

el | cotidiano | 166

Revista de la realidad mexicana actual

La relación Estado-sociedad en México



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



ISSN 0186-1840
marzo - abril, 2011
año 26, \$35.00

P resentación

A partir de propuestas diferentes se puede abrir un debate en torno a la relación Estado-Sociedad, tratando de destacar las diferentes ópticas bajo las cuales es posible abordar el tema, sin importar que los diferentes actores y estrategias sean tan disímbolos.

Es así que consideramos como primer artículo “La globalización y las alianzas estratégicas: notas sobre la acción empresarial y del Estado”, en donde Alejandro Espinoza plantea que es necesario entender “a las alianzas estratégicas (sus fuentes y consecuencias) como producto de configuraciones empresariales que se van armando, que no están predeterminadas. Vale subrayar que de acuerdo a la información recabada, se señala la emergencia de nuevos modelos de organización materializados en redes de empresas en un nivel de abstracción, en tanto que en un nivel analítico más concreto, se alude a las articulaciones entre lo tecnológico, lo organizacional, el marco de las relaciones laborales y las dimensiones culturales. Reconociendo la complejidad del problema, y de encontrar el ensamble de los detalles, aquí de manera más sencilla dirigimos, en un ejercicio retrospectivo, nuestra atención al abordaje de dos dimensiones de las alianzas estratégicas: la inversión extranjera directa (IED), como una concreción de la alianza estratégica signada por intenciones, acuerdos, y disposiciones formales y no formales¹, y el fenómeno de la subcontratación, que en su delimitación implicó abordar exclusivamente una forma de la subcontratación: la presencia en el piso laboral de un trabajador contratado por una “razón social” para laborar en otra muy diferente a la que fue originalmente contratado. La determinación de invertir en un sector de la economía, vinculado a un corporativo (por fusión, alianza, etc.), así como los pasos que condujeron a un trabajador del espacio contratado al espacio para volcar su energía creadora, no son accidentes sino producto de acuerdos. En esta rejilla intentamos situar nuestra observación”.

Mientras que Marco Antonio Leyva indaga sobre el papel del Estado y los empresarios en la quiebra de Mexicana de Aviación, señalando que “El Estado mexicano ha jugado una posición contradictoria en la aviación civil del país. Por un lado, impulsa la privatización de las principales empresas aéreas en busca de hacerlas más eficientes y competitivas, y por otro, las regala al mejor postor que sin conocimiento y compromiso con ese tipo de negocio, termina descapitalizándolas para que después el Estado las vuelva a salvar y así se repite ese círculo vicioso. Además, el Estado

¹ Refiriéndose a los modelos más dinámicos –inversión extranjera y conglomerados–, Montaña apunta: “Las empresas de estas regiones, para hacer frente a los retos de la nueva realidad económica... acuden cada vez más a prácticas referidas a la participación en el trabajo, la formalidad de los procedimientos, la informalidad de las relaciones y el involucramiento de los trabajadores” (2002: 72).

privatiza en reconocimiento de que el capital privado es el que debe dirigir los procesos productivos, y sin embargo esas empresas aéreas han logrado estabilidad financiera cuando están reguladas por el Estado, como en el período largo en que estuvieron integradas a CINTRA.

“ASPA, desde hace mucho tiempo, reclama la necesidad de la construcción de una política de Estado en este sector de servicios, porque continuar en la indiferencia estatal de las necesidades particulares de la aviación deriva, como opinó en su momento el piloto Ramírez Stabros, secretario de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados: “en un retraso muy grande que presenta el país con respecto a otras naciones, en materia de normatividad, concesiones y operación de las empresas” (*La Jornada*, 5 abril de 2009)”.

Es de señalar que bajo argumentos lejanos a los anteriores trabajos, Robinson Salazar e Ivonne Rojas abordan el fenómeno de la violencia y el papel del Estado en un contexto de transformación y descomposición de la seguridad pública, en donde “El terrorismo es un fenómeno sembrado deliberadamente para poner espectacularidad en la vida criminal del Estado policial, con práctica de seguridad securitizada, que visibiliza las capturas para sembrar el terror y la angustia, y deja en zozobra a la sociedad porque todos pueden ser acusados de terroristas, institucionaliza el crimen, la violencia, la impunidad y el terror de Estado con la figura del terrorista, indefinida jurídicamente y carente de significado en las leyes, pero muy importante para dismantelar derechos en ciudadanías reprimidas y eliminar con lujo de violencia e instrumentos de guerra a grupos y comunidades que están en resistencia y desean cambiar su situación de explotación inmisericorde”.

Discutir diferentes enfoques y aspectos de la relación Estado-Sociedad permite conocer los límites del Estado y abre la posibilidad de cambios significativos desde la sociedad. *El Cotidiano* pone a debate ante sus lectores una relación que hoy día se encuentra en uno de los momentos de crisis.

El Editor

La globalización y las alianzas estratégicas. Notas sobre la acción empresarial y del Estado

Alejandro Espinosa Yáñez*

Los vínculos entre las empresas, los corporativos, las firmas, se dan en diferentes planos de lo material e intelectual. Por ello tienen efectos lo mismo en la dimensión interna de las organizaciones y en los mercados locales, así como en lo externo a las organizaciones y en el mercado global. No es necesario aclarar que los flujos del capital no son algo inédito en la historia económica, incluyendo la mexicana. Destaca, no obstante, la dirección de la Inversión Extranjera Directa, en su asociación con el capital mexicano, en ramas y sectores específicos, sin que la razón de la crisis sea la explicación principal en que se apoya la asociación de capitales. Asimismo, la subcontratación, en sus alcances múltiples, es soporte de los encuentros del capital, y sentido estratégico para romper estructuras verticales, dirigir la energía a lo sustantivo, disminuir costos y, para nada un asunto menor, también incidir en los procesos identitarios de las clases sociales.

En el presente trabajo tomamos distancia de considerar a los agentes económicos en el sentido neoclásico de actores racionales, lo que produce, entre otras desembocaduras, el que se inquiere sobre el propio concepto de estrategia. Como producto de presiones estructurales (las formas de Estado, los paradigmas organizacionales dominantes, la circunstancia externa y su materialización en parte del sentido común, la tecnología y la organización del proceso de trabajo), de la lectura que hacen los directivos de la empresa, del peso de los trabajadores, de la

existencia o no de organización sindical, la estrategia es el correlato de esta articulación compleja. En esta dimensión de la complejidad, algo que se pone de relieve en las nuevas configuraciones del capital son las alianzas estratégicas. En ello detendremos nuestra atención en estas páginas.

