucional, que fue durante muchos años el partido oficial. El 28 de junio de 2005, el Congreso de la Unión aprobó la modalidad electoral para que los mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer el voto en las elecciones presidenciales de 2006. Sin embargo, quedó muy poco tiempo para su organización, considerando la necesidad de informar, difundir y promocionar entre los mexicanos en el exterior en torno a este proceso.

En 2004, previo a la primera elección a distancia, a los 11.2 millones de mexicanos nacidos en México se sumaban los 8.2 millones nacidos en Estados Unidos; empero, no todos han podido participar por los requisitos burocráticos,

por una parte, para cumplir con los trámites y acceder al voto postal, y por otra, por el desinterés de los mexicanos en Estados Unidos y en otros países.

En la realidad, la elección de 2006 sólo convocó a 32 mil 632 conciudadanos. Destaca la enorme inversión de recursos económicos del erario público que se destinaron a este proceso, el cual ascendió, para las elecciones federales de 2006, a 270 millones de pesos aproximadamente que, si se dividen entre el número de votantes, fue de 8 mil 285 pesos, en tanto que el voto de los residentes en México fue de 39 pesos por ciudadano (Espinoza, 2013: 10).

Posteriormente, durante las elecciones de 2006 y 2012, los migrantes votaron en menor proporción a favor del PRI. En este primer año, la votación registrada fue la siguiente: Felipe Calderón, del PAN, obtuvo 58.29% de los sufragios; Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (PRD, Partido del Trabajo y Convergencia), 34%; y Roberto Madrazo, 4.17% (la votación a nivel nacional fue de 35.89% para Calderón, 35.33% para López Obrador y 22.3% para Madrazo).

De igual forma, en 2012, cuando gobernaba el PAN, se recibieron 59 mil 115 votos con 17 mil 169 votos a favor de la candidata Josefina Vázquez Mota; 6 mil 359 votos a favor de Enrique Peña Nieto; 15 mil 878 votos a favor de Andrés Manuel López Obrador y 829 votos a favor de Gabriel Quadri de la Torre, en tanto que 75 votos fueron a favor de candidatos no registrados y 4040 votos nulos.

La reforma electoral de 2014 introdujo cambios relevantes al voto de los mexicanos en el exterior. Ahora pueden sufragar no solamente para presidente de la República, sino también por senadores, y si la constitución local de su estado lo contempla, también por gobernador o jefe de gobierno (actualmente en diecisiete entidades federativas).

En la elección de 2018, cambió el voto de los paisanos o ciudadanos residentes en el extranjero. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la alianza PT-Morena-Encuentro Social, acaparó las preferencias electorales, con 69.86% correspondiente a 63 mil 863 votos; Ricardo Anaya, del PAN-PRD-MC, tuvo 24.75% de los votos, correspondiente a 26 mil 344 votos, mientras que el PRI-PVEM-NA obtuvo 4.28% con 4 mil 613 votos. Al final quedó el independiente Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, con 1.90% de votos, que se traducen en mil 868 votos; asimismo, hubo 269 votos de candidaturas no registradas y mil 513 votos nulos. Es importante destacar que el total de votos fue de 98 mil 470, por lo cual en las próximas elecciones de 2021 podría incrementarse el número de sufragios desde el exterior,

como una tendencia reivindicadora de las causas sociales y de la representación política a favor de la democracia.

El envío de remesas familiares a México en el primer semestre de 2019, alcanzó un total de 16 mil 845 millones de dólares, la cifra más alta para este periodo desde que el Banco de México (Banxico) lleva ese registro en 1995.

Si bien es cierto que existe un amplio debate sobre los derechos de los migrantes, que en su mayoría abandonaron el país en busca de mayores oportunidades en Estados Unidos, también existe actualmente un fenómeno mundial de migración y cambios en la configuración de los electores que están fuera del país, pero que inciden directamente en las acciones de gobierno. Es lo que sucede con los migrantes de nuestro país en el exterior, la gran mayoría tiene un vínculo sólido con México porque sus familiares están siendo beneficiarios de las remesas que reciben.

Algunos de los retos pendientes que pueden señalarse tienen que ver con la logística para el desarrollo de las próximas elecciones; es decir, se requiere contar con mayores posibilidades para que los migrantes voten. El modelo que se ha utilizado en las anteriores elecciones, por los números, no es el modelo que favorece la participación, porque el proceso implica muchos pasos. En principio, requiere el registro y, posteriormente, la manifestación de querer votar. Esto resulta complicado por el procedimiento y los mecanismos de control estipulados en contra del derecho a los derechos humanos y políticos de los migrantes.

Bajo este planteamiento, los migrantes tienen un papel crucial en el proceso democrático que se emprende en nuestro país y que exige también el reconocimiento de los derechos humanos y políticos, porque las remesas que llegan a nuestro país contribuyen de manera sustancial al desarrollo de las comunidades, otorgando derechos por su contribución a su país de origen.

Del voto chilango al voto a otras experiencias de votos desde el exterior

En la Ciudad de México se inició en las elecciones de 2012 un proceso para invitar a los ciudadanos nacidos en la capital del país a votar por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y considerando que en Estados Unidos existe muchos paisanos que han migrado para buscar mejores condiciones de vida. Este proceso, que tenía como objetivo incidir en la representación política, se denominó “El voto chilango”. En estas elecciones se recibieron 7,911 sufragios de personas originarias de la capital, residentes

en el exterior. De éstos, 5,276 fueron por correo postal y 2,639 vía internet.

En principio se había aprobado el ejercicio del voto por la vía postal y electrónica, por internet. Sin embargo, el 8 de diciembre de 2011, el Tribunal Electoral del Distrito Federal decidió por mayoría revocar la modalidad electrónica por internet tras una impugnación del PRI, PVEM y el PT, así como otra impugnación del PAN. Se argumentaba que no se ofrecían las medidas de seguridad necesarias para proteger las condiciones de libertad, secrecía y emisión directa del sufragio de los nacidos en la Ciudad de México. Después de otra impugnación, se resolvió que sí podían votar de manera electrónica en las elecciones de 2012, pero para las elecciones de 2018 esto no fue posible.

Al parecer, fue una buena experiencia que, sin duda, pudo incidir en las políticas de la capital, donde al parecer los intereses de los distintos partidos políticos echaron atrás esta iniciativa. En las elecciones de 2018, se incrementó el número de “chilangos”, como se denomina a los ciudadanos de la Ciudad de México, a 28,670, lo que llevó a pensar en la representación extraterritorial con la creación del “diputado chilango”. De los “chilangos” que ejercieron su derecho al voto para elegir al Jefe o Jefa de Gobierno desde 106 países en la pasada elección, 22.13% lo hizo por el PAN (4,612 votos), 10.83% por el PRI (2,257 sufragios), 2.36% por el PRD (492 votos), 2.77% por el PVEM (578 sufragios) y 44.97% por Morena (9,373 votos desde el extranjero), el resto fueron votos para otros partidos políticos y/o coaliciones.

Podemos resumir que durante el pasado proceso electoral de 2017-2018, se registraron 28,616 “chilangos” para votar desde el extranjero y se recibieron 20,855 votos por la vía postal para la elección de la Jefatura de Gobierno. Con la Reforma Electoral de 2014, mediante la cual se conformó el actual Sistema Nacional de Elecciones, se contemplaron nuevos requisitos legales para la implementación del voto electrónico, lo que impidió—por razones de tiempo que la ley contempla— que en la pasada elección los chilangos pudieran votar por internet desde el extranjero (véase Monroy, 2019).

Además, se había contemplado contar con un diputado chilango desde el extranjero, es decir, una representación extraterritorial, pero al final la Cámara de Diputados local votó en contra de esta prerrogativa ya aprobada en la Constitución de la Ciudad de México desde 2018. Sin duda, lo anterior fue un retroceso para algunos impulsores del voto transterritorial. Actualmente, sólo existe una diputada

del distrito de Jalisco en la Cámara de Diputados a nivel federal, María Libier González, del Partido Movimiento Ciudadano, que impulsa las iniciativas a favor de los migrantes, así como una diputada migrante en Zacatecas, Lizbeth Márquez Álvarez, del PRI.

La importancia de los votos en el extranjero

La diáspora mexicana, constituida por los ciudadanos en el exterior, establecidos principalmente en varios estados de Estados Unidos, puede ser un voto que marque la diferencia en las próximas elecciones presidenciales de 2021 para la renovación de la Cámara de Diputados y de las elecciones presidenciales de 2024. Como ejemplo de la incidencia que tienen los migrantes, podemos señalar algunos casos.

En 2006, los italianos eligieron entre Romano Prodi y Silvio Berlusconi; los primeros resultados arrojaron un empate técnico entre los dos candidatos a la primera magistratura. Al día siguiente, llegaron los votos de los emigrados italianos y Romano Prodi ganó esas elecciones con 25,000 votos aportados por los italianos residentes en el exterior. Prodi obtuvo 49.81% y Berlusconi 49.74%; el voto en el exterior hizo la diferencia (Emmerich, 2012: 20).

Varios países permiten el voto de sus compatriotas desde el exterior, sólo imponen como restricción el tiempo que llevan fuera; la temporalidad va de 19 años (Guinea) a seis meses (Senegal). Alemania establece que después de 10 años en el exterior, sus emigrantes ya no pueden ejercer el sufragio a distancia; Australia, después de 6 años; Canadá, 5 años; Nueva Zelanda, 3 años; y Reino Unido, 15 años. En el caso de México, todavía no se legisla al respecto (Espinoza, 2013: 19).

En Perú, el voto de los migrantes es determinante en las elecciones porque tiene una organización política con fuerte repercusión. En las elecciones de 2006, pudieron incidir en el *ballotaje* o segunda vuelta electoral porque los peruanos en el exterior apoyaron fuertemente a la candidata Lourdes Flores con su partido Unidad Nacional, que logró colocarse como una propuesta alternativa al candidato oficial Alan García, quien se reeligió para su segundo periodo no consecutivo (Castillo, 2016: 44).

Para el caso de Colombia, los ciudadanos que emigran a otros países pueden participar en las elecciones desde 1961. Podemos decir que se garantiza su derecho de elegir al presidente de la República, pero también tienen muchos obstáculos y limitaciones. González (2010) sostiene que esta prerrogativa se utilizó como un mecanismo para dar

certeza legal y legitimidad a las elecciones, toda vez que, en la década de los cincuenta, muchos colombianos emigraron a Venezuela como una forma de escapar de la violencia y la guerrilla.

En el caso de Colombia, se buscó motivar la participación. Como parte de un paquete de reformas legales aprobado en 2011, y con el propósito de que los electores en el extranjero tengan mayores facilidades para la emisión del voto, se adoptó una norma que dispone que las mesas de votación instaladas en el exterior operen a lo largo de una semana, con la intención de ganar votantes.

Este país convulsionado por la guerrilla y el narcotráfico tuvo una modificación en cuanto a la posibilidad de elegir a los senadores desde el exterior. En 1991, se aprobó esta nueva normatividad que les permitía a los colombianos ejercer su derecho al voto. Durante las elecciones de 2018 en Colombia, los aproximadamente 700 mil colombianos fuera de su país pudieron ejercer el voto en sus consulados.

Para el caso de Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008, conocida nacionalmente como la Constitución de Montecristi por el lugar donde se realizó, dio luz verde para que pudieran participar en la política las minorías y los ciudadanos que están fuera de sus hogares, ya sea por trabajo o por migración (Ramírez, 2018). Durante el gobierno de Rafael Correa, que gobernó de 2007-2017, se otorgó un mayor interés al voto de los ecuatorianos fuera de su país, porque la gran mayoría aporta remesas y continúa con un vínculo directo con sus familiares. Correa ocupó este vínculo para llamarlos a participar en las elecciones y ser considerados como ciudadanos con derechos; así, mediante discursos públicos, impulsó el desarrollo de estrategias para ganar su simpatía.

En Costa Rica, se implementó el voto de sus ciudadanos desde el extranjero desde 2014; quienes están fuera de su hogar pueden votar en las embajadas y consulados respectivos, pero es necesario que se empadronen desde antes. Salgado (2018) explica que este sistema tiene un problema de abstencionismo, ya que los ciudadanos no toman las provisiones para votar desde el extranjero, porque además están ocupados en otros problemas o son apáticos.

En ese sentido, Alvarado (2013) sostiene que el voto de los costarricenses también se ocupa en los referéndums, donde pueden votar para ejercer su derecho en la toma de decisiones, aun cuando estén fuera del país, como una reivindicación de la representación extraterritorial. Empero, aunque se ha tratado de dar facilidades a los ciudadanos para participar desde el exterior, son pocos los que logran participar porque existen varios retos para ampliar la

democracia a este grupo etario: en principio, está el empadronamiento porque deben presentar sus documentos en los 54 consulados existentes y acreditar su nacionalidad.

En Nicaragua, la legislación vigente (promulgada en el 2000) prevé la posibilidad, como en su oportunidad lo hiciera la legislación de 1995, de que los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera del país o residan en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales y legislativas, e incluso delinea una modalidad de voto presencial (Navarro, 2016: 44).

De igual forma, en Yugoslavia, durante las elecciones de 1995, se presentó un acontecimiento que puso a discusión el voto en el extranjero, porque se produjo un efecto de disonancia en las preferencias políticas. Los ciudadanos yugoslavos votaron por un candidato en especial, mientras que los ciudadanos en el exterior votaron por otro, mayoritariamente.

En España, el derecho al voto desde el exterior fue consagrado desde 1905, pero con la dictadura de Francisco Franco este derecho fue olvidado y fue hasta la muerte del general Franco y las primeras elecciones democráticas —en casi 40 años— de 1977, que se invitó a la participación masiva de ciudadanos. En este país existe también el antecedente de participación electoral desde el extranjero, cuando en 1976 el presidente Adolfo Suárez garantizó el derecho por igual a todos los españoles de participar en el referéndum para la reforma política (Santibáñez, 2016: 27).

Empero, al igual que en México, era muy complicado para los españoles fuera de su país poder ejercer este derecho. La legislación de 1976 hacía prácticamente imposible votar desde el exterior, derivado de la complejidad en los trámites administrativos y de la falta de un censo de residentes en el extranjero. Fue en 1985 cuando, a través de la Ley Orgánica 5/1985, se establecieron las reglas para la emisión del voto desde el extranjero, instaurando el sistema de cómputo, que se realizaría días después de la jornada comicial.

Desde 2011, los residentes en el exterior de España tienen que “rogar” el voto, en virtud de la reforma electoral que impulsaron el PP, PSOE, CiU y PNV. Una iniciativa promovida con la intención de acabar con los casos de fraude en el voto emigrante que se venían produciendo en años anteriores. Sin embargo, esto ha originado una caída drástica en la participación, que ha llevado a las protestas de muchos emigrantes. Se le denomina *voto rogado* porque es una modalidad de sufragio en la que el elector potencial se ve obligado a “rogar” que le sea concedido. España tiene 2 millones de votantes desde el exterior, lo que implica

una fuerte movilización, pero también un fuerte riesgo para que los que están fuera del país puedan eventualmente determinar los destinos de su democracia. Es por ello que existen todavía muchos impedimentos para participar, al igual que en México.

Para poder ejercer su derecho al voto, lo primero que deben comprobar los españoles residentes en el extranjero es si están inscritos en el censo como residentes temporales o ausentes (CERA), y reclamar al Consultado correspondiente si no se diese el caso. Esta es la primera dificultad con la que se encuentran muchos electores, debido a la antelación que requiere y que, a menudo, las reclamaciones vienen una vez finalizado el plazo.

Para las elecciones en España en 2019, fueron pocos los que solicitaron participar. Desde Francia, hubo 34 mil 378 solicitudes; desde Alemania, 26 mil 988; y desde Reino Unido, 25 mil 840. En número de votantes desde el exterior, les siguen, a gran distancia, dos países con un buen número de residentes españoles: Argentina con 17 mil 809 peticiones y Estados Unidos, que representa a 17 mil 494 (Abellán, 2019). Se espera que, con respecto al “voto rogado”, exista una rectificación, porque ha decaído drásticamente el número de votantes debido a la burocratización del voto; la participación se derrumbó y pasó de 31% en 2008 a 4.9% en 2011. En las elecciones de 2016, sólo pudo votar 6.3% del censo exterior, y para 2019 para las elecciones generales, fue baja la participación.

En las generales del 28 de abril de 2019, la tasa de participación de los residentes permanentes en el extranjero fue de 5.6%, 13 veces inferior a la de los domiciliados en España. Casi dos millones de expatriados no votaron debido a la burocracia en las boletas (Lema, 2019). Cabría realizar igual que en México un voto electrónico, pero pesan sobre este sistema muchas dudas de fraude electoral.

Volviendo al caso de México, mientras está a discusión otorgar más facilidades en el voto extraterritorial para ampliar la posibilidad de contar con representantes extraterritoriales, se han propuesto acciones afirmativas para garantizar la incidencia de los mexicanos en el exterior, que envían remesas y constituyen un vínculo inalienable. La idea es avanzar en la acción afirmativa de incluir en los comicios de 2021 en México a representantes de la comunidad migrante en las diputaciones plurinominales; empero, este hecho está sujeto al aval de los partidos políticos. Al final, la representación política está en manos de las organizaciones partidistas que deberán aceptar esta sugerencia o propuesta, para incorporar a los migrantes en sus boletas electorales.

Debate sobre la calidad del voto de los mexicanos en el extranjero

Como se ha descrito, en la mayoría de los países de América Latina existe una fuerte preocupación por hacer valer el derecho de los ciudadanos en el extranjero por votar e incluso ser votados. No obstante, existe también una amplia discusión al respecto porque muchos teóricos se niegan a aceptar que los ciudadanos fuera del país puedan incidir en la toma de decisiones o, en su defecto, en la elección de los gobernantes. La noción de ciudadanía es la que se encuentra a discusión porque en democracias avanzadas como Canadá, Australia y Gran Bretaña, los ciudadanos que emigran pierden su derecho a elegir a sus representantes, ya que al estar fuera del país se considera que no existe una vocación democrática en su participación. Sin embargo, autores como Bauböck, (2005), Collyer y Vathi (2007) y otros, consideran que no es importante el espacio territorial desde donde se vote, porque lo importante es garantizar el proceso democrático, donde se impone también el criterio nacionalista que implica que los mexicanos que están fuera de México lo hacen por buscar mejores condiciones de vida, empleo u otros satisfactores, y no se les puede privar de sus derechos políticos.

En este sentido, es interesante plantear la discusión informada para advertir que pueden ser los votantes desde el exterior los que logren modificar las tendencias electorales en las elecciones de 2021, si se aprueba un mecanismo más fácil para votar; porque usualmente, al igual que en otros países, se han impuesto muchos obstáculos y limitaciones. Además, existe un contrasentido en el voto de los mexicanos en el exterior, porque las leyes impiden que se haga campaña en otros países, lo cual resulta paradójico si lo que se busca es promover mayor participación en las próximas elecciones.

Puntos concluyentes

Los ciudadanos que se encuentran fuera de sus hogares actualmente pueden ejercer su derecho al voto, después de sortear múltiples obstáculos y cumplir con la burocracia que impone el sistema electoral mexicano. Como hemos descrito, existen pocos incentivos para votar, debido al gran número de requisitos que deben cubrir, pero además porque históricamente no ha importado este voto transnacional.

Empero, para las elecciones de 2021, cuando el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) analice la importancia que tienen los más de 10 millones de votos posibles, podría impulsar reformas y motivar el ejercicio del voto por medios electrónicos para incentivar la participación por vía remota. Sin embargo, está latente la discusión sobre los derechos de los paisanos que viven de manera permanente en Estados Unidos; muchos envían remesas y por ello tienen un vínculo cercano con sus familiares y el interés por la política local. No obstante, también está la crítica de los nacionalistas, quienes consideran que los votos extraterritoriales no son legítimos, toda vez que los migrantes o ciudadanos fuera de su país podrían elegir a sus representantes, cuando en realidad nunca serán gobernados por ello.

He ahí un fuerte dilema que habrá que discutir antes de autorizar el voto electrónico que se encuentra en manos de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y que, debido a la contingencia del Covid-19, se ha quedado suspendido hasta que puedan reiniciarse las labores, lo que pudiera ser en el mes de septiembre de 2020. Al cierre de este trabajo de investigación, todavía no se autorizaba el voto a través de medios electrónicos para los mexicanos en el extranjero.

Así, el voto electrónico o voto por internet sigue siendo uno de los temas a discusión. Estonia, un país de Europa, instrumentó este mecanismo desde 2005, posterior a su independencia en 1991, porque formaba parte de la Ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En Estonia es muy fácil votar: el ciudadano tiene que haberse registrado anteriormente como votante y a partir de ahí contar con una computadora o teléfono móvil conectado a internet, aunque también puede votar en la boleta electoral. El sistema *i-voting* es uno de los más avanzados y casi 50% se realiza mediante este mecanismo sin problemas hasta ahora. En 2019, se contabilizaron en las elecciones de Estonia 250 mil votos; además, los *cibervotos* pueden hacerse desde cualquier lugar del mundo porque hay estonios en otros países que ejercen su derecho desde un teléfono móvil, sólo con bajar la aplicación (Domínguez, 2019).

Como puede imaginarse, el obstáculo está en la percepción ciudadana que ha vivido con múltiples casos de fraude electoral; asimismo, por la vía del voto electrónico se podría poner en riesgo la credibilidad del instituto electoral. Esperemos, por tanto, a saber qué sucede en las elecciones de 2021, si los votos desde el exterior inciden o no, como lo hemos planteado.

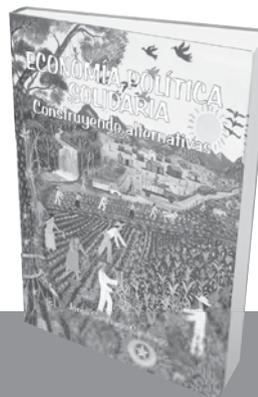
Referencias

- Abellán, L. (2019). "Sólo un 10% de los españoles en el exterior solicita votar el 10-N". *El País*, 29 de octubre de 2019. Recuperado de <https://elpais.com/politica/2019/10/28/actualidad/1572267635_133982.html>.
- Alvarado Quesada, P. (2013). "Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional". *Revista Derecho Electoral*, (16), julio-diciembre de 2013.
- Bauböck, R. (2005). "Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership". *Political Science and Politics*, 38(4), 683-687.
- Castillo, K. (2016). "¿Por qué no la circunscripción de peruanos migrantes?". *Ciencia Política*, 11(22), 45-65.
- Collyer, M. y Vathi, Z. (2007). "Patterns of Extra-territorial Voting". Working Paper T22, Sussex Centre for Migration Research, octubre.
- Domínguez Cebrián, B. (2019). "I-voting, orgullo estonio". *Este País*, 3 de marzo. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2019/03/02/actualidad/1551536981_504778.html>.
- Emmerich, N. (2012). "El sufragio transnacional en el mundo. Un voto hace la diferencia". *Más Poder Local*, (X), 20.
- Espinoza Valle, V. A. (2013). *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*. Cuadernos de Divulgación Científica Electoral, número 16. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Guerrero Monroy, A. (2019). "Voto chilango y democracia en la Ciudad de México". Recuperado de <<https://gluc.mx/opinion/voto-chilango-y-democracia-en-la-ciudad-de-mexico>> (consultado el 3 de mayo de 2020).
- González, O. (2010). "El voto de los colombianos en el exterior: elecciones entre disfuncionamientos y rebusque". *Ciencia Política*, (9), enero-junio.
- Lema, M. (2019). "La burocracia frustra el voto de los residentes en el extranjero". *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/politica/2019/11/09/actualidad/1573326362_103978.html>.
- Murayama, C. (2019). *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Navarro Fierro, C. (2016). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Ramírez Gallegos, J. P. (2018). *Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero, foro internacional*, vol. LVIII, 4 (234), octubre-diciembre.
- Salgado Retana, E. (2018). "El voto costarricense en el extranjero y la participación del cuerpo consular". *Revista Derecho Electoral*, (26). México.
- Santibáñez Suárez, L. M. (2016). *Participación política de las comunidades migrantes. La experiencia de Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- Valverde Loya, M. Á. (2018). "El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas". *Norteamérica*, 13(1), 195-214. <<https://dx.doi.org/10.20999/nam.2018.a009>>.

Novedad Ediciones Eón:

**Economía
política solidaria.
Construyendo alternativas**

Jorge Santiago Santiago



Thousand
Currents



**ROMPER CON LA PALABRA.
VIOLENCIA Y GÉNERO EN LA OBRA
DE ESCRITORAS MEXICANAS CONTEMPORÁNEAS**

**Adriana Pacheco Roldán
(Coordinadora)**



**De venta en Ediciones Eón: Av. México coyoacán
421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez,
Tel. 5604-1204 y en www.edicioneseon.com.mx
• www.amazon.com**

La reelección de diputados del Congreso de Guerrero, 1935-2015

Oscar Basave Hernández*

Este ensayo busca identificar el porcentaje de la reelección de legisladores en el Congreso de Guerrero durante el periodo en que se prohibió de manera inmediata (1935-2015), para diagnosticar su contribución en la profesionalización legislativa. Se identificaron los nombres de quienes ocuparon más de una vez un escaño, las legislaturas en que estuvieron, las rutas que siguieron para volver al cargo, con el objetivo de conocer la acumulación de experiencia de legisladores en el estado. El porcentaje de reelección es muy bajo, por consecuencia, la profesionalización parlamentaria también lo es. Esta investigación se realizó en el contexto de la aprobación de la reelección de parlamentarios, que prácticamente se aplicará a partir de las elecciones de 2021.

Introducción

Durante más de 80 años, la reelección consecutiva de diputados, locales y federales, así como de senadores y alcaldes, estuvo prohibida; no obstante, salvando las restricciones legales, hubo quienes pudieron ocupar un escaño en más de una ocasión. Este trabajo busca conocer el número de legisladores que lo hicieron en el estado de Guerrero.

Entre las razones que se argüían para aprobar la reelección consecutiva de los legisladores en 2014, estaba la profesionalización parlamentaria y el sometimiento a la rendición de

cuentas, presentándose de nuevo al escrutinio de los votos.

Dado que la reelección no podía darse de manera inmediata, los políticos ocupaban otros cargos, algunos de índole federal, como diputados federales o senadores, y otros de carácter local, como alcaldes o miembros de cabildos, y así se armaba lo que se consideran rutas de regreso a la curul.

El tema de la reelección consecutiva comenzó a debatirse ampliamente, sobre todo en la última década, en la medida en que el Poder Legislativo, federal y locales, emergió como actor político ya no sometido al Poder Ejecutivo, conforme se daban las alternancias y la correlación de las fuerzas partidistas cambiaba, luego de que diputados opositores al PRI fueron ocupando curules en las cámaras. Con ello, se señalaba que la restricción de reelegirse limitaba la acumulación de experiencia y la rendición de cuentas.

La reelección se aprobó en 2014 y se aplicará por primera ocasión entre quienes salgan de las legislaturas que están en función.

Uno de los pocos trabajos de investigación en torno a la tasa de reelección es el de Emma Campos (2003), que trata precisamente del número y la forma en que se reeligieron legisladores, y que tiene como objetivo conocer en qué condiciones se daba la acumulación de experiencias legislativas y la profesionalización de los legisladores. Éste era uno de los argumentos en favor de la reelección consecutiva, el otro es la rendición de cuentas; pero si los congresistas podían ocupar el cargo de nuevo en un tiempo en un periodo mediano, ¿entonces cuál es el problema? Lo era la imposibilidad de generar una continuidad en el ejercicio porque no repetían y el tiempo para volver a la curul era indeterminado, y la vía de

* Profesor-investigador de la Escuela Superior de Sociología de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Doctor en Ciencias Sociales, maestro en Estudios Socioterritoriales, licenciado en Sociología y en Ciencias de la Comunicación.

regreso también podía ser diferente, por mayoría relativa o por representación proporcional.

Esta investigación es un vistazo local, se refiere al porcentaje de reelección legislativa en Guerrero; el número y las formas en que se dio abarca un periodo de tiempo mayor, hasta la XLI Legislatura (2015-2018), que sería la última que funcionó con la antigua normatividad. El problema por estudiar es la tasa de reelección legislativa, cómo y quiénes se reeligieron, y si la reelección contribuyó o no en la profesionalización y acumulación de experiencia de los diputados o de las legislaturas.

Pero la reelección también significa que el congresista se presenta de nuevo al escrutinio del electorado que lo votó a favor la primera ocasión; pero la selección de candidatos, al igual que los procedimientos electorales, ha cambiado, lo que significa que estas fórmulas remiten a responder las preguntas que plantea Giovanni Sartori (1992: 242) en torno a qué sanción teme el parlamentario: ¿al partido, al electorado o a los grupos de apoyo?

Los estudios de un actor emergente

Los estudios sobre el Poder Legislativo en México se inician de manera relativamente reciente a partir de la democratización del país, con la pérdida de la hegemonía del PRI, en especial de la mayoría en el Congreso de la Unión en 1997, y posteriormente en las entidades subnacionales, porque como contrapeso las cámaras locales adquirieron protagonismo y relevancia.

Hasta esa fecha, las legislaturas mexicanas, tanto federales como locales, no ejercieron de manera completa sus facultades constitucionales ni fungieron de contrapeso al Poder Ejecutivo; eso ocurrió hasta que se rompió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los grupos parlamentarios opositores adquirieron mayor presencia, hasta establecerse gobiernos divididos, lo que refiere a la condición en que el Ejecutivo no cuenta con el apoyo mayoritario de su partido en el parlamento.

En estos nuevos escenarios, las legislaturas experimentaron un cambio institucional para dar paso a la constitución pluripartidista para la integración y asignación de los órganos y comisiones legislativas, para lo cual se va a requerir la experiencia y profesionalización parlamentaria. En este sentido giró la mayor parte de los trabajos de investigación en torno a los Congresos, ya sea el federal o las entidades subnacionales, además de que también se agrega como un elemento del debate el desempeño de los legisladores y las

legislaturas, las modificaciones en la relación entre Ejecutivo y el Legislativo, entre otras.

Entre los textos publicados en este tenor se encuentran el coordinado por Fernando Dworak (2003) —que incluye el trabajo de Emma Campos—, el de Mercedes García Montero (2017), Gabino Solano (2011, 2014), Solano y Margarita Jiménez Badillo (2017), Laura Valencia Escamilla (2016), Mónica Montaña Reyes y Fernando Patrón Sánchez (2017), así como los informes legislativos del Instituto Mexicano para la Competitividad (2017, 2018, 2019); los trabajos consideran las atribuciones que retoman las legislaturas, la evaluación del trabajo legislativo y el perfil de los legisladores. Mención aparte merece un trabajo de investigación periodística realizado por David Esteban Rodríguez (2015), en el que hace un recuento de quienes se han reelegido, así como los años en que han pasado por algunas de las curules federales.

Los trabajos son una muestra del interés que comenzó a darse en los parlamentos mexicanos, tanto a nivel federal como en lo subnacional, de un actor sumiso y en la opacidad, y del cual de pronto las luces comenzaron a dar cuenta de su trabajo, trayectoria, funciones y evaluación de las mismas.

En esta abundancia de trabajos de investigación en torno al Poder Legislativo, se seguía generando información y datos en torno a la necesidad de aprobar la reelección consecutiva, como ocurrió en 2014 con la reforma a los artículos constitucionales 59, 115 y 116 (Unión, 2017; Guerrero, 2017), que señalan, respectivamente, que los senadores podrán ser reelectos hasta por dos periodos; los diputados federales hasta por cuatro; los integrantes de los ayuntamientos para un periodo adicional, mientras que los diputados locales podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos; todos los cargos de manera consecutiva y quedaron fuera de la posibilidad de reelegirse los gobernadores y el presidente de la República.

A favor de la reelección se esgrimían la mayor parte de los estudios que la señalaban como un principio democrático que permitía el desarrollo de carreras parlamentarias, así como la continuidad especializada en las tareas y el desempeño, lo que los hace presentarse de nuevo como aspirantes a continuar en el cargo y someterse al escrutinio público de su trabajo, como parte de la rendición de cuentas, porque busca mejorar la relación entre el legislador y sus votantes, y por esto mismo la reelección no se considera un privilegio del aspirante a la reelección, sino un derecho del ciudadano a premiarlo con la ratificación o sancionarlo con su voto.

La reforma electoral de 1933 prohibió la reelección en lo absoluto del presidente de la República y gobernadores, y de manera consecutiva para senadores, diputados federales, legisladores locales y presidentes municipales, quienes sí podían regresar al cargo después de un periodo.

El objetivo de la prohibición, citan Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera (2014: 193), era evitar el *continuismo* y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso federal, los gobiernos de los estados y las legislaturas locales; esto permitiría intensificar la circulación de las élites, pero sobre todo consolidar el poder del Partido Nacional Revolucionario (PNR, antecedente del PRI) a escala nacional, lo cual implicaba reducir los poderes e influencia de los caciques locales; desplazar, desde el centro, los poderes en la periferia. No obstante, señalan Ugalde y Rivera (2014:191-193), hubo tres intentos de retirarla, en 1964, 2004 y en 2011. Sin embargo, a pesar de la restricción, se reeligieron más de una vez en la Cámara de Diputados federales y de Senadores, aunque en un porcentaje mínimo de 13.3%, de acuerdo con el estudio de Emma Campos Vargas (2003).

Selección y elección de diputados

La postulación de quienes serán diputados correspondía exclusivamente a los partidos políticos hasta la reforma del 2014; después de ello, se aprobaron las candidaturas independientes. Así que, considerando esto, para llegar a ocupar un escaño existen dos filtros: uno cuando los partidos políticos establecen las candidaturas a través de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y los aspirantes independientes logran que se aprueben sus candidaturas; el segundo filtro es cuando los ciudadanos acuden a sufragar.

Durante muchos años, la composición de los congresos tanto federal como los estatales era de una mayoría de postulados por el Partido Revolucionario Institucional y sus antecedentes, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM), mientras que el resto tenían prácticamente unos cuantos diputados de partido, como se denominó a los que llegaban por la vía de representación proporcional. Esta tendencia se comenzó a diluir a partir de 1997, cuando la competitividad electoral aumentó y los partidos opositores al PRI comenzaron a ganar distritos electorales; éstos, unidos a los que arribaron por la vía plurinominal, disminuyeron la predominancia priista.

En la competitividad electoral influyeron las reformas realizadas para cada proceso federal, mismas que después se replicaron a nivel subnacional. Antes de ello, el resto de los partidos no tenía muchas posibilidades de ganar distritos frente a un sistema de partido hegemónico, donde no se permitía la competencia por el poder y donde, aunque existieran otros partidos, no ocurría la alternancia, refiere Giovanni Sartori (2009: 82).