Entendemos a las alianzas estratégicas (sus fuentes y consecuencias) como producto de configuraciones empresariales que se van armando, que no están predeterminadas. Vale subrayar que de acuerdo a la información recabada, se señala la emergencia de nuevos modelos de organización materializados en redes de empresas en un nivel de abstracción, en tanto que en un nivel analítico más concreto, se alude a las articulaciones entre lo tecnológico, lo organizacional, el marco de las relaciones laborales y

las dimensiones culturales. Reconociendo la complejidad del problema, y de encontrar el ensamble de los detalles, aquí de manera más sencilla dirigimos, en un ejercicio retrospectivo, nuestra atención al abordaje de dos dimensiones de las alianzas estratégicas: la inversión extranjera directa (IED) como una concreción de la alianza estratégica signada por intenciones, acuerdos y disposiciones formales y no formales¹, y el fenómeno de la subcontratación, que en su

¹ Refiriéndose a los modelos más dinámicos –inversión extranjera y conglomerados–, Montañón apunta: “Las empresas de estas regiones, para hacer frente a los retos de la nueva realidad económica... acuden cada vez más a prácticas referidas a la participación en el trabajo, la formalidad de los procedimientos, la informalidad de las relaciones y el involucramiento de los trabajadores” (2002: 72).

* Profesor-Investigador del Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, adscrito al Área de Análisis y Gestión Socioeconómica de las Organizaciones. <aley@correo.xoc.uam.mx>. Miembro del SNI.

delimitación implicó abordar exclusivamente una forma de la subcontratación: la presencia en el piso laboral de un trabajador contratado por una “razón social” para laborar en otra muy diferente a la que fue originalmente contratado. La determinación de invertir en un sector de la economía, vinculado a un corporativo (por fusión, alianza, etc.), así como los pasos que condujeron a un trabajador del espacio contratado al espacio para volcar su energía creadora, no son accidentes sino producto de acuerdos. En esta rejilla intentamos situar nuestra observación.

No ignoramos que las estrategias empresariales no son homogéneas, pero un eje las atraviesa: el interés de, incrementando la productividad y mejorando procesos, ganar en competencia. De allí que las adquisiciones, la integración vertical, la tendencia a la especialización o a la diversificación, el mejoramiento tecnológico, las franquicias, las alianzas-asociaciones, estén subsumidas al interés del capital de consolidar su lugar en la competencia. Por ello, a la par de los grandes planes racionales y el diseño, coexiste la contingencia y los ajustes en el camino. Dirijamos hacia allá nuestro interés.

Matrimonio por conveniencia²

A diferencia de las fusiones –que pueden ser constituidas al integrarse dos o más empresas para formar una sola– las alianzas “consisten en el establecimiento –formal o informal– de relaciones entre empresas que incluyen transacciones y la puesta en común de recursos intelectuales y/o materiales, con objetivos determinados, que dan lugar a una variedad de estructuras organizativas que influyen en la posición competitiva de las participantes. Los socios en una alianza cooperan sin perder su identidad” (Rendón y Pomar, 1999: 114). Las causas en ambas formas de vinculación (en las fusiones y las alianzas), en un nivel de análisis, pueden ser similares al invocar a la globalización y las nuevas condiciones para la competitividad que impone, como las premisas para la formulación estratégica³. De acuerdo con evidencias empíricas, las alianzas que se han materializado

² Retomo el sentido que le da Lucía Pérez a las alianzas estratégicas: “Matrimonios por conveniencia, informe especial, alianzas estratégicas” en *Expansión*, núm. 731, México, 1997, pp. 80-86.

³ En este orden, resalta lo anotado por Rendón y Pomar de que “las fusiones han permitido acceder a nuevos nichos, nuevos segmentos y nuevos mercados, a compartir información y tecnología, a desarrollar nuevos productos, a reducir riesgos y a lograr una permanencia más prolongada con base en mayor competitividad y recursos” (Rendón y Pomar, 2000: 161), aunque también es necesario resaltar que en las fusiones se imponen por lo general los intereses del más fuerte.

entre el capital mexicano y el extranjero han sido encabezadas por grandes empresas⁴. Preparando el terreno que estaba requiriendo la globalización, en los ochenta se crearon las condiciones para encarar la competencia internacional: “diversificación de fuentes de financiamiento y la tendencia a la especialización” (Rendón et al., s/d: 21), entre otras. Empero, vale señalar que las condiciones favorables para el papel protagónico del capital en la economía mexicana, y en particular del gran capital, tiene una historia más lejana. Pongamos atención en el siguiente cuadro, que en su recorrido histórico va reflejando el peso (y el paso) de lo público y lo privado:

Cuadro I Formación de capital fijo bruto, 1940-1960					
	Porcentaje del PNB			Distribución en %	
	Total	Público	Privado	Público	Privado
1940-1946	8.6	4.4	4.2	52	48
1947-1953	16.2	5.9	10.3	36	64
1954-1960	20.5	5.3	15.2	26	74

Fuente: Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México, 1979*, en De la Garza, Enrique, 1988: 68.

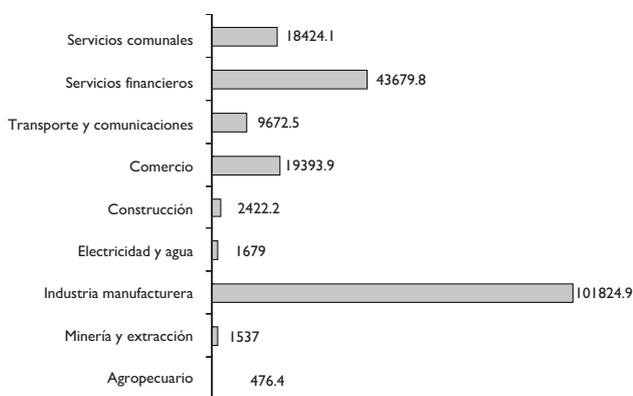
Destaca en la década de los noventa el apoyo estatal al capital nacional. En lo que hace al proceso de privatización de las empresas públicas, prevalece el criterio de que solamente las empresas mexicanas podían comprar las empresas públicas, así como la demanda y acción social empresaria para que las políticas públicas favorecieran la formación de corporaciones que articularan la industria y las finanzas. En este orden de ideas, Garrido expone un ejemplo de estas políticas públicas pro-empresariales: los integrantes del duopolio tabacalero privado “negociaron una reducción de impuestos sin la correspondiente obligación de disminuir los precios de venta al público” (Garrido, 1997: 667)⁵. Desde otra rendija analítica, en esos mismos años, “un

⁴ Siguiendo esta línea de discusión, Luis Montaña señala algunas dimensiones estratégicas de la concentración: las alianzas, fusiones y adquisiciones. Hay una coincidencia con otros autores en que “algunas grandes empresas nacionales se han asociado con homólogas transnacionales para enfrentar la creciente competencia internacional en terreno nacional, pero también para incursionar en mercados extranjeros” (Montaña, 2002: 69).

⁵ Los ejemplos recientes en la realidad mexicana, entre una franja de la clase política y el gran capital, son una expresión descarnada y evidencia de la realidad existente; al mismo tiempo, permiten el reconocimiento de que en su saga se anuda una historia más larga: “Las estrechas relaciones que se tejen entre los grupos económicos dominantes y las agencias estatales pone en tela de juicio la idea misma de una autonomía siquiera relativa del Estado respecto de las clases sociales. Lo que surge de estas nuevas rela-

importante porcentaje de la IED que entró al país en esta década (...) llegó en forma de asociación con el capital local. Es decir que la IED no sólo vino a México para establecer filiales de corporaciones transnacionales, sino además como *joint ventures* con las empresas locales” (Pozas, 2003: 475). Apreciemos en las siguientes gráficas el peso de la IED en la economía mexicana, y sus destinos múltiples.

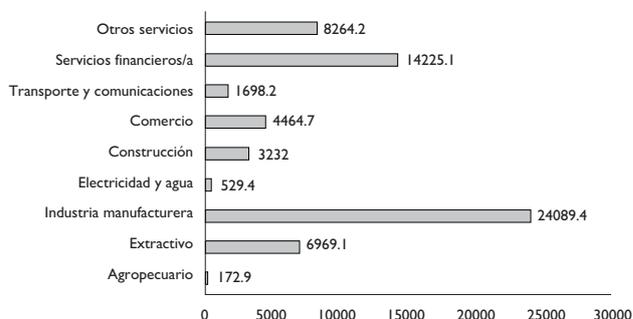
Gráfica 1
IED por sector 1994-2006 (millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, varios años. Elaboración propia.

ciones es más bien la reducción del Estado y sus agencias a herramientas cautivas no sólo de la clase empresarial, sino de segmentos extremadamente reducidos y particulares de esa clase. Estamos en presencia de algo más que la privatización de activos que antes fueron propiedad del Estado: son las propias políticas y los funcionarios que las enuncian y ejecutan los que están siendo objeto de privatización. En nombre de la modernidad, se regresa a la concepción liberal capitalista original de la relación entre política y sociedad: el gobierno del país en manos de los dueños del país” (Smith en Vilas, 1996: 352). Muchos años después de lo planteado por Vilas, repensando de nueva cuenta la relación Estado-capital, tomando distancia de pensar al Estado como instrumento del capital, Fernández Albertos señala: “Si los Estados participan en la economía internacional en función de sus condicionantes internos, y/o si han de compensar a los perdedores en el interior, es razonable pensar que estos Estados no han sido neutrales en la creación de un orden económico internacional en el que los intercambios de mercancías se hacen con mayor facilidad... Para el caso de la movilidad de capitales, el razonamiento es igualmente válido” (2001: 7). En ambos casos se acercan los autores a la discusión sobre las formas de regulación estatal. Sobre ésta, y por sus manifestaciones actuales, Tarassiouk alude a la “mecánica de funcionamiento del sistema económico”, que ha implicado la sustitución del mercado por la planeación corporativa, con lo que implica en nuevos límites, el peso de las transnacionales, el quehacer estatal: “Antes, la fracción transnacional del capital mundial encontró el obstáculo para su expansión y reproducción en el importante papel del Estado en la mayoría de los países en desarrollo, que pretendía ponerse a cargo del crecimiento económico y del desarrollo social. Las políticas económicas de privatización, desregulación, reducción del gasto público y de apertura de la economía correspondían a la tarea de eliminar este obstáculo. Como resultado de la nueva etapa de internacionalización de

Gráfica 2
IED por sector 2007-2009 (millones de dólares)



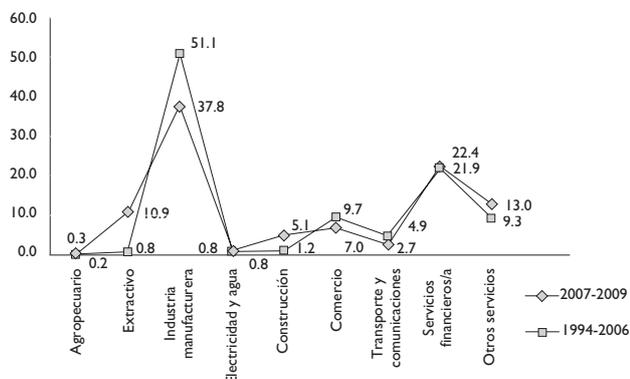
Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Reporteador de los flujos de inversión extranjera directa en México. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, destaca el repunte de las actividades ligadas a la minería y a la extracción. Es en el periodo que corresponde al actual gobierno donde se aprecia una importante expansión en la IED en actividades que en años anteriores mostraban una tendencia significativa a la baja. No podemos sustraer estos datos de la IED, y de sus paradigmáticos repuntes, de la historia laboral actual. No es el objeto hacer una reconstrucción de la escena laboral en su complejidad, pero no se puede escindir el aliento de políticas de Estado que está detrás del repunte en la IED en minería y extracción, al tiempo del desaliento a la acción sindical: mineros enterrados, no responsabilidad de los dueños frente al accidente, conflicto en Cananea, resoluciones de jueces que favorecen los intereses corporativos empresariales y afectan el interés colectivo obrero, apoyo a una fracción disidente dentro del gremio de los mineros, seguimiento policiaco hacia el secretario general del sindicato minero —prácticamente exiliado, pues hay órdenes de aprehensión en su contra, aparte de otras disposiciones menos visibles—, entre otras⁶. Veamos el peso porcentual de los destinos de

la producción y del capital, la situación se ha cambiado de tal manera que potencialmente traen en sí una amenaza mayor para la expansión y reproducción normal del capital transnacional no los estados fuertes, sino los débiles” (Tarassiouk, 2005: 17).

⁶ Grupo México, a propósito del conflicto de huelga en Cananea —los trabajadores sindicalizados impidieron el paso a esquiroles—, señaló: “Los hechos violentos protagonizados por los seguidores de Napoleón Gómez Urrutia demuestran la naturaleza violenta del sindicato”. Por su parte, Javier Lozano Alarcón, titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, planteó sobre el mismo suceso que los sindicalistas son “delincuentes y arbitrarios” (*La Jornada*, 10 de septiembre de 2010, p. 15), lo que nos remite al planteamiento que hacíamos líneas atrás de que las “estrechas relaciones que se tejen entre los grupos económicos dominantes y las agencias estatales pone en tela de juicio la idea misma de una autonomía siquiera relativa del Estado respecto de las clases sociales”.