La selección de quienes serían postulados por el PRI era una de las atribuciones del presidente de la República en turno quien, como apunta Daniel Cosío Villegas (1992: 29), era el jefe del partido y del gobierno y, como tal, decidía las trayectorias políticas, lo que garantizaba la sumisión de los electos porque su lealtad les permitía ser considerados para otros cargos terminando su periodo, por lo que su futuro no dependía de los ciudadanos de sus distritos, sino del favor de los dirigentes del partido y del Ejecutivo.

Esta relación de subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo permitió que los cabildos de empresarios y grupos organizados ocurriera en Los Pinos, así como que la elaboración de dictámenes de leyes y presupuesto se redactaran en las oficinas del gobierno federal y no en las comisiones del Congreso, señala Luis Carlos Ugalde (2011).

Esto cambió en 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara. Era la primera ocasión que una parte de los diputados no debía el cargo al presidente de la República ni a los gobernadores, sino a los electores, en una nueva condición de competitividad electoral; ahora los legisladores se incorporaban no solamente por la vía de la representación proporcional, sino por votos, situación que los colocó en un nuevo escenario de responsabilidad ante el electorado.

De tal forma que se comenzaba a perfilar la respuesta a la pregunta que plantea Sartori (1992: 242): ¿cuál era la sanción más temida de los legisladores, la del electorado, la del aparato del partido o la de terceros grupos de apoyo? Hasta 1997, los parlamentarios mexicanos en su mayoría debían el cargo al presidente o a los gobernadores, porque su postulación prácticamente garantizaba el triunfo, de tal forma que la sanción más temida era al aparato del partido o al líder *de facto* de éste, es decir, al Ejecutivo.

A partir de la segunda mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, los presidentes ya no tuvieron mayoría, lo que llevó a un cambio en las relaciones entre los dos poderes Ejecutivo y Legislativo, de la sumisión a la paridad, constituyéndose en un contrapeso; a raíz de ello, también se comenzó a hablar de gobiernos no unificados, donde los partidos de los gobernadores no disponen de mayoría

legislativa, por lo que los congresos con la oposición dominante se convierten en actores y tomadores de decisiones, y por eso las direcciones de las comisiones parlamentarias toman relevancia.

En la transición política mexicana que terminó con el partido hegemónico tuvieron mucha importancia los votos a favor de la oposición al PRI, tanto del PRD como del PAN, pero también con los cambios en la organización, recepción y cómputo de los sufragios.

El proceso electoral es un procedimiento institucionalizado para seleccionar representantes, parlamentarios y ejecutivos, y en los sistemas mayoritarios ocurre con una sola vuelta, como es el caso mexicano: gana el candidato que en el colegio uninominal obtiene la mayoría *relativa* de los votos emitidos (Pasquino, 2011: 134-136).

Pero el sistema electoral, el Estado mexicano posrevolucionario, generó desconfianza durante años en los resultados de los comicios por un elaborado esquema de rutinas con nombres picarescos para garantizar el triunfo del partido hegemónico. Estos procedimientos consideraban el incremento de sufragios a favor con la manipulación de la lista nominal con electores *fantasmas* y electores *rasurados*. Los primeros no existían pero aparecían en la lista nominal y los segundos existían pero no aparecían y, por tanto, no podían votar. El *ratón loco* consistía en cambiar el lugar de instalación de las casillas electorales, la *urna embarazada* era el relleno de urnas por parte de los funcionarios; otro mecanismo era restar votos a la oposición mediante la anulación de votos, robo de urnas, presiones a los electores o adulteración de paquetes electorales (Molinar Horcasitas, 1991: 8-9; Woldenberg, 2012).

A estas actividades se añadía el carácter clientelista del sistema político mexicano con los sectores del PRI, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para quienes laboraban como obreros o en un amplio abanico de actividades; la Confederación Nacional Campesina (CNC), desde donde se gestionaban los apoyos al campo para actividades agropecuarias; la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), a la que se integraba a los que fungían como burócratas de los tres niveles de gobierno, así como a los agremiados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Todos estos sectores gremiales tenían control del voto corporativo, pero también destinado un número de curules para sus líderes, también sometidos a las decisiones del Ejecutivo, lo cual les valía permanecer en el liderazgo.

El órgano encargado de organizar los comicios era el Colegio Federal Electoral (CFE), presidido por el secretario

de Gobernación. Los diputados agrupados en un colegio electoral calificaban su propia elección, la de los senadores y la de presidente; no había ningún tribunal para procesar denuncias, y si algún partido no estaba de acuerdo con una resolución del CFE, tenía que presentar la queja ante el mismo organismo: la CFE (Woldenberg, 2012: 19).

Este esquema se repetía en los estados, donde el secretario de Gobierno tenía la facultad de nombrar al presidente y secretario de los consejos locales y los comités distritales, y los presidentes de éstos tenían la potestad de nombrar a presidentes y secretarios de todas y cada una de las mesas directivas de casillas (Woldenberg, 2012: 32).

A pesar de ello, a principios de los ochenta la oposición, los partidos Comunista de México, Acción Nacional y el Popular Socialista, ganaron algunos municipios (Woldenberg, 2012: 23). En 1988, el triunfo de Carlos Salinas de Gortari fue cuestionado y metió por primera vez en crisis al sistema político mexicano.

En 1990, una reforma electoral origina el Instituto Federal Electoral, al que se incorporan consejeros ciudadanos, magistrados y abogados propuestos por el presidente de la República, aunque el organismo electoral todavía se hallaba bajo la influencia de la Presidencia de la República a través del secretario de Gobernación. Dos aspectos son relevantes en esta reforma: el Registro Federal Electoral y la credencial electoral con fotografía, la actualización y depuración del padrón. Estos mecanismos atacaban dos formas de fraude, el *rasuramiento* del padrón y la aparición de *electores fantasmas*. Además de los cambios en la integración de las mesas directivas de casilla, a las cuales se incorporaron ciudadanos designados mediante sorteo, en este espacio de recepción del voto también se incorporaron los representantes de los partidos contendientes. También se creó el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, las cámaras de Diputados y Senadores, erigidas en el Colegio Electoral, continuarían calificando la primera la elección presidencial, así como sus respectivas elecciones.

Con las posteriores reformas de 1993-1994, se terminó la autocalificación de las elecciones por parte de los legisladores; serían el IFE y el Tribunal los encargados de darle la validez, pero no en el caso de la elección de Presidente, que todavía estaría dentro de las facultades de la Cámara de Diputados como Colegio Electoral. Así, se sustituyeron los seis consejeros magistrados por ciudadanos propuestos y aprobados por la Cámara de Diputados (Woldenberg, Salazar y Becerra, 2000; Woldenberg, 2012).

En la reforma de 1996, el secretario de Gobernación dejó de presidir el órgano electoral; los consejeros ciudadanos son los únicos con derecho a voz y voto. Esta nueva normatividad impactó en las elecciones intermedias de 1997 y 2003, dos presidenciales, 2000 y 2006, y con ella se concretó la autonomía del Instituto Federal Electoral. Este entramado legal fue el que sirvió en el contexto de la alternancia de 2000.

Con las reformas, se fue dando una transición. Mauricio Merino señala como evidencia que “hasta las elecciones de 1985, el PRI tuvo la mayoría calificada –más de 66%– en la Cámara de Diputados. En 1988, perdió esa mayoría calificada y en 1977 la mayoría absoluta” (2014: 20-21).

En cuanto los congresos locales, en 1974 el PRI tenía 97.8% de los escaños en disputa; en 1988, partidos opositores tenían 26.8%; en 1990, 31.22%; en 1995, 38.63%; en 1997, 49.45%; y en 2000 contaba con 49.6%. En ese año, el PAN controlaba 28% y el PRD 17.7% de las curules en las cámaras en los estados (Patrón Sánchez y Camacho García, 2017; Lujambio, 2013: 232).

Mientras que los gobiernos divididos comenzaron a funcionar a partir de 1989 y para 2000 sumaban 20, antes otras 15 entidades ya habían pasado por esa experiencia. Patrón y Camacho (2017: 28) refieren los gobiernos divididos y unificados que de 1998 al 2014 se han tenido en las entidades.

En este proceso, el parlamento mexicano fue adquiriendo relevancia, porque ya no eran las decisiones tomadas en el Ejecutivo las que se asumían como propias, sino que se debatían, de tal manera que las iniciativas no se aprobaban con la misma facilidad que antes. Fue entonces cuando se redescubrieron las funciones del Poder Legislativo.

Las funciones del parlamento

En teoría, los parlamentos surgen para limitar el poder del Ejecutivo; colabora con él, pero le pone un freno a sus poderes, en particular al cobro de impuestos y al gasto, porque representa a los intereses de quienes pagan los tributos que se fijan. Esta relación, de colaboración y control entre ambos poderes, explica la importancia de la tarea de los parlamentos en los regímenes democráticos (Pasquino, 2011: 196).

De acuerdo con varios autores (Valencia Escamilla, 2016; García Montero, 2017; Pasquino, 2011), las funciones clásicas continúan pero éstas se han incrementado con una otra variante.

Entre las funciones¹ están la expresiva, la cual después será redefinida como representativa, porque expresa la opinión de los ciudadanos. Otra función es la pedagógica, porque la asamblea debe modificar a la sociedad, mejorarla, enseñar a la nación lo que no sabe. La informativa, porque debe someter a la atención de la nación las ideas, las solicitudes, el debate de la legislación de los asuntos corrientes. Financiera, que trata del control de la economía, de análisis y evaluación de costos, gastos y ahorros. Éstas, además de la función legislativa, que en términos generales significa que aprueba leyes, son el producto de una actividad desarrollada conjuntamente por los gobiernos, que ejercen la iniciativa; asimismo, está la función negociadora o de reconciliación de intereses entre los diversos grupos parlamentarios que representen a los electores en un sentido amplio (Pasquino, 2011: 202- 206).

Laura Valencia (2016) apunta que las funciones encomendadas de manera clásica han pasado a un número no fijo y que las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo con los momentos y las circunstancias expuestas en los distintos contextos a los que son sometidas; refiere la representativa, que implica el vínculo entre los votantes y los integrantes del Legislativo. La agregación de intereses puede darse en diversos canales y medios de acceso, desde “la masa indisciplinada” hasta los organismos institucionales asociados a intereses articulados como el cabildeo (*lobby*), con demandas que merezcan la atención y convezan, hasta el empleo de la amenaza de violencia y el uso de ésta como medio de transmitir las exigencias (Valencia Escamilla, 2016: 153).

Se incluye en esta relación la gestión social que los legisladores y partidos utilizan para ganar la simpatía de la ciudadanía y solucionar problemas, lo cual, aunque no es una función parlamentaria, en las legislaturas mexicanas forma parte de las actividades para resolver problemas concretos. A esta función también se le conoce como “representación de personas, al estilo norteamericano”, donde los representantes actúan de acuerdo con intereses específicos (Valencia Escamilla, 2016: 154).

La función de educación y socialización políticas, señala Valencia (2016: 159), a través del debate legislativo, obliga a la presentación de problemas y crea opinión pública, en tanto que la función legislativa es compartida con el Ejecutivo (2016: 163).

¹ No se menciona aquí la función de formar gobierno porque no aplica en nuestro contexto.

En su función de vigilar y controlar al gobierno, es decir, al Ejecutivo y a su aparato burocrático, el Poder Legislativo tiene a su favor instrumentos como aprobar o convalidar proyectos de ley, mociones de censura, crear comisiones de investigación, demandas de información, así como la celebración de juicios políticos (2016: 167).

Por otro lado, en la función de legislar, García Montero (2017: 422-423) no deja de apuntar la paradoja de que ésta sea la función más conocida y la más conflictiva por los efectos de sus contradicciones de lo que se espera del parlamento. Se le critica por convalidar decisiones que se tomaron previamente en el Ejecutivo o a nivel de partido político, pero cuando se produce la situación inversa, se le acusa por colocar obstáculos a las políticas del Ejecutivo y paralizar la elaboración de las políticas públicas y la gobernabilidad.

En el rol del control político, Mercedes García (2017: 427) señala que es para evitar el abuso del poder; la supervisión a través de diversos instrumentos aumenta la eficacia de las políticas públicas.

La composición y profesionalización del parlamento

La modalidad en la que son electos los parlamentos o los parlamentarios, dice Pasquino (2011: 207), marca la diferencia en que éstos perciben su papel y ejercen su función de representación. Esta división consiste en los parlamentos de “parlamentarios” y “de partidos”, es decir, aquellos representantes que fueron elegidos y gozan de autonomía y los que son sometidos a una rígida disciplina de voto, en la que los partidos ejercen influencia.

La preselección y la elección de los candidatos a los cargos legislativos pertenece a lo que Sartori denomina “partitocracia electoral”, “es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido” (1992: 183). Porque los partidos son como un subsistema que responde a la necesidad de controlar a un electorado cada vez más numeroso, y de ahí que los procesos representativos, señala Sartori, sea de dos fases: una relación entre los electores y su partido, y una relación entre el partido y sus representantes, de tal manera que los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos por el partido. De esta condición proviene la pregunta: ¿cuál es la sanción más temida, la del electorado, la del aparato del partido o la de terceros grupos de apoyo? (Sartori, 1992: 240-242).

En México, como ya se ha citado, la preselección de los diputados era atribución metaconstitucional del Presidente y en las entidades federativas de los gobernadores; esto se transformó en la medida en que aumentó la competitividad electoral, de tal manera que los principales partidos contendientes: PRI, PAN y PRD, establecieron estrategias de selección (Freidenberg, 2013), que es el conjunto de factores vinculados a la elección del candidato, que pueden ser la elección interna (abierta o cerrada), convención, encuestas o designación de un líder o negociación de notables o autonominación, que obedecen a condiciones institucionales, partidistas y de estrategia electoral.

Pero en el diseño legal puede darse un rediseño real de acuerdo con las características de los partidos, de manera que las reglas del juego pueden ser cambiadas por las facciones partidistas, la presencia o no de un gobernador; así que hay unas reglas establecidas en los estatutos partidistas, no obstante que pueden ser cambiadas en la práctica con el consenso de las corrientes, como se denomina en el PRD; las camarillas, como se llaman en el PAN; o los grupos o sectores en el PRI.

La reelección y profesionalización de legisladores

La reelección de los legisladores entraña la profesionalización sobre las diferentes funciones que tienen en el rol y que ya han sido apuntadas, de tal forma que se requiere, y que es uno de los argumentos a favor de la ratificación, la profesionalización legislativa.

La *accountability* es una de las razones; así, la buena o mala labor del legislador le permitirá ser valorado de nueva cuenta por sus electores. El otro razonamiento para la reelección de los diputados es la adquisición de experiencia, y no la adquieren porque sólo están por periodos, aun aquellos que tenían la oportunidad de volver a ocupar un escaño.

Según Sartori (1992: 178-179), un parlamentario que es elegido durante tres-cuatro periodos consecutivos, se convierte en un político profesional, lo que se puede interpretar de dos maneras: en el sentido de la especialización, de la adquisición de una competencia, y en el sentido que se trata de una persona que no posee otro oficio.

Valencia Escamilla (2016: 70-71) distingue entre profesionalización y experiencia del legislador. La primera la divide en cuatro elementos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa —que son resultado del esfuerzo indi-

vidual—, la capacitación y el cuerpo de apoyo (*staff*) —que se refieren al auxilio que los legisladores reciben de sus partidos y de la organización legislativa—. Por cuanto a la experiencia del legislador, son los años, legislaturas, periodos que permanece un representante en el Congreso, lo cual implica dominar el proceso y la técnica legislativa, porque la práctica profundiza el conocimiento adquirido.

La reelección significa que un ciudadano puede presentarse de nueva cuenta a un cargo que ocupa con los mismos procedimientos normativos; no constituye el privilegio para repetir de manera automática en el cargo, sino que su pretensión de continuar se encuentra supeditada a la voluntad del electorado, que con la prohibición no cuenta.

Sánchez (2018) apunta que aquellos sistemas electorales que permiten la reelección pueden tener las diferentes modalidades, de forma consecutiva para el periodo inmediato siguiente; de forma alterna o no consecutiva —que se permite después de transcurrido un periodo—, o inmediata y por periodos indefinidos.

Respecto a la reelección de los parlamentarios, solamente Costa Rica, con un sistema unicameral, mantiene la disposición de reelección alterna o no consecutiva. Con este mismo sistema unicameral, Ecuador permite la reelección por un periodo, mientras que El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, contemplan la reelección por periodos ilimitados.

En los países con sistema bicameral, los diputados que pueden reelegirse de manera ilimitada son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En Bolivia se pueden reelegir por un periodo y en México por cuatro, en tanto que los senadores se pueden reelegir por periodos ilimitados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En México por dos periodos y en Bolivia por uno (Sánchez Morales, 2018: 204-205).

Por otro lado, Sánchez Morales (2018: 252) apunta, respecto a los congresos locales, que el Artículo 116 constitucional señala que las constituciones estatales deberán establecer la elección constitutiva “hasta por cuatro periodos consecutivos”, lo que significa que tendrían como limitante el tope señalado. Así las entidades contemplaron de manera diferenciada el número de periodos para reelección consecutiva de diputados; ocho la aprobaron por un periodo adicional y son Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas, mientras que las 24 entidades que autorizaron la reelección consecutiva por cuatro periodos adicionales

son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

La evaluación de los parlamentos

Las evaluaciones a los Congresos no sólo federal sino también locales, se incrementaron en la medida en que estos fueron adquiriendo relevancia, y a la par de que crecían las expresiones a favor de la reelección legislativa, el qué y el cómo evaluar, la paridad de género, el grado de escolaridad y la edad de los legisladores, formaron parte de la agenda de investigación académica.

Fernando Patrón y Ofelia Camacho (2017) señalan que es en la década de los noventa cuando los poderes legislativos, federal y locales, comienzan a desarrollar sus capacidades y facultades legales con la pluralidad política. Aunque advierten de las dificultades para estudiar la profesionalización porque la información no es accesible, ya que no se genera o no es pública, además de que los cambios en las legislaturas no permiten comparaciones.

Metodología

El objeto de estudio de esta investigación es el Congreso local del estado de Guerrero y la composición de las legislaturas de 1935 al 2015. Abarca el periodo de la prohibición de reelección consecutiva, tanto la que se compuso después de la reforma electoral que la prohibió, hasta la última que se conformó antes de aplicarse la reforma de 2014 cuando se retiró el principio de no reelección.

El universo de análisis son 31 legislaturas locales y 706 diputados. En lo que corresponde a las federales, se compone de 28 legislaturas y 213 diputados que representaron a Guerrero o que tienen su origen en la entidad², así como 16 legislaturas del Senado y 35 senadores, quienes ocuparon la gubernatura y alcaldías; en total se reunieron 1,104 nombres en esa base de datos.

Es pertinente apuntar que aun cuando el análisis es la composición de esas 31 legislaturas, también se recopilaron

² En esta parte se considera a aquellos que fueron postulados por la vía de mayoría relativa, y en lo que corresponde a la plurinominal, también se encontraron problemas porque, como se sabe, representan circunscripciones y no distritos. Otro aspecto es que algunos guerrerenses fueron postulados por distritos de otras entidades y luego en Guerrero.

datos de los representantes de Guerrero en el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Senadores, y de los ayuntamientos de la entidad para identificar a las personas que ocuparon algún puesto en uno de esos espacios, y que explican la ruta de regreso a la curul local.

El periodo de estudio abarca la hegemonía priista y la pluralidad democrática, lo que también significa que incluye la competitividad electoral que en Guerrero comenzó a darse en los años noventa como en la mayor parte del país, y es a partir de estos cambios en la composición de los congresos que se revaloriza el papel de los legisladores y que comienzan a generarse investigaciones sobre sus funciones y a evaluarse desde varios enfoques.

Para realizar el análisis, se elaboró una base de datos en el programa Excel con las legislaturas locales, los periodos y los nombres de quienes ocuparon una curul, así como de quienes representaron a la entidad en el mismo periodo de tiempo en el Congreso de la Unión, como diputados y senadores, y los presidentes municipales de la entidad. La base de datos contiene además sexo y partido político que los postuló³, además del principio por el cual fueron electos, de mayoría relativa o de representación proporcional. Las listas elaboraron por cargos y luego se integraron todos los datos en una sola.

La base de datos distingue el número de legislaturas federales y locales, escaños (porque el número de integrantes ha cambiado a lo largo del tiempo) y presidencias municipales (no se pudo realizar con los demás cargos edilicios, como síndicos y regidores, porque no había información suficiente).

Para formar la base de datos que corresponde a 1935-2015, encontramos un margen de error por información incompleta y dispersa, en algunos casos, debido a que los legisladores no terminaban su periodo y aparecían con otro cargo en los mismos años⁴. Otro problema fue el caso de los presuntos homónimos, donde se tuvo que buscar información biográfica; las fuentes de información corresponden a las legislaturas locales (diputados) (Zamacona López, s/f; Congreso de Guerrero, s/f); legislaturas federales (diputados y senadores) (Cámara de Diputados, s/f; enciclopediagro.org, s/f; Legislatina, s/f; Rodríguez, 2015),

³ En algunos casos, los legisladores llegaron postulados por un partido al que renunciaron ya en el cargo y se unieron a otra fracción parlamentaria o bien se declararon independientes.

⁴ Al solicitar licencia al cargo, era llamado el suplente, pero no siempre aparecen estos cambios en las listas de los legisladores.

los ayuntamientos (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, s/f) y gubernaturas de Guerrero.

Elaborada la base de datos mediante los filtros de Excel, se contó el número de personas que estuvieron a partir de dos o más veces en el Congreso local, así como su presencia en otros cargos, ya sea como alcaldes o legisladores federales, para obtener los porcentajes de reelección y las rutas de regreso.

El objetivo general de esta investigación es conocer cuántos legisladores del Congreso de Guerrero fueron reelectos durante el periodo de estudio, además de reflexionar si la reelección ha contribuido a la profesionalización de los legisladores o sólo a su carrera parlamentaria. En este análisis se identificarán los otros cargos de elección popular que tuvieron, cuántas veces y las vías por las que regresaron a ocupar un escaño.

El Congreso local en Guerrero

En la evolución histórica del Congreso local hay dos aspectos relevantes. Uno se refiere a los años de ejercicio, como se describe en los cuadros 4 y 5, donde se apunta que hubo legislaturas de un año y de dos, sin que se tenga información en torno a las razones de esto. Sobre ello, sólo se dispone la referencia de Trinidad Zamacona (s/f), donde ubica de un año los periodos de las legislaturas y cita la reforma en que se amplía de dos a tres años el periodo constitucional, sin referir el año de la reforma constitucional.

Cuadro I Legislaturas con un año de duración	
Legislatura	Periodo
35	1942-1943
36	1944-1945
37	1946-1947
38	1948-1949
39	1951-1952
40	1953-1954
42	1958-1959
43	1960-1961

Fuente: Elaborado con información de Trinidad Zamacona (s/f).

Cuadro 2 Legislaturas con dos años de duración	
<i>Legislatura</i>	<i>Periodo</i>
31	1935-1937
32	1937-1939
33	1939-1941
34	1941-1942
41	1955-1957
44	1961-1963

Fuente: Elaborado con información de Trinidad Zamacona (s/f).

Otro detalle encontrado en el análisis es la composición de las legislaturas, tanto Calvo Barrera (2006: 318) como Corona Nakamura y Téllez Garita (2013: 56) mencionan que desde la Constitución de 1917 el territorio estatal estaba dividido en once distritos electorales; sin embargo, desde la 31 hasta la 39 legislatura que abarcan los años de 1935 a 1952, refieren los nombres de nueve integrantes por cada una, según los datos de Zamacona (s/f). Es de la 40 a la 48 legislatura en que se mencionan once diputados.

Para la reforma de 1984, se amplió el número de diputados por el principio de mayoría relativa, de once a catorce, y se estableció que podría haber hasta cuatro diputados de minoría que serían asignados a los partidos que no hubieran logrado ningún triunfo en los distritos electorales correspondientes. Una nueva reforma en 1988 estableció la renovación cada tres años, y el número de diputados electos por mayoría pasó de 14 a 24, con la asignación de hasta 12 diputados por el principio de representación proporcional. Otra reforma en 1992 amplió de 24 a 28 diputados uninominales y 14 plurinominales, y en 1996 creció a 18 el número de legisladores de representación proporcional, quedando como hasta ahora, 28 diputados por distritos y 18 por la vía plurinomial, con la restricción de que ningún partido podrá tener por ambos principios más de 30 diputados (Corona Nakamura y Téllez Garita, 2013: 56-57). El Cuadro 6 refiere la evolución del número de escaños de mayoría relativa y los de representación proporcional, mientras que el Cuadro 7 indica la evolución de la integración de las legislaturas.

Cuadro 3 Reformas electorales en torno al Congreso local		
<i>Año Reforma</i>	<i>Distritos</i>	<i>Plurinominales</i>
1917	11	
1974		Diputados de partido
1978		Diputados de minoría
1984	14	4
1988	24	12
1992	28	14
1996		18

Fuente: Elaborado con información de Calvo Barrera (2006) y Corona y Téllez (2013).

Cuadro 4 Diputados por legislatura en Guerrero		
<i>Periodo</i>	<i>Legislaturas</i>	<i>Número de legisladores</i>
1933- 1953	XXX- XXXIX	9
1953- 1978	XL- XLVIII	11
1978- 1981	XLIX	12
1981- 1984	L	13
1984- 1987	LI	16
1987- 1990	LII	25
1990- 1993	LIII	37
1993- 2015	LIV - LX	46
	Total diputados	706

Fuente: Elaborado con datos obtenidos de Congreso del Estado de Guerrero, s/f; Zamacona López, s/f.

El Congreso del estado de Guerrero estuvo desde 1935 hasta 1978, compuesto por una mayoría de diputados postulados por los partidos Nacional Revolucionario y de la Revolución Mexicana, y luego por el PRI. En el periodo de 1978-1981, se incorporó un legislador de partido (el PPS); en la siguiente legislatura del periodo 81-84, se integró uno del Partido Comunista Mexicano (PCM) y del Partido Socialista de los Trabajadores (PST); en el 84-87, llegaron otros dos del PCM y del PST, y en el 87-90 se incorporaron cuatro legisladores más por cada uno de los partidos: Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Mexicano Socialista

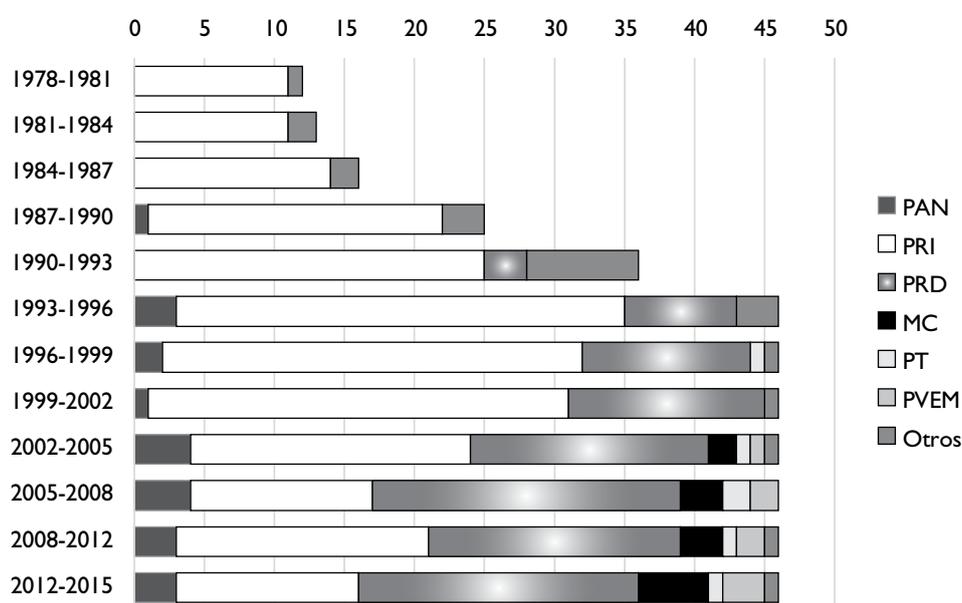
(PMS), Unidad Popular Guerrerense (UPG) y Acción Nacional (PAN), mientras que el PRI tenía 21 diputados.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se constituyó en 1989. A partir de ahí, la nueva fase de competitividad electoral decantó un bipartidismo en Guerrero. Para la 53 Legislatura (1990-1993), obtuvo dos legisladores por la vía de la representación proporcional y uno por mayoría relativa; fue la primera contienda en la que participó como partido y su competitividad electoral se demostró en el incremento de representantes. En la Legislatura 57 (2002-2005), tuvo 17 legisladores, 5 de representación proporcional y 12 de mayoría relativa, mientras que el PRI tuvo 19: 3 de representación proporcional y 16 de mayoría.

En las legislaturas que le siguieron, la 58, 59 y 60, el PRD tuvo mayoría de diputados; en la 58, el PRI tenía

13 diputados: 9 de mayoría y 4 plurinominales, y el PRD tenía 22 diputados: 18 de mayoría y 4 de representación. En la 59, el PRD contó con 18 representantes, 12 de mayoría y 6 plurinominales; el PRI tuvo 13: 9 de mayoría y 4 de representación. En la 60, el PRI logró 13 escaños: 6 de mayoría y 7 de representación, mientras que el PRD tuvo 19: 17 de mayoría y 2 de representación. Pero en la siguiente legislatura, el PRD volvió a tener mayoría con 20 legisladores: 14 de mayoría y 6 de representación, mientras que el PRD logró 14: 5 de representación y 9 de mayoría. En estos periodos la composición de la Cámara de Diputados era de 46 integrantes, 28 de mayoría y 18 de representación plurinominal. Sobre la evolución de la composición de la Cámara, se puede ver la Gráfica 1.

Gráfica 1
Composición del Congreso de Guerrero 1978-2015



Fuente: Elaborada con datos obtenidos de Congreso del Estado de Guerrero, s/f; Zamacona López, s/f.

Resultados

Como se ha señalado, el periodo de estudio se compone de 706 diputaciones; de éstas, sólo 54 personas se reeligieron más de una vez, es decir, 8% del total; 46 lo hicieron dos veces (7%), siete lo hicieron en tres ocasiones (1%) y una fue reelecta cuatro veces (0%), respectivamente, es decir, una cantidad mínima de reelección. De las reelecciones, 98 (14%) son varones y 19 (3%) son mujeres.

En el caso de los diputados que no se reeligieron en el periodo que salva la restricción, denominados “brincos” a los periodos adicionales que el diputado deja pasar una vez que ha satisfecho la restricción constitucional de no-reelección inmediata (Campos Vargas, 2003: 123-124). Asimismo, la “ruta de reelección” es el paso por otros cargos, una o más veces en otros espacios; Campos apunta la Cámara de Diputados y el Senado, pero en el caso de esta investigación,

corresponden esas cámaras y también las presidencias municipales.

Por cuanto se refiere al tipo de elección por el que llegaron a la curul, 26 (4%) accedieron las dos ocasiones por la vía de mayoría relativa, mientras que 11 (2%) lo hicieron por la de representación proporcional; el resto combinó ambas formas.

Una justificación que se señaló en el debate es que los legisladores adquieran experiencia y se profesionalicen en la actividad legislativa; no obstante, como se ha visto, ésta es muy baja, lo cual incide en la profesionalización de la integración de las cámaras. De veinte legislaturas, siete de ellas tuvieron un diputado que ya lo había sido; cuatro tuvieron a dos legisladores con experiencia anterior; una legislatura con tres diputados; tres con cuatro, dos con cinco, una con seis, una con diez, y una con once legisladores, la 60 y la 61, respectivamente, las cuales han tenido un mayor número de diputados con experiencia anterior.

Conclusiones

Como se apunta en la literatura consultada para la elaboración de este trabajo, la constitución de las legislaturas en Guerrero es de *amateurs*, pues la mayor parte de quienes ocupan una curul lo hacen por una sola ocasión, y quienes repiten lo hacen pocas veces en una legislatura cercana, de acuerdo con porcentaje señalado arriba. Es decir, el tiempo de aprendizaje y experiencia es corto y no se vuelve a tener.

Por tanto, el bajo índice de experiencia y profesionalización de los legisladores repercute en la conformación de las legislaturas. La legislatura que alcanzó un mayor número de diputados con experiencia anterior fue la 61 (2015-2018), donde coincidieron once legisladores, es decir, 24% del total de la integración (46).

En el debate sobre la reelección de los legisladores se argumentaron los cambios que conllevaron las reformas electorales, la competitividad electoral, así como las alternancias políticas que reconfiguraron el color partidista de los Congresos locales y el federal, a partir de la pérdida de mayoría del PRI. Las alternancias también disminuyeron el poder fáctico de los ejecutivos en avalar e impulsar trayectorias políticas, que hacían adeudar a su cuenta los accesos a las cámaras de diputados, y, por tanto, el desempeño de los legisladores no era evaluado por el cumplimiento de su función parlamentaria, sino calificado por los gobernadores o por el presidente de la República en función de su lealtad.

La incertidumbre y competitividad electoral someten a consideración la rendición de cuentas, que se fomenta con

la reelección de diputados locales, la cual se puede hacer a partir de la legislatura 62 (2018-2021) en Guerrero.

La continuidad de los diputados no estará sometida solamente a la lealtad al gobernante o al hombre fuerte en turno, sino también al partido, pero también a los electores, porque la posibilidad de reelegirse estará en la satisfacción de los electores, es decir, a los ciudadanos que tengan que persuadir con su trabajo legislativo para continuar.

Es en estas condiciones es como podrá darse la situación de permanecer en el cargo para obtener experiencia y profesionalizarse en el quehacer legislativo, que tendrán los legisladores locales. Porque aun cuando efectivamente el número de quienes tuvieron oportunidad de reelegirse, pasando el periodo de restricción, y no obtuvieron experiencia legislativa, tampoco quiere decir que tengan garantizada la reelección.

Referencias

- Calvo Barrera, R. (2006). "Sistema electoral y de partidos en Guerrero, 1974-2005". En Calvo Barrera, R. y Cienfuegos Salgado, D., *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*. México: TEE/Fundación Cultural Guerrerense.
- Cámara de Diputados (s/f). *Legislaturas anteriores*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <<http://gaceta.diputados.gob.mx>> y <<http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Legislaturas/Listados.html>>.
- Campos Vargas, E. (2003). "Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997". En Dworak, F., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE.
- Congreso de Guerrero (s/f). *Legislaturas anteriores*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <<http://congresogro.gob.mx>> y <<http://congresogro.gob.mx/index.php/component/content/article/63-documentos/995-legislaturas-antteriores?showall=&start=1>>.
- Congreso de la Unión (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2018). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- Corona Nakamura, L. A. y Téllez Garita, L. L. (julio-diciembre de 2013). *Evolución histórica del derecho electoral en Guerrero*. Recuperado el 31 de marzo de 2019 de <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>> y <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/volumenes/num49.htm>>.
- Cosío Villegas, D. (1992). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.