Gráfica 3
IED por sector y coyuntura de cambio de gobierno

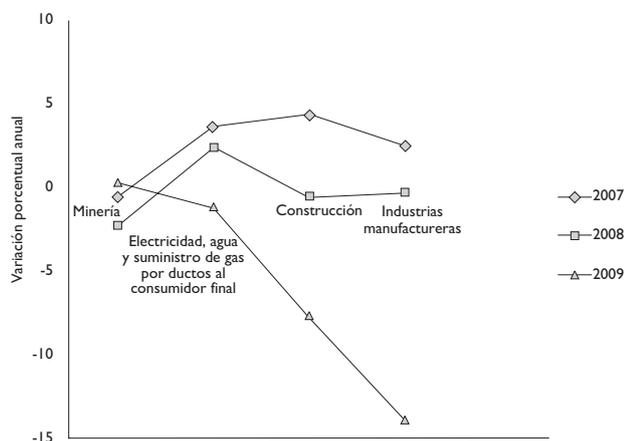


Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Reporteador de los flujos de inversión extranjera directa en México. Elaboración propia.

la IED para sustentar el argumento de que no es un hecho disociado el destino de la IED y la acción estatal.

Considerando los destinos de la IED, destaca la inversión en el sector manufacturero y de servicios, en comparación del agropecuario, por ejemplo, así como la anotación sobre el repunte de la minería y la extracción. Sin embargo, a pesar de su relieve, la manufactura ha tenido una tendencia decreciente en los últimos años, de acuerdo con información oficial.

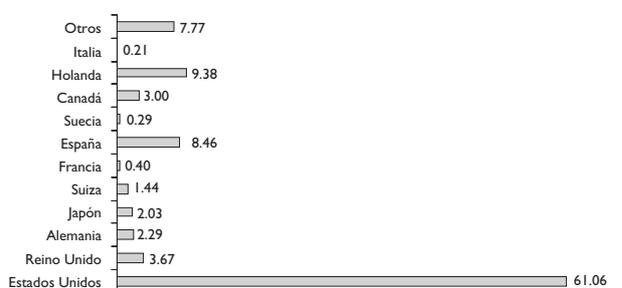
Gráfica 4
Caída en la actividad industrial



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, varios años. Elaboración propia.

Veamos ahora la IED por país de origen, considerando que en el periodo que va de 1994 a 2006 se alcanzó un monto total de 199,109.80 millones de dólares.

Gráfica 5
IED por país de origen, 1994-2006 (%)



Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, varios años. Elaboración propia.

Así como la selección de los sectores para invertir y el origen-destino de los capitales no son actos ingenuos ni desprovistos de sentido, de la misma manera la gravitación de la IED —en particular de la inversión norteamericana— sobre la geografía mexicana, apunta hacia la consolidación de las inversiones; es decir, garantizando las condiciones de reproducción del capital en escala ampliada, así como profundizando las diferencias de entidad a entidad y entre regiones (cf. Montaño, 2002). El siguiente cuadro, y la gráfica que le acompaña, ilustran sobre un aspecto clave: la inversión se dirige a las entidades y/o regiones donde hay más fortaleza económica.

Cuadro 2
Geografía de la Inversión Extranjera Directa

	% IED	% población	Grado de marginalidad
Aguascalientes	0.44	1.03	Bajo
Baja California	5.09	2.75	Muy bajo
Baja California Sur	0.74	0.50	Bajo
Campeche	0.08	0.73	Alto
Coahuila	1.13	2.42	Muy bajo
Colima	0.11	0.55	Bajo
Chiapas	0.01	4.16	Muy alto
Chihuahua	4.94	3.14	Bajo
Distrito Federal	57.13	8.45	Muy bajo
Durango	0.19	1.46	Medio
Guanajuato	0.73	4.74	Alto
Guerrero	0.15	3.02	Muy alto
Hidalgo	0.1	2.27	Muy alto
Jalisco	2.84	6.54	Bajo
México	5.98	13.56	Bajo
Michoacán	0.19	3.84	Alto
Morelos	0.53	1.56	Medio
Nayarit	0.26	0.92	Alto
Nuevo León	10.59	4.07	Muy bajo
Oaxaca	0.01	3.40	Muy alto

Continúa...

Cuadro 2
Geografía de la Inversión Extranjera Directa

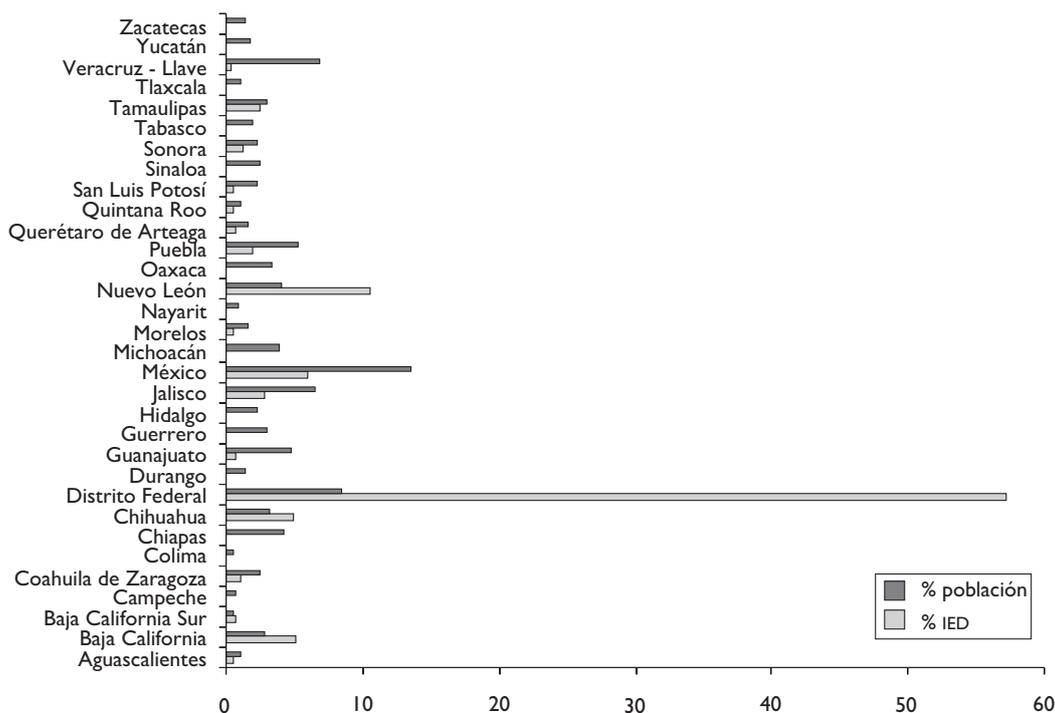
	% IED	% población	Grado de marginalidad
Puebla	1.98	5.21	Alto
Querétaro	0.77	1.55	Medio
Quintana Roo	0.51	1.10	Medio
San Luis Potosí	0.59	2.33	Alto
Sinaloa	0.23	2.53	Medio
Sonora	1.29	2.32	Bajo
Tabasco	0.22	1.93	Alto
Tamaulipas	2.41	2.93	Bajo
Tlaxcala	0.13	1.03	Medio
Veracruz	0.34	6.89	Muy alto
Yucatán	0.23	1.76	Alto
Zacatecas	0.06	1.32	Alto

Fuente: INEGI, *II Censo General de Población y Vivienda 2005*; Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera; Conapo, *Índices de marginalidad. Por entidad federativa*, 2000. Elaboración propia.

Se está ubicando a la IED en sus vínculos asociativos con el capital local. En el registro histórico de los movimientos estratégicos del capital, dentro de las estrategias

empresariales más recurrentes, destaca en primer término las adquisiciones; enseguida, las alianzas y asociaciones y la búsqueda de otros mercados; por debajo está la inversión en tecnología (cf. Rendón *et al.*, s/d: 20). Porter lo sintetizaba al señalar que "...las empresas de países desarrollados formaron alianzas con empresas de países menos desarrollados para llevar a cabo actividades de comercialización en nuevos mercados" (Porter, 1991: 112). Es de tal relieve este proceso, esto es, "la multiplicación de las asociaciones entre corporaciones transnacionales y empresas locales es tan importante, que representa de hecho una nueva forma de internacionalización del capital", "es el verdadero sello de la internacionalización" (Evans en Pozas, 2001: 195 y 196, respectivamente); vale resaltar asimismo la asociación entre empresas transnacionales, que en nuestra evidencia empírica apunta al nexo de Manpower con distintas firmas. Así, "los procesos de apertura y desregulación las obligarían a enfrentar modalidades de competencia global con otras empresas nacionales y del exterior. Dichas modalidades no se basan en la tradicional oposición entre los mercados

Gráfica 6
IED y población (porcentajes)



Fuente: INEGI, *II Censo General de Población y Vivienda 2005*; Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Elaboración propia.

interno y externo, sino en la compleja interrelación de éstos, dominada por la lógica global” (Garrido, 1997: 662-663) para construir una posición estable en los mercados de la competencia.

Cuadro 3	
Lineamientos estratégicos	
<i>Capital nacional</i>	<i>Capital extranjero</i>
Nuevas plantas en territorio nacional y extranacional	Nuevas plantas en territorio mexicano y fuera de sus fronteras
Acceder a nuevos mercados y canales de distribución mundiales	Acceder al mercado mexicano y sus canales de distribución
Compartir costos y rendimientos	Más negocios e inversiones
Acceder a la tecnología	Conocimiento de consumidores
Adopción de técnicas flexibles de producción (justo a tiempo, reducción de inventarios, trabajo en equipo, círculos de calidad, presencia de computadoras en el piso del espacio laboral)	Conocimiento sobre la legislación laboral
Tener grupo financiero	
Compra de empresas públicas	Contactos con el gobierno

Cf. Rendón y Pomar, 1999: 126-127; Pozas, 2003: 472 y 475; Garrido, 1997.

Esta intensa asociación (cf. Pozas, 2001) ha generado transferencias tecnológicas no desdeñables que plantean para México la posibilidad de cambiar las ventajas comparativas de México como oferente de mano de obra barata, para que ocupen su lugar las ventajas comparativas ligadas a la tecnología de frontera. Sin embargo, a pesar de la ampliación de las redes, del volumen de llegada del capital internacional, de las nuevas formas de relación entre el capital transnacional y las corporaciones locales, se fortalecen los oligopolios desvaneciéndose la posibilidad de irradiación de beneficios en el sector empresarial en general.

La subcontratación. Notas para una geografía económica

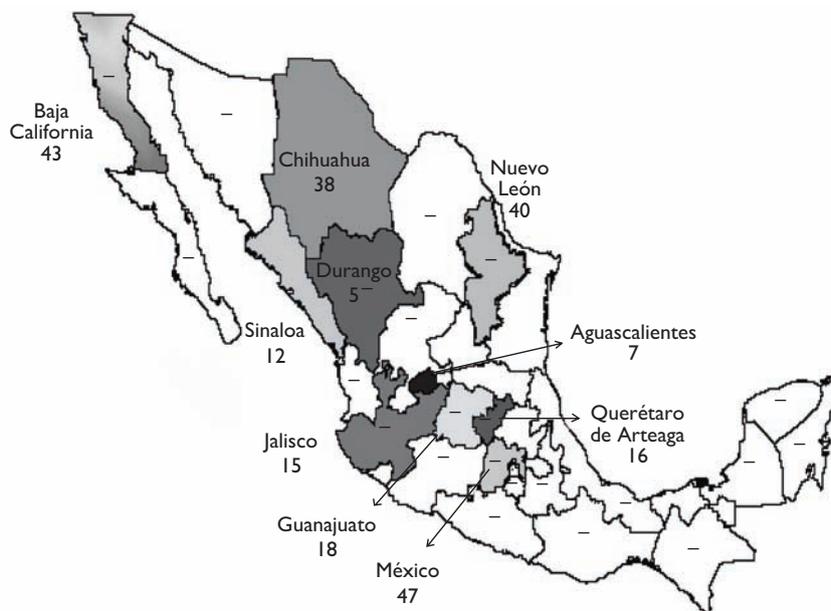
La subcontratación ocupa un lugar de relieve en la economía mexicana. No es un fenómeno de coyuntura, al encontrarse la subcontratación incrustada en la estructura económica. Su mayor presencia se da en la mediana y gran industria, por lo que es posible afirmar que se trata de una parte sustancial del modelo económico en el que campean las estrategias que conducen al Estado mínimo, la imposición unilateral empresarial y la flexibilidad laboral.

En México, las modalidades en la aplicación del modelo de acumulación vigente en los procesos de modernización han venido delineando un rostro urbano en el país. La caída sistemática de la importancia del sector agropecuario en la economía, concretamente en la producción del Producto Interno Bruto, ha ido acompañada del fortalecimiento de los sectores industrial y de servicios. En el siguiente mapa, que alude a las entidades con desarrollo industrial consistente, se ilustra esta historia de desigualdad.