- Dworak, F. (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE.
- enciclopediagro.org (s/f). *Senadores de la República por el estado de Guerrero*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <<http://www.enciclopediagro.org>> y <<http://www.enciclopediagro.org/index.php/indices/indice-cultura-general/1474-senadores-de-la-republica-por-el-estado-de-guerrero>>.
- Freidenberg, F. (2013). “Dedazos, elecciones o encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados”. En *Selección de candidatos y programas partidistas en América Latina*. Valencia: Tirant lo blanc.
- García Montero, M. (2017). “El parlamento”. En Martí i Puig, S. y Solís Delgadillo, J. M., *Curso de Ciencia Política*. México: Senado de la República.
- Guerrero, Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Chilpancingo: Gobierno del Estado de Guerrero.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2017). *Informe Legislativo 2017*. Recuperado el 29 de Enero de 2020 de <<http://imco.org.mx>: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/documentos/>>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2018). *Informe Legislativo 2018*. Recuperado de <<http://imco.org.mx>> y <<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/documentos/>>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (septiembre de 2019). *Informe Legislativo 2019*. Recuperado de <<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/documentos/>> y <<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/documentos/>>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (s/f). *Sistema Nacional de Información Municipal*. Recuperado el 23 de septiembre de 2017 de <<http://www.snim.rami.gob.mx>> y <<http://www.snim.rami.gob.mx>>.
- Legislatina (s/f). *Listado de senadores de México, 1997-2000*. Recuperado el 10 de abril de 2017 de <<http://americo.usal.es>: http://americo.usal.es/oir/legislatina/mexico_sena.htm>.
- Lujambio, A. (2013). *Estudios congresionales*. México: Cámara de Diputados.
- Merino, M. (2014). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México* (primera edición electrónica ed.). México: FCE.
- Molinar Horcasitas, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Montaño Reyes, M. y Patrón Sánchez, F. (2017). *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño*. México: Tirant lo blanc.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: FCE.
- Patrón Sánchez, F. y Camacho García, M. O. (2017). “Legislaturas estatales en México y la profesionalización legislativa”. En *Élites parlamentarias locales en México*. México: Tirant lo blanc.
- Rodríguez, E. D. (2015). *Los dueños del Congreso. Historias de dinastías y tráfico de influencias en el Poder Legislativo Mexicano*. México: Planeta.
- Sánchez Morales, J. (2018). *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*. México.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Senado (s/f). *Breve historia. Sistema o forma de elección del Senado*. Recuperado el 16 de abril de 2019 de <<http://www.senado.gob.mx/>: http://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/historia>.
- Solano Ramírez, G. (2011). “La reforma política en México. Modificaciones a la relación ejecutivo-legislativo”. *Decisión Ciudadana*, (1).
- Solano Ramírez, G. (2014). *Desempeño institucional y político en los congresos locales. Guerrero, Sonora y Durango*. México: M. A. Porrúa/UAGro.
- Solano Ramírez, G. y Jiménez Badillo, M. (2017). “Perfil político-profesional de los legisladores en el Congreso de Guerrero”. En Montaño Reyes, M. y Patrón Sánchez, F., *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y desempeño 2017*. México: Tirant lo blanc.
- Ugalde, L. C. (1° de diciembre de 2011). *Control político, no reelección*. Recuperado el 30 de enero de 2020 de <www.nexos.com.mx: <https://www.nexos.com.mx/?p=14587>>.
- Ugalde, L. C. y Rivera Loret de Mola, G. (julio-diciembre de 2014). “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 189-210.
- Valencia Escamilla, L. (2016). *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: Siglo XXI.
- Woldenberg, J. (2012). *La transición democrática en México*. México: Colmex.
- Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.
- Zamacona López, T. (s/f). *Historia del parlamentarismo en Guerrero 1850-2013*. Recuperado el 23 de septiembre de 2017 de <<http://www.congresogro.gob.mx>> y <<http://www.congresogro.gob.mx/images/Documentos/Historia-del-parlamentarismo.pdf>>.

México de sobresaltos, matices y colores. La evaluación de la pobreza en México

Pedro Orozco Espinosa*
Alejandro Enrique Orozco Morales**

El presente trabajo surge de la necesidad de reflexionar en torno al fenómeno de la pobreza y la evolución que ha tenido no sólo la manera de conceptualizarla, sino de la propia forma en que se ha medido. Por medio de los diferentes mecanismos que se han utilizado para abordarla teórica y conceptualmente, se hace un recorrido de sus principales hallazgos en el caso mexicano; sin embargo, se insistirá en la imperiosa necesidad de la resignificación de su propia conceptualización y su evaluación. Es importante señalar que este documento sirve de base para el inicio de proyectos de investigación en los que los autores desean mostrar para casos regionales, como en el occidente mexicano.

Introducción

La gran preocupación de las actuales economías del mundo, de América Latina y, particularmente, de México, se centra en alcanzar un crecimiento económico sostenible y, con ello, un desarrollo social positivo que se vea manifestado en el mejoramiento de la calidad de vida o del bienestar de todos sus ciudadanos. De aquí la imperante tarea de los gobiernos de crear las condiciones necesarias para generar el pleno empleo, la estabilidad de los precios, el equilibrio del

mercado interno, y, sobre todo, de promover una justa distribución del ingreso, entre otros aspectos.

Por ello, el objetivo de la investigación es evidenciar el carácter evolutivo de la pobreza en México desde sus distintas expresiones y elementos que la configuran, además de los referentes estructurales de la política económica que determinan su reducción o permanencia en el tiempo y en determinados espacios que reflejan el deterioro del bienestar de las familias.

Según Midgley (1995), quien plantea la integración de la política económica con la política social, característico del patrón de acumulación de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el desarrollo social es para toda economía un proceso que impulsa el bienestar de las personas junto a un proceso dinámico, es decir, eficaz y eficiente de desarrollo

económico. En otras palabras, el mejoramiento de las condiciones de vida en sus distintos aspectos: educación, salud, vivienda, nutrición, seguridad social, salarios, empleo, vulnerabilidad, reducción de la pobreza e igualdad en la distribución del ingreso.

Así, entre los agentes proveedores del bienestar, Estado, mercado, familia, organizaciones sociales y comunitarias, el agente promotor y coordinador de este proceso es, principalmente, el Estado, junto a los otros actores públicos, privados y sociales (Chávez, 2011; CEPAL, 2015). Por ello, Chávez (2011) explica que el desarrollo social es y tiene un carácter procesual e institucional, conectado con el desarrollo económico, la infraestructura social como capital físico, y el bienestar individual y comunal como capital humano y social, bajo la mediación de todos los actores sociales.

* Es profesor de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nayarit. E-mail: <pedro.orozco@uan.edu.mx>.

** Es profesor de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nayarit. E-mail: <aeom@uan.edu.mx>.

En este sentido, se confirmaría que la actividad económica de la sociedad se comprometería a generar a partir del crecimiento económico las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades tanto inmediatas como en el mediano y largo plazo, por lo que la participación del Estado es fundamental y necesaria para la satisfacción de algunas de las condiciones de vida de tipo colectivo a través de la administración pública, al implementar una serie de acciones o políticas públicas tendientes a proporcionar los servicios requeridos en tales ámbitos.

Sin embargo, el desempeño del Estado no deja de verse condicionado por la orientación que adopta la política económica según el patrón de acumulación dominante, en tal caso, definido por una economía de corte neoliberal, impuesta por la actual dinámica globalizante. De modo que las acciones estatales se ven sujetas a la cantidad de recursos asignados al gasto público, debido a que “primero se determinan los alcances de la política económica y, posteriormente, se emplea la política social para paliar sus efectos negativos” (Torres y Rojas, 2015: 44), como son la pobreza y la desigualdad.

En la fase neoliberal, en la cual se encuentra la economía mexicana, el alto costo social y, con ello, del bienestar de las familias, se debe al cambio de la política económica en beneficio del gran capital internacional y al limitado actuar del Estado, que pudieran compensar las distorsiones económicas no resueltas con los ajustes y reformas estructurales dictadas por los organismos financieros internacionales y las desigualdades sociales.

Esta imposición de política económica ha sido asumida *de facto* por el Estado para asegurar las condiciones de reproducción del gran capital internacional. Es decir, asume las funciones de coadyuvar a que no decrezca la tasa de ganancia, y de legitimar sus relaciones sociales con equilibrio y armonía social. Estas funciones vienen permeando la política social desde siempre y, actualmente, se proyectan en la política pública de lo social a través del control del gasto público (Palmieri, 2016), poniendo su atención en esa población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En otras palabras, el desempeño de la economía no ha sido suficiente para alcanzar el progreso o desarrollo social, lo que significaría conseguir el conjunto de oportunidades para el bienestar, representado en las potencialidades que ofrece la sociedad para el desarrollo humano y el conjunto de realizaciones manifiestas en los logros y privaciones efectivamente alcanzados en la vida, tanto cualitativa como cuantitativamente, para el fortalecimiento humano (Barceleta, 2012).

Así, el desarrollo económico y social debería revelar el comportamiento de toda la economía, expuesto en el PIB y que es igual a decir “cuántos medios de bienestar somos capaces de producir —o estamos produciendo actualmente—, cuánto hemos avanzado en arrancar a la naturaleza lo que necesitamos, cuánto nos hemos apartado del reino de la escasez para entrar en el de la abundancia” (Barceleta, 2012: 121). En tal caso, la cuestión estaría en determinar cuáles son las relaciones causales de la pobreza o cuál es la relación que existe entre la economía y los altos niveles de pobreza en determinado momento, como el deterioro del ingreso y el aumento del desempleo.

La evolución de la pobreza en México

El proceso de globalización de la economía mexicana se profundizó a partir de la década de los ochenta; representó el declive de la figura de los Estados de Bienestar en la región, aun cuando no se dieron como tal, sino en regímenes dictatoriales y/o gobiernos corruptos y sin escrúpulos, y el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo con base en el desarrollo de las tecnologías y el uso de la informática. La transformación de los Estados de Bienestar fue determinada por la desregulación del mercado, es decir, por los cambios suscitados en la relación capital y trabajo. De aquí que la expansión de la globalización y la entrada en vigor del neoliberalismo en las economías se expresaran en estancamiento económico, inflación, devaluación monetaria, altas tasas de desempleo y una deuda pública difícil de pagar. Sin embargo, se promocionaba la idea de que la superación de la situación sería a través del fortalecimiento del desarrollo, siempre que los gobiernos de los diferentes países volvieran competentes sus economías; es decir, fomentando políticas públicas encaminadas a la inversión en capital humano, lo que repercutiría en la erradicación o reducción de la pobreza y, por tanto, de su reproducción intergeneracional.

América Latina, sin ser México la excepción, fue sometida a partir de los ochenta del siglo pasado a políticas de estabilización y de ajuste estructural, como medidas obligatorias para la superación de las crisis, pero no sin dejar de traducirse en altos costos sociales (Sader, 2001), ya que en el fondo se establecen como condiciones necesarias para el mantenimiento, la defensa y el cuidado de la tasa de ganancia y la acumulación. De aquí que su efecto inmediato se manifestó en el crecimiento de la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad y el desempleo, afectando a gran parte de la población.

Los cuestionamientos a los resultados presentados sobre la pobreza en México por Sedesol entre 1992 y 2000 no se hicieron esperar. Más aún al confrontarlos con los resultados derivados del uso de otros métodos de medición. Entre ellos, los resultados presentados por Damián y Boltvinik (2003), los cuales fueron contundentes y significativos frente a lo estimado oficialmente. Al respecto, véase la Tabla I.

	1992	1994	1996	1998	2000
Población total	84.05	89.37	92.59	95.27	97.65
GA INEGI-CEPAL	70.44	66.13	83.42	79.74	76.85
MMIP	63.71	67.72	75.81	76.54	73.56
LPE 3 CT corregida	53.84	56.39	73.92	72.92	67.76
LP3 CT	49.29	51.53	66.56	64.23	60.27
LPG Patrimonio	44.22	49.66	64.46	60.60	52.51
LPG Capacidades	23.53	26.25	41.94	38.76	31.11
LPG Alimentaria	18.96	18.88	34.33	32.28	23.69

Nota: a/ Según fuente.

Fuente: Damián y Boltvinik, 2003: 525.

Como se puede observar, Damián y Boltvinik (2003) mostraron con su Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que la tendencia de la pobreza en México era creciente en los siguientes años (entre seis y nueve puntos porcentuales); ya ésta había pasado de 67.72 millones de pobres en 1994 a 76.54 cuatro años después y con un ligero descenso en 2000. En conjunto, los datos de la tabla resaltan que las estimaciones no oficiales son superiores a las presentadas en su momento por Sedesol.

Después de todo, la metodología que se definió para la medición de la pobreza fue establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP, en 2002), que finalmente decidió sólo considerar la dimensión del ingreso¹. De aquí que la línea de la pobreza por ingresos

¹ Según el Coneval (2015), la pobreza por ingresos pretende contrastar los ingresos de los individuos con los valores monetarios de distintas líneas alimentarias, capacidades y patrimonio. Actualmente, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004 Art. 36) establece, a través del Coneval, los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Así, la pobreza la define como: "Las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el

estaría determinada fundamentalmente por tres aspectos: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio, las cuales define el Coneval como sigue:

- Pobreza alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- Pobreza de patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestimenta, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (2015: 82).

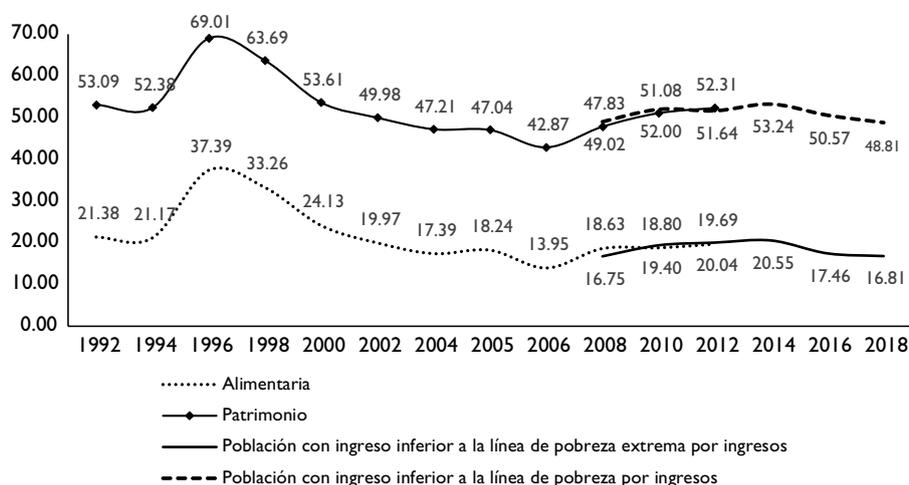
Bajo estos parámetros de ingreso, la trayectoria de la pobreza de la población mexicana se explica a grandes rasgos en el Gráfico I, preparado para matizar la información.

Según los datos, en términos relativos, la población en diversas situaciones de pobreza muestra una tendencia a disminuir, lo cual no es así en números absolutos; de aquí la preocupación de esta reflexión y, sobre todo, ante las circunstancias actuales de contingencia. Mientras que en situaciones aparentemente normales, en 1992 la población en situación de pobreza patrimonial sumaba poco más de 46 millones de personas y en aumento en los siguientes años. De manera que, en 2016, el número de personas alcanzó casi 65 millones, lo que indica que la economía mexicana bajo el modelo neoliberal generó 2.7 millones de pobres de patrimonio anualmente en ese periodo. En cuanto a la población en situación de pobreza alimentaria, pasó de casi 19.0 millones a 24.0 millones, lo que arroja un promedio de 200 mil personas anuales, incrementando tal indicador.

Por otra parte, en relación con la línea de *bienestar* y *bienestar mínimo*, definidas oficialmente, la primera,

de los derechos humanos y el del contexto territorial" (DOF, 2010: 12). Por ello, considera a la pobreza como multidimensional y, por tanto, se tienen que tomar en cuenta varios indicadores para su medición: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social (Coneval, 2015).

Gráfico I
Evolución de la población en pobreza de ingreso.
México de 1992-2018 (en porcentaje)



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2016, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

también denominada pobreza por ingresos, se refiere a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y la segunda, a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo

indispensable para tener una nutrición adecuada (pobreza extrema por ingreso); se encontró que poco más de 61 millones de personas se situaban por debajo de la línea de bienestar al cierre de 2018, siempre con una tendencia a la alza durante el periodo. Para ampliar la información, se muestra la Tabla 2.

Tabla 2 Población en situación de pobreza por ingreso. México de 1992-2018 (millones de personas)				
	<i>Alimentaria</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo</i>	<i>Población con ingreso inferior a la línea de bienestar</i>
1992	18.58	46.14	S/D	S/D
1996	34.65	63.97	S/D	S/D
2000	23.72	52.70	S/D	S/D
2005	18.95	48.90	S/D	S/D
2010	21.54	58.52		22.23 59.56
2012	23.09	61.35		23.51 60.58
2014	24.55	66.09		24.64 63.82
2016	23.98	64.89		21.41 62.02
2018	S/D	S/D		21.03 61.05

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2014, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Ahora observemos el problema de la pobreza desde sus distintos matices y colores, es decir, una perspectiva desagregada.

Una realidad de matices y colores: la pobreza multidimensional

En México, durante muchos años, se refirió a la pobreza de manera unidimensional. Por fortuna, esto ha cambiado y se empieza a analizar desde una perspectiva multidimensional, ello a partir de un arduo proceso de estudio e indagación académica y normativa llevado a cabo entre 2006 y 2009 por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (Coneval, 2015) y el Coneval. Así, pues, la pobreza se empezó a delinear desde “una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social” (DOF, 2010: 19; Coneval, 2018: 23).

De esta visión se derivó la definición, identificación y medición de la pobreza (DOF, 2010), considerando tres espacios analíticos: el bienestar económico a través del ingreso de las personas, los derechos sociales vinculados a los derechos fundamentales y el contexto territorial como contexto relacional y comunitario. A estas dimensiones se le integran nueve indicadores (instituidos en el Art. 36 de la LGDS), de manera que cada persona pueda clasificarse en alguno de los siguientes rubros a partir de 2008 (Coneval, 2018):

- *Población en situación de pobreza multidimensional.* Es cuando ésta no tiene asegurado al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y sus ingresos no son suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos).
- *Población vulnerable por ingresos.* Se configura por el grupo de personas que no reporta carencias sociales, pero que su ingreso es inferior a la línea de la pobreza por ingresos.
- *Población por carencias sociales.* Son las personas que tienen una o más carencias sociales, pero su ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingreso.
- *Población no pobre y no vulnerable.* Es la población que tiene un ingreso igual o superior a la línea de pobreza por ingreso y además no tiene carencia social.

Así, para el interés de esta investigación, la información oficial sobre la población en situación de *privación social* que se configura por grupo de personas y que reporta entre una y tres carencias sociales, es muy importante.

Según el Coneval, en 2018, el número de pobres disminuyó en un millón de personas con respecto a dos años anteriores. Noticia importante para exaltar el éxito de las acciones gubernamentales en el combate a la pobreza del sexenio pasado. Sin embargo, las cifras oficiales del mismo organismo señalan que ese millón de pobres se *crearon* en los dos primeros años del sexenio pasado. Es decir, actualmente estamos como iniciamos, sin reducir los niveles de pobreza.

Así, se estimó que al 2018, 42% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza, un dato sumamente preocupante, pues en números duros se trataba de 52.4 millones de personas que no lograban satisfacer alguna o ninguna de sus necesidades elementales.

Al respecto, el Coneval identifica seis indicadores de carencia social: rezago educativo, acceso a servicios de salud, a seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. De éstos se desprende el concepto o indicador que el organismo define como privación social de dos tipos: población con al menos una carencia y población con al menos tres carencias sociales.

Con este indicador, se encontró que, en 2018, 71.2% de la población sufría de una carencia social, lo que significa que 89.1 millones de personas no contaban con la capacidad para satisfacer al menos una carencia de las enumeradas en el párrafo anterior, pero alrededor de 23.5 millones de personas padecían cerca de cuatro carencias promedio. La Tabla 3 expone los datos que amplían y sustentan lo señalado.

Los datos de la Tabla 3 muestran el verdadero rostro de la pobreza en el país. En 2018, el grueso de la población carecía de acceso a la seguridad social, es decir, 71.66 millones de personas, no obstante la reducción que representa respecto a diez años atrás. De igual manera, es inconcebible todavía mantener altos niveles en el rezago educativo, no tener acceso a los servicios de salud ni a la alimentación, con más de 65 millones de mexicanos.

En ese mismo tenor, casi 14 millones de mexicanos padecían de calidad y espacio suficiente en sus viviendas, y cerca de 25 millones carecían de los servicios básicos (un millón de personas más respecto a dos años atrás).

Tabla 3
Medición de la pobreza. Porcentaje y número de personas por indicador.
México de 2014-2018

		Porcentaje			Millones de personas		
		2014	2016	2018	2014	2016	2018
<i>Privación social</i>	Con al menos una carencia social	72.43	70.35	71.23	86.82	86.28	89.10
	Con al menos tres carencias sociales	22.12	18.72	18.78	26.52	22.95	23.49
	Rezago educativo	18.66	17.39	16.89	22.37	21.32	21.13
<i>Carencia social</i>	Por acceso a los servicios de salud	18.16	15.54	16.19	21.77	19.06	20.24
	Por acceso a la seguridad social	58.47	55.80	57.29	70.09	68.43	71.66
	Por calidad y espacios de la vivienda	12.32	12.05	11.07	14.76	14.78	13.84
	Por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.22	19.31	19.76	25.43	23.68	24.72
	Por acceso a la alimentación	23.35	20.05	20.41	27.99	24.59	25.53
<i>Bienestar</i>	Con ingreso inferior a la LBM por ingresos	20.55	17.46	16.81	24.64	21.41	21.03
	Con ingreso inferior a la LB por ingresos	53.24	50.57	48.81	63.82	62.02	61.05

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2014, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Finalmente, se observa que 21 millones de personas tuvieron un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (LBM), es decir, a la adquisición de la canasta alimentaria. Y 61 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de bienestar, integrada por la suma de la canasta alimentaria y no alimentaria.

Por todo lo anterior, estos datos vienen a contrastar, en medio de un mar de información sobre la pobreza multidimensional, lo que en el gobierno de Felipe Calderón y después en el gobierno de Enrique Peña Nieto, junto con su gabinete y el Coneval, han venido sosteniendo que la política pública de lo social focalizada y condicionada ha ayudado a salir de la pobreza a las poblaciones más vulnerables del país. Lo cierto es que el modelo económico, el estancamiento de la economía y la profunda desigualdad han hecho que estas políticas sólo sirvan de paliativos para el control y la contención social, que legitiman los procesos de acumulación y de ganancia.

Una realidad profundamente incómoda: la pobreza por ingreso

En 2015, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ubicaba a México en el primer lugar de una serie de 37 países, en cuanto a desigualdad de ingresos (OCDE, 2018). Por su parte, como se vio líneas anteriores, el Coneval publicó que más de dos quintos de la

población mexicana se encontraba en situación de pobreza, con el agravante de que más de dos tercios de la población total padecía al menos una carencia de seis que reconoce este organismo y como se puede observar en la Tabla 3.

Aún más, en el resumen ejecutivo “Estudios Económicos para México”, de principios de 2017, la OCDE apuntaba que las ambiciosas reformas estructurales y las sólidas políticas macroeconómicas han asegurado la resistencia de la economía, sumamente abierta, ante las desafiantes condiciones mundiales. No obstante, reconoce que el crecimiento económico no ha sido suficientemente incluyente para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida para muchas familias mexicanas.

En otras palabras, para este organismo mundial el problema de la población mexicana sumida en la pobreza no es causado por la forma en que se desenvuelve la economía, sino por las políticas sociales implementadas por los gobiernos en turno. Más aún, se reconoce que la desigualdad de la distribución de los ingresos sigue siendo grande y profunda, por lo que la pregunta en este punto sería: ¿a qué tipo de ingreso se refiere este organismo internacional?

Según la OCDE, entre sus principales hallazgos, los puntos que impiden reducir la desigualdad y la pobreza en México tienen que ver con:

1. El gasto social disminuido
2. La elusión y evasión fiscal

3. La dificultad para interpretar los datos fiscales de manera internacional
4. La distorsión de las relaciones fiscales con las empresas del Estado

Ante esto, la OCDE (2018) hace las siguientes recomendaciones: Para el primer punto, considera que se debe continuar fortaleciendo el programa Prospera y aumentar la pensión mínima; para el segundo, coordinar la recaudación del impuesto sobre la renta y las contribuciones de seguridad social; para el tercero recomienda separar completamente a Pemex del presupuesto, etc.; y, finalmente, normalizar la fiscalización de empresas estatales hacia un régimen fiscal similar al del sector privado.

Como se ha planteado, para la OCDE las causas de la desigualdad y de la pobreza están ubicadas en la esfera de la redistribución del ingreso público que el Estado realiza a través del gasto y no del ingreso que se origina en la actividad económica, que es donde se genera la riqueza social y que tendría que redistribuirse entre la sociedad. Asimismo, cuando ésta se refiere a que el crecimiento económico debiera ser incluyente en el caso mexicano, recomienda que la política fiscal debe apoyarlo más, impulsar las reformas necesarias para mejorar la gobernanza y las instituciones jurídicas, y elevar la tasa impositiva sobre las emisiones de carbón, entre otras observaciones (OCDE, 2018). Sin embargo, no señala, a nuestro juicio, el punto nodal de la distribución del producto social o del ingreso nacional.

Por otro lado, el Coneval aborda el problema del ingreso de tipo laboral, aunque sólo desde el aspecto de su poder de compra. Así, informa que en 2019 el poder adquisitivo del ingreso laboral empezó a crecer lentamente respecto a los años anteriores, particularmente, después de 2014, lo que trajo como consecuencia inmediata que se observara un imperceptible aumento del porcentaje de la población con ingreso laboral superior a la canasta alimentaria. En este sentido, este organismo pone atención en la evolución estadística del poder adquisitivo laboral de los hogares a partir de una herramienta denominada Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). No obstante que la información recabada, procesada y publicada es importante, el organismo oficial no va más allá –y no puede hacerlo– en la búsqueda de las relaciones causales del extendido y profundo problema de la pobreza en el país (Lozano, 2018). Esto es, su función sólo se centra en la recopilación de información en un inventario nacional de “programas y acciones para el desarrollo social con la

finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones de gobierno en ese ámbito y, con ello, proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública” (Coneval, 2018).

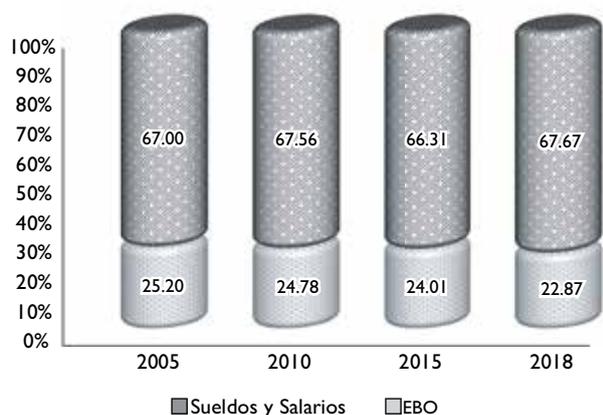
Desde esta óptica, el problema de la pobreza que afecta a la sociedad mexicana debe abordarse no exclusivamente por la suficiencia o eficiencia de las políticas públicas de corte social, que tienen que ver con la redistribución del ingreso público, mediante el gasto que ejerce el gobierno, pues ello es sólo un aspecto de la problemática. En cambio, debe incursionarse en el ámbito económico, pues ahí reside precisamente la forma en que ha de distribuirse el producto, o la riqueza generada, de acuerdo con los criterios de remuneración a los propietarios de los factores de la producción, que pueden sintetizarse en dos grandes grupos: factor de fuerza de trabajo y factor de capital –éste en todas sus fracciones–.

Así, lo más o menos equitativo de la distribución va a depender no precisamente de la voluntad de los propietarios del capital, o de la bondad y, supuesta, sensibilidad del Estado, sino de la correlación de fuerzas económicas y políticas entre los poseedores de dichos factores productivos, siempre en constante conflicto.

Por tanto, la recomendación de la OCDE sobre un crecimiento económico incluyente resulta demagógico, cuando el escenario descrito es el resultado de casi cuatro décadas de funcionamiento de un patrón de desarrollo cuya característica principal es ser excluyente, tanto de sectores económicos como de amplias capas de población trabajadora, que no son funcionales a la lógica de la acumulación de capital.

Veamos brevemente el aspecto de la distribución del ingreso según se plantea desde aquí. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI, el Valor Agregado Bruto (VAB) –igual al PIB menos los impuestos y deducidos los subsidios– se divide en Remuneraciones de Asalariados (Sueldos y Salarios, SYS) y en Excedente Bruto de Operaciones. Desde este punto inicia la distribución regresiva de la riqueza, pues en el período 2005-2018, el EBO o ganancia promedió cerca de 70.0% del VAB. El problema es que el rubro Remuneraciones engloba, además de sueldos y salarios, las contribuciones sociales de los empleadores; si bien fue un desembolso de éstos, los trabajadores sólo recibieron monetariamente los salarios devengados. Por tanto, esto profundiza aún más la brecha de desigualdad, pues en el período y para la economía total se comportaron en el sentido que indica el Gráfico 2.

Gráfico 2
EBO y SYS vs. VAB. México de 2005-2018 (en porcentaje)



Fuente: Elaborado con datos del Banco de Información Económica (BIE), Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), INEGI, 2018.

El excedente y la remuneración al trabajo se refieren a la economía en su conjunto; la distribución de ambas remuneraciones –al trabajo y el capital– entre los propietarios de los factores productivos es otra cosa. En otras palabras, en el caso del empresariado depende de la magnitud del capital involucrado en toda la actividad económica y de la composición orgánica del capital en las ramas y en las unidades económicas, además de cierto poder de apropiación. En tanto que *la masa de remuneraciones* depende del número de trabajadores y del nivel que alcance el salario, que en el país no ha sido precisamente de lo más decoroso, pues dada la creciente oferta de trabajo, o desocupación, ha disminuido en términos reales (Lozano, 2018: 12).

Otro aspecto que matiza lo anterior se muestra en los indicadores estratégicos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI; particularmente, la categoría laboral denominada *Trabajadores subordinados y remunerados*, es lo más aproximado en cuanto a la medición más cercana del nivel de empleo formal en el país. Así, sólo para ejemplificar, en 2010 se estimó en 30.7 millones el número de trabajadores en el país que, a grandes rasgos, recibieron casi \$300.00 pesos diarios de ingreso como sueldos y salarios. Ocho años después, los trabajadores aumentaron más de 6.7 millones (36.7 millones) y también un ingreso cercano a \$367.00 pesos al día (BIE, SCNM, INEGI, 2018).

En esta misma dirección, la ENOE da cuenta de que en el periodo 2005-2018, algo más de la mitad de la categoría laboral señalada –en el último año poco más de 30

millones de personas– ha tenido ingresos desde *más de un salario mínimo hasta tres*, lo que significa que el grueso de los trabajadores y sus familias difícilmente satisfacen sus necesidades cotidianas –alimentarias más no alimentarias–. Tampoco se debe pasar por alto que cerca de 8.6 millones de trabajadores reciben hasta *un salario mínimo*, lo que agrava más la situación.

Hasta el momento, los datos nos vienen demostrando lo que Boltvinik afirma: “que con el actual modelo de desarrollo económico el aumento de la pobreza causado por las crisis no se logra contrarrestar durante los periodos de crecimiento, por lo que ésta tiene una tendencia estructural a crecer” (2003: 525). Y que también, en los dos últimos sexenios, las políticas públicas, diseñadas para reducir la pobreza, no han podido resolver la deuda social de finales del siglo pasado. Incluso, los últimos gobiernos no se atreven a señalar las causas profundas de este problema.

Por su parte, Figueroa apunta a este problema al señalar que el crecimiento absoluto, como economía orientada a favorecer la producción de exportación, “tenderá a agravar las condiciones de indigencia de las masas trabajadoras, al mismo tiempo que profundizará las tendencias a la concentración del ingreso, con lo que se fortalecen los polos de riqueza y de miseria” (1986: 158). Y añade a esta tendencia la promoción que hace el Estado capitalista a través de contener los salarios bajos, para así mantener las condiciones de competitividad y la captación de inversión extranjera.

Según los lineamientos del Coneval, a partir de 2015 se entiende como pobreza en la dimensión de ingresos al porcentaje de la población cuyos ingresos se encuentren por debajo de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo. Esto tiene que ver con otro indicador manejado por dicho organismo: el índice de la tendencia laboral de la pobreza. En el Gráfico 3 se muestran las tendencias del poder adquisitivo del ingreso laboral real deflactado tanto con el índice de precios al consumidor como con el de la canasta alimentaria.

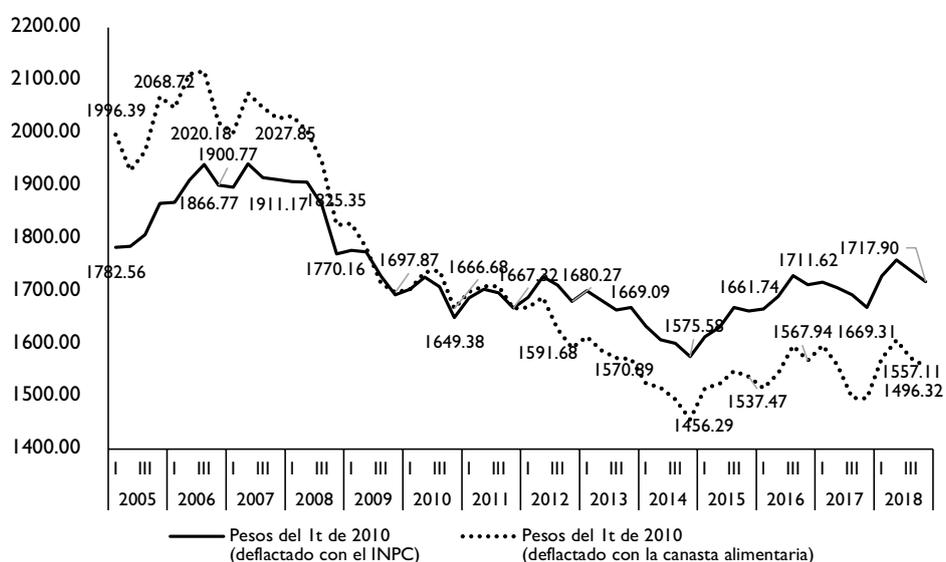
En este análisis, un aspecto que no puede pasar por alto es el que muestra el ingreso laboral en relación con el bienestar de las familias. Así, se encuentra que el ingreso per cápita y su poder adquisitivo han venido mostrando una tendencia a la baja a partir del tercer trimestre de 2006, pero sobre todo una importante caída después del tercer trimestre de 2008, es decir, cuando comenzaba la crisis financiera en Estados Unidos.