De acuerdo con los datos obtenidos por los Censos Económicos de 2004, se registraron 3 005 157 establecimientos, con un total de personal de 16 239 536 personas, de las cuales 14 840 272 (91.38%) dependen de la razón social, en tanto que 1 399 264 (8.62%) no dependen de la razón social, de acuerdo a la clasificación que hace de este personal el INEGI⁷. En los datos recientemente dados a conocer por el INEGI, resultado del ejercicio de los Censos Económicos 2009, se registraron 3 735 347 establecimientos, mientras que en el total del rubro de personal ocupado se encontraron 20 254 726 personas, de las que 2 815 234 (13.9%) no fueron directamente contratadas por la firma en la que realizan sus actividades laborales. Esto implica que mientras que en el dato de 2003 (formalmente se etiqueta como el ejercicio censal de 2004) de cada 100 trabajadores, 9 estaban subcontratados, en 2009 (ejercicio censal de 2010) se encuentran en esta condición 14 trabajadores. En cada entidad federativa, esta expansión del fenómeno de la subcontratación es notable. Otro aspecto también importante de destacar es que la unidad de observación —el establecimiento— presenta limitaciones, pues el establecimiento puede ser —junto con otro u otros establecimientos— parte de una empresa. Las implicaciones de esta metodología en principio dificultan la medición, en muchos casos, del tamaño de las empresas, así como la ponderación de la subcontratación. Sin embargo, aun con estas dificultades es posible observar el crecimiento del problema. Pasemos ahora, entonces, a atender su expresión en cada una de las entidades y su relieve en el conjunto nacional.

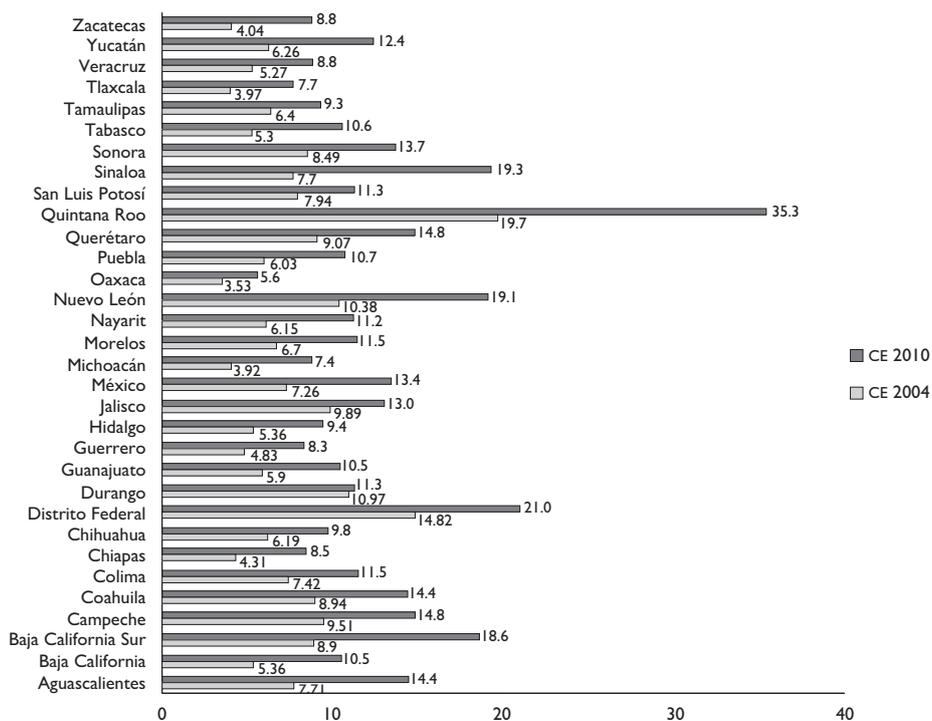
⁷ “Personal ocupado no dependiente de la razón social. Son las personas que trabajan para la unidad económica, pero que son ajenas a la razón social y realizan labores sustantivas, como la producción, comercialización, prestación de servicios, administración, contabilidad, entre otras, cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral de la unidad económica”. INEGI, *Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos*, Censos Económicos 2004, 2006, p. 171. Los resultados censales que se están trabajando actualmente, de seguro depararán sorpresas como las que se registraron en el ejercicio censal de 2004. Trabajamos con esta información considerando sus alcances, y que aún es vigente.

Mapa I
Entidades con mayor concentración de complejos industriales



Fuente: INEGI, Censos Económicos 1999. Datos de 1998.

Gráfica 7
Geografía de la tercerización 2004 y 2010



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004 y Censos Económicos 2010. Elaboración propia.

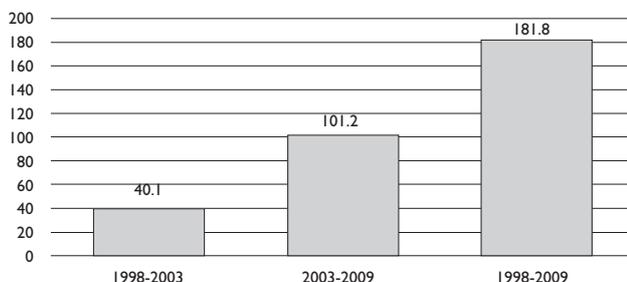
Aun cuando el conjunto de trabajadores subcontratados se encuentra en absolutos y relativos por debajo de los trabajadores contratados por la razón social en la cual desempeñan sus actividades laborales, su presencia es nacional y en expansión. Tan sólo de 1999 a 2004 se registró un crecimiento de personal subcontratado de 40.1%. Utilizamos un cuadro del INEGI para ilustrar los cambios:

Cuadro 4 Crecimiento del personal ocupado no dependiente de la razón social				
Sector de actividad	Personal ocupado no dependiente de la razón social		Diferencia absoluta $C=B-A$	Tasa de crecimiento $D=(B/A-1)*100$
	1998 A	2003 B		
Total	998,969	1,399,264	400,295	40.1
Electricidad, agua y gas	3,214	8,095	4,881	151.9
Comercio	217,693	380,975	163,282	75.0
Servicios	419,601	592,316	172,715	41.2
Minería	11,070	15,379	4,309	38.9
Manufacturas	269,853	338,442	68,589	25.4
Construcción	61,483	54,456	-7,027	-11.4
Pesca y acuicultura animal	16,055	9,601	-6,454	-40.2

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 2004.

Ahora hagamos un alcance con los datos frescos que nos proporciona el INEGI en 2010. De acuerdo con esta información –oficial, y vale resaltarlo–, la tasa de crecimiento del personal ocupado no dependiente de la razón social es de 101.2, en el periodo 2003-2009. Es decir, de 1998-2003, la tasa es de 40.1, de 2003-2009 es de 101.2, lo que implica que en el arco temporal de 1998-2009, la tasa de crecimiento llega al 181.8. Veámoslo gráficamente para subrayar el problema.