Por tanto, a diez años de esa crisis, se revela un alza real de 3% entre el cuarto trimestre de 2017 y el de 2018,

aunque en el segundo trimestre de ese año comenzó un descenso de 2.32 %. Es decir, se observa que el ingreso per cápita procedente del trabajo de los miembros de la familia pasó de un promedio \$1,669.31 a \$1,717.90 pesos en ese periodo. En comparación con la canasta alimentaria, se observa un incremento de 4%, pasando de \$1,496.32

a \$1,557.11 pesos. Un limitado aumento después de una drástica caída desde el primer periodo de 2008. En tanto, no es menor decir que el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores ha venido a la baja desde el segundo trimestre de 2007, con ligeros repuntes durante estos once años.

Gráfico 3
Evolución del Ingreso Laboral Real.
México I Trimestre de 2005 a IV Trimestre de 2018 (en pesos)



Fuente: Elaborado con datos del Coneval, 2017. Base primer trimestre de 2010.

Esta trayectoria se perfila no sólo al delinear la triste realidad de muchos hogares mexicanos, los cuales, aun contando con empleo que además es precario, reciben por su trabajo un salario que apenas alcanza para cubrir la canasta alimentaria, pues existe todavía una buena parte de la población con un ingreso laboral inferior a la LBM (o al costo de la canasta básica alimentaria) al pasar de 38.9% a 39.8% entre el primer trimestre de 2017 al cuarto trimestre de 2018.

Este incremento alteró las disminuciones observadas en años anteriores, lo cual puede ser el resultado de una baja en la inflación, y regresó a un nivel similar observado en el tercer trimestre de 2016, pero no así en lo observado en el cuarto trimestre de 2014, aunque la tendencia es a la alza, es decir, sigue aumentando la población en pobreza extrema en cinco puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2005 y el cuarto trimestre de 2018.

Esta tendencia se hace todavía más visible y sensible en las zonas rurales y en los cordones de miseria de las zonas urbanas. El aumento más pronunciado se observa en las zonas rurales, donde el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la LBM creció de 52.87% a 53.75% y de 34.3% a 35.1% en zonas urbanas, aunque en la zona rural su porcentaje más alto fue nuevamente en el tercer trimestre de 2014 con 58.27%, y en la zona urbana en el cuarto semestre de 2014 con 37.82%.

En concreto, las dificultades alimentarias de las familias las están empujando, aun en su condición de vulnerabilidad, a una grave situación de hambre no porque el país no cuente “con la capacidad productiva para autoalimentarse, sino porque sus capacidades económicas son cínicamente refrendadas para garantizar la apropiación de ganancias extraordinarias en beneficio de las corporaciones transnacionales” (Boltvinik, 2010: 11).

Por ello, la complejidad de esta realidad empuja a estar de acuerdo con Arizmendi (2010) cuando acusa al neoliberalismo como el principal responsable de la tragedia llamada pobreza, cuyo rostro dramático se hace palpable en las zonas rurales y también en las zonas urbanas híperdegradadas, donde los pobres y los vulnerables, principalmente en edad productiva, quedan a merced del mercado de la informalidad, del subempleo, la ilegalidad, criminalidad y narcotráfico, y mayor número de dependencia. Así, “la liberalización internacional de flujos de capital y mercancías que excluyó a la fuerza de trabajo llevó a una drástica reducción de la tasa salarial internacional y la formación del ejército de reserva más grande de la historia moderna” (Boltvinik, 2010: 11; Arizmendi, 2010: 33-35).

Investigadores sociales como Figueroa también han señalado que el trabajador que no tiene acceso al trabajo asalariado capitalista, y que goza de las libertades que ofrece la sociedad, continúa siendo propietario de su fuerza de trabajo. Sin embargo, sabe que de nada le sirven sus capacidades si no puede consumirlas mediante el empleo, para obtener los medios necesarios para su reproducción. Aunque su fuerza de trabajo no se realice como mercancía, en general no puede permanecer indefinidamente sin usarse; por el contrario, la necesidad de sobrevivir lo empuja a producir algún bien o servicio. En general, la situación del desempleo tiende a desarrollar en el trabajador la disposición a hacerse para sí de algún oficio o de habilidades que le permitan desplegar iniciativas independientes de ocupación. La existencia de una población excedente reforzará esta disposición, en la medida en que debilite las expectativas de encontrar empleo, y tenderá a multiplicar la concreción de las iniciativas que permiten al trabajador incrustarse en actividades alternativas, así como a consolar estas últimas en el escenario ocupacional (Figueroa, 2008: 3; 2014: 201).

Por tal razón, en este modelo el Estado llegó a cumplir un papel central en el desarrollo económico y social. El aparato estatal compartía con la iniciativa privada el financiamiento de las industrias para su crecimiento por la vía de los subsidios y medidas proteccionistas, a fin de incentivar la producción interna y asegurar el empleo. Además, el Estado absorbía no sólo la sobrepoblación relativa que ya no era requerida por los sectores más avanzados ante la implementación de la tecnología, lo cual reducía la capacidad de acumulación para absorber esta sobrepoblación, sino que también esta sobrepoblación se empezaba

a configurar en una población sobrante, o excluida, que no desempeñaba más la función de ejército industrial de reserva, ni palanca, ni condición de vida del régimen de producción, ni mucho menos para el debilitamiento del salario (Quijano, 2014), pues no se percibe una presión en el ejercicio de una concurrencia entre los obreros para obtener y retener el empleo.

Consideraciones finales

Es evidente que las dinámicas económicas y sociales han trastocado y configurado una realidad que, en términos de la pobreza, como se pudo apreciar, es una realidad cruda que presenta diferentes matices, colores y rasgos que no pueden agotarse sólo en la presentación de datos, sino de entender los procesos que está potenciando el ascenso de la pobreza.

En México se transitó de entender a la pobreza de manera unidimensional a una perspectiva multidimensional. Esto debe verse como algo positivo, sin embargo, los datos que se presentan no son nada halagüeños, pues muestran la existencia de diversas formas y matices de la pobreza bajo cualquier forma de medición.

Así, pues, el ascenso de la situación de pobreza no podría entenderse sino se ancla de manera heurística el tema del modelo de desarrollo; de no hacerlo, se corre el riesgo de no tener claro que, en casos como el mexicano, es evidente y los datos muestran que la incursión del modelo de desarrollo neoliberal está anclada en el incremento evidente de la pobreza en México.

Referencias

- Arizmendi, L. (2010). “La especificidad histórica de la crisis contemporánea”. En Boltvinik, J. (coord.), *Para comprender la crisis capitalista mundial actual*. México: Fundación Heriberto Castillo Martínez.
- Barcelela Chávez, H. (comp.) (2012). *Pobreza, desarrollo y política social en México. Textos de Julio Boltvinik*. Málaga, España: Ed. Emed.net, Universidad de Málaga. Recuperado de <http://www.eumed.net/librosgratis/2012b/1210/geografia_de_pobreza_mexico.html>.
- Boltvinik, J. (2003). “Evolución y características de la pobreza en México”. *Comercio Exterior*, 53(6), junio, 519-531. Recuperado de <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/3/dami0603.pdf>>.

- Boltvinik, J. (coord.) (2010). *Para comprender la crisis capitalista mundial actual*. México: Fundación Heriberto Castillo Martínez.
- Chávez Gutiérrez, R. M. (2011). "Los referentes conceptuales del desarrollo social". *IXAYA, Revista Universitaria de Desarrollo Social*, año 1, (1), junio-noviembre, Guadalajara, México. Recuperado de <http://www.ixaya.cucsh.udg.mx/sites/default/files/3_chavez.pdf>.
- Coneval (1992-2017). *Indicadores de pobreza por ingresos, entidad y municipio*. México. <www.coneval.gob.mx>.
- Coneval (2005-2017). *Pobreza por ingreso. México, indicadores de pobreza por municipio*. México. <www.coneval.gob.mx>.
- Coneval (2015). *Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del Coneval 2006- 2015*. México: Autor.
- Coneval (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Autor.
- Damián, A. y Boltvinik, J. (2003). "Evolución y características de la pobreza en México". *Comercio Exterior*, 53(6), junio. Recuperado de <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/3/dami0603.pdf>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2010). México, Gobierno de la República.
- Figueroa Sepúlveda, V. M. (1986). *Reinterpretando el subdesarrollo. Trabajo general, clase y fuerza productiva en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Figueroa Sepúlveda, V. M. (2008). "América Latina: los excedentes de población en sus actividades". *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (106), noviembre. Recuperado de <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>>.
- INEGI (2018). *Banco de Información Económica (BIE) 2003-2016*. México: Autor.
- INEGI (2018). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2017*. México: Autor.
- INEGI (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) 2003-2016*. México: Autor.
- Lozano Lugo, R. (2018). "Economía, desempleo y pobreza: México 2005-2017". Inédito, Ciencia Política, UAZ.
- Midgley, J. (1995). *Social Development. The Development Perspective in Social Welfare*. Thousand Oak, California: Sage Publication, Inc.
- OCDE (2017). *Estudios económicos de la OCDE*. México, enero. Recuperado de <www.oecd.org/survey/economic-survey-mexico.htm>. Consultada el 27/03/18>.
- OCDE (2018). *Compare su país, distribución del ingreso y desigualdad, estadísticas*. Recuperado de <www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas>, consultada el 26/03/18>.
- Palmieri, P. (2016). "Política social, acumulación y reproducción de la fuerza de trabajo en Argentina. Un análisis para el periodo 1993-2009". *CEC*, año 2, (4), 39-65. Recuperado de <<http://sociedadecriticacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/67/29>>.
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes. Antología esencial de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/ decolonialidad del poder*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sader, E. (2001). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencia Sociales (CLACSO)/Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Recuperado de <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003013615/ajuste.pdf>>.
- Torres, F. y Rojas, A. (2015). "Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos". *Revista Problemas del Desarrollo*, 182(46), julio-septiembre, 41-65. Recuperado de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v46n182/0301-7036-prode-46-182-00041.pdf>>.

Novedad Ediciones Eón:

Economía política solidaria. Construyendo alternativas

Jorge Santiago Santiago





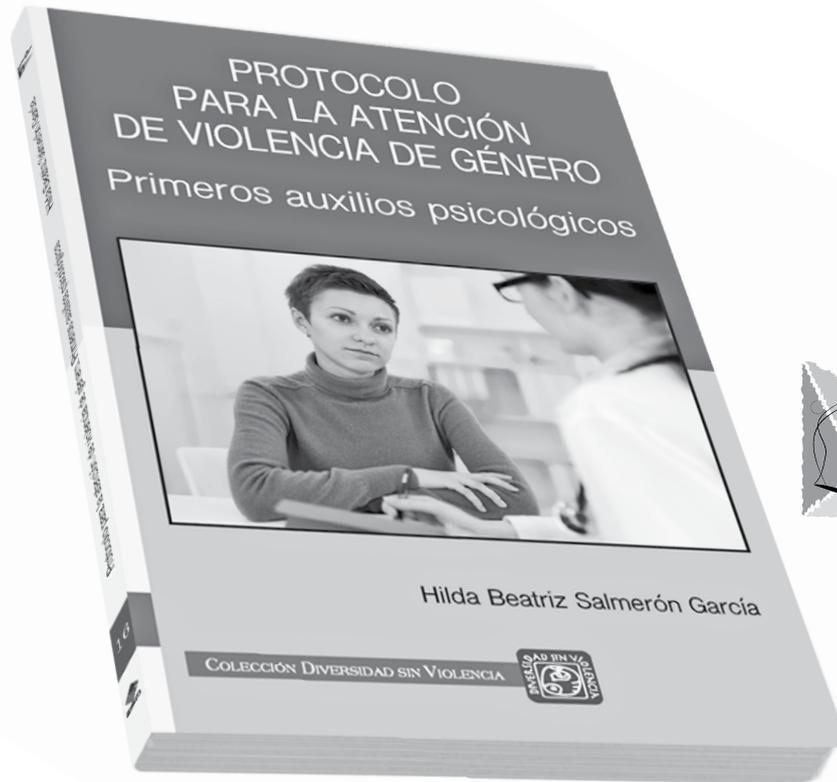


Novedad editorial

Protocolo para la atención de violencia de género

Hilda Beatriz Salmerón García

(104 pp.)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Movilidad social y pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez

Valeria Hernández Tovar*
Blanca Itzel Pulido Romero**
Antonio Barrios Santos***
Xitlali Guadalupe Martínez Romero****
Roberto Ramírez de la Peña*****

Este trabajo es resultado de una estancia estudiantil realizada en 2019, la cual tuvo lugar en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. En la investigación se analiza la relación entre movilidad social y pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez, utilizando los indicadores de la movilidad social (educación, ocupación y desigualdad del ingreso) y de la pobreza (salud, vivienda, educación, seguridad social, servicios básicos y alimentación).

Introducción

Durante los últimos años, diversos autores e instituciones se han dado a la tarea de realizar estudios acerca de la movilidad social y su relación con la pobreza en la economía mexicana, para determinar cómo se encuentra México a nivel internacional, y con la información obtenida proponer políticas públicas que ayuden a disminuir estas problemáticas.

Las investigaciones realizadas en América Latina desde los años cuarenta reflejaron los efectos que el

desarrollo económico tiene sobre la movilidad social intergeneracional, en la inmigración a la ciudad y en la caída del sector primario, lo que produce un mayor número de personas asalariadas (Pla, 2016).

Los estudios de Vélez y Monroy (2018), Pérez (2014), Orozco, Espinosa, Fonseca y Vélez (2019) y Solís (2018) concuerdan con que México, en comparación con otros países de América Latina, presenta bajos niveles de movilidad social en los ámbitos educativo y socioeconómico.

En el estado de Oaxaca existe un rezago educativo alto y bajos egresos.

Según Coneval (2016), 70.4% de la población se encontraba en la pobreza; todo esto originado por diversos factores, entre los que sobresale la falta de empleo, aunado a que 51.39% de la Población Económicamente Activa (PEA) del estado se dedica a las actividades primarias (Ramos-Soto, 2010). Para el primer trimestre de 2018, la PEA alcanzó 1,652,697 personas, según el Centro de Estudios y Finanzas Públicas.

Además, sabemos que nuestro país es uno de los que presenta mayores niveles de desigualdad, ya que entre los años 2008 a 2012, tuvo

* Universidad de Guanajuato campus León. Áreas de investigación: Pobreza, Políticas públicas, Materia electoral, Pueblos indígenas. E-mail: <valeriahernandez847@gmail.com>.

** Universidad de La Ciénega del estado de Michoacán de Ocampo. Áreas de investigación: Movilidad, Ordenamiento territorial, Desarrollo urbano, Participación ciudadana, Espacios públicos, Paisaje, Patrimonio cultural. E-mail: <blanca_wi@hotmail.com>.

*** Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Autónoma de Guerrero-Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano" (IIEPA-IMA- UAGro). E-mail: <abstoni.09@gmail.com>.

**** Licenciada en Comunicación y Medios, Universidad Autónoma de Nayarit. E-mail: <xitlali.gmr@gmail.com>.

***** Licenciado en Comunicación y Medios, Universidad Autónoma de Nayarit. E-mail: <robram197@gmail.com>.

un Coeficiente de Gini¹ de 0.441, cuando el promedio a nivel internacional es de 0.373 (Esquivel, 2015). Entonces se llega a la idea de que, entre mayor desigualdad, menor movilidad social.

Según Coneval (2020), en el estado de Oaxaca en 2018, el Coeficiente de Gini se incrementó a 0.496, 0.6% más que en 2016, lo que significa un mayor nivel de desigualdad, y que a nivel nacional el estado se encuentra dentro de los 10 estados con mayor nivel de desigualdad.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018, en el estado de Oaxaca 66.4% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir, 2,714,700 personas, aproximadamente (Coneval, 2020).

La pobreza tiene repercusiones en la asignación eficiente de los recursos, puesto que las personas en esa situación no pueden desarrollar todo su potencial (Campos y Monroy, 2016), lo cual puede llegar a ser una causa por la cual la movilidad social se encuentra estancada. Entonces, según Dalle (2016), las tasas de movilidad social son influenciadas por los cambios en el desarrollo económico y social de un país.

Debido a su importancia, el objetivo general de nuestra investigación es analizar la relación que existe entre la movilidad social intergeneracional y la pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez. Y se pretende dar respuesta a la pregunta: ¿cuál es la relación que existe entre la movilidad social intergeneracional y la pobreza en la población del municipio de Oaxaca de Juárez? Para lo cual se propone la siguiente hipótesis: la educación, el trabajo y la desigualdad social son indicadores de la movilidad social que explican la pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez.

Esperamos que los resultados de la investigación brinden un panorama sobre la relación entre movilidad social y pobreza, y que sirva de fundamento para estudios posteriores, así como para la propuesta de alternativas que contribuyan a mejorar las condiciones de los habitantes del municipio en cuestión.

Educación y ocupación

La educación es un factor relevante en el proceso de la movilidad intergeneracional; sin embargo, al existir res-

tricciones de acceso e ingreso en los hogares más pobres, la educación puede llegar a ser un factor de desigualdad intergeneracional.

El análisis de la movilidad educacional se enfoca principalmente en la asociación entre el nivel educativo de padres e hijos; no obstante, existen otros factores con influencia, como el ingreso, la riqueza de los padres, la estructura familiar y la ubicación de residencia. Por ello, Vélez, Campos y Fonseca (2015) sugieren que el número de años en los niveles educativos alcanzados puede utilizarse como un indicador de educación de la movilidad social.

Al igual que en la educación, una manera de medir la movilidad ocupacional es mediante la comparación de la ocupación de los padres con la ocupación de los hijos, como por ejemplo la población con padres en ocupaciones agrícolas frente a población con padres en ocupaciones manuales de alta calificación.

Bajo esta perspectiva, la movilidad ocupacional tiene el objetivo de identificar la facilidad con la que las personas pueden ascender hasta el estrato más alto con base en la ocupación de sus padres (Orozco, Espinosa, Fonseca y Vélez, 2019).

Altamirano (2018) encontró en sus estudios que los patrones de movilidad intergeneracional varían significativamente entre las principales regiones en el país, por lo que las personas originarias o que crecieron en los estados de la parte norte del país, tienen una mayor probabilidad de mejorar su posición socioeconómica, en comparación con las que nacieron en la parte sur de México en circunstancias similares.

Rodríguez (2014) sostiene que en el caso de la pobreza femenina, la variable de la educación es la segunda más influyente después del estatus ocupacional, ya que la educación varía las probabilidades de pobreza en un rango de 22% para la mujer adulta. En los niveles educacionales más bajos, la pobreza resulta muy elevada, y en los más altos su probabilidad es prácticamente inexistente. Esto implica que la educación es un antídoto importante contra la pobreza femenina.

Las conclusiones de Orozco, Espinosa, Fonseca y Vélez (2019) concuerdan con los datos arrojados de la investigación de Rodríguez (2014), mencionados anteriormente porque la educación es uno de los principales motores de la movilidad social, ya que brinda capacidades a las personas para que puedan alcanzar mayores niveles de bienestar, al elevar sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral y poder obtener mejores salarios.

¹ El Coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, tomando valores de 0 a 1 y que en esta escala, mientras más cercano sea el valor a 1, existe mayor desigualdad (Coneval, 2020).

Pobreza y desigualdad de ingreso

La movilidad del ingreso se refiere al cambio en el ingreso de los individuos entre dos o más puntos a través del tiempo, definiéndolo como las ganancias laborales (Vélez, Campos y Fonseca, 2015).

Para medir la desigualdad del ingreso se utiliza el coeficiente de Gini; este índice tiene valores entre 0 y 1, escala en la cual mientras más cercano esté a 1, representa mayor desigualdad, y mientras más cercano se encuentre a 0, es menor la desigualdad (Medina, 2001). Y la forma más utilizada para representarlo es la Curva de Lorenz que señala el porcentaje acumulado de ingreso recibido por un determinado grupo de población ordenado ascendentemente (Ramos-Soto, 2010).

Para medir la pobreza existen enfoques directos e indirectos. El enfoque directo considera pobres a las personas que no satisfacen una o varias necesidades básicas, mientras que bajo un enfoque indirecto clasifica como pobres a las personas que no cuentan con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (Ramos-Soto, 2010).

En el siglo XXI en México comienza a reconocerse a la pobreza como un problema público y el Coneval establece el método de la canasta alimentaria como la medida oficial para medir la pobreza, que se caracterizaba por emparejar el doble del precio de la canasta alimentaria con la línea de pobreza y clasificar a la población en deciles (Rodríguez, 2011).

Luego, en 2004, con la creación de la Ley de Desarrollo Social (Coneval), un grupo de académicos expertos desarrollan el método multidimensional; este método de la pobreza se compone de dos partes: la primera por el ingreso y la segunda por 6 carencias sociales: salud, vivienda, educación, seguridad social, alimentación y servicios básicos.

Entonces la definición de pobreza establecida es

[...] se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Coneval, 2016).

Sin embargo, otros autores representan una visión diferente de lo que significa la pobreza, como Boltvinik: “la pobreza

es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad” (2003: 9), y además también considera que esta condición degrada la vida moral, social y biológica de las personas.

Algunos otros autores se han dado a la tarea de definir la pobreza, como Galindo y Ríos: “es la privación de bienestar de manera pronunciada, es decir, la falta de acceso a capacidades básicas para funcionar en la sociedad y de un ingreso adecuado para enfrentar necesidades de educación, salud, seguridad, empoderamiento y derechos básicos” (2015: 2).

O la Dra. Rodríguez: “La pobreza es conceptualizada como la no participación en la sociedad debido a falta de recursos. De este modo, las privaciones multidimensionales que la pobreza representa siempre aparecen relacionadas con recursos insuficientes” (2014: 119).

Entonces la incidencia de la pobreza depende del nivel promedio de ingresos, de la economía, de la igualdad, de su distribución y del grado en que las políticas dirigidas a contrarrestar la pobreza alcancen a las familias con ingresos muy bajos. Un nivel más alto del ingreso promedio y una menor desigualdad pueden resultar en una disminución de la pobreza (Rodríguez, 2014).

Y relacionando la movilidad social con la pobreza los estratos sociales que generalmente cuentan con menores ingresos son indicativos de la existencia de núcleos de pobreza extrema; además, estos grupos se caracterizan por bajos índices de capital humano, la segregación, la exclusión y la marginación (Marcel, 2009).

Movilidad social

La movilidad social hace referencia al movimiento de un nivel socioeconómico a otro que experimentan los integrantes de los distintos grupos sociales, y el objetivo principal de su análisis es observar el impacto del cambio estructural a través del tiempo como resultado del propio proceso de la movilidad (Vélez, Campos y Fonseca, 2015).

Ésta puede ser de tipo horizontal y vertical: la movilidad de tipo horizontal se refiere a los cambios en la posición dentro de un mismo estrato, y la movilidad de tipo vertical se encarga de los cruces de un estrato social a otro (Vélez y Monroy, 2018).

Entonces, la movilidad social de tipo vertical es el movimiento de individuos y grupos entre posiciones de clase que conforman la estructura jerárquica de la sociedad, y

puede ser estudiada desde 2 puntos: la movilidad intrageneracional y la de tipo intergeneracional.

“Existen tres principales movimientos que la clasifican como: i) ascendente, hacia clases superiores; ii) descendente, hacia clases inferiores, e iii) inmovilidad, que supone la permanencia en la clase de origen” (Giddens, 1991; Sorokin, citado en Grusky, 2001, citado por Dalle, 2016: 72).

Otra de las maneras para medir la movilidad social es tomar como referencia la primera ocupación del individuo y la que ostenta al momento en que se realiza el estudio, identificando los logros o descensos de los hijos con relación a los padres, considerando igualmente el inicio de la vida laboral de ambos, los tipos de empleos y el logro educativo; estos datos permiten incluso hacer proyecciones probabilísticas simples respecto de las oportunidades de una tercera generación.

A partir de un estudio comparativo realizado entre México, Chile y Colombia, realizado por Montenegro y Meléndez (2014), se obtuvo que las tasas de movilidad social en escala nacional y el sector urbano mostraron cifras altas, lo cual tiene relación con Vélez, Campos y Fonseca (2015), quienes indican que una gran parte de la sociedad mexicana ha intentado salir de su zona de confort en busca de mejores oportunidades, refiriéndose al cambio del estatus socioeconómico de las personas de su lugar de origen hacia otro diferente.

Por lo anterior, la movilidad social debe ser entendida como un fenómeno complejo y multidimensional que incorpora factores como el bienestar, el ingreso y su reconocimiento social.

Vélez, Campos y Fonseca (2015) recomiendan que para obtener niveles más altos de movilidad social, es necesario garantizar mejores condiciones de competencia, educación y salud entre todos los miembros de la sociedad, aunque sabemos que no siempre es fácil lograrlo.

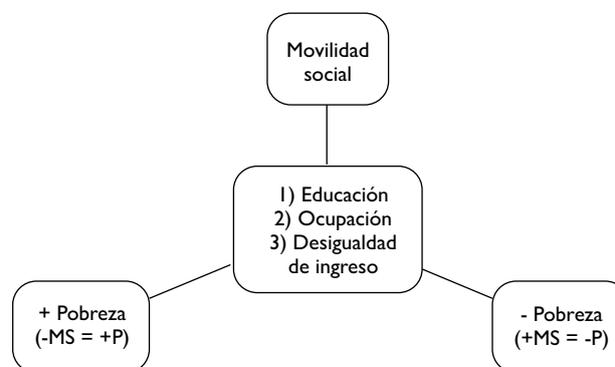
Modelo causal

Con base en el modelo causal, se determinó que la movilidad social y la pobreza son variables inversamente proporcionales, ya que si la movilidad social es alta, la pobreza disminuye, y cuando la pobreza es alta, se entiende que existe una movilidad social baja.

Metodología

Este proyecto utilizó un enfoque de investigación mixta de corte analítico, en la que se llevó a cabo el trabajo de campo

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia.

en 2 partes. En la primera parte se aplicó una prueba piloto y en la segunda se realizó la aplicación de las encuestas por el equipo de investigación, lo que permitió, con la información obtenida, hacer el análisis de los resultados respecto a la movilidad social en su relación con la pobreza en el municipio de Oaxaca de Juárez.

Se tiene como área de análisis el municipio de Oaxaca de Juárez, específicamente los habitantes de algunas de las colonias más representativas del municipio, siendo: Donaji, 5 Señores, Candiani, Vigueras, Santa Rosa y San Felipe del Agua.

Para efectuar el estudio se realizó la muestra de la población tomando como referencia a Hernández, Fernández y Pillar (1998), con una población de 264,251 y un margen de error de 5% que, al sustituir los valores, quedó un resultado de:

$$n = n'$$

$$1 + n' / N$$

$$n = \frac{400}{1 + 400 / 264251} = \frac{400}{0.001517}$$

$$n = 399.39$$

Es decir, para esta investigación necesitaríamos una muestra de 399.39

Pero para efectos del estudio, fue necesario extraer una muestra del universo de la población, dado que no nos fue posible recurrir a todas las colonias del municipio, por lo tanto, y basándose en el teorema del límite central, se

decidió realizar un total de 120 encuestas, pues este teorema asegura que la medida de distribución de muestreo de la media será igual a la medida de la población, siempre y cuando el tamaño de la muestra sea igual o mayor a 30 (Levin y Rubin, 2004, citado en Ramos-Soto y Espinosa, 2016).

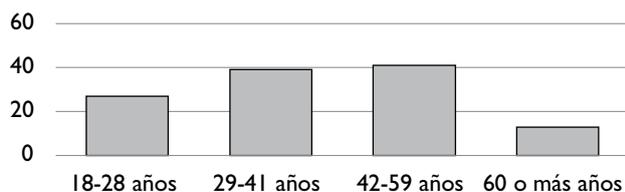
Se diseñó un cuestionario con cinco apartados que abarcan: datos generales del encuestador, eje de educación, eje de vivienda, eje de pobreza y eje de desigualdad de ingresos, con un total de 47 preguntas.

Como primera parte se realizó una prueba piloto de 12 encuestas en el centro del municipio, debido a que es el punto de reunión de la mayoría de los habitantes, y como segunda, se aplicaron 120 cuestionarios en seis colonias que fueron seleccionadas previamente.

Resultados de la investigación

A continuación, se presentan algunos de los resultados más relevantes que se obtuvieron a partir del análisis de la información del trabajo de campo. Cabe señalar que estos resultados harán más comprensible el siguiente apartado.

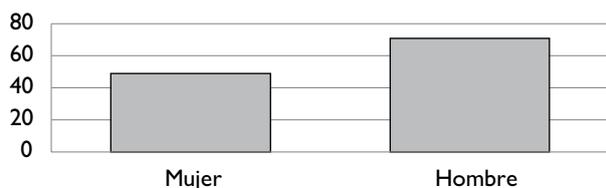
Gráfica 1
Edad



Fuente: Elaboración propia.

La información obtenida mostró que de 120 personas encuestadas, un porcentaje de 34.2% tenía entre 41 y 59 años, 32.5% entre 29 y 40, 22.5% entre 18 y 28 años, y sólo 10.8% más de 60 años de edad, por lo que la mayoría de personas encuestadas se encuentra en su etapa laboral activa.

Gráfica 2
Sexo



Fuente: Elaboración propia.

De la información recabada, 59.2% fueron realizadas a mujeres y 40.8% a hombres.

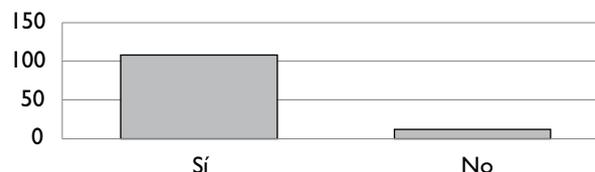
Gráfica 3
Origen



Fuente: Elaboración propia.

Los datos obtenidos muestran que 86.6% nació en el estado de Oaxaca, pero sólo 60% nació en el municipio de Oaxaca de Juárez, y otro 13.3% nació en otro estado de la República, pero su área laboral está en el estado de Oaxaca.

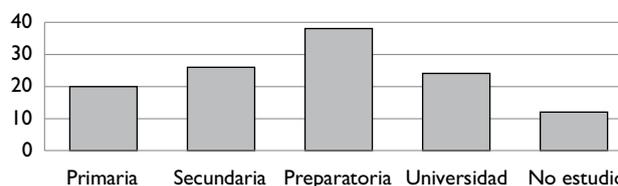
Gráfica 4
Tiene estudios (estudios)



Fuente: Elaboración propia.

La información mostró que 90% de las personas terminaron por lo menos la primaria y 10% no completó un nivel educativo.

Gráfica 5
Nivel educativo (nivele)

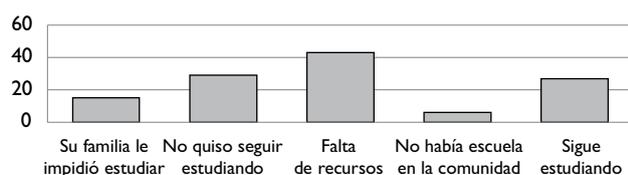


Fuente: Elaboración propia.

De la información obtenida, 31.7% de la población encuestada completó hasta el nivel bachillerato, 21.7% hasta la secundaria, 19.2% terminó una licenciatura o carrera

universitaria, 16.7% sólo cursó hasta la primaria y el restante 10% no estudió, por lo que una parte de la muestra alcanzó una educación de nivel medio superior.

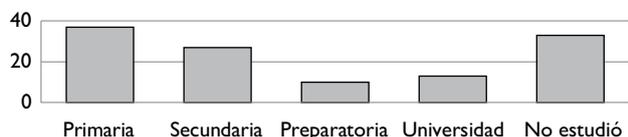
Gráfica 6
Causa de abandono de estudios (causa)



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que 35.8% de las personas encuestadas abandonaron sus estudios debido a la falta de recursos económicos, 24.2% indicó que abandonó sus estudios debido a la falta de interés, 22.5% señaló que aún sigue estudiando, 12.5% apuntó que su familia le impidió seguir estudiando y 5% sostuvo que no continuó sus estudios debido a que no contaba con instituciones educativas en su comunidad. De acuerdo con lo anterior, se entiende que el factor predominante por el cual abandonaron sus estudios fue el económico.

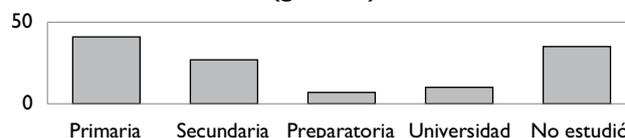
Gráfica 7
Grado de estudios del padre (gradop)



Fuente: Elaboración propia.

Con base en los resultados obtenidos, se precisó que 30.8% de las personas encuestadas indicaron que su padre sólo terminó la primaria, 27.5% señaló que no tuvo la oportunidad de estudiar, 22.5% determinó que tiene concluida la secundaria, 10.8% acordó que finalizó satisfactoriamente la licenciatura o carrera profesional y 8.3% sostuvo que completó la preparatoria o bachillerato. De acuerdo con lo anterior, cerca de 58% de las personas no tuvo acceso a la educación o ni siquiera terminó su educación primaria.

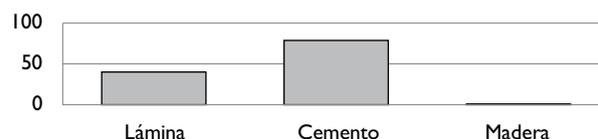
Gráfica 8
Grado de estudios de la madre (gradom)



Fuente: Elaboración propia.

Con los resultados obtenidos, se identificó que 34.2% de las personas encuestadas mencionaron que su madre sólo terminó la primaria, 29.2% indicó que no estudió, 22.5% concluyó la secundaria, 8.3% finalizó gratamente su licenciatura y 5.8% sólo concluyó sus estudios de preparatoria o bachillerato. En comparación con el grado de escolaridad del padre, de las personas encuestadas 63% de las mujeres no concluyó estudios de nivel primaria o no tuvo acceso a la misma; es decir, existe una marcada diferencia de 5% en comparación con los hombres.

Gráfica 9
Material del techo de la vivienda (techo)



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados arrojaron que 65.8% cuenta con techo de cemento, 33.3% tiene techo de lámina y 0.8% tiene techo de palma o carrizo. Esto nos dice que la mayor parte de las personas encuestadas pueden contar con un techo de cemento en sus viviendas; por otro lado, nos encontramos con otro porcentaje importante de 33.3% de personas que cuentan con un techo de lámina.

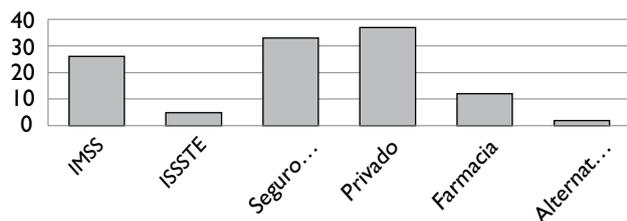
Gráfica 10
Fuente de energía eléctrica (luz)



Fuente: Elaboración propia.

Se obtuvo un porcentaje mayoritario de 97.5% que cuenta con contrato de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), mientras que sólo 1.7% no tiene luz eléctrica y 0.8% cuenta con planta particular.

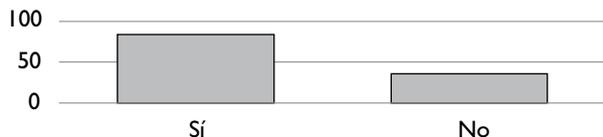
Gráfica 11
Servicios de salud
(ssalud)



Fuente: Elaboración propia.

Los datos arrojaron que en caso de requerir un servicio de salud, 30.8% acude a un servicio privado, 27.5% va al Seguro Popular de Oaxaca de Juárez, mientras que 21.7% obtiene el servicio en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); asimismo, 14.2% utiliza las farmacias independientes, sólo 4.2% acude al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el índice más bajo de 1.7% fueron dos personas que obtiene un servicio alternativo o algún brujo.

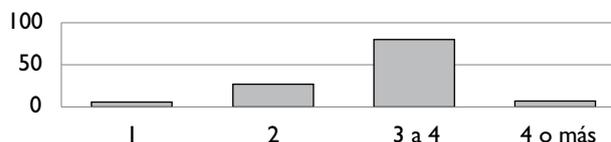
Gráfica 12
Acceso a los servicios de salud
(acceso)



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los datos obtenidos, 84 personas respondieron que, en caso de requerir los servicios de salud, se les facilita poder acudir a ellos, siendo 70.0%, mientras que sólo 29.2% mencionó que se le dificulta poder acudir a un servicio por cuestiones de distancia y porque no son atendidos en tiempo.

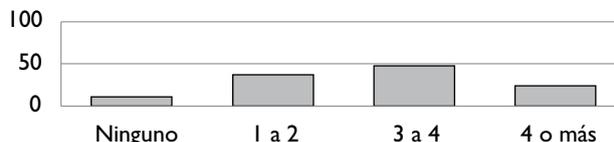
Gráfica 13
Núm. de comidas al día
(ccomidas)



Fuente: Elaboración propia.

La información obtenida nos muestra que un total de 66.7% realiza de 3 a 4 comidas al día, 22.5% hace solamente dos comidas por día, mientras que 5.8% y 5.9% están en el índice de sólo hacer 1 o 2 comidas debido a los tiempos de su trabajo y el ingreso que tienen por día.

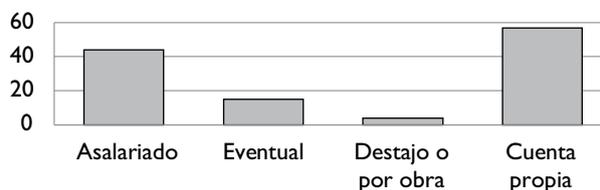
Gráfica 14
Consumo de carne semanal
(carne)



Fuente: Elaboración propia.

Los datos obtenidos fueron que 40.0% comen carne roja, puerco, pollo, pescado u otro alimento derivado de origen animal, de tres a cuatro días por semana, mientras que 30.8% sólo consumen estos alimentos de uno a dos días por semana, 20.0% realiza el consumo más de cuatro días por semana y, por tanto, sólo 9.2% de las personas no consumen este alimento.

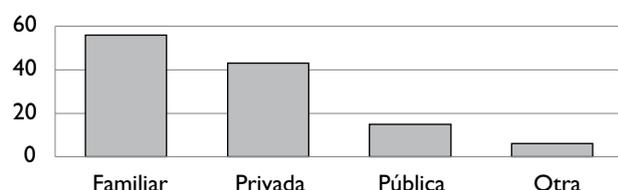
Gráfica 15
Tipo de trabajador
(ttrabajo)



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información obtenida, 47.5% de las personas entrevistadas se dedican a trabajar por cuenta propia, lo que indica que tienen un micronegocio; 36.7% es empleado asalariado, 12.5% es empleado de tipo eventual y sólo 3.3% obtiene empleo de destajo o por obra. Durante la recopilación del trabajo de campo, se dio a conocer que en el municipio predominan las personas que decidieron montar su propia fuente de ingresos.

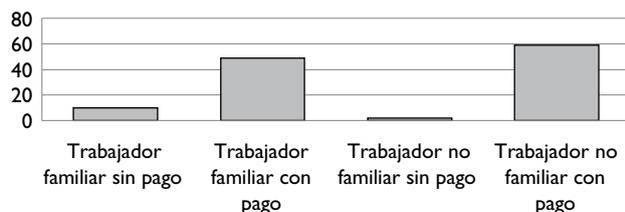
Gráfica 16
Tipo de empresa
(empresa)



Fuente: Elaboración propia.

Los datos recabados señalan que 46.7% de las personas entrevistadas trabajan en negocios o empresas familiares, lo que también indica que se llegan a heredar o a traspasar sus microempresas para continuarlas como propias; 35.8% son de empresas privadas, 12.5% de instituciones públicas gubernamentales y sólo 5% no fue especificado.

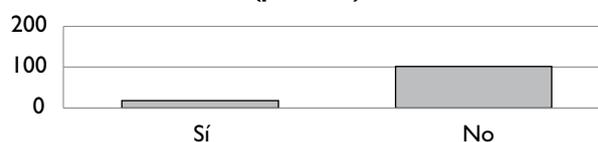
Gráfica 17
Tipo de trabajador
(tfamilia)



Fuente: Elaboración propia.

El mayor porcentaje obtenido de las personas encuestadas con 49.2% son trabajadores no familiares con pago, 40.8% son trabajadores familiares que reciben un sueldo, 8.3% son trabajadores familiares sin pago y sólo 1.7% son trabajadores no familiares sin pago alguno.

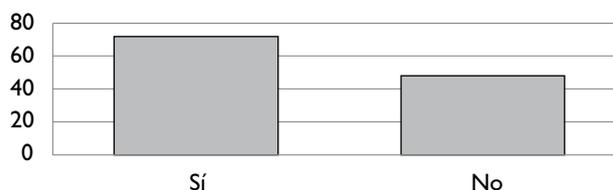
Gráfica 18
Prestaciones laborales
(plaboral)



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a la información recabada en la presente investigación, se puede observar que sólo 15% de las personas cuentan con prestaciones laborales y el restante 85% refleja información importante, ya que independientemente del tipo de trabajo que realicen o del sector en el que se desempeñen, no cuentan con ningún tipo de prestaciones laborales, lo que manifiesta que en el municipio de Oaxaca de Juárez existe una gran representación del sector informal.

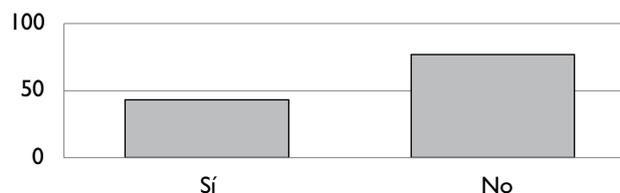
Gráfica 19
Ingresos y gastos
(ingreso)



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a la información obtenida en el trabajo de campo de la presente investigación, 60% de las personas consideran que los ingresos obtenidos por su fuente de trabajo les son suficientes para cubrir sus gastos, pero 40% de la muestra, que es casi la mitad de los encuestados, cree que sus ingresos no les son suficientes.

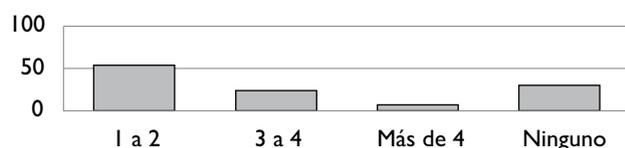
Gráfica 20
Ahorro
(ahorro)



Fuente: Elaboración propia.

En comparación con el punto anterior, los porcentajes se invierten, ya que ahora sólo 35.8% de las personas consideran que sus ingresos les son suficientes para cubrir sus gastos y además les permiten tener algún tipo de ahorro, mientras que a la mayoría de las personas que integran el restante 64.2% y para quienes sus ingresos no son suficientes para cubrir sus gastos diarios, tampoco existe la posibilidad de contar con un ahorro para cualquier situación de emergencia.

Gráfica 21
Dependientes económicos
(dependen)

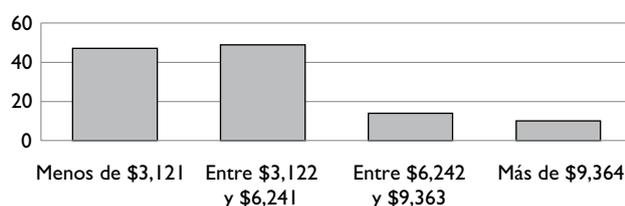


Fuente: Elaboración propia.

Cerca de 75% de las personas no tienen algún dependiente económico o sólo tienen uno; de esta sumatoria, 49.2% de las personas tienen un dependiente económico y 25% no tiene ninguno, mientras que 20% tiene de tres a cuatro dependientes económicos y sólo 5.8% tiene más de cuatro.

Cabe considerar que alrededor de 65% de las personas encuestadas se encuentran entre los 29 y 59 años de edad, lo que implica que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA), y que los dependientes económicos comparten el parentesco de cónyuge, hijos o padres.

Gráfica 22
Ingreso mensual
(ingresom)



Fuente: Elaboración propia.

Por último, 39.2% de las personas ganan menos de un salario mínimo al día; los ingresos de 40.8% de las personas son de entre uno y dos salarios mínimos, lo que significa

entre \$3,121.00 y \$6,241.00 mensuales por familia, mientras que 11.7% de las personas alcanza a ganar alrededor de tres salarios mínimos y sólo 8.3% puede generar ingresos por encima de los 4 salarios mínimos.

Los ingresos de las personas varían conforme a sus niveles educativos y su ocupación; sin embargo, se observa una desigualdad en la distribución del ingreso, ya que cerca de 80% de las personas ganan cero y dos salarios mínimos, y por otro lado, menos de 10% de las personas tienen ingresos por encima de \$10,000.00 mensuales.

Correlaciones de las variables

Después de analizar la correlación de todas las variables realizadas con la ayuda del programa IBM SPSS, seleccionamos las más relevantes tomando en cuenta el cruce de las variables y el Coeficiente de r Pearson que reflejaron. Se presenta a continuación la tabla de correlaciones y posteriormente se explica cada una de ellas.

El ingreso mensual (ingresom) y el número de comidas (ccomidas) que realiza una persona al día tienen una correlación positiva débil de 0.236, ya que la mayoría de las personas gana un salario aproximado de \$3,121-\$6,241, lo que les permite realizar entre 3 y 4 comidas al día.

Esta misma variable (ingresom), pero con respecto al consumo de carne (carne), tiene una correlación positiva débil de 0.208, debido a que las personas realizan un consumo mayoritario semanal de este producto.

La variable ingreso (ingreso) tiene una correlación positiva débil de 0.193 con respecto al acceso a los servicios de salud (acceso); de acuerdo con las personas encuestas, consideran no tener problemas para llegar a los servicios de salud, por lo cual sus ingresos les son suficientes.

El mayor porcentaje de las personas encuestadas asisten al servicio de salud privado (salud) debido a que casi la mitad de la población labora en empresas familiares (empresa), por lo que no cuentan con una afiliación al servicio de salud público y se presenta una correlación negativa de -0.228.

El ingreso mensual (ingresom) y el nivel de escolaridad (nivele) cuentan con una correlación positiva débil de 0.211, ya que tener un nivel educativo de bachillerato te permite tener mayores oportunidades de ingresos económicos.

Las variables dependen y ahorro tienen una correlación negativa débil de -0.240, lo que indica que tres cuartos de las personas encuestadas tienen algún dependiente económico (dependen), por lo que no tienen la oportunidad de contar con algún ahorro económico (ahorro).

Tabla I Correlación				
Variable (X)	Variable (Y)	Coefficiente de r Pearson	Nivel de correlación	Indicador
ingresom	ccomidas	0.236	correlación positiva débil	Pobreza-Acceso a la alimentación
ingresom	carne	0.208	correlación positiva débil	Pobreza-Acceso a la alimentación
ingreso	acceso	0.193	correlación positiva débil	Pobreza-Acceso a los servicios de salud
ssalud	empresa	-0.228	correlación negativa débil	Pobreza-Acceso a los servicios de salud
ingresom	nivele	0.211	correlación positiva débil	Pobreza-Ingreso corriente per cápita
dependen	ahorro	-0.240	correlación negativa débil	Pobreza-Ingreso corriente per cápita
ingresom	ahorro	-0.241	correlación negativa débil	Pobreza-Ingreso corriente per cápita
ingresom	luz	0.204	correlación positiva débil	Pobreza-Acceso a los servicios básicos a la vivienda
nivele	techo	0.220	correlación positiva débil	Pobreza-Calidad y espacio de la vivienda
plaboral	ingresom	-0.306	correlación negativa débil	Pobreza-Acceso a la seguridad social
causa	nivele	0.269	correlación positiva débil	Rezago educativo/promedio en el hogar
ttrabajo	gradop	0.213	correlación positiva débil	Educación MS
grado p	estudios	0.362	correlación positiva débil	Educación MS
grado p	gradom	0.538	correlación positiva media	Educación MS
empresa	ttrabajo	-0.489	correlación negativa débil	Ocupación
ingresom	empresa	0.280	correlación positiva débil	Ocupación
empresa	tfamilia	0.627	correlación positiva media	Ocupación
ingresom	ingreso	-0.239	correlación negativa débil	Desigualdad de ingreso

Fuente: Elaboración propia.

El ingreso mensual (ingresom) promedio de los encuestados es de dos a tres salarios mínimos, lo cual no les permite formar un ahorro familiar (ahorro) y se ve reflejado en una correlación negativa débil de -0.241.

El ingreso mensual (ingresom) y el servicio eléctrico (luz) tienen una correlación positiva débil de 0.204, lo que indica que la mayoría de las personas encuestadas reciben un ingreso suficiente para contratar el servicio de CFE.

El nivel educativo (nivele) de las personas encuestadas y el tipo de material (techo) con el que están construidos los techos en su hogar tienen una correlación positiva débil de 0.220, ya que el porcentaje mayoritario de las personas indicó que tienen concluido el nivel de bachillerato y esto les permite tener capacidades para tener un piso firme.

La relación entre prestaciones laborales (plaboral) e ingreso mensual (ingresom) refleja una correlación negativa débil de -0.306; esto indica que las personas tienen trabajo informal y no reciben un sueldo elevado.

La causa por la cual las personas abandonaron sus estudios (causa) y el nivel de escolaridad (nivele) tiene una correlación positiva débil de 0.269, ya que la mayoría

de las personas encuestadas indicó que abandonaron sus estudios por falta de recursos y apenas alcanzaron a culminar el bachillerato.

Existe una correlación positiva débil de 0.213 entre las variables de tipo del trabajo (ttrabajo) y el grado de escolaridad del padre (gradop), debido a que el bajo nivel de escolaridad lleva a las personas a iniciar su propio negocio.

Con un nivel de correlación positiva de 0.362, que se da entre el grado de escolaridad del padre (gradop) y los estudios de escolaridad del encuestado (estudios), se obtuvo un avance intergeneracional en la variable de educación.

En comparación de la correlación anterior (gradop), el nivel de escolaridad femenino (gradom) es menor al del masculino, dando a lugar a una correlación positiva media de 0.538.

Las variables empresa (empresa) y tipo de trabajo (ttrabajo) tienen una correlación negativa débil de -0.489; esto indica que hay un amplio sector de las personas encuestadas laborando en empresas familiares, por lo cual el número de empleados asalariados es menor.

El ingreso mensual (ingresom) de las personas, relacionado con la empresa (empresa) en que trabajan genera una correlación positiva débil de 0.280, por lo que el ingreso mensual de la mayoría de las personas no es constante, ya que trabajan en empresas de tipo familiar.

Existe una correlación positiva media de 0.627 entre las variables de empresa (empresa) y tipo de trabajador familiar (tfamilia), puesto que cerca de la mitad de personas encuestadas trabajan en sus empresas familiares y reciben un sueldo.

Por último, el promedio del ingreso mensual (ingresom) se encuentra en un nivel bajo, pero un gran porcentaje de personas encuestadas considera que les es suficiente (ingreso) para abastecer sus necesidades básicas alimenticias, lo cual se refleja con una correlación negativa débil de -0.239.

Conclusiones

Conforme a los resultados obtenidos, se pudo encontrar que, en el marco de la movilidad social, se busca determinar el grado de relación que se presenta entre las características de los padres con respecto a sus hijos en algunas de las tres dimensiones a estudiar (ocupación, educación y desigualdad de ingreso), y así poder obtener conclusiones sobre el impacto de las circunstancias sociales de origen en el futuro de los integrantes de la familia.

A partir de los datos señalados anteriormente, encontramos que se obtuvo un avance intergeneracional en la variable de educación, debido a que el bajo nivel de escolaridad lleva a las personas a iniciar su propio negocio, ya que la mayoría de las personas encuestadas indicó que abandonaron sus estudios por falta de recursos y apenas alcanzaron a culminar el bachillerato, además de que tener un nivel educativo medio superior les permite mayores oportunidades en el mercado laboral, con mejores salarios.

Se concluye, a través del análisis de las variables, que existe una relación inversamente proporcional que indica que el grado de una variable aumenta cuando la otra disminuye.

Ya que la movilidad social intergeneracional en el municipio de Oaxaca de Juárez ha contribuido a generar condiciones de pobreza, debido a que los niveles de estudios son bajos, existe una marcada desigualdad de ingresos; la mayoría de las personas trabaja en el sector informal y los salarios están por debajo de la línea de la pobreza, por tanto, este trabajo logra darle respuesta a la pregunta de investigación y al objetivo general, porque se reconocen

las relaciones que existen entre las variables de movilidad social y pobreza.

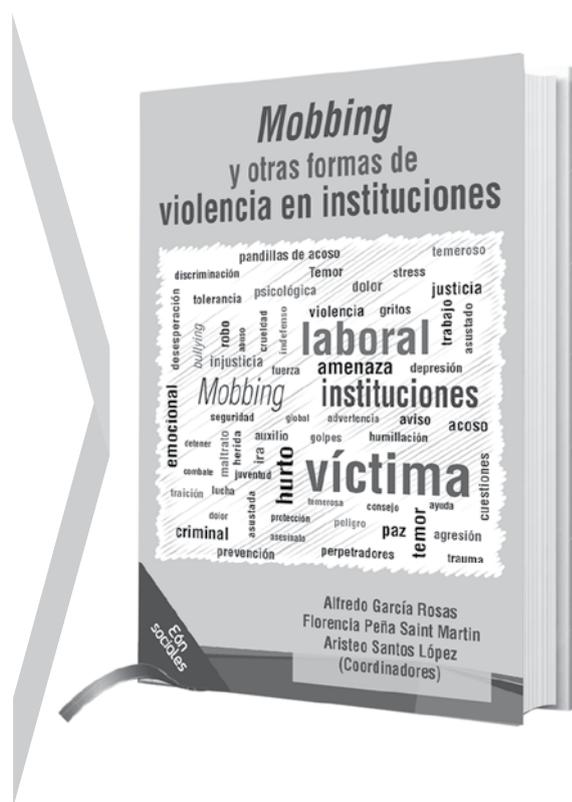
Referencias

- Altamirano, M. (2018). *Desigualdades en México 2018*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Boltvinik, J. (17 de octubre de 2003). "Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada". *Papeles de Población*, IX(38), 9-25.
- Campos, V. R. y Monroy, G.-F. L. (2016). "¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México?". *Revista de Economía Mexicana*, (1), 140-185.
- Coneval (2016). *Medición de la pobreza*. Recuperado en junio de 2019 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>.
- Coneval (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020*. Ciudad de México: Coneval.
- Dalle, P. (2016). *Movilidad social desde las clases populares. Un estudio sociológico en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1960-2013)*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Esquivel, H. G. (junio de 2015). "Desigualdad extrema en México". *OXFAM México*, 1-44.
- Galindo, M. y Ríos, V. (agosto de 2015). "Pobreza". *México, ¿Cómo Vamos?*, 1, 1-10.
- Hernandez, S. R., Fernandez, C. C. y Pillar, B. L. (1998). *Metodología de la investigación*. Segunda ed. México, DF: McGraw-Hill.
- Marcel, M. (febrero de 2009). "Movilidad, desigualdad y política social en América Latina". *Cooperación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)*, 1-54.
- Medina, F. (marzo de 2001). "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso". *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, (9), 1-43.
- Montenegro, A. y Meléndez, M. (2014). "Equidad y movilidad social en Colombia". En Montenegro, A. y Meléndez, M., *Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana* (2). Bogotá, Colombia: Kimpres Ltda.
- Orozco, C. M., Espinosa, M. R., Fonseca, G. C. y Vélez, G. R. (2019). *Movilidad social en México 2019*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Pérez, S. M. (junio de 2014). "Movilidad social de la población indígena en México". Tesina para obtener el grado de maestro en Administración y Políticas Públicas, 1-81. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencias Económicas.

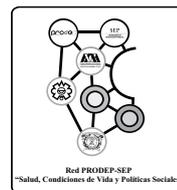
- Pla, J. L. (mayo-agosto de 2016). "Supuestos epistémicos en el análisis de la movilidad social". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 23(71), 138.
- Ramos-Soto, A. L. (2010). *La desigualdad del ingreso y el papel del sector informal en la ciudad de Oaxaca de Juárez 1980-2003*. México: Typgráfica Editores.
- Ramos-Soto, A. L. y Espinosa, M. E. (2016). "Relación de la pobreza y el sector informal en la sostenibilidad en el municipio de Oaxaca de Juárez 2000-2015". En Ramos-Soto, A. L., Sánchez, H. M. y Trejo, C. G., *Zonas pobres de México. Estrategias de desarrollo solidario* (39-63). Ciudad de México: Competitive Press.
- Rodríguez, G. K. (2011). "Pobreza y política social en México 2000-2010: ¿una década de cambio?". En Uribe, M., *Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina, Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o post-neoliberalismo?* (215). Guanajuato, Guanajuato: Porrúa.
- Rodríguez, G. K. (enero de 2014). "¿Neo o post-neoliberalismo en la política social en México?"

Una comparación entre las estrategias de políticas seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? estrategia del sexenio priista (2012-2018)". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), 179-202.

- Rodríguez, G. K. (2014). "Una caracterización de la pobreza femenina en México conforme al modelo colectivo de hogar". *Estudios Demográficos y Urbanos*, XXIX(1), 113-169.
- Solís, P. (julio de 2018). "Barreras estructurales a la movilidad social intergeneracional en México". *CEPAL*, (176), 1-41.
- Vélez, G. R. y Monroy, G.-F. L. (2 de octubre de 2018). "Movilidad social en México: hallazgos y pendientes". *Revista de Economía Mexicana*, 1-43.
- Vélez, G. R., Campos, V. R. y Fonseca, C. E. (1° de septiembre de 2015). "El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México". *Centro de Estudios Espinosa Yglesias*, 1-19.



NOVEDAD EDITORIAL



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Covid-19 y las rutas de transformación urbana en México

Gian Carlo Delgado Ramos*

El futuro de las ciudades es complejo, pues por un lado, son las principales responsables de muchos de los impactos climático-ambientales, pero a la vez son espacios de oportunidad para la toma de medidas que permiten modificar las dinámicas tendenciales. En este sentido, lo que se logre hacer en las ciudades será clave en cualquier intento que busque avanzar hacia escenarios más sustentables, resilientes, incluyentes y justos. Tal transformación urbana, encuentra en la coyuntura de la pandemia Covid-19 una oportunidad para acelerar e integrar esfuerzos, pues lo que no se ha movilizado hasta ahora pareciera poder abrirse paso desde la construcción de espacios de articulación novedosos, desde los cuales habrían de ser revisadas cuestiones diversas, desde la calidad, gestión y resiliencia de los servicios públicos, no sólo de salud, sino otros como agua y energía, hasta aspectos relacionados con el propio diseño del espacio público y de las edificaciones, el abasto de alimentos, la atención integral de emergencias y la prevención del riesgo, y sin duda alguna, la sustentabilidad urbana incluyente y justa. Su revisión a la luz de la pandemia Covid-19, pero también de la crisis climática –ambiental imperante–, puede derivar en transformaciones profundas y ciertamente necesarias. En este sentido, el presente trabajo analiza las bases materiales de la urbanización nacional actual y futura, al tiempo que revisa la necesidad de articular esfuerzos, particularmente en tiempos de pandemia, con el propósito de articular acciones concretas para la transformación urbana, mismas que presenta. Concluye con una reflexión sobre los retos a corto y largo plazo en un contexto de “nueva normalidad”, identificando algunas áreas de oportunidad, pero también de tensión.

Introducción: notas sobre la dimensión material de la urbanización

México es un país altamente urbanizado con casi 80% de su población viviendo en alguna de las 401 ciudades que integran alguna de las 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos del denominado Sistema Urbano Nacional.

* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

Para 2035, cuando se espera que la población del país aumente 21.5% con respecto al año 2015, la población urbana podría pasar de 99.8 a 129.8 millones de habitantes, contexto en el que el mayor crecimiento se experimentará en las ciudades con una población de entre 1 y menos de 10 millones de habitantes, seguidas de aquellas con menos de 500 mil habitantes. Por su parte, la población rural decrecerá en poco menos de 3 millones de habitantes (UNDESA, 2018).

Una mayor población urbana se traducirá en una mayor expansión del espacio construido, seguramente

dando pie a una mayor dispersión urbana y de consolidación de zonas conurbadas. En ciertas zonas centrales de las ciudades con mayor dinamismo, se verificarán a la vez procesos de expansión vertical, tal como ya se observa en la CDMX, donde, por ejemplo, de 2012 a 2018 se sumaron más de 22.7 millones de m² de construcción formal nueva, el grueso de tipo vertical (Delgado, 2019).

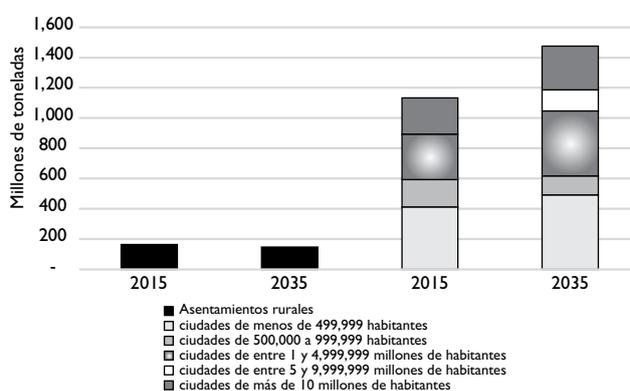
En un escenario tendencial, las implicaciones de una mayor urbanización del país incluyen tanto el incremento del consumo de materiales y energía para su construcción y operación,

como la agudización de los ya bien conocidos impactos socioambientales, que se asocian a la expansión del espacio construido y que incluyen la erosión o pérdida de ecosistemas urbanos y periurbanos, y de la biodiversidad que ahí reside, la sobreexplotación de fuentes locales y regionales de agua, la mala calidad del aire, la contaminación auditiva, y la generación de grandes cantidades de residuos. Se suma también toda una gama efectos negativos para la salud humana, ello, entre otras cuestiones, como los impactos del cambio climático que se agravan por la distribución desigual de bienes, males y potenciales riesgos.

El reto de México no es menor; su consumo doméstico de materiales (DMC por sus siglas en inglés), equivalente a la extracción nacional, más las importaciones, menos las exportaciones, seguirá en aumento en un escenario tendencial al pasar de 1,226.7 millones de toneladas en 2015 a 1,491.5 millones de toneladas en 2035, si se asume que no hay cambios en los patrones de consumo y en el uso de tecnologías. En tal panorama, la proporción urbana del DMC de México lógicamente aumentará, tal como se muestra en la Figura 1, pero con importantes asimetrías no sólo entre unas y otras urbanizaciones, sino hacia adentro de las mismas. Ello se puede constatar en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, donde la concentración del DMC por municipio es hoy día desigual (véase Figura

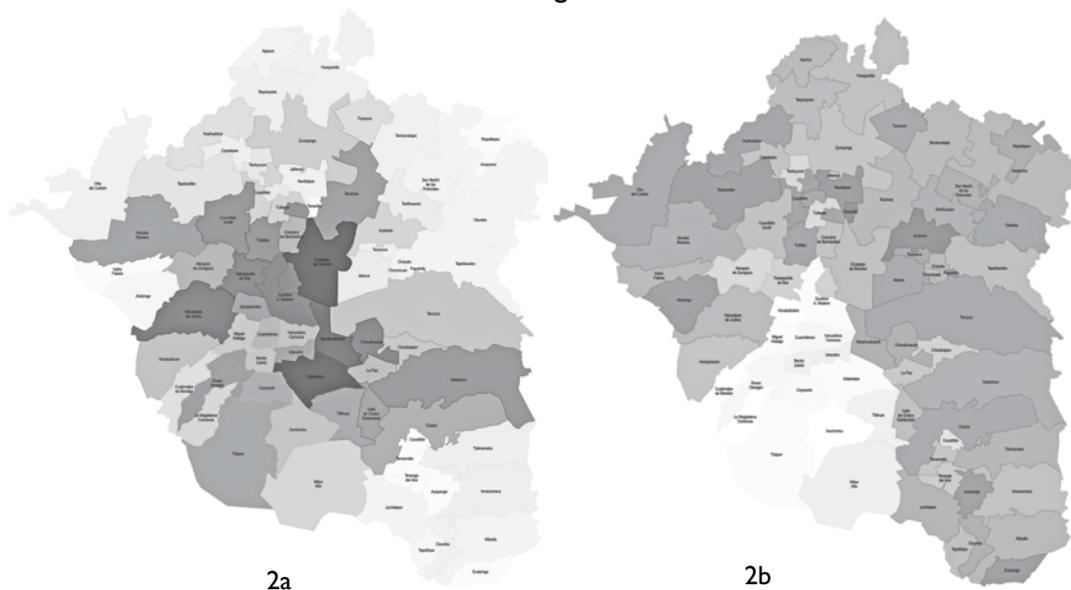
2a). Y aunque dichas desigualdades se mantendrán en el futuro inmediato, la intensidad de cambio del DMC diferirá para 2030 cuando se espera que los aumentos más agudos se verifiquen en los municipios conurbados del Estado de México, especialmente en Acolman, Tonanitla y Nextlalpan (véase Figura 2b). Debe subrayarse que tal incremento en el DMC no implica modificación sustancial alguna en los niveles diferenciales de infraestructura, servicios públicos y de calidad de vida que hoy persisten de manera general.

Figura 1
Estimación del DMC urbano y rural, 2015 y 2035



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2*



* El mapa de la izquierda indica la intensidad del total del DMC por municipio en 2015, mientras que el de la derecha muestra los municipios con mayor proporción de cambio en su DMC entre 2015 y 2030. Puede constatarse que la ciudad central y su primer contorno seguirán concentrando el grueso del consumo material en la ZMVM.

Fuente: Elaboración propia.

El reto descrito es similar para muchas otras ciudades del país y del planeta, las cuales, en conjunto, podrían propiciar un aumento en el consumo promedio per cápita de materiales de 11.6 toneladas en 2010 a 14 toneladas en el 2050 –con rangos de entre 8 a 17 toneladas per cápita–. De verificarse este escenario, el consumo global de materiales aumentaría 116% con respecto a 2010 (PNUMA-IRP, 2018).

Los impactos de tales patrones de consumo, en su gran mayoría de índole urbana, se asocian a la erosión de las diversas fronteras ecológicas planetarias, particularmente a la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, lo que supone la pérdida de la calidad de vida que, a pesar de los crecientes patrones de consumo y de la consecuente transformación de la naturaleza, hoy día no es una realidad para el grueso de seres humanos. Por el contrario, las desigualdades son cada vez más patentes, siendo las ciudades una exposición nítida de las complejas contradicciones inherentes al modelo de desarrollo imperante. “La ciudad todo tiene a la conjugación de los paisajes parciales”, advierte Monsiváis (1994) a propósito de su reflexión en torno a las asimetrías propias del caso de la Ciudad de México. De ahí que atinadamente advierta que, “si la ciudad admite con facilidad los extremos es porque lo extremoso es el marco de lo cotidiano” (1994).

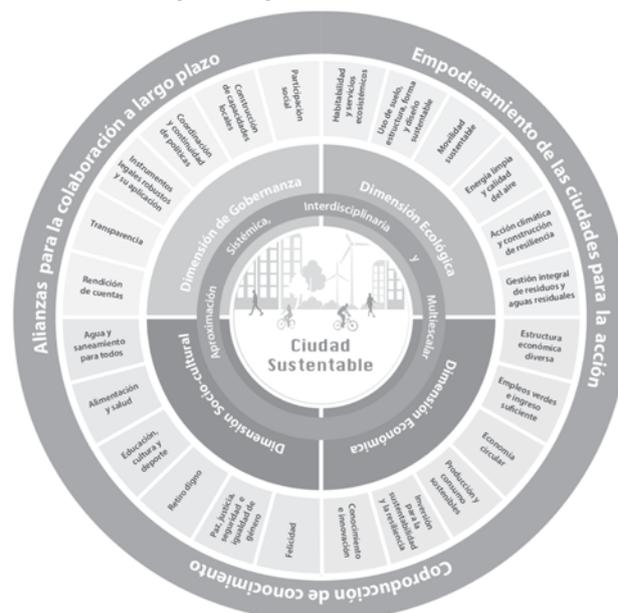
La necesaria transformación urbana y la pandemia de Covid-19

El escenario futuro es sin duda “extremoso” y complejo, pues, por un lado, las ciudades son responsables cardinales de muchos de los impactos climático-ambientales, pero a la vez figuran como espacios de oportunidad para la toma de medidas que permitan modificar las dinámicas tendenciales (IPCC, 2019; PNUMA, 2019; PNUMA-IRP, 2018; Moreno *et al.*, 2020). Por ello, lo que se logre hacer en las ciudades, en tanto espacios que concentran el grueso de la población global y nacional, de infraestructura, riqueza, actividades económicas y capacidades científico-tecnológicas y de toma de decisiones, será central en cualquier intento de transformación urbana que busque avanzar hacia escenarios más sustentables y resilientes, incluyentes y justos.

La agenda climática internacional, pero también las de desarrollo sostenible (léase, Agenda 2030), de gestión de riesgos (Marco de Sendai) y de conservación de la biodiversidad (Convención de Diversidad Biológica, decisión X/22), reconocen el papel central de las ciudades y, en consecuencia, han propiciado el avance de acciones diver-

sas a escala global, nacional y subnacional. Los esfuerzos son loables, con resultados palpables en diversas latitudes tal como lo han reportado entes como C40, ICLEI o Cities Alliance; sin embargo, están aún lejos de ser suficientes. Las sinergias y metas comunes de dichas acciones son visibles dado el carácter transversal o multidimensional de la transformación urbana, ésta entendida como un proceso de profundos cambios en la naturaleza de los sistemas urbanos –incluyendo la forma y estructura urbana– y, en consecuencia, de la planeación y gestión (véase Figura 3).