Gráfica 8
Tasa de crecimiento del personal ocupado no dependiente de la razón social



En otro acercamiento al detalle, se pone de relieve en la información expuesta que en las entidades con menor presencia de subcontratación en su seno, es donde se presentan los índices de marginalidad más altos. No especulamos sobre esto; simplemente se anota como una evidencia. Asimismo queremos enfatizar, producto de la evidencia empírica con que se está trabajando, que al revisar un conjunto de datos sobre los establecimientos (las empresas) en relación con el número de trabajadores totales y su desagregación en dependientes o no dependientes de la razón social, encontramos un aspecto que se repetía en todas las entidades, más allá de su fortaleza económica y social: conforme crece el tamaño del establecimiento, en general aumenta la subcontratación; así, lo dominante en números absolutos es la presencia de micros y pequeños establecimientos, pero en ellos destaca la fragilidad de la subcontratación. De acuerdo con nuestro propósito, esto indica que la subcontratación es una estrategia empresarial que tiene como propósito encauzar las estrategias de acumulación del capital, en particular del gran capital.

Cuadro 5
Industrias manufactureras y personal dependiente y no dependiente de la razón social por tamaño, 2003

	Remunerado		No remunerado		No dependiente	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	3,860,137	100	3,387,333	100	472,804	100
Micro	750,508	19.44	307,903	9.09	442,605	93.61
Pequeño	410,001	10.62	386,654	11.41	23,347	4.94
Mediano	731,416	18.95	727,194	21.47	4,222	0.89
Grande	1,968,212	50.99	1,965,582	58.03	2,630	0.56

Fuente: INEGI, Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos, Censos Económicos 2004, Aguascalientes, 2006.

Así como en las medianas y grandes unidades económicas está presente la subcontratación de manera más consistente, del mismo modo en los diferentes subsectores está presente este fenómeno de manera distinta. Ejemplificamos sobre la forma en que se materializa en la economía mexicana el abanico de alianzas en que se sostiene la subcontratación, poniendo atención en el caso del sector manufacturero y los distintos subsectores que lo conforman.

Cuadro 6
Subcontratación en porcentajes por subsector
(de mayor a menor)

Industrias metálicas básicas	15.04
Industria química	13.6
Fabricación de insumos textiles	12.95
Productos a base de minerales no metálicos	12.15
Equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos	11.48
Industria del plástico y del hule	11.23
Fabricación de maquinaria y equipo	10.55
Fabricación de prendas de vestir	7.93
Equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	7.84
Impresión e industrias conexas	7.62
Equipo de transporte	7.46
Industria de las bebidas y del tabaco	7.21
Industria alimentaria	6.65
Industria del papel	6.07
Fabricación de productos metálicos	5.71
Otras industrias manufactureras	5.22
Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	4.83
Productos de cuero, piel y sucedáneos, excepto prendas de vestir	4.6
Muebles y productos relacionados	4.39
Derivados del petróleo y del carbón	3.59
Industria de la madera	2

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos 2004.

En relación a la información contenida en el cuadro, los dos primeros subsectores a su vez se encuentran entre los primeros lugares en productividad y remuneraciones. Tienen altas tasas de subcontratación, de productividad y de remuneraciones. Los primeros siete subsectores con presencia de subcontratación tienen en general una presencia importante en la productividad y las remuneraciones. No obstante, no podemos afirmar con las evidencias recogidas que necesariamente a mayor subcontratación mayor productividad e ingresos; asimismo no se puede afirmar que los trabajadores subcontratados gocen de las condiciones a las que apuntan los datos ge-

nerales, pues en la información consultada (oficial) no hay evidencias sobre los ingresos de los trabajadores que no dependen de la razón social en la cual laboran: los ingresos se distribuyen entre el personal que labora directamente como “dependiente” así como el “no dependiente”, por lo que no se puede diferenciar la condición en ingresos entre estos dos segmentos de trabajadores. Lo señalamos en otro momento: se trata de datos no recabados en la información censal, pues la metodología presenta un vacío en este sentido.

De acuerdo con los datos generales, es en los subsectores de la industria alimentaria, el equipo de transporte y en la fabricación de prendas de vestir donde se concentran más en números absolutos los trabajadores subcontratados. A nivel nacional, la presencia de la subcontratación en subsectores muy grandes, aún cuando en términos relativos en el subsector la subcontratación no tenga un lugar de relieve, en el mapa general de la economía, otra es su expresión. Por ello, no obstante, como ya lo apuntamos líneas arriba, al atender el peso de la subcontratación en cada uno de los subsectores, nos encontramos frente al peso real de la subcontratación (véase la gráfica 3).

En resumen, si apreciamos los subsectores con mayor presencia de trabajo tercerizado, en las industrias metálicas básicas, en la industria química y en la fabricación de insumos textiles es donde más se presenta esta dimensión de la subcontratación, aun cuando su peso en el marco general de los subsectores sea menor.

Durmiendo con el enemigo

Como se ha anotado a lo largo de la exposición, las empresas han aplicado diferentes estrategias para encarar la globalización. Destacan en esta historia industrial las asociaciones del capital local con el capital extranjero, en particular con el estadounidense. A pesar de la globalización, los costos de la cercanía geográfica y de una historia larga de dependencia hacia Estados Unidos, han dejado sus huellas en las acciones empresariales mexicanas. Pero, atención: la cercanía y dependencia no son suficientes para mantener los vínculos, pues como bien apunta Pozas, “las asociaciones no constituyen una garantía de supervivencia para las empresas mexicanas, ya que pueden romperse en cualquier momento” (Pozas, 1994: 43) y por múltiples circunstancias (por ejemplo que aparezcan en el escenario posibilidades de lograr más rentabilidad por la construcción de alianzas con otros capitales, o como sugieren evidencias

Gráfica 9
Porcentaje de subcontratación en cada subsector, 2004



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 2004.

en el último tiempo, de que las transnacionales privilegien a proveedores de sus lugares de origen, entre otras). Coincidiendo con el planteamiento de Pozas, y de acuerdo con sus hallazgos, Garrido apunta que las alianzas “pueden ser efímeras igual que en escala internacional, como lo mostró la experiencia Vitro-Corning Inc.” (Garrido, 1997: 666). Los efectos de estas decisiones en la cadena de valor son decisivos. De nuevo, siguiendo a Pozas, en 1992 el 21% de las empresas nacionales contaba con un socio extranjero, mientras que en el 2002 sólo 4.6% eran empresas mixtas (cf. Pozas, 2005: 663)⁸.