Figura 3
Dimensiones de la sustentabilidad urbana, líneas principales de acción y ejes transversales para su puesta en marcha



Fuente: Elaboración propia. Diseño gráfico: Rodrigo Muñoz Montiel.

No es por ello casual que ante la coyuntura de propagación de la pandemia Covid-19, la cual se ha verificado mayormente en las ciudades (90% de los casos confirmados a nivel mundial; ONU, 2020), se abra una particular ventana de oportunidad para acelerar las transformaciones necesarias. Lo que no se ha logrado hasta ahora movilizar, al menos con la suficiente rapidez y grado de decisión, dígame por parte de gobiernos, actores privados, sociedad civil y población en general, pareciera encontrar espacios de articulación novedosos, ante los embates de una pandemia

que ha llegado a recrudescer muchos de los retos que, como humanidad, afrontamos —aunque de manera desigual—.

La coordinación de diversos niveles de gobierno, incluyendo una movilización cada vez más notoria de la interfaz ciencia-política para la toma de decisiones informadas, así como la búsqueda de soluciones bajo parámetros de colaboración abierta y cada vez más participativa, entre otros fenómenos que en efecto no están libres de contradicciones, develan, pese a todo, que la actual coyuntura puede propiciar la imaginación e interacción creativa, contexto en el que las diferencias son importantes, pero no necesariamente un obstáculo para codiseñar soluciones e implementar rutas de acción para la recuperación de corto plazo de la mano de un avance firme hacia escenarios de largo plazo más sustentables, resilientes y justos.

Este momento de oportunidad, derivado de una situación lamentable y ciertamente indeseable, podría aprovecharse no sólo en términos de un mayor avance hacia una gobernanza cada vez más participativa, sino también proactiva, resultado de una mejor articulación de múltiples agendas de acción para la transformación urbana, pues lo que ha quedado evidenciado con la emergencia de Covid-19, son las muy diversas cuestiones que urgen ser revisitadas. En el caso de las ciudades, desde la calidad, gestión y resiliencia de los servicios públicos, no sólo de salud, sino de otros como los de agua, saneamiento y energía, hasta aspectos relacionados con el propio diseño del espacio público y de las edificaciones, la atención integral de emergencias y la prevención del riesgo. También advierte la reconsideración de los esquemas de abasto de alimentos (y otros recursos), incluyendo aspectos relacionados con la accesibilidad y asequibilidad de alimentos sanos y frescos. Lo mismo aplica a cuestiones afines a la garantía del derecho a un medio ambiente sano, así como al denominado derecho a la ciudad, que supone reconocer el carácter informal de muchas ciudades a la vez que se atienden las profundas desigualdades imperantes tanto socioeconómicas como de género. Sin duda, atañe también a la aptitud y grado de capacidades con las que se cuenta para la planeación y acción y, por tanto, para formar e informar a los diferentes actores sociales cuyas prácticas socioculturales y percepciones modelan en gran medida su actuar, sea ante los impactos del cambio climático o de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.

La revisión de tales y otros aspectos, a la luz de la pandemia Covid-19, pero también de la crisis climática-ambiental en curso, puede encausar transformaciones

diversas, desde aquellas superficiales y con impactos de corto plazo, hasta otras que, por incidir en cuestiones estructurales, pueden generar efectos más duraderos. Dichas transformaciones, si se planean adecuadamente, pueden encontrar un peso importante en los procesos de reactivación económica, de tal suerte que se puedan inducir dinámicas económicas que beneficien la transformación urbana en su sentido más amplio, incluyendo, pero no limitándose a la incorporación de tecnologías, diseños, procesos y acciones más eficientes y de bajo carbono, ello a la vez que se reduzcan las desigualdades y vulnerabilidades sociales.

En este sentido, las resistencias a cambios de paradigmas dominantes o a la introducción de medidas novedosas, por ejemplo en materia de movilidad, de avance de la infraestructura verde y azul, o en términos de la canalización de suficiente financiamiento para la sustentabilidad y la resiliencia urbana, pueden cuando menos reducirse dados los imperativos de sanidad y de activación económica, idealmente a partir de otros modelos de negocios que apunten cada vez más hacia una economía diferente, cuyo objetivo central sea el genuino bienestar común. En tal sentido, será deseable toda acción que aliente esquemas propios de la denominada economía circular, pero sobre todo de la economía social y solidaria en tanto que, desde diferentes ópticas, buscan atender la “economía real”, comenzando por las necesidades de la gente, pero no sólo. Una nueva economía para un mundo en profunda crisis de civilización implica un nuevo cambio de paradigma de modo tal que su principio rector sea el cuidado de la vida misma y, derivado de ello, la prosperidad humana, la equidad y la justicia (incluyendo en este último punto a la justicia multiespecie). La acción se cristaliza en lo local pero necesariamente involucra todos los niveles de gobernanza, desde lo local hasta lo global.

Imaginarios urbanos en tiempos de Covid-19

En la interacción entre la agenda de acción ante la pandemia Covid-19 y la agenda climático-ambiental, la planeación cuidadosa, informada y participativa es necesaria para aprovechar al máximo las capacidades limitadas que se tienen en un contexto de crisis sistémica que se agudiza cada vez más y en el que la pandemia ha sido un potente catalizador. Y es que debe reconocerse que los objetivos loables de muchas agendas, como la Agenda 2030, están prácticamente en ciernes. Muchos de los objetivos difícilmente se cumplirán,

dejando así “a muchos atrás”, por parafrasear el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En América Latina las proyecciones antes de la pandemia de Covid-19 no eran alentadoras, pero hoy día simplemente presentan un franco retroceso. Lo mismo se puede argumentar para el caso de México.

El fin de la pobreza y del hambre, los dos primeros ODS, así como el avance del empleo decente (objetivo 8), simplemente no se lograrán a tiempo y, en consecuencia, tampoco se podrán reducir las desigualdades (objetivo 10). En tal contexto, 1,600 millones de personas que sobreviven globalmente en la informalidad—en México 56.7% de la población ocupada que genera 22.5% del PIB—, sin duda, están hoy día entre los más vulnerables (ONU, 2020).

A lo dicho se suman las desalentadoras proyecciones de la FAO (2020) sobre población con hambre al 2030, la cual, más allá de reducirse, aumentará 21% con respecto a 2018, es decir, se esperan 840 millones de personas bajo dicha condición (en México el incremento será de 5.2% al pasarse de 9 a 17.2 millones de personas hambrientas). Se trata de un revés que se agudiza sobre todo para el caso de los pequeños productores, puesto que usualmente son los más impactados por la crisis exacerbada por la pandemia Covid-19. De igual manera, se advierte que 71 millones de personas se sumarán a las filas de la extrema pobreza, tan sólo en 2020, en gran parte por los efectos de la pandemia Covid-19, pero también por los efectos hidrometeorológicos extremos que afectaron a 39 millones de personas y que representaron, en sólo 63 países, una pérdida económica de 23.6 mil millones en 2018 (ONU, 2020).

Al mismo tiempo, el objetivo 3 sobre salud y bienestar está en entredicho. Las capacidades hospitalarias, ya debilitadas por la aplicación de políticas neoliberales y la incidencia de prácticas de corrupción, están fuertemente rebasadas y afrontan un panorama plagado de comorbilidades derivadas, entre otras cuestiones, de la mala alimentación. Se suma el progreso limitado en materia de aprovisionamiento de agua y saneamiento, que es fundamental en tiempos de Covid-19, de ahí que sea urgente revertir el hecho de que a nivel global 3 mil millones de personas no cuenten con condiciones básicas para el lavado de manos, incluyendo dos de cada cinco instalaciones médicas (ONU, 2020). Por otro lado, todos los espacios educativos y de investigación han sido trastocados y seguramente sufrirán de mayores limitaciones presupuestales conforme se tengan que priorizar otras acciones.

Además de tales retos para el objetivo 4, el avance hacia la igualdad de género (objetivo 5) también está sufriendo

reveses, particularmente con el aumento de la violencia de género y una mayor demanda del trabajo femenino en un contexto de confinamiento (incluyendo el de la atención hospitalaria, pues ellas representan 70% de los trabajadores del sector a nivel mundial [ONU, 2020]).

En un tenor similar, los objetivos 7, 12, 13 y 14 podrían debilitarse si no se consideran como parte de las prioridades de la actuación en tiempos de Covid-19 y de post Covid-19. Y es que el fomento a la producción y el consumo responsable, la acción por el clima, la vida submarina y la de los ecosistemas terrestres pueden presumirse como asuntos a ser atendidos desde la política pública, una vez resuelta la coyuntura sanitaria y de crisis económica imperante. A nivel individual, simplemente las posibilidades de tomar medidas al respecto no sólo son limitadas, sino en ocasiones inexistentes cuando se miran desde la pobreza extrema.

A todo ello se suma un escenario complejo para que las instituciones operen del mismo modo en que lo solían hacer (objetivo 16), ello a la par de un panorama contradictorio en el que se fortalecen o incentivan diversas alianzas (objetivo 17), a la vez que se erosionan, tal como lo devela el anuncio de la salida de Estados Unidos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, debe agregarse que la cooperación internacional, y en general el gasto público y privado, seguramente se verán constreñidos aún más debido a la recesión económica que se agrava cada vez más (de 2017 a 2018 el flujo de recursos en cooperación internacional se redujo 35% [ONU, 2020]). Súmese un panorama incluso más grave para el caso de las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen y que, como en México, son fundamentales para la subsistencia de una buena parte de la población más vulnerable.

Pese a lo desalentador que ciertamente es lo antes expuesto, debe advertirse que no todo está perdido. Una lectura de tal naturaleza nos inmovilizaría; justamente lo opuesto a lo que se requiere. Los impactos actuales y esperados de la pandemia Covid-19, vistos desde otra óptica, pueden reposicionar múltiples demandas y articular los actores y prácticas necesarias para avanzar hacia un cambio de dirección, pues lo que está claro es que el grueso de los impactos diferenciados de la pandemia Covid-19, tal como ya se ha indicado, derivan de condiciones que le anteceden, muchas de ellas ya de por sí críticas. Por ello, los planes de recuperación tendrían idealmente que atender el problema a fondo y desde un acercamiento multidimensional; de otro modo, sólo se procedería de manera superficial y

muy probablemente priorizando los intereses económicos y financieros que fundamentalmente benefician a los de por sí menos vulnerables.

A escala de las ciudades, es sintomático dar cuenta del llamado que han hecho diversos alcaldes de C40 para “no regresar a las prácticas habituales” (*business as usual*), para en cambio apostar por una nueva normalidad para las ciudades y sus economías (C40, 2020). Las medidas propuestas se articulan esencialmente alrededor de las rutas de recuperación económica, las medidas para fortalecer la interfaz ciencia-política para la comunicación y toma de decisiones en tiempos de Covid-19, y los paquetes fiscales y de incentivos para la transición urbana sustentable, de bajo carbono y resiliente, contexto en el que la inclusión social y, por tanto, el reconocimiento de la informalidad y la pobreza urbana en el diseño de las políticas públicas, cabe agregar, es primordial e impostergable.

En la búsqueda de soluciones concretas no hay recetas ni un solo camino para la transformación urbana, por el contrario, se visualizan múltiples alternativas que serán aptas para ciertas ciudades, pero no necesariamente para todas. Las agendas de acción tendrán, por tanto, que priorizar espacial y temporalmente unas u otras medidas, según las particularidades de cada caso, dando cuenta de las dependencias y sinergias existentes a múltiples escalas y que, sin duda, incluyen el ámbito rural. Entre las acciones hasta ahora propuestas (véase, por ejemplo, Delgado y López, 2020) están:

- Reactivar la economía urbana a partir de incentivar la economía circular y de bajo carbono, ello por medio de la introducción de nuevas tecnologías e infraestructuras sustentables que precisarán la creación de esquemas novedosos de negocios y de oferta de servicios. De planearse adecuadamente, se puede evitar, aunque sea parcialmente, el fenómeno de *lock-in* que genera el emplazamiento de infraestructura ineficiente a lo largo de su vida útil.
- Fortalecer la planeación urbana basada en una aproximación integral del territorio, de modo tal que se mejore la gestión y se propicie una mayor resiliencia de la infraestructura, todo a la vez que se fomenten usos mixtos del suelo, densidades apropiadas, edificaciones eficientes y climáticamente adaptadas, espacios públicos adecuados y seguros (incluyendo banquetas, camellones, parques y jardines urbanos), y que integren a la población (en lugar de fragmentarla).

- Mejorar los servicios públicos en general, tanto en cobertura como en calidad, comenzando por los de salud, agua y saneamiento, así como de atención a la población vulnerable. Este punto precisa de una mayor atención a lo periurbano y a la informalidad urbana.
- Invertir en vivienda para reducir el hacinamiento y mejorar su calidad a partir de una revisión integral de la política pública de vivienda (reconsiderando el rol del Estado en su efectiva planeación), de modo tal que en el emplazamiento y diseño de las edificaciones se integren consideraciones tanto socioeconómicas como climático-ambientales y de salud pública.
- Mejorar urgentemente la calidad del aire, dado que 83% de la población mundial está expuesta a entornos que no cumplen con los estándares internacionales, un aspecto considerado como un agravante de la sensibilidad ante la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2. Las medidas especialmente relacionadas giran en torno a la generación y transmisión de energía, así como a la movilidad y accesibilidad (donde se incluyen aspectos de micro-movilidad, planeación orientada al transporte, entre otros).
- Reconocer y revertir las desigualdades e injusticias medioambientales hacia adentro de las ciudades, en tanto que ahondan los riesgos en general; no sólo los sanitarios. Esto implica el ajuste de múltiples instrumentos de políticas públicas con énfasis en aquellas que tienen por objeto revertir tanto las vulnerabilidades agravadas por los usos indeseables del suelo o la pérdida de ecosistemas urbanos y periurbanos, como las que se asocian a la atención de grupos vulnerables, sean personas en situación de calle, migrantes, adultos mayores, mujeres o niños.
- Avanzar hacia el acceso universal a tecnologías de la información y comunicación tanto para la comunicación y atención de riesgos sanitarios y de otra índole, como para fortalecer el acceso remoto a la educación y trabajo (en la medida en que ello es efectivamente posible).
- Atender la informalidad laboral, de la mano de mejoras a la regulación de las condiciones de trabajo y de su verificación.
- Movilización creativa de recursos y fortalecimiento de las capacidades institucionales y de otra índole para la implementación de las medidas propuestas, lo que incluye mejorar la actuación coordinada de todos los órdenes de gobierno, así como la interfaz entre la

ciencia y la política, y entre estas últimas y la sociedad en general.

- Promover el cambio de comportamiento y prácticas cotidianas, comenzando por los patrones de consumo insostenibles de una parte de la población, a la par de un incremento del consumo de aquellos que no logran satisfacer sus necesidades más elementales. En tal sentido, son especialmente relevantes las acciones en materia de formación y educación que habiliten la conciencia y fomenten el empoderamiento social.

Reflexiones finales

En las especificidades de todo lo antes mencionado, sin duda, se jugará el éxito o el fracaso de las medidas propuestas, entre otras cuestiones, derivado de la voluntad política de las partes involucradas y las capacidades existentes, pero, sobre todo, de la manera en la que se logren articular las diversas agendas, pues las interrelaciones no son necesariamente todas positivas.

Se pueden observar contraprestaciones e incluso sinergias negativas. Por ejemplo, mientras que la densificación urbana “adecuada”, de la mano de una alta conectividad y accesibilidad, es una medida que se considera deseable desde la sustentabilidad urbana, ello no necesariamente es así desde la noción de la prevención y gestión del riesgo, incluido el sanitario. Aunque, por otro lado, se observa que los barrios con usos del suelo mixtos no sólo pueden ser más sostenibles y socialmente incluyentes, sino que además presentan una mayor resiliencia, tanto en el marco del confinamiento como del regreso a una (nueva) “normalidad”.

De modo similar, mientras la generación de redundancias en los sistemas sociotécnicos urbanos permite aumentar su resiliencia, lo cual puede ser prioritario en momentos de crisis sanitaria, a su vez tal apuesta puede comprometer la eficiencia de su operación, contradiciendo así, en una medida u otra, los objetivos de la sustentabilidad.

De manera positiva, en cambio, se observa que los espacios públicos, incluyendo los espacios verdes, los cuales juegan un papel importante en la sustentabilidad y la adaptación urbana, pueden a la vez ser clave durante ciertas etapas de confinamiento y sin lugar a dudas en momentos de regreso a una nueva normalidad. La distribución desigual de los mismos refrenda, sin embargo, la importancia del asunto en tanto cuestión de justicia socioambiental.

Una relación positiva similar se identifica en materia de movilidad no-motorizada que ha sido identificada en

ciertas ciudades como medio adecuado de movilidad en un contexto de distanciamiento físico. En contraste, se advierte que la promoción del transporte público masivo, como apuesta para la movilidad sustentable, podría convertirse en un peso presupuestal importante si el distanciamiento social se extiende por un largo periodo debido a que las eficiencias se reducirían.

Ejemplos similares son numerosos, por ello, como se afronte la pandemia Covid-19, como se plantee la denominada nueva normalidad y como se visualice el futuro urbano post Covid, y aún más, el modelo de desarrollo deseable, no son cuestiones menores. Se trata de un proceso en el que se deben considerar, sin duda, las bases materiales de cara a las fronteras planetarias existentes. Así, desde una visión de largo plazo, la sustentabilidad es obligada, la cual sin duda se fortalece de la resiliencia. Ambas, la sustentabilidad y la resiliencia, no son a su vez humanamente significativas si carecen de una noción transversal clara de inclusión y justicia social.

Por todo ello, en la construcción de las rutas posibles para la transformación urbana: cómo se definen las bases materiales y en favor de quién, es clave, sobre todo si se procura una agenda que busque trascender las soluciones de corto plazo, es decir, de resolver haciendo. Considerando lo anterior, puede, por tanto, sostenerse que las acciones e inversiones en beneficio de los bienes públicos y bienes comunes juegan un papel articulador y potenciador, siempre y cuando, como se ha dicho, estén vinculadas a procesos de gobernanza participativa y de rendición de cuentas.

De lograrse un avance de tal naturaleza, y que seguramente precisará de arreglos institucionales y fiscales diversos, se podría encausar a las ciudades –y al país– hacia una dirección deseable que contribuiría al cumplimiento de aquellos objetivos planteados a nivel nacional y subnacional, y que, en buena medida, podrían estar alineados al espíritu de diversas agendas internacionales, aunque no necesariamente con las rutas propuestas desde otras latitudes para lograr una genuina transición, no sólo urbana, sino de la relación de la humanidad con la naturaleza, así como entre los propios seres humanos y sus diversos marcos histórico-culturales de referencia. La actualización de las contribuciones nacionales determinadas de México en el marco de los compromisos climáticos es, por ejemplo, un punto en cuestión, más aún cuando se advierte que la dimensión urbana hasta ahora ha sido débilmente integrada.

Referencias

- C40 (2020). “‘No Return to Business as Usual’: Mayors Pledge on Covid-19 Economic Recovery”. Recuperado de <https://www.c40.org/press_releases/taskforce-principles>.
- Delgado Ramos, G. C. (2019). “Real Estate Industry as an Urban Growth Machine: A Review of the Political Economy and Political Ecology of Urban Space Production in Mexico City”. *Sustainability*, 11(7), 1980.
- Delgado Ramos, G. C. y López García, D. (2020). *Las ciudades ante el Covid’19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas*. México: PCTU/INGSA.
- FAO (2020). *The Stage of Food Security and Nutrition in the World*. Roma, Italia.
- IPCC (2019). *Global Warming of 1.5°C*. Recuperado de <www.ipcc.ch/sr15/download/>.
- Monsiváis, C. (1994). “Prólogo”. En Legorreta, J., *Guía del pleno disfrute de la Ciudad de México*. México: Metrópolis.
- Moreno, J. M., Laguna-Defior, C., Barros, V., Calvo Buendía, E. y Oswald Spring, U. (2020). *Adaptación frente a los riesgos del cambio climático en los países iberoamericanos*. Madrid: McGraw-Hill.
- ONU (2020). *The Sustainable Development Goals Report 2020*. Nueva York, EU.
- PNUMA (2019). *Global Environmental Outlook-GEO 6*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- PNUMA-IRP (2018). *The Weight of Cities. Resource Requirements of Future Urbanization*. Nairobi, Kenia.
- UNDESA (2019). *World Population Prospects 2019*. Recuperado de <<https://population.un.org/wpp/>>.

Ediciones Eón / Red PRODEP y Red Iberoamericana

MOBBING

HACIENDO VISIBLE LO INVISIBLE

Florencia Peña Saint Martín
Silvia Karla Fernández Marín
(Editoras)
(384 pp.)



Potemkinismo como forma engañosa de gestión de las ciudades: El caso de la movilidad urbana para la megalópolis mexicana

José Antonio Rosique Cañas
Joaquín Jiménez Mercado*

Desde la teoría potemkinista analizamos la gestión pública engañosa de obras y servicios de transporte enfocada a la movilidad urbana, ya que ésta influye en la calidad de vida, la sustentabilidad y la productividad de las regiones. Hoy la Ciudad de México, conurbada con más de 500 municipios y cinco capitales estatales, son entidades gobernadas por distintos partidos, que siempre luchan por ganar las elecciones. Debido a la alta concentración de organismos públicos, religiosos y negocios en torno a la capital, se mueven cotidianamente 30 millones de personas y el mayor volumen de productos, y eso requiere una infraestructura vial con transporte seguro, económico y rápido, pues en la globalización las ciudades compiten como marcas para atraer capitales, empresas y turismo internacional. Para lograrlo, se necesitan megaproyectos gestionados bajo gobernanza metropolitana.

La Tercera Revolución Urbana es analizada desde la modernidad y de las metrópolis industriales modernas a través de las escuelas que emergen de los ricos laboratorios sociales y espaciales representados por Manchester y Chicago, tratando de comprender el urbanismo como un modo de vida.

EDWARD W. SOJA, 2000.**

Introducción

Aceptando que Manchester y Chicago fueron emergiendo desde mediados del siglo XIX como las primeras ciudades producidas por

* Profesores-investigadores de la DCSH de la UAM-Xochimilco. José Antonio Rosique es sociólogo, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Mención Honorífica por la UNAM, Post-Doc en *Government and Public policies* en *The University of New Mexico* y miembro del SNI Conacyt Nivel II. Joaquín Jiménez es comunicólogo por la Universidad Iberoamericana.

** Edward W. Soja. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008, pp. 32-33.

el capitalismo industrial, durante el siglo XX las ciudades de diferentes países fueron creciendo como reflejo de ese impulso de la modernidad fordista¹, ya que se consideraba que industrializarse, al precio que fuera, era el camino seguro al progreso, el poder y la riqueza. Para ascender a ese nuevo modelo cultural de vida,

¹ Personalidades visionarias e innovadoras como Henri Ford introdujeron cambios radicales en la manera de organizar el trabajo dentro de la industria y el consumo. Esto no sólo afectó la manera de realizar las tareas dentro de la industria en general, sino que también modificó para siempre la vida de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto (Calidad Total, 2016).

entonces las ciudades dominadas por el modo de producción capitalista se fueron llenando de fábricas y, por consecuencia lógica, dándole una estructura espacial clasista a los barrios en desarrollo, donde los obreros se quedaron a vivir en asentamientos improvisados aledaños a las fábricas sin los servicios básicos de salubridad ni de educación para sus hijos, mientras que para los gerentes y propietarios se fueron construyendo las nuevas zonas habitacionales de lujo, dejando en el centro de la ciudad el comercio para las oficinas corporativas en edificios de hierro y cristal cercanas a los despachos de los altos funcionarios del

noviembre-diciembre, 2020

El Cotidiano 224 • 99

gobierno. Esas fueron las nuevas ciudades de los rascacielos, parques metropolitanos, plazas públicas, bancos y tiendas departamentales. Londres, Nueva York, Tokio, Frankfurt y París se convirtieron en el ejemplo a seguir para Buenos

Aires, Sao Paulo, Ciudad de México, Mumbai, Nueva Delhi y Kaulkua que, pasando el tiempo, las alcanzaron y rebasaron en población, pero con serias deficiencias en sus sistemas de transporte e infraestructuras viales.

Cuadro I							
Tendencias de población en 10 principales aglomeraciones urbanas: 1950-2025							
<i>Ranking en 1950</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>Ranking en 1990</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>Ranking en 20078</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>Ranking proyectado para 2025</i>	<i>Población (millones)</i>
Nueva York	12.3	Tokyo	32.5	Tokyo	35.7	Tokyo	36.4
Tokyo	11.3	Nueva York	16.1	Nueva York	19.0	Mumbai	26.4
Londres	8.4	Ciudad de México	15.3	Ciudad de México	19.0	Delhi	22.5
Shangai	6.1	Sao Paulo	14.8	Mumbai	19.0	Dhaka	22.0
París	5.4	Mumbai	12.3	Sao Paulo	18.8	Sao Paulo	21.4
Moscú	5.4	Osaka-Kobe	11.0	Delhi	15.9	Ciudad de México	21.0
Buenos Aires	5.1	Kolkata	10.9	Shanghai	15.0	Nueva York	20.6
Chicago	5.0	Los Angeles	10.3	Kolkata	14.8	Kolkata	20.6
Kolkata	4.5	Seúl	10.5	Dhaka	13.5	Shanghai	19.4
Beijing	4.3	Buenos Aires	10.5	Buenos Aires	12.8	Karachi	19.1
México	2.9						

El Cuadro I nos muestra que actualmente hay en el mundo por lo menos 10 megalópolis con más de 20 millones de habitantes; cada una con problemáticas diferentes, considerando su grado de desarrollo tecnológico, la cantidad de firmas mundiales que las han tomado como sede de sus operaciones globales, su riqueza material y el sistema político-administrativo, a partir del cual se gestionan los servicios y obras de infraestructura para la ciudad; en ello intervienen los discursos gubernamentales, los intereses de los patrocinadores y las clases sociales dominantes, ya que es desde ahí donde se definen planes y estrategias para llevar a cabo la política pública de movilidad, que también toma en cuenta la disposición de recursos que se requiere para financiarla.

Asimismo, las tendencias de crecimiento de la población reflejan cómo a lo largo de 75 años las ciudades de países subdesarrollados, que son más pobres, fueron tomando relevancia en cuanto a la cantidad de habitantes; obviamente su descontrol sobre la explosión demográfica y los procesos de migración campo-ciudad fueron las principales causas de ese fenómeno de aglomeración, de ahí los retos de sus gobiernos para resolver los problemas de movilidad y transporte en ciudades donde vivienda, servicios y centros de trabajo quedaron desbordados en puntos muy lejanos unos de otros.

Durante los años setenta y ochenta, las ciudades fueron observando una distribución territorial muy diferente frente a la que requería la nueva revolución de los medios electrónicos, en la que destacaron inventos como los teléfonos celulares, las computadoras, el Internet y los portales virtuales con todo tipo de información disponible; mientras, la economía industrial se tuvo que desconcentrar hacia periferias cada vez más lejanas, con todo y zonas habitacionales, ya que ésta dejó de ser la actividad económica preponderante en la producción de valor, pues la nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades, donde se atrae inversiones a cualquier precio, reduciendo impuestos, controles ambientales y ofreciendo trabajadores con bajos salarios y menor protección social, como se hizo en la primera etapa de la industrialización en Inglaterra y Estados Unidos. Entonces, en la era de la información lo estratégico es ofrecer las mejores condiciones para que todos realicen sus actividades con garantías de que se realizarán bajo condiciones que favorezcan su productividad (Borja y Castells, 2000: 31-32).

El problema para las ciudades del Tercer Mundo es que

La distancia entre la urbanización globalizada y la ciudad tradicional no integrada es aún mayor en las megalópolis del tercer Mundo. De hecho, los especialistas distinguen

entre ciudades globales como Nueva York, Los Ángeles, Londres, París, Berlín, Frankfurt, Tokio y Honk Kong y ciudades emergentes como Barcelona, San Paulo, México, Chicago, Taipei y Moscú (García, 2000: 168).

Todas las megalópolis tienen grandes problemas, entre otros, el abasto de agua, pues hay que traerla de regiones lejanas donde las comunidades locales la consideran parte de su patrimonio; al mismo tiempo, tienen que resolver el problema de las descargas residuales de las fábricas, oficinas, comercios y hogares, ya que después de su uso la regresan contaminada a los drenajes, mismas que van a dar al subsuelo, a los ríos que las depositan en lagos o directamente en los mares.

También se tiene que producir suficiente energía eléctrica, para lo cual hay que construir presas hidroeléctricas o termoeléctricas que usan combustibles fósiles; adicionalmente, ahora se montan campos con molinos eólicos que aprovechan el viento en determinados lugares del medio rural, comunidades indígenas o donde llevan siglos viviendo y trabajando campesinos, con los que hay que negociar el uso del espacio; bajo nuevos proyectos, se instalan placas solares para captar la radiación solar y convertirla en electricidad; además, en las costas ahora también se instalan unidades mareomotrices que aprovechan el movimiento de las mareas. Todo eso se tiene que hacer para que los habitantes de la ciudad simplemente opriman un botón y se haga la luz, se encienda el aire acondicionado o se echen a andar los motores.

Ya sean las empresas del gobierno o privadas, deben satisfacer la demanda de energéticos fósiles para el transporte y la industria, extrayéndolos del subsuelo o importándolos para mantener activa la producción de alimentos y extracción materias primas; para el mantenimiento o construcción de nuevos desarrollos urbanos también se deben movilizar materiales de construcción para viviendas, fábricas, oficinas, edificios públicos y privados, estaciones de transporte terrestre y aéreos, así como tener programas y reglamentos para prevenir la contaminación del ambiente en sus diferentes modalidades, sin olvidar que se deben garantizar los servicios de salud, educación, cultura, recreación y seguridad, previstos en la Constitución.

Para dar cumplimiento a todas estas responsabilidades, en estos tiempos tan competitivos para la sobrevivencia como país, todo gobierno debe crear condiciones para que haya y se mantenga un sistema de movilidad urbana que se traduzca en eficacia y eficiencia para todos los que viven en las ciudades; sólo de esa manera todos los elementos

arriba citados pueden llegar a estar en tiempo y forma en los puntos que requieren para los habitantes, empresas, organismos públicos que operan dentro de cada región; para eso se deben construir y mantener infraestructuras viales en funcionamiento óptimo que son muy costosas; nos referimos a puentes, túneles, pasos a desnivel, autopistas, estaciones de ferrocarril, aeropuertos, centrales de autobuses foráneos y terminales para transporte público.

Como complemento, se debe impulsar un sistema de transporte público y privado masivo e individual, seguro, rápido y económico, planeado para operar en tiempos, lugares y horarios puntuales, de acuerdo con las necesidades del sistema productivo y de servicios que se ofrecen en las ciudades globales de primer mundo; debe ser un sistema de transporte adecuado a la topografía de los diferentes barrios, entre otros, metro, tren urbano, metrobús, trolebuses, tranvías, monorraíl, transporte escolar, transporte de carga, taxis, automóviles particulares, motocicletas, bicicletas, transbordadores y lanchas, dependiendo de la ciudad de que se trate.

Por eso es estratégico que los servicios públicos e infraestructuras de movilidad urbana para las regiones metropolitanas, funcionen con eficiencia, equilibrio ambiental y calidad de vida, dando protección a la biodiversidad; para ello, son clave relaciones intergubernamentales, más allá de los colores de los partidos que gobiernan en cada entidad o municipio, pues para que todo esto funcionen es importante la profesionalización de los servidores públicos, incluyendo, sobre todo, a los que requieren cualidades técnicas y experiencia en la planeación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras y transporte.

Expansión metropolitana y el problema de la movilidad urbana

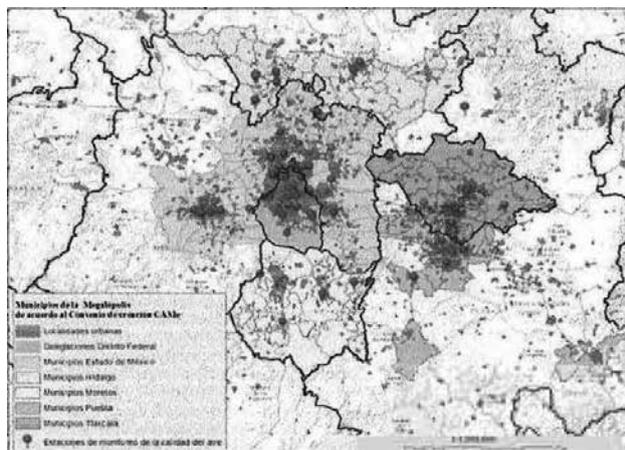
El crecimiento de las ciudades entre los siglos XIX y XX ha sido ampliamente estudiado y está expuesto en una enorme bibliografía de dominio universal. Aquí lo que nos interesa es analizar en concreto las estrategias de movilidad urbana que han seguido algunas ciudades del mundo, para hacer un comparativo de la manera en que nuestros funcionarios y gobiernos han enfrentado el mismo asunto, en particular, a partir del momento en que se empezó a formar la megalópolis del centro del país y de los problemas que ello implicó para la gente, primero, vivir en una ciudad que no pasaba de cinco millones de habitantes en 1960 y que de repente en 1980, ya conurbada con otras provincias, se convirtió en una metrópolis de quince millones, luego en el

año 2000 de veinte y ya como megalópolis en 2020 ahora suma treinta millones.

Solamente pensando en el tipo de transporte para movilizarse de un lado a otro de la ciudad y en el tiempo que eso requiere, ha puesto a sus habitantes en una modalidad de vida muy diferente, pues dejaron su vida comunitaria de barrio, tal como la añoraba Ferdinand Töenies a fines del siglo XIX desde su pequeño pueblito alemán, para insertarse obligatoriamente en un tipo de vida *blassé*, como el que ya observaba George Simmell en su Berlín de principios del siglo XX, donde la indiferencia llega a la mente y actitud del ciudadano, determinado por el valor de cambio en todos los aspectos de la vida urbana; eso que como chilango le es muy criticado por los habitantes de ciudades de provincia.

Todo eso le empezó a suceder por el tiempo que pierde transportándose cuando va a la escuela, al trabajo, de compras, al cine o al banco, además de la contaminación por las alteraciones ambientales a los bosques, humedales y la biodiversidad, que se mantuvieron casi intocables por siglos; y de alguna manera la mayoría está consciente de que ahora se extinguen especies endémicas y se aniquila la biodiversidad de lugares que todavía hace poco eran parajes que permitían acercarse a la naturaleza.

Imagen 2
Megalópolis del centro de México



Más allá de que en la Imagen 2 la mancha urbana en tonos más oscuros muestra discontinuidades con amplios tramos de bosques, barrancas y montañas que separan a las ciudades y centros urbanos menores, los asentamientos humanos, como se puede ver en los mapas que presenta

el libro de Enrique Espinosa López, entre los años 1950 y 1980, década tras década, se extendieron sobre sus suelos de conservación, inclusive sobre las áreas naturales protegidas, construyendo sobre los humedales que habían sobrevivido en las zonas de Xochimilco y Texcoco, en los bosques de las partes altas de las montañas de la sierra del Ajusco, en las cuevas y en las barrancas y cuevas clasificadas como zonas de riesgo en la alcaldía Álvaro Obregón, catalizando así las irracionalidades con las que se ha gestionado la cuenca, sometiendo sus terrenos a la especulación inmobiliaria y a los intereses políticos de grupos que apoyaban su invasión para luego regularizar sus terrenos, vulnerando de esa manera el equilibrio ecológico en la zona; eso ocurre así a pesar del decreto del 30 de diciembre 1949, emitido por el presidente Miguel Alemán, con el que se eliminaron las obligaciones del fraccionador para las más de 300 colonias proletarias de aquel momento, para ser asumidas por el gobierno con el fin de garantizar los servicios básicos para los más pobres (Espinosa, 1991: 188, 206, 212, 234, 262).

Orígenes de la urbanización en la cuenca del centro de México

Debemos tomar en cuenta que la urbanización en la cuenca del centro México inició desde principios de nuestra era; de hecho, los estudios realizados por Gibson (1967) nos muestran que su ocupación temprana por civilizaciones sedentarias como las de Tepexpan, Iztapan, El Arbolito, Zacatenco y Ticomán, todas a las orillas de los lagos, ya empezaban a utilizar los recursos naturales para la construcción de sus asentamientos, así como para la agricultura y domesticación de animales. Los impactos ambientales más decisivos iniciaron en el siglo I con la fundación de Teotihuacán, que luego de llegar a tener hasta 40 mil habitantes, fue abandonada sin explicación clara en el siglo IX; algunos especialistas aseguran que fue por la explotación ambiental a que había sido sometida la zona, por los pueblos que tenían que pagar tributos en especie a los teotihuacanos; inclusive, está la hipótesis de que llegaron a tener sometidos a pueblos mayas (Rosique, 2014: 225).

Cuando se fundó Tenochtitlan en 1325, iniciaron otras transformaciones de la cuenca mucho más graves, ya que se empezaron a disecar humedales para el cultivo de maíz en las partes bajas, pero en las partes altas comenzaron a deforestar sus bosques; también tuvieron que construir canales para transportar productos de la zona chinampera de Xochimilco, principal lugar de abasto para una ciudad

imperial en expansión, zona que llegó a tener cerca de un millón de habitantes asentados en los diferentes barrios y zonas, que incluían Azcapotzalco, Tacuba, Tlatelolco, Tacubaya, Coyoacán, Texcoco y el mismo Teotihuacán, que fue reconstruido para ser utilizado como el centro religioso más importante, junto con el Templo Mayor, descubierto hace cuatro décadas a un lado del Zócalo.

Luego con la conquista en 1521, iniciaron tres siglos de Colonia con los que los españoles dieron continuidad al centralismo político del Imperio Azteca, pues aunque se destruyeron varios de los edificios de la ciudad mexicana, sobre sus ruinas se inició la construcción de la capital de la Nueva España, empezando por las viviendas de los soldados; aprovechando la retícula de los barrios, inició la conversión de los canales, en calles de terracería; también se empezaron a construir emblemáticos edificios, como la casa de Cortés sobre lo que fue la casa de Moctezuma II y que ahora es el Palacio Nacional; muy cerca de ahí se construyó el Hospital de Jesús, que hasta la fecha sigue funcionando; esas reliquias arquitectónicas y muchas otras, hoy son parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad y referencia de nuestra identidad nacional (Espínosa, 1991: 7).

Lamentablemente, la Independencia trajo para México un siglo de guerras; aun así, en 1824, quitándole al Estado de México parte de su territorio, se fundó el Distrito Federal para que fuera sede del nuevo gobierno; poco más adelante, la invasión de Estados Unidos nos llevó a la pérdida de la mitad del territorio nacional y luego, la de Francia, nos trajo un príncipe austriaco para que nos gobernara; al presidente Benito Juárez le alcanzó la vida para consolidar las Leyes de Reforma, para luego derrotar al gobernante austriaco y fusilarlo en el Cerro de las Campanas.

Esos hechos históricos y la muerte de Benito Juárez le permitieron al general Porfirio Díaz, muy activo desde joven en las guerras contra norteamericanos y ya maduro contra los franceses, llegar al poder para estabilizar el país y, a partir de su dictadura, darle tres décadas de paz, ganándose el respeto de los gobiernos europeos y del de Estados Unidos, además de iniciar su plan liberal de desarrollo agrícola, ganadero, minero e industrial, apoyado en fuertes inversiones extranjeras que sirvieron, entre otras cosas, para construir una red ferroviaria con cerca de 20 mil kilómetros de vías, por medio de las cuales se transportaba personas y productos provenientes de las enormes haciendas especializadas, hacia ciudades y puertos por donde salían muchas mercancías hacia los mercados internacionales.

Durante ese periodo, la Ciudad de México se convirtió en el principal receptáculo del progreso urbano e industrial, montando cerca de cinco mil fábricas en los barrios de Azcapotzalco y Naucalpan, pero también construyendo nuevas colonias residenciales como la Roma, la Doctores, la Peralvillo, la Obrera, la Santa María la Rivera, la San Rafael y la Condesa, con construcciones marcadas por la influencia de arquitectos extranjeros con estilos gótico, plateresco y *art nouveau*.

En esas colonias todavía se encuentran refinadas residencias plagadas de artísticas fachadas, parques, cafés, restaurantes, bancos, grandes almacenes departamentales y monumentos de la época; sin embargo, la concentración de la tierra y la riqueza en muy pocas manos propició que para principios del siglo XX se vinieran levantamientos armados por todo el país, que en pocos años obligaron la salida de Porfirio Díaz, primero hacia Veracruz en 1911 y luego, a los pocos días, hacia Francia, donde murió (García Robles, 2007: 38-39).

Con la etapa armada de la Revolución concluida, a partir de 1920 el gobierno inició una etapa de reconstrucción económica e institucional que se prolongó hasta los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya estando como presidente Miguel Alemán. Entonces la urbanización empezó a ser una realidad; fueron apareciendo carreteras, puertos y aeropuertos, en regiones agrícolas y ganaderas y las ciudades industriales del norte, seguidos de un incremento en el uso del automóvil entre las clases medias. Fue entonces que a partir de los años setenta emergieron las primeras metrópolis, entre las que destacaban la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; sin embargo, ese crecimiento, en su mayor parte, se fue dando fuera de control, improvisado y, muchas veces, bajo régimen de autoconstrucción en terrenos invadidos y sin infraestructura y servicios, por lo que en 1978 la SAHOP se vio obligada a presentar el Primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, acompañado de programas de desconcentración de la Ciudad de México, para que las oficinas gubernamentales se fueran a ciudades de provincia (Rosique, 1999).

Las disfuncionalidades que se siguieron dando a lo largo de la Colonia y los siglos XIX y XX por la ocupación informal e invasión de suelos de conservación e inclusive de áreas naturales protegidas, hoy están convertidas en los principales retos para el gobierno de la 4T. El problema es que, a pesar de que en las universidades e institutos de investigación de varias partes del país, se han producido muchas publicaciones y hay expertos en todas estas materias, que desde hace varias décadas vienen haciendo

propuestas basadas en estudios científicos, los políticos en países subdesarrollados como México llegan al gobierno como expertos, pero solo en cómo ganar el poder y cómo conservarlo por el mayor tiempo posible, tal como se lo enseñó Nicolás Maquiavelo a César Borgia, cuando le escribió *El Príncipe*², y vaya que los dirigentes del PRI aplicaron esos principios durante siete décadas, igual que lo está tratando de hacer el nuevo gobierno, donde la alternancia política es uno de los valores del nuevo sistema de partidos que le permitió llegar al poder a su líder moral.

Lo que urge es que los gobernantes aprendan a gobernar con visión metropolitana y, sobre todo, en estos tiempos de globalización donde la gobernanza se ha convertido en el camino para dotar de consenso a los grandes proyectos de desarrollo urbano; la verdad es que aunque el discurso de los gobiernos de izquierda se centra en criticar al neoliberalismo y culpar a los conservadores de los problemas actuales, no entienden que gobernar las ciudades en expansión, considerando su gran escala territorial, les permitiría mejorar la calidad de vida, la sustentabilidad de las regiones del país y la productividad de sus ciudades; de esa manera, sí se podría sacar de pobres a más de la mitad de la población, ya que actualmente, como lo afirma Emilio Pradilla, vive atrapada en ciudades por una parte compactas, y por otra, dispersas y además fragmentadas (2011: 41-55)³.

En el caso de nuestro país, a lo largo del siglo XX los gobiernos de la Ciudad de México mostraron su posición dominante en el campo de poder, ya que su gobierno quedó bajo el control del presidente en turno; esa situación la aprovechó el Regente, que normalmente era un amigo cercano al presidente o de todas sus confianzas, logrando de esa manera que se invirtieran cuantiosos recursos nacionales para la construcción de infraestructuras de gran escala, con las que se fue modificando la ciudad y la cuenca del centro en su conjunto, mientras que otras ciudades se quedaron olvidadas.

² Maquiavelo decía: “Hay tres formas de conservar un Estado que, antes de ser adquirido, estaba acostumbrado a regirse por sus propias leyes y vivir en libertad: primero, destruirlo; después, radicarse en él; por último, dejarlo regir por sus leyes, obligarlo a pagar un tributo y establecer un gobierno compuesto por un corto número de personas, para que se encargue de velar por la conquista” (1971: 7).

³ Más allá de la ciudad dual, Pradilla retoma el concepto de ciudad de Marcuse, dentro de la cual los barrios quedan descuartizados. Para él el neoliberalismo global juega un papel central para garantizar la acumulación de capital en pocas manos, mientras que la clase proletaria tiene que vivir en una zona metropolitana de baja intensidad, de poca altura, de densidad demográficamente baja, expandida y dispersa, lo que hace que sea esta clase la que pague los costos de la baja productividad al invertir mucho de su tiempo en los traslados dentro de ella.

Sabemos que desde los tiempos de cuando Tenochtitlán se fundó, al poco tiempo se construyó la presa de Nezahualcóyotl y el albardón, ahora llamado de San Lázaro, con el fin de separar las aguas saladas provenientes del lago de Texcoco; poco más adelante, cuando llegaron los españoles, la mayoría de la gente se movilizaba a través de los canales, pero pronto fueron rellenados para dar paso a los caballos y carretas, además de que se abrió un canal de 15 kilómetros que, dos siglos después, se convirtió en el Tajo de Nochistongo; también fueron acabando con los frondosos bosques que rodeaban los cinco lagos de la cuenca, utilizando su madera para la construcción de la Nueva España (Rosique, 2014: 243-247).

Cuando a principios del siglo XX había sequías y empezó a faltar el agua para la Ciudad de México, entonces Porfirio Díaz mandó a hacer un acueducto desde Xochimilco, que hasta la fecha sigue funcionando; es el que viene por la avenida Tepepan, calzada de Tlalpan, División del Norte, Nuevo León y termina donde actualmente está el edificio de más de 30 pisos que en los años ochenta se construyó para el Banco de Comercio Exterior. Ya entrados los años postrevolucionarios, Miguel Alemán mandó perforar pozos muy profundos, reduciendo así el lago y sus canales a su mínima expresión; luego, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, los canales empezaron a ser rellenados con aguas negras tratadas de Iztapalapa, en una planta que está en la cima del Cerro de la Estrella; más adelante, los siguientes gobiernos empezaron a traer agua de trasvases más lejanos pertenecientes a Lerma y Cutzamala (Rosique, 2014: 250).

Respecto a ese poder político adicional que tuvieron los regentes del Distrito Federal durante el siglo XX, Arsenio Ernesto González Reynoso nos comenta que,

La formación discursiva nacionalista dotó a la burocracia de la capital de la república de legitimidad y recursos para traer agua de otras regiones cuando la disponibilidad local se vio amenazada por la desecación de los lagos y la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos (2016: 163).

En este sentido, Elionor Ostrom nos habla sobre los bienes comunes entre los que está el agua; ella afirma que los usuarios que habitan cerca de ellos, normalmente muestran más conciencia y son más aptos para desarrollar normas propias y generar conductas aceptables que convienen más a sus expectativas; por el contrario, los que habitan lejos de los bienes comunes, como es el caso de los habitantes de las ciudades, los utilizan con altos niveles de inconciencia, sin

preocuparse por su agotamiento en los lugares de donde son tomados, menos del perjuicio que le ocasionan a las comunidades que afectan, ya que no comparten historia, tradiciones o identidades comunes (1990: 206).

Las afectaciones de bienes comunes que se dan con la construcción de grandes infraestructuras que se requieren para el funcionamiento de las ciudades, como presas, carreteras, puentes, aeropuertos, vías para el tren, son obras que benefician a los ciudadanos, pero ellos poco saben del impacto ambiental que generan para ponerlas a su disposición; tampoco saben a quiénes se afectó o si se alteró el equilibrio ambiental de otras regiones, pues en la ciudad ellos tienen sus propios problemas para sobrevivir. Una de las cosas que le interesan es poder llegar diariamente a su trabajo, escuela, centros comerciales o parques, sin tardarse demasiado, sin gastar mucho y de manera cómoda y segura.

Cada país tiene un gobierno con su sistema político-administrativo e ideológico que, dependiendo de su historia y del momento en que iniciaron los procesos de urbanización, es como fueron desarrollando su visión sobre lo que deben ser sus ciudades; en el caso mexicano, después de la Revolución, el gobierno de la capital federal quedó bajo control del presidente de la República, quien nombraba directamente al Regente del Distrito Federal con sus 12 delegados; éste a su vez los nombraba, considerando que en esos territorios sus habitantes no tenían derecho de voto para elegir a sus autoridades locales ni representantes ante el Congreso Legislativo.

En un principio, los problemas para la institucionalización del sistema político-militar, las cuestiones religiosas y sobre la pacificación en las zonas rurales, fueron mucho más importantes que democratizar el gobierno de la Ciudad de México, además de que apenas tenía un millón de habitantes. De hecho, México seguía siendo un país fundamentalmente rural, por eso la Revolución se había resuelto entre generales campesinos, jornaleros del campo y obreros; Madero, que fue asesinado en 1913, fue el único que pertenecía a la clase de hacendados del norte; los intelectuales y otros pertenecientes a clases pequeño-burguesas, que también lucharon para terminar con el Porfiriato, tampoco estaban preocupados por los problemas del desarrollo urbano de México ni de la ciudad capital.

El Artículo 123 de la nueva Constitución impulsó los derechos sindicales a la huelga, la cual era utilizada para demandar mejores salarios y prestaciones; por su parte, el Artículo 27 sobre la reforma agraria era otra de las preocupaciones, ya que en general la gente todavía vivía

primordialmente del campo y demandaba el regreso o reparto de las tierras que les habían sido arrebatadas por los hacendados durante el Porfiriato; otros vivían de sus pequeñas rancherías y esperaban ser beneficiados por obras de irrigación, electricidad y la introducción del ferrocarril.

Los grandes terratenientes nacionales y extranjeros que no fueron afectados por la Revolución, acostumbrados al ausentismo, prefirieron regresar a las ciudades de provincia o inclusive a la Ciudad de México, donde se encontraron con los beneficios de una modernidad temprana que empezaba a asomarse con el ferrocarril, el telégrafo, el teléfono, la energía eléctrica, el radio y hasta el automóvil, sumada la infraestructura vial y servicios de transporte, además de las actividades educativas, culturales y reuniones sociales propias de su clase. Muchas de esas prácticas ocurrieron en las ciudades por varias décadas después de la Revolución, tal como lo narran Martín Luis Guzmán en *La sombra del Caudillo* (1994: 27-33) o Carlos Fuentes en *La región más transparente* (1989: 60-70).

Entonces, los nuevos caudillos de la Revolución que llegaron a una presidencia devastada, se ocuparon más por sobrevivir dentro de un marco institucional muy debilitado desde la salida del general Porfirio Díaz; de hecho, aunque la guerra civil terminó cuando se firmó la Constitución del 5 de febrero de 1917 en Querétaro, todavía fueron asesinados muchos jefes políticos, entre ellos los de más alto rango, como el general Emiliano Zapata, el jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, el general Francisco Villa, comandante de la División del Norte, y el general Álvaro Obregón, presidente electo por segunda vez.

Todavía el general Lázaro Cárdenas, estando como presidente de la República, tuvo que ponerse al frente del ejército para ir a derrotar al general Cedillo, que se proponía darle golpe de Estado; a su regreso, tuvo que mandar al exilio al expresidente general Plutarco Elías Calles. Después de esos hechos, el presidente se propuso institucionalizar el Plan Sexenal, para erradicar el deseo de reelección entre los presidentes o el deseo de gobernar tras bambalinas, como lo estuvo haciendo el general Calles; sólo de esa manera se empezó a fortalecer el nuevo sistema político.

En el gobierno de Cárdenas, ya con el nuevo Partido de la Revolución Mexicana, con el que se identificaron y unificaron los principales generales y los caciques locales, se pudieron definir reglas para la sucesión presidencial, con elecciones organizadas por el mismo gobierno y un sistema de partidos de "oposición", que participaban "pacíficamente" para que la ciudadanía votara "libremente" por el nuevo presidente, los gobernadores, los legisladores federales y

locales y los presidentes municipales; ese fue el momento en que se empezó a pensar de manera más integral el desarrollo nacional y regional, a partir de programas con los que se atendían problemas como el de la explosión demográfica, las migraciones campo-ciudad, la vivienda y el crecimiento de ciudades.

Así fue como en los años setenta, los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales como la ONU, la CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, empezaron a atender el problema de dispersión de los asentamientos humanos por todo el país y de su concentración en unas cuantas ciudades, cuando la población crecía a la elevada tasa de 3.6% anual, mientras que sus ciudades se desbordaban anárquicamente, rebasando sus límites geográficos.

El potemkinismo como forma engañosa de gestión de la ciudad

Hace más de 200 años, el mariscal ruso Grigori Potemkin, dio nombre a las “villas Potemkin”, pequeñas poblaciones artificiales erigidas para fingir opulencia. Él quería mostrar a la zarina Catalina II los signos de progreso y bienestar logrados tras la expulsión de los turcos. Algo parecido ocurrió en Irlanda en 2013, cuando el gobierno irlandés reunió en Belfast al Grupo de los 8; para eso, se le puso el nombre de Potemkin a un pequeño pueblito, y a sus pobladores, para aparentar progreso y opulencia, les pusieron fotografías enormes en los aparadores de sus negocios, con mercancías muy atractivas, bien ordenadas y de última moda, haciéndolas aparecer como reales, aunque esas mercancías ni siquiera las conocían en el pueblo ni las usaban.

Desde entonces, el potemkinismo describe una práctica común entre organizaciones y personas, que algunos economistas han convertido en una teoría para explicar estrategias de los agentes en la bolsa de valores que, con datos amañados, hacen creer a los inversionistas que algunas empresas están sanas y prósperas, por lo que pronto sus acciones subirán de precio; las inmobiliarias, por su parte, concentran amenidades muy vistosas en los espacios comunes de los edificios, fraccionamientos y unidades habitacionales para convencer a sus clientes de que compren con ellos sus viviendas, pero ya cuando viven dentro de la propiedad, se dan cuenta de que padecen de una serie de limitaciones que no advirtieron a la hora de la compra.

En las ciudades que compiten por atraer capitales ocurre algo parecido: se les hace ver como paisajes urbanos muy atractivos, con ríos, lagos, fuentes y parques muy bonitos, pero siempre ocultan los barrios pobres o expulsan hacia sus orillas a los proletarios, manteniéndolos en tugurios. En este tipo de engaños se confabulan funcionarios del gobierno y dirigentes de empresas, que construyen y venden edificios para oficinas o condominios lujosos y hasta fraccionamientos en lugares donde el riesgo, la invasión de suelos y la autoconstrucción improvisada es lo común⁴.

El potemkinismo a la mexicana

Para el caso de la Ciudad de México, Ernesto P. Uruchurto, abogado y político muy prestigiado en el ámbito priista, fue nombrado Regente del Distrito Federal en 1952 por el presidente Adolfo Ruiz Cortines; su estilo de gestión potemkinista fue característico durante los tres sexenios que se mantuvo en el cargo; sus obras siempre impresionaron a propios y extraños por el cambio del paisaje urbano que se daba donde él decidía meterle mano a la ciudad, en un momento en que empezaba su urbanización moderna; por el estilo majestuoso de sus obras, hasta hacía que el pueblo evocara la idea del francés Charles Joseph la Trobe, en el sentido que ésta era “La ciudad de los Palacios”⁵.

Uruchurto logró esos efectos engañosos con la infinidad de obras atractivas y enormes que realizó, como la Segunda Sección de Chapultepec y el Bosque de Aragón, con todo y un nuevo zoológico, los 160 mercados construidos o reconstruidos con 49,588 puestos; con esas obras se sacaron de la calle a vendedores que estaban tirados sobre el arroyo o las banquetas de los barrios populares; entre otros, destacan los mercados de San Juan, Sonora, Peralvillo, La Merced y La Lagunilla; también construyó 49 jardines de niños con un total de 251 aulas; remodeló muchas primarias pero construyó 258 nuevas sumando 2,958 aulas; entregó 12 secundarias con 216 aulas, 48 especiales,

⁴ Algo se define como *Pueblo de Potiomkin* cuando se quiere describir una cosa muy bien presentada para disimular su desastroso estado real. A primera vista parece muy bien acabado y deja a todos impresionados, sin embargo le falta la substancia principal (*Wikipedia*, Pueblo Potemkin: <https://es.wikipedia.org/wiki/Pueblo_Potemkin>. *ABC Economía*. “El pueblo que pintó sus escaparates para recibir a G-8”: <https://www.abc.es/economia/20130612/abci-escaparates-irlanda_201306111803.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com.mx%2F>.

⁵ Muchas personas pensaban que ésta era una frase de Gutemberg, pero en realidad es del francés Charles Joseph la Trobe, y la dijo en uno de sus viajes a la Ciudad de México a principios del siglo XIX.

48 laboratorios, 60 talleres, 12 bibliotecas, además de cuatro escuelas de enseñanza técnica con 97 aulas, 52 talleres y 3 laboratorios. En materia de salud no se quedó atrás; durante su gestión, construyó 12 hospitales infantiles con 1,200 camas y 5 hospitales de urgencias médico-quirúrgicas con 984 camas (Espinosa, 1991: 205).

Construyó el primer tramo de Periférico de Cuatro Caminos a Canal de Cuemanco; con glorietas, camellones llenos de flores, fuentes y monumentos, prolongó la avenida Reforma hacia la Villa, igualmente introdujo el sistema de tranvías eléctricos por toda la ciudad; sin embargo, rechazó el proyecto para la construcción del tren metropolitano.

Adicionalmente, Uruchurto extendió la avenida Insurgentes hasta Indios Verdes, construyó el Museo Nacional de Antropología, el de Historia Natural, el del Caracol, el Museo de Arte Moderno y el de la Ciudad de México⁶; todas esas importantes obras puestas sobre las grandes avenidas, contrastaban con la pobreza de los barrios populares, la improvisación urbana que se empezaba a dar en Nezahualcóyotl, Ecatepec, Cuatro Caminos y la permanencia de las viejas vecindades en el centro de la ciudad; esa fue la pobreza que sí se expuso en películas como *Nosotros los pobres*, *Esquina bajan* y *Los olvidados*; por eso Buñuel nunca fue visto por el gobierno con buenos ojos.

Por su parte, el carisma del presidente Adolfo López Mateos ensombrecía la represión del sistema político en contra de los líderes sindicales de la oposición; su elección ganada con un PRI arrollador daba la impresión de que en México se vivía en una democracia ejemplar, con un régimen presidencial sin reelección y que cada seis años cambiaba pacíficamente; era un sistema político que en ese momento hubieran querido tener en varios países del mundo. Javier Beristain afirmaba que,

En las ciudades se agudiza la crítica, se ejercita la participación y se da rienda suelta a la imaginación prospectiva. En ella se han reformado sus instituciones políticas y de gobierno, siendo la participación ciudadana en los asuntos públicos un común denominador de los nuevos arreos políticos; se han reformado las haciendas públicas para depender menos de los gobiernos federales, y todas viven día a día la dificultad de conciliar los intereses de varios niveles de gobierno y circunscripciones de gobierno (1999: 6-7).

⁶ Wikipedia, "Ernesto P. Uruchurto": <file:///Users/rosique/Desktop/Ernesto%20P.%20Uruchurto%20-%20Wikipedia,%20la%20enciclopedia%20libre.webarchive>.

Contrariamente, según Mario Vargas Llosa, entre los años cincuenta y ochenta vivíamos bajo una "dictadura perfecta", ya que en esa época los líderes obreros, campesinos, intelectuales y estudiantiles de la oposición eran perseguidos, torturados, encarcelados, exiliados y hasta asesinados; fueron los tiempos de cárcel para Demetrio Vallejo, Valentín Campa, Eli de Gortari, José Revueltas, Heberto Castillo y persecución para Genaro Vázquez, Lucio Cabañas y Arturo Gamiz; además de la represión para Marcelino Perello, César Tirado, Roberto Escudero y José Nassar, todos ellos y muchos otros más, líderes del movimiento estudiantil de 1968; el Palacio de Lecumberri fue cárcel para varios de ellos, hasta que Luis Echeverría los liberó y convirtió ese edificio en el Archivo General Nacional. No obstante, Ana Ignacia Rodríguez (La Nacha), Roberta Avendaño Martínez (La Tita), Amada Velasco y Adela Salazar de Castillejos (estudiantes de Derecho de la UNAM), durante el gobierno de Díaz Ordaz, estuvieron dos años en la cárcel de Santa Martha Acatitla.

En la contraparte de esa ciudad convulsionada por la muerte de cientos de estudiantes en Tlatelolco la noche del 2 de octubre, el presidente, dos semanas después, inauguró los Juegos Olímpicos de 1968 en el estadio de Ciudad Universitaria, resguardado por miles de soldados parapetados entre los pedregales alrededor del campus y los pasillos y techos de las facultades, ofreciendo al mundo una Villa Olímpica con edificios que sirvieron de hospedaje a los deportistas de todo el mundo, y más hacia el sur-oriente, una Villa Coapa, igual con nuevas viviendas donde fueron alojados los deportista de remo y canotaje que competirían en el recién construido Canal de Cuemanco; por otra parte, en la esquina de División del Norte y Churubusco también quedó lista la Alberca Olímpica, donde el Tibio Muñoz ganó su medalla de oro para júbilo de todo México, además del Palacio de los Deportes y la Ciudad Deportiva de Magdalena de Mixhuca, todo construido en dos años por el general Alfonso Corona del Rosal, que había sustituido a Ernesto P. Uruchurto en 1966, quien ya sonaba como candidato a la Presidencia.

Esta experiencia de transformar y adaptar las ciudades mexicanas para realizar eventos de esta magnitud fue algo que México volvió a vivir con los mundiales de Fútbol de 1970 y de 1986; en ambos casos se tuvieron que repetir acciones público-privadas de inversión y grandes obras para poder recibir a las selecciones nacionales de todo el mundo, pero también a cientos de miles de turistas que venían a presenciar los partidos en los estadios nuevos o remodelados de las ciudades de México, Puebla, León,

Guadalajara, Monterrey, Querétaro, Irapuato, Toluca y Nezahualcóyotl; obviamente, hoteles, restaurantes y museos tendrían que estar remodelados y disponibles para atender a todos los aficionados.

Aunque se dice que en principio el presidente Díaz Ordaz no quería que se llevaran a cabo los juegos olímpicos ni el mundial de 1970, ya que él era muy estricto en el manejo de las finanzas públicas, la historia final fue que sí se realizaron y entonces los recursos salieron de un gobierno que se resistía a gastar el dinero en esos rubros que no veía tan provechosos para un país que ya había enfrentado las demandas de una nueva generación de población joven, que ahora eran actores urbanos con educación universitaria y muchas expectativas a futuro.

Aun así, el general Corona del Rosal, que sonaba como posible candidato del PRI para la Presidencia de la República, siguiendo la experiencia de su antecesor y aprovechando la relevancia de ser el Regente de la ciudad más grande del país y siendo la capital designada para los Juegos Olímpicos de 1968 y el Mundial de Fútbol de 1970, echó mano de los grandes presupuestos que por fuerza se tenían que destinar para darle a la ciudad una imagen de hermosa, funcional y con la infraestructura vial y los servicios de transporte modernos, suficientes y seguros, para que durante esos eventos todo saliera como los organismos organizadores lo habían solicitado.

Tenemos que decir que el concepto de *potemkinismo* utilizado por Fernanda Sánchez y coautores en su libro, *A copa do mundo e as cidades*, donde se analiza la manipulación que se llevó a cabo para las transformaciones urbanas de Río de Janeiro, lugar en el que está el Estadio de Maracaná, Curitiba y el resto de ciudades donde se celebraron los partidos, pone de manifiesto lo complicado del momento por el que pasaba Brasil, ya que en la coyuntura se vivía una crisis política y económica difícil de sortear; por eso el análisis de estos autores nos sirve de referencia para aplicarlo al caso de la Ciudad de México, cuando se trata de llevar a cabo obras de movilidad urbana que involucran estructuras viales y sistemas y servicios de transporte.

Lo que podemos observar a lo largo de los años posrevolucionarios es que los regentes y los gobernadores de los estados vecinos, a falta de recursos suficientes para iniciar una obra y terminarla dentro de su periodo sexenal o el del presidente, eligen opciones vistosas de obras, que aunque no resuelven el problema de fondo, cuando se terminan normalmente son inauguradas “con bombos y platillos”, como si se tratara del *non plus ultra*; así se inauguró en 1986 el Tren Ligero para llevar a los pasajeros de la esta-

ción del Metro Taxqueña a Xochimilco, como si se tratara de la prolongación del Metro, pero en realidad fue un remanente de los viejos tranvías que datan de tiempos del Porfiriato; es un tren pequeño de dos vagones con serios problemas técnicos para su funcionamiento, que además de ser lento, es de muy poca capacidad y se desliza sobre la misma superficie del tren antiguo, por lo que se requieren semáforos a lo largo de su recorrido de 13.5 kilómetros y sus 16 estaciones. Por eso ha tenido varios accidentes con varios muertos y heridos, al chocar con autos que se pasan el alto; de hecho, desde 1995 tuvieron que ser sustituidos por otros más sofisticados, pero igual, sin mayor capacidad ni velocidad, toda vez que sigue rodando sobre la misma superficie que va sobre el centro de la avenida Tlalpan, convertida en vía rápida para autos.

Digamos que el regente en turno, el contador Ramón Aguirre Velázquez, con esta obra, las alamedas urbanas del sur, oriente y poniente, y la gran amistad que tenía con el presidente Miguel de la Madrid, también se sentía como posible candidato a la Presidencia de la República para 1988, y él sabiéndolo tuvo que buscar la manera de impresionar a los posibles decisores sobre la sucesión.

Algo muy parecido viene ocurriendo desde hace 20 años cuando se decidió que el Metrobús sería la solución de transporte masivo para una ciudad que no tiene capacidad presupuestal para intensificar la construcción del Metro. Igualmente, es un transporte de dos vagones, algunos tienen tres, pero es un transporte de baja capacidad, lento y que requiere estaciones muy caras parecidas a las del metro; ocupa carriles confinados de las avenidas más importantes de la ciudad como Insurgente, el eje vial Cuauhtémoc, la vía rápida sobre avenida Zaragoza, entre otras; algo parecido está ocurriendo en sus actuales 10 líneas, y por donde pasa el Metrobús, muchos más automóviles quedan varados por horas para cruzar de un lado a otro de la ciudad, y es así porque la solución que es el metro no avanza.

Aunque es más lento y costoso construir Metro, poco a poco sería la mejor opción para transportar masivamente a la población, como ocurre en Madrid, París, Londres, Tokio o Nueva York. En todo caso, provisionalmente, se podría tomar la opción de meter autobuses oruga, como se hace en ciudades de Brasil, ya que tienen la misma capacidad del Metrobús, no requieren construcción sofisticada de paradas ni carriles confinados, ya que se pueden desplazar libremente por las grandes avenidas y, eso sí, se les pueden definir con precisión sus paradas y organizar sus rutas con horarios programados de acuerdo con la demanda de viajes. Con una opción así, el gobierno de la ciudad estaría

ahorrando varios miles de millones de pesos, en lugar de seguir echando a perder los ejes viales que construyó Hank González, tomando la alternativa, equivocada en su momento, de apostarle más al auto que al transporte público; pero al fin, como México es un ensamblador de millones de autos y de paso apoya la política de créditos para su compra, pues ahora amplios sectores populares, a falta de un sistema de transporte amplio, extendido hacia todos los puntos de la ciudad, rápido y masivo como es el Metro, seguirán usando el auto, los taxis y los microbuses y no la bicicleta, y será lo que se use para moverse a diario hacia puntos lejanos.

Volvemos al punto, los gobiernos llamados de izquierda que han gestionado el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México desde 1997, cuando el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas ganó las elecciones, no han sabido exactamente cómo enfocar la acción pública para favorecer una movilidad urbana de escala metropolitana y menos megalopolitana. Para empezar, hay que reconocer que el ámbito de sus poderes no puede rebasar más allá de sus límites político-administrativos; de ahí se comprende que más que buscar acuerdos políticos con el gobierno del Estado de México, se prefirió no ampliar el metro hacia el municipio de Ecatepec, dejando a varios millones de habitantes de la ZMVM sin un sistema de transporte rápido, barato y cómodo. En ese sentido, cuestionamos que la propiedad del sistema metro, 20 años después de aquella medida excluyente, esa empresa pública siga perteneciendo a una sola entidad que se ha mantenido en competencia electoral, durante toda esta etapa de transición política, en la que la discrecionalidad pesa más que la definición estratégica y el derecho a la ciudad de quienes viven en la entidad vecina con la que se está conurbado desde hace medio siglo. Ese es un ejemplo, de muchos, que se podrían citar aquí, para darnos cuenta de que la fragmentación política afecta la gestión de la megalópolis.

Claro, los siguientes gobiernos se vieron obligados a superar el conflicto casi personal entre Cárdenas y Montiel,

y finalmente se amplió el metro hacia Ciudad Azteca, zona de alta densidad habitacional, de donde se lograron muchos votos en favor de candidatos del PRD, PT y ahora para Morena, a gobiernos municipales, delegacionales, diputados, senadores y hasta para el actual presidente de la República.

Referencias

- Beristain, J. (1999). *Los retos de la Ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. México: ITAM.
- Borja, J. y Castells, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Calidad Total (16 de marzo de 2016). "Taylorismo, Fordismo, Toyotismo y Postfordismo". Recuperado de <<http://ctcalidad.blogspot.com/2016/05/taylorismo-forismo-toyotismo-y.html>>.
- Fuentes, C. (1989). *La región más transparente*. México: FCE.
- García Canclini, N. (2000). *La globalización imaginada*. México: Paidós.
- García Robles Vizcaíno, C. (2007). "La ciudad que fue". *Ciudad de ciudades* (29-42). México: Fundlocal.
- González Reynoso, A. E. (2016). *La región hidropolitana de la Ciudad de México*. México: Instituto de Investigadores Dr. José María Luis Mora.
- Guzmán, M. L. (1994). *La sombra del caudillo*. México: Porrúa.
- Maquiavelo, N. (1971). *El príncipe*. México: Porrúa.
- Ostrom, E. (1990). *Governing of Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Pradilla Cobos, E. (comp.) (2011). *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México: UAM.
- Rosique Cañas, J. A. (1999). *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: Retrospectiva y prospectiva hacia el siglo XXI*. México: UAM-Xochimilco.
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: Más allá de las revoluciones urbanas*. México: UAM (Colección Abate Faria).

Novedad editorial

Música y músicos en Querétaro (siglos XIX-XXI)

Notas para una obertura

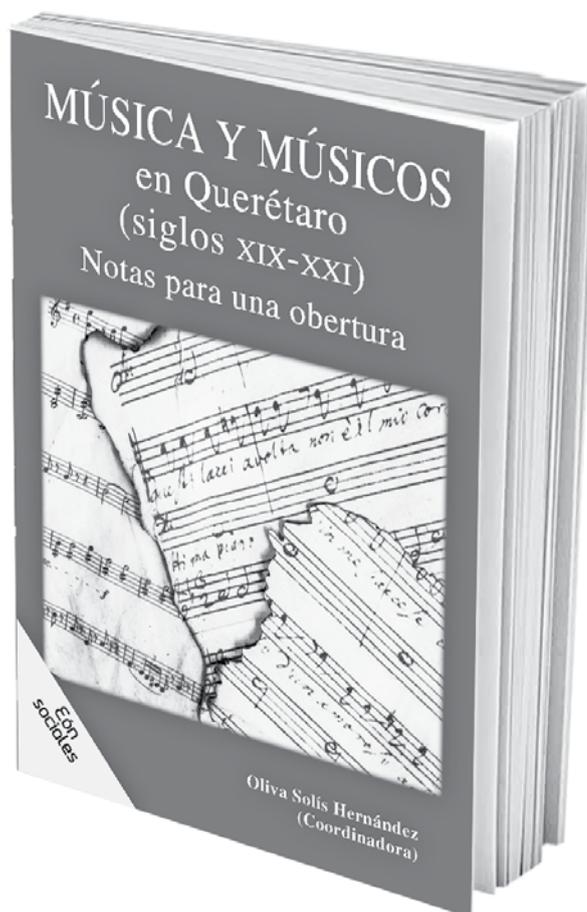
Oliva Solís Hernández
(Coordinadora)



EDICIONES
EÓN



Universidad Autónoma
de Querétaro



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Confinamiento y finanzas públicas en México: un debate necesario

Luis Augusto Chávez Maza*
Ariadna Hernández Rivera**
Jorge Abel Aguilar Pájaro***

El manejo de las finanzas públicas en México se ha colocado como un asunto relevante. En los momentos de confinamiento de 2020, se exige al gobierno incrementar el gasto en salud y en apoyos económicos. Sin embargo, las finanzas nacionales, desde 30 años atrás, se han caracterizado por una estabilidad de sus ingresos, una gradual tendencia a reducir el gasto en infraestructura y en personal. Ante la debilidad del Estado, la opción ortodoxa para incrementar el gasto debería financiarse con créditos externos, pero en México no se ha seguido esta práctica. El gobierno mexicano defiende una estrategia de reducción del gasto suntuoso y reasignar el gasto público para afrontar la mayor crisis sanitaria y económica. En este documento se apreciará el debate reciente sobre finanzas públicas sanas en el contexto de confinamiento.

Introducción

La pandemia de 2020 obligó a los gobiernos nacionales a imponer un confinamiento a sus ciudadanos; tal disposición se ha implementado de forma leve o agresiva. En México se optó por medidas graduales; para justificar la medida, el gobierno expuso un serio dilema público entre salud y economía, pues un confinamiento agresivo se asocia con menor mo-

vilidad social y tasa de contagio. No obstante, el confinamiento agresivo incide en la reducción de las actividades económicas formales e informales, y finalmente mayor desempleo. La opción implantada se ubicó en un punto de confinamiento adaptativo, donde abril y mayo fueron los meses de mayor agresividad y posteriormente se han relajado. Si bien la economía mexicana fue afectada por el confinamiento interno, también fue dañada por los confinamientos ocurridos en el exterior. El exterior es relevante económicamente, pues el comercio exterior representa más de 60% del Producto Interno Bruto del país. Ante la crisis sanitaria y económica, los ingresos públicos retrocedieron de manera importante en un contexto donde el gasto público exigía un incremento en los ramos de salud.

En el escenario de contingencia mundial, la mayor parte de los gobiernos optaron por contratar financiamiento y expandir la oferta monetaria en cantidades extraordinarias. Pero el gobierno mexicano, en contrasentido, optó por profundizar la austeridad en los gastos administrativos y reasignar fondos a salud. Tal manejo de las finanzas es estrechamente coherente con el discurso de las finanzas públicas sanas que se ha enraizado en la política fiscal mexicana desde inicios de la década de los ochenta, donde el equilibrio presupuestario es el principal objetivo de las finanzas públicas. En este documento se expondrá cómo el objetivo de finanzas públicas sanas ha mermado la capacidad de reacción del Estado mexicano para resolver problemas públicos. Adicionalmente, observaremos que el gobierno de Mé-

* Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

** Profesora-Investigadora en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

*** Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

xico en funciones ha logra incrementar el gasto en salud a partir de la reorganización del gasto público. Se debe aclarar que la intención se limita a analizar el manejo de las finanzas públicas en este periodo de confinamiento; no obstante, no se realiza un juicio de valor sobre los resultados observados en materia de salud y bienestar económico: tal tarea es un pendiente que está a debate y en construcción.

Actividad financiera estatal

El Estado, al ser el conductor de la economía como lo mandata el artículo 25 de la Constitución federal, realiza distintas actividades para regular el óptimo desenvolvimiento del sistema. Algunas de estas acciones son crear leyes que normen los fines buscados por el Estado y que inevitablemente afecten a la colectividad social; esto a través del Poder Legislativo. Otra función del ente soberano es proporcionar instituciones que den certeza jurídica a los actos entre particulares (derecho privado) y entre estos últimos y el Estado (derecho público), función realizada a través del Poder Judicial; y finalmente se encuentra la tarea de proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos, función llevada a cabo a través de la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo.

La administración pública ejerce la actividad financiera a nombre del Estado; ésta se procura de los recursos necesarios para ejercer el gasto público. El gasto público está condicionado a los recursos disponibles y las múltiples demandas sociales existentes, las cuales aumentan y son diversas. Por ejemplo, la sociedad demanda educación, salud, seguridad, trabajo, calles, autopista, mercados, entre otros; no obstante, los recursos públicos disponibles son insuficientes para satisfacer todas las demandas en cantidad y calidad. Adicionalmente, el ejercicio del gasto público en muchas ocasiones es despilfarrado en actos corruptos, provocando mayores inconformidades dentro de la sociedad.

A partir de lo mencionado en los párrafos anteriores, las finanzas públicas tienen por objeto investigar las formas mediante las cuales la administración pública se procurará de recursos económicos necesarios para su funcionamiento y la forma en que estos recursos serán utilizados. Así: “las finanzas públicas constituyen el análisis de los ingresos del Estado, el presupuesto, y con ello el gasto público” (Rafful, 2013: 35). En la siguiente sección se revisarán las principales fuentes de ingresos y gasto público en México.

Los ingresos del Estado

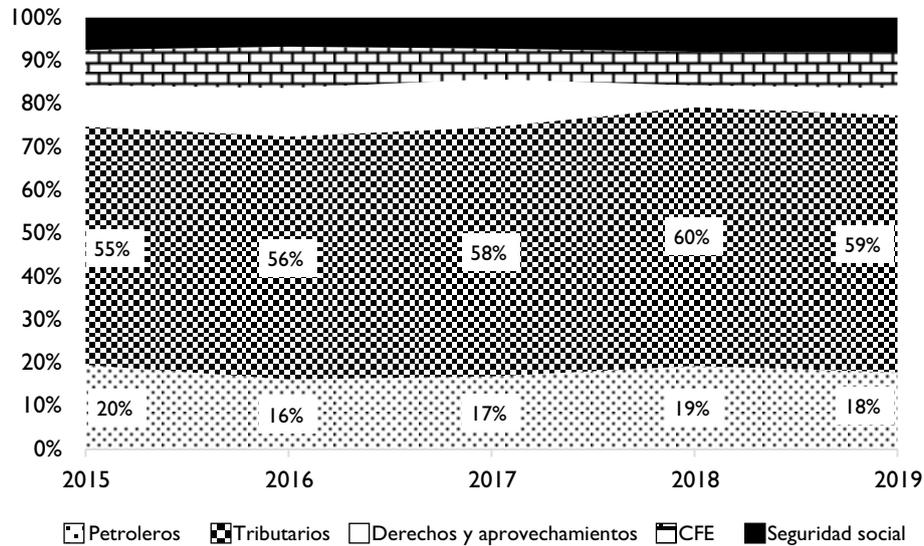
El Estado se allega de distintas fuentes de financiamiento que le permiten afrontar los gastos públicos; éstos pueden ser por vía privada o por vía pública. Los ingresos obtenidos a través del derecho privado son aquellos rendimientos procedentes del patrimonio propio del Estado, así como aquellos derivados de actividades mercantiles e industriales realizadas por entes públicos. En los registros contables, los ingresos presupuestarios del sector público se organizan como: ingresos petroleros, tributarios, derechos, aprovechamientos, seguridad social. En 2019, los ingresos presupuestarios ascendieron a más de 5.3 billones de pesos, lo que representa 22.2% del Producto Interno Bruto (PIB). El nivel de ingresos como porcentaje del PIB, entre 2015 y 2019, ha oscilado entre 21.7% y 24.1%.

Los ingresos presupuestarios de mayor importancia en México son los tributarios y los ingresos petroleros. Entre 2015 y 2019, los tributos representaron entre 55% y 60% de los ingresos totales; en tanto, los ingresos petroleros representan entre 16% y 20% de los ingresos en el periodo señalado. Esos dos rubros de ingresos representan más de 72% de los ingresos del sector público. Por lo anterior, podemos señalar que los ingresos petroleros, derivados de la actividad económica de Petróleos Mexicanos, son una fuente importante para sostener al Estado mexicano.

Dejando de lado los ingresos petroleros, la principal fuente de ingresos públicos proviene de los ingresos tributarios, que son “aquellas prestaciones que obligatoriamente deben dar los particulares al Estado” (Manautou, 2011). Todo impuesto tiene dos funciones: una función de inhibición y otra de fomento. La función de inhibición tiene por finalidad la abstención del particular de realizar ciertos actos, tales como el consumo excesivo de alimentos azucarados o bebidas alcohólicas o bien la producción de contaminación ambiental causada por algunas empresas, lo anterior se logra a través de elevar las tasas y tarifas impositivas. La función de fomento invita al particular a realizar ciertas acciones que el Estado necesita, como la generación de empleo, la oferta de servicios de salud, entre otras, logrando este objetivo a partir de reducir las tasas y tarifas impositivas (Manautou, 2011).

Actualmente existen a nivel federal dos grandes impuestos: el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), siendo el primero un impuesto de

Gráfico 1
Ingresos presupuestarios del sector público como % del total (2015-2020)



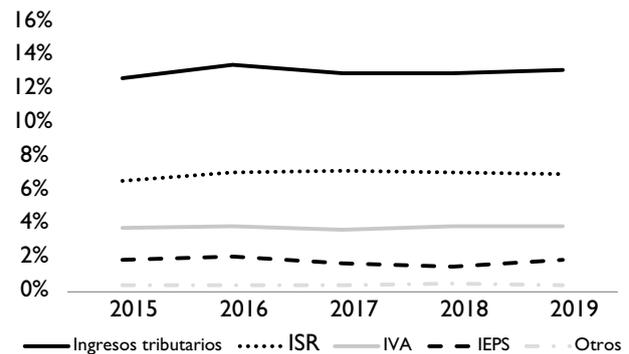
Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

tipo directo al ingreso de la empresa o persona física y el segundo de carácter indirecto que grava el consumo. Para las empresas o personas morales, el ISR contempla una tasa de 30% y para las personas físicas una tasa que va desde 1.92% hasta 35% de los ingresos del contribuyente. El impuesto al valor agregado (IVA) contempla una tasa de 16%; aunque existen bienes que están exentos, otros están gravados a tasa de 0% y en la región fronteriza de México con Estados Unidos se otorga un esquema preferencial, impactando en una tasa menor del impuesto.

Las estadísticas de recaudación apuntan que entre 2015 y 2019, la recaudación promedio del periodo por ISR e IVA fue de 7% y 3.8% del PIB que, en suma, representó 10.8% del PIB (véase Gráfico 2). La recaudación de estos dos impuestos representa 47.7% de los ingresos presupuestarios y más de 81% de ingresos tributarios. Un tercer tipo de impuestos importantes son los impuestos especiales sobre producción y servicios, los que en promedio aportan 1.8% del PIB; este tipo de impuestos gravan la producción, importación y venta de alcoholes, cerveza, gasolinas y tabacos principalmente.

Los datos anotados en los gráficos 1 y 2 permiten apreciar el esquema de ingresos presupuestarios a nivel federal en México durante un periodo de 5 años. Se realza la importancia de los impuestos y de los ingresos petroleros.

Gráfico 2
Ingresos tributarios como % del PIB (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

En general, los indicadores de ingresos son estables, esto es, no se aprecian variaciones importantes de aumento o disminución. A pesar de esa estabilidad recaudatoria, cuando se comparan los ingresos presupuestarios de México con respecto a otros países, la recaudación de México se muestra endeble. Por ejemplo, el promedio de ingresos tributarios como porcentaje del PIB de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 34.3%; los países de América

Latina recaudan en promedio 23.1%, esos datos son para 2018 (OCDE, 2020).

Existen dos fuertes explicaciones a la baja recaudación en México: los altos niveles de elusión y la evasión fiscal, fenómenos que han disminuido. La tasa de evasión tributaria estimada en 2016 fue de 16.1%, pero ésta era de 45% en 2009 (CEFP, 2019). En caso de que los niveles de evasión fueran similares a los de los países en desarrollo, la recaudación tributaria aumentaría al menos 3% del PIB (CEFP, 2019). En suma, la estabilidad de los ingresos depende de los ingresos petroleros, así como el progresivo y lento combate a la evasión-elusión fiscal.

El gasto y su relación con las finanzas públicas sanas

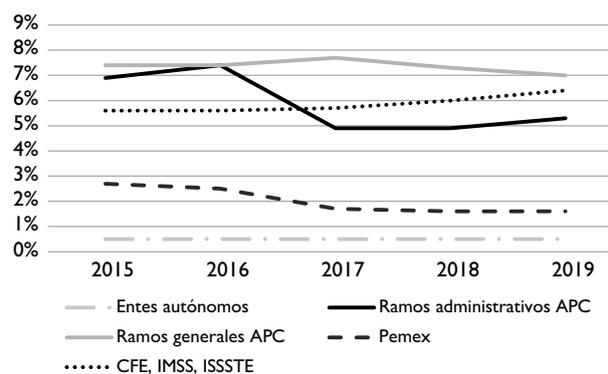
Las finanzas públicas vinculan el ingreso y gasto público, donde el gasto se observa a través de la provisión de bienes y servicios. El gasto público es un mecanismo de redistribución de los recursos con que cuenta el ente soberano para la consecución de sus objetivos y fines (Amieva-Huerta, 2010). Con base en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gasto público debe ser empleado de una manera eficaz, eficiente, con economía, transparencia y honradez, esto para que el Estado tenga finanzas públicas sanas, entendiendo a estas últimas como la sujeción del monto total del gasto a lo previsto en el renglón de ingresos percibidos en un ejercicio fiscal por parte del ente soberano (Amieva-Huerta, 2010).

El gasto público se puede catalogar según su asignación, su función y su destino. En lo que respecta a su asignación, el gasto se distribuye entre los distintos poderes federales y los diferentes órganos de gobierno. La clasificación funcional del gasto indica el propósito del mismo, ya sea su orientación al desarrollo social o bien a la gestión de gobierno. Finalmente, el destino del gasto público se clasifica en gasto corriente o de capital; así, el primero de ellos se refiere a las erogaciones que realiza el Estado para la operación del gobierno, sumando a ello el gasto social; por su parte, el gasto de capital es el gasto en infraestructura e inversión más el gasto de financiamiento o deuda.

El gasto neto del sector público en 2019 ascendió a poco más de 5.8 billones de pesos, lo que representa 23.9% del PIB. Entre 2015 y 2019, las entidades autónomas como el Poder Legislativo, Judicial y los organismos autónomos (Fiscalía General de la República, Derechos Humano, Instituto Nacional Electoral, entre otros) absorbieron 1% del PIB. Por otra parte, Petróleos Mexicanos, en 2019, aportó

4% del PIB a los ingresos presupuestarios, pero sólo recibió para su gasto 2% del PIB. Por otra parte, las entidades de control presupuestario directo, como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, absorbieron, en los años señalados, en promedio 6% del PIB. En tanto, la administración pública centralizada que se compone de las secretarías del gobierno federal (ramos administrativos), aportaciones a seguridad social, aportaciones federales y previsiones salariales y económicas (ramos generales), representó 6 y 7% del PIB, respectivamente (véase Gráfico 3).

Gráfico 3
Gasto programable del sector público como % del PIB (2015-2019)

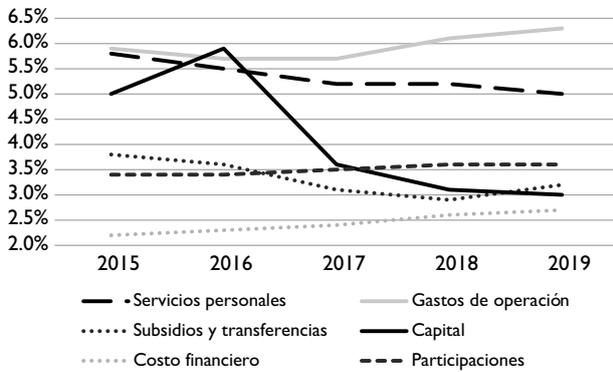


Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

En el Gráfico 4 se expone el gasto público organizado conforme a su destino durante el periodo 2015 a 2019; se logra apreciar que el gasto en servicios personales, los subsidios y el gasto en capital (inversión física y de capital) han disminuido en 0.8, 0.6 y en 2.0% del PIB, una reducción total de 3.4% del PIB. En sentido contrario, el gasto de operaciones, costo financiero (lo que se paga de la deuda cada año fiscal) y las participaciones aumentaron en 0.4, 0.5 y 0.2% del PIB, un incremento en 1.1% del PIB en el periodo señalado. En otras palabras, los datos indican la reducción en gasto de personal e inversión en infraestructura, y en otro sentido, el gasto aumenta en pagos de la deuda, gasto operativo y transferencias a gobiernos subnacionales.

A partir de los datos, se aprecia que el gasto público neto fue superior a los ingresos presupuestarios en el periodo analizado. En México, el déficit de 2015 fue de 3.3% del PIB y para 2019 fue de 1.7%. Así, el gasto público

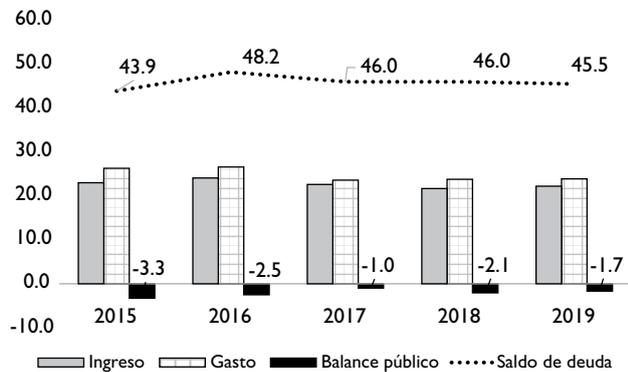
Gráfico 4
Gasto del sector público como % del PIB (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

ha caído con la intención de reducir el déficit y, con ello, aminorar la presión fiscal por el pago de los costos de la deuda; en suma, reducir la deuda acumulada. Esto podría implicar que el Estado mexicano se ha comprometido en sostener un equilibrio presupuestario; en otras palabras, el Estado ha asimilado el objetivo de sostener unas finanzas públicas sanas. Esta práctica implica reducir el papel de Estado en funciones claves de la economía, como ocurre en el sector energético, el desarrollo de infraestructura, la prestación de servicios de salud, educación y seguridad, entre otros (Provencio, 2020).

Gráfico 5
Ingresos, gasto, déficit y saldo de deuda pública en México (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

La persecución del objetivo de finanzas públicas sanas requiere que el Estado se autorregule en su gasto, bajo el principio de no gastar por encima de los ingresos obtenidos, pues este objetivo financiero protegerá la sostenibilidad del

sistema financiero. Este tipo de discursos es ampliamente aceptable en economías con frecuentes experiencias negativas de crisis por deuda y México es una de ellas. Las crisis durante la década de los ochenta y noventa impactaron en el gasto público, la economía y el bienestar de la población; el país, para obtener financiamiento en épocas de crisis, ha firmado diversos compromisos internacionales que comprometieron reducir el déficit fiscal, la privatización de diversas empresas estatales y la apertura al sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos (Provencio, 2020). Si bien el Estado mexicano se ha ido adaptando a esta pauta, las presiones internas y externas, como las crisis económicas y la crisis sanitaria de 2020, han generado serias oposiciones sobre la pertinencia de apoyar un Estado que se plantea como objetivo mantener las finanzas públicas sanas.

Finanzas públicas sanas a debate

La contingencia sanitaria y el confinamiento de 2020, derivada por la pandemia, trajeron consigo serios efectos dañinos en lo económico y social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) estima que México tendrá una caída del PIB de 9%, lo que provocaría que 9.5 millones personas adicionales se ubicarían en condiciones de pobreza. Cabe mencionar que la magnitud del impacto crece en relación directa con la duración de la pandemia y las medidas implementadas por los gobiernos.

El gobierno federal mexicano optó, en los meses de abril y mayo de 2020, por suspender las actividades económicas no esenciales, afectando a varios sectores manufactureros y de servicios que fueron obligados a cerrar temporalmente para reducir el contacto social. A partir de junio, el gobierno comenzó y recomendó a los gobiernos subnacionales efectuar un proceso de apertura lenta y gradual de las actividades económicas, apertura que se irá ajustando conforme a los potenciales rebrotes de cada región. Esta última fase es la más larga, generando severas incertidumbres para los ciudadanos, sector privado y gobiernos. De marzo a junio, 1.1 millones de ciudadanos perdieron su empleo, se han cerrado más de 150 mil empresas (entre pequeñas y medianas) y el ingreso público cayó en 7% conforme a la programación estipulada en la Ley de Ingresos de la Federación para 2020 (Esquivel, 2020). La duración de la crisis todavía es incierta en México y en el resto del mundo, donde también se registran desempleo, cierres de empresas y reducción de los ingresos públicos.

Algunas medidas empleadas, a nivel internacional, para afrontar la crisis son las siguientes: incremento en el

gasto en el sector salud, apoyo directo a hogares y empresas, inyección de liquidez en los mercados financieros y garantías crediticias a empresas o sectores claves de la economía (IMF, 2020). El incremento del gasto en salud se concretiza en la adquisición de equipo y material de salud; asimismo, en la contratación de personal de enfermería y médicos. El apoyo a hogares y empresas se realiza través de transferencias focalizadas, subsidio al empleo, crédito directo a empresas pequeñas y medianas, y reducción de la carga tributaria, entre las más recurrentes. La inyección de liquidez es efectuada principalmente por los bancos centrales de los diversos países; éstos insertan liquidez en los mercados de capitales por medio de la compra de títulos o reducción de tasas a los certificados gubernamentales, con la intención apoyar el financiamiento de las grandes empresas y reducir la fuga en el mercado financiero. Finalmente, las garantías de crédito son un mecanismo por el cual determinadas empresas pueden acceder a un crédito con alguna institución financiera, donde el gobierno garantiza el crédito en caso de impago.

Las medidas fiscales empleadas en México, a partir de un comparativo internacional, han sido laxas. En la Tabla I se aprecia que las medidas fiscales en México ascienden a 1.1% del PIB; en contraste, Brasil y Estados Unidos asumieron medidas fiscales más agresivas que representaron más de 14% del PIB de cada país; en tanto, el promedio global es de 11.7%. La medida más costosa, a nivel global, han sido la inyección de liquidez con 6% del PIB y los apoyos a hogares y empresas que en promedio tuvieron un costo de 5.1% del PIB. El gasto en salud es la medida con menor crecimiento en el ámbito global, con 0.6% del PIB, y en México apenas creció en 0.2%.

<i>País</i>	<i>Sector salud</i>	<i>Apoyo a hogares y empresas</i>	<i>Inyección de liquidez</i>	<i>Total</i>
México	0.2%	0.5%	0.5%	1.1%
Argentina	0.2%	3.7%	2.1%	6.0%
Global	0.6%	5.1%	6.0%	11.7%
Estados Unidos	1.5%	10.3%	2.5%	14.2%
Brasil	0.9%	7.4%	6.3%	14.6%

Fuente. Elaboración propia con datos del IMF (2020), cierre de información a septiembre de 2020.

La crisis por pandemia y confinamiento forzó a diversas naciones a romper con el objetivo de finanzas públicas sanas. Sin embargo, el impacto de esas medidas en la economía será de corto plazo, pues los apoyos a hogares y empresas sostendrán el consumo inmediato de las personas o ayudarán a reducir los problemas de liquidez de las empresas durante el periodo de implantación de las medidas. Tales gastos ayudan en la supervivencia inmediata, pero no la garantizan en el mediano plazo. Asimismo, los costos de estas medidas deberán absorberse por los contribuyentes en el futuro cercano, pues la mayor parte de esas medidas son financiadas a través de créditos con organismos internacionales o la emisión de títulos gubernamentales en los mercados de valores. Así la efectividad de las medidas agresivas implantadas en diversos países debe valorarse con cautela; si bien tienen efectos positivos inmediatos, los efectos se disiparán al suspenderse. De tal forma, cada nación deberá enfrentar el dilema entre proteger a hogares y empresas en el presente o trasladar los costos a las siguientes generaciones.

Los costos de acceso a financiamiento están relacionados con los intereses y otros compromisos institucionales que los gobiernos deben suscribir. Por ejemplo, España puede acceder a fondos otorgados por el Banco Central Europeo que podrían ascender a 217 mil millones de euros a un costo financiero igual a cero. Pero si España pretende acceder a esos fondos deberá comprometer un plan de inversión y un programa de reformas sobre la política de gasto. El Banco Central Europeo exige que la mayor parte de los fondos sean empleados para financiar el desarrollo de la industria digital y ecológica; aunado a lo anterior, se pide al gobierno español compromisos en reducir el déficit fiscal a partir de 2021, reducir la deuda pública, desregular la industria digital, reforma al sistema de pensiones e incrementos de impuestos al consumo, entre las medidas más enfáticas exigidas por la Comisión Europea (EU, 2020).

A diferencia de España, los países latinoamericanos tienen acceso a financiamiento, pero este debe ser externo. En particular señalaremos los financiamientos que otorgan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes declararon, en marzo de 2020, disponer de más de 210 mil millones de dólares para préstamos rápidos a los países en vías de desarrollo que así lo requirieran. La tasa de interés es baja y flexible, se estipular en razón a la tasa interbancaria de Londres (tasa Libor) más un margen de riesgo país que oscila entre 0.03% y 1.4%. Los créditos otorgados están condicionados para la adquisición de equipo de salud, contratación de médicos, proyectos

de vivienda, programas de alimentación e infraestructura para transporte. Dichas condiciones deben incorporar un programa de austeridad, reforma tributaria y reforma en el sistema de pensiones. Los créditos son otorgados de forma inmediata, pero bajo tutelaje de los organismos internacionales. De esta forma, los países dependientes de financiamiento externo absorben mayores costos y ceden autonomía financiera en favor de sus acreedores.

Las finanzas públicas sanas mexicanas a debate

Como respuesta a la crisis, el gobierno de México ha ejecutado una estrategia financiera inquietante, protegiendo el objetivo de mantener finanzas públicas sanas, bajo el discurso de austeridad republicana. A contracorriente del escenario internacional, en México no se observan fuertes incrementos del gasto y, en consecuencia, no ha requerido altos niveles de financiamiento. Con base en el Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF, 2020), publicado en diciembre de 2019, el gobierno requeriría 584 mil millones de pesos como financiamiento, y al mes de septiembre los montos de financiamiento se ubicaban por debajo de lo programado en 4%. De mantenerse esta tendencia, el gobierno federal cumplirá con su programa presupuestario anual. Este dato es relevante, pues en la práctica no se ha requerido mayor financiamiento a pesar de que los ingresos públicos cayeron significativamente, en especial los ingresos petroleros.

El precio de la mezcla mexicana de petróleo ha caído durante 2020. En enero de 2020, el precio se ubicó en 56 dólares por barril; en abril cayó a menos 2 dólares por barril, y de julio a octubre el precio osciló entre 35 y 39 dólares por barril. Esta variabilidad de los precios se enmarca en una guerra comercial entre Rusia y Arabia Saudita, naciones que inundaron el mercado con crudo, provocando que los almacenes a nivel global se mantuvieran saturados. Esta guerra encontró una tregua en el mes de abril, pues los efectos económicos del confinamiento global comenzaron a reducir la demanda por petróleo y las naciones en pugna se abstuvieron de continuar con la disputa. No obstante, el daño a los países productores estaba consumado y para México esta dinámica provocó una reducción en 45% de los ingresos petroleros.

Los ingresos tributarios también han disminuido con respecto a la programación establecida en la Ley de Ingresos de la Federación para 2020. La recaudación del ISR y el IVA cayeron, en relación con lo programado, en 2%

y 6%, respectivamente. La reducción en la recaudación y las mayores necesidades de gasto han gestado una situación de preocupación en el país. Diversas voces han propuesto al gobierno reforzar el gasto en salud, apoyos gubernamentales a hogares y empresas; igualmente, se pide al Banco de México una mayor intervención en la política monetaria (Provencio, 2020). La respuesta del gobierno federal ante las voces disconformes es firme, sostiene los objetivos de déficit fiscal establecidos a inicio de año, emplea los fondos de emergencia y reasigna el gasto público para enfrentar los gastos de emergencia en salud y de apoyo a la economía. A continuación, se enlistan las principales medidas de reasignación del presupuesto durante la contingencia:

- La Defensa Nacional y Marina reorientan más de 44 mil millones de pesos que serán empleados para mejorar la infraestructura de salud.
- Del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud se emplean más de 40 mil millones de pesos para contratar más de 40 mil médicos.
- Se distribuyen 50 mil millones de pesos a través de créditos a empresas pequeñas y medianas.
- Finalmente, el gobierno federal decide adelantar la ministración de las transferencias a municipios, estados y hogares; en total, más de 100 mil millones de pesos.

La disminución de los ingresos públicos y mantener el déficit fiscal en un periodo de crisis parecen medidas poco propicias. No obstante, la estrategia financiera del gobierno federal se centra obstinadamente en la reducción del gasto improductivo (austeridad republicana) y la reasignación presupuestaria; esto bajo el compromiso de que ningún ciudadano quedará excluido de atención médica en caso de requerirla. Otro aspecto que ha favorecido la estrategia del gobierno federal es la construcción de un esquema de becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior que, aunado a la pensión de adultos mayores, arman un paquete de ayuda a los hogares de más de 2.1% del PIB, programas vigentes desde 2019. Tales medidas, si bien no son resultado durante el confinamiento, sí han permitido reducir la presión social. Ante tal escenario, el gobierno apuesta por asimilar una recesión profunda de corto plazo, evitando asumir obligaciones financieras y regulatorias que deberán cumplirse con el tiempo y que, a su vez, generarían nuevas medidas de austeridad en el futuro. En otras palabras, se absorbe el impacto hoy para tener espacio de maniobra en el futuro.

Conclusiones

Durante el confinamiento, el manejo de las finanzas públicas en México se ha caracterizado por una reorganización del gasto y el empleo de recursos acumulados para contingencias. Tal medida parece prudente en momentos de estabilidad, pero no lo es en un contexto de incertidumbre sanitaria, económica y social. Si bien la estrategia ha logrado cubrir los requerimientos mínimos, todo parece indicar que el gobierno no ha enfrentado mayores conflictos sociales gracias a los programas de becas a estudiantes y la pensión para adultos mayores implantados antes del confinamiento. Sin embargo, la estrategia financiera habrá sido aceptable en caso de que la promesa de una vacuna universal se cumpla. De lo contrario, si los confinamientos continúan, la ligera red de las finanzas públicas sanas comenzará a reventar, iniciando un nuevo ciclo de endeudamiento y el replanteamiento de nuevos objetivos de política fiscal que el país debe comenzar a discutir.

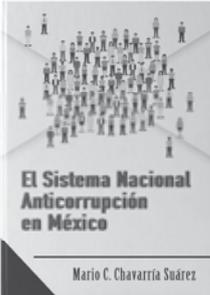
Referencias

- Amieva, J. (2010). *Finanzas públicas en México*. Ciudad de México: Porrúa.
- CEFP (2019). *El pago de impuestos y la evasión fiscal en México*. Ciudad de México: Autor.
- CEPAL (2020). “Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Informe Especial Covid-19, núm. 5. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf>.
- Esquivel, G. (2020). “Los impactos económicos de la pandemia en México”. *Economía UNAM*, (51), 28-44.
- EU (2020). “EU Coronavirus Response”. Recuperado de <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_1911>.
- IMF (2020). “Fiscal Measures in Selected Economies in Response to the Covid-19 Pandemic”. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.
- Manautou, E. M. (2011). *Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- OCDE (2020). “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020”. Recuperado de <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf> (19 de noviembre de 2020)>.
- Provencio, E. (2020). “Política económica y Covid-19 en México en 2020”. *Economía UNAM*, (51), 263-281.
- Rafful, R. (2013). *La actividad financiera del Estado desde la óptica del Derecho Financiero*. Ciudad de México: Porrúa.
- SHCP (2020). “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”. Recuperado de <<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>>.

Novedad Ediciones Eón:



Calidad de la democracia y los desafíos políticos en México
Gabriel Pérez Pérez
Mario C. Chavarría Suárez



El Sistema Nacional Anticorrupción en México
Mario C. Chavarría Suárez



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx ·
www.amazon.com

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulen deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer, 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