⁸ Problematicando la información, de acuerdo con datos de una encuesta aplicada en 1994, Rendón y Pomar destacan que “más del 80 por ciento de los empresarios mexicanos desearía pactar alianzas de comercialización para abrirse puertas en nuevos mercados... En cambio, son las grandes empresas las que se han favorecido por estas operaciones. En un estudio realizado con treinta y cinco grandes grupos de capital privado nacional que controlan a grandes empresas importantes en el país... se encontró que casi la mitad de ellos habían establecido alianzas con otras empresas, generalmente de capital foráneo (Rendón y Pomar, 1999: 125).

La afectación en los fabricantes locales por los cambios en las estrategias de las transnacionales obliga repensar los términos de las alianzas entre los capitales, pero también obliga la definición del quehacer estatal.

Un argumento dominante sobre el proceso de globalización destaca que la incorporación a este proceso produjo para las grandes corporaciones mexicanas y extranjeras buenos dividendos, pero no se tradujo en contribución al desarrollo nacional, al no haber incorporado a la mayoría de los fabricantes nacionales. Este débil encadenamiento con los productores nacionales es la otra cara de la moneda de un fuerte encadenamiento de las grandes corporaciones mexicanas con el capital extranjero: “La estrategia exportadora de las GEI fue desfavorable para los fabricantes nacionales en lo que se refiere a los vínculos cliente-proveedor, aunque ello también obedeció a la débil o inadecuada capacidad de oferta de dichos fabricantes”, plantea Garrido (1997: 669). Si traemos a la memoria los lineamientos estratégicos planteados en el cuadro 3, se

aprecia que la intención estratégica de los grandes capitales nacionales es fortalecer los vínculos con los proveedores internacionales (la red internacional), pero no se aprecia el interés por voltear su mirada (y sus capitales, y sus redes) hacia el conjunto amplio de las redes de empresas del mercado doméstico, es decir, “a fortalecer las redes de empresas en el mercado local” (Garrido, 1998: 470). Como señala Unger sin anestesia: “Las Pymes, en su connotación nostálgica de un pasado idealizado al evocar logros empresariales de individuos, son conquistadoras naturales ante la ambición voraz que nos va mostrando la creciente globalización bajo el liderazgo de grandes conglomerados despersonalizados” (Unger, 2003: 330).

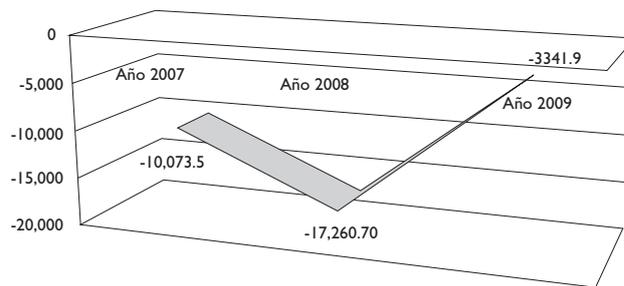
La competencia desigual entre empresas con capital mexicano frente al capital extranjero, así como en la dimensión doméstica entre capitales nacionales, no es un asunto de factura reciente, aunque en los últimos años las lecciones que deja son ejemplares. En visiones optimistas, se señalaba que al entrar la economía mexicana en la competencia mundial se incrementaría la eficiencia en las empresas, así como por la llegada de capital extranjero; se abría para el capital nacional el mercado externo y el acceso al desarrollo tecnológico de frontera⁹. Desdibujando el optimismo, las evidencias recolectadas en diferentes investigaciones montan otro escenario: “Hay, en efecto, un pequeño conjunto de empresas que han resultado beneficiadas de la apertura, sin embargo, la gran mayoría de las micro y pequeñas han sido afectadas” (Rendón y Pomar, 2003: 111)¹⁰. Veámoslo con un

⁹ En el libro *Arma la Historia* (SEP, 2010, p. 216), que circula en los tres grados de educación secundaria, con motivo del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, se plantean en el Cuestionario, ubicado en la parte final del libro, un conjunto de interrogantes que los alumnos deben responder. A propósito de la visión optimista sobre la apertura económica y la entrada de México en la competencia mundial, que se materializó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se inquiriere: “¿Cuál fue el propósito de establecer el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos de América y Canadá?”. La respuesta, sin matices en el conjunto de la obra, señala: “Aumentar el flujo comercial para beneficio de las empresas mexicanas, y la creación de empleos”.

¹⁰ En lo que hace a las alianzas con las pequeñas empresas, Rendón y Pomar (1999) ponen el acento en la importancia que tiene el papel del Estado para establecer relaciones de cooperación entre empresas. En un sentido cercano, Garrido señala que “es pertinente discutir la posibilidad de aplicar políticas públicas que, dentro de las nuevas condiciones y reglas de la economía, contribuyan a fortalecer la relación de las GEI con las restantes empresas” (Garrido, 1998: 399). En el mismo sentido, Unger subraya que en la “relación entre usuarios-proveedores se expresa ya en algunos casos, así sea con timidez, el desarrollo de redes regionales de algunos sectores integrados. Algunas de estas redes dan cabida a la participación de Pymes, otras no. Entre las que lo hacen, faltaría promover una política de privilegios bien diferenciados a las empresas que fomen-

dato macro que ilustra el problema disminuyendo el optimismo de que el mercado y la apertura comercial avanza de manera inefable (y que se materializa en erosión de la planta productiva, desaparición de empresas, ensanchamiento del desempleo, así como la generación de condiciones sociales propicias para las prácticas del *outsourcing*).

Gráfica 10
Saldo balanza comercial. Millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de Información Económica, INEGI, varios años.

Una lección de la historia reciente es que los mercados no están construyendo estabilidad económica ni crecimiento, más allá de la pequeña crónica de los grandes capitales beneficiados, que en el caso mexicano profundiza la desigualdad. Repensar el quehacer estatal, y con ello la formulación de políticas públicas que pongan el acento en la urgencia de construir redes que atraigan al conjunto de las empresas, es una tarea ineludible, si es que se piensa en un gobierno y en una clase capitalista con responsabilidad social. Estamos haciendo referencia a México, pero como bien apuntan Rendón y Pomar, la gravitación de la globalización en la competencia feroz entre empresas, grandes capitales (y detrás sus Estados), indica que estos “cambios se están dando en

tan la participación de Pymes como proveedores de equipos, ingeniería, servicios de control y mantenimiento sofisticados, entre otras” (Unger, 2003: 332). Otro ejemplo de las estrategias empresariales para enfrentar la globalización, con sus éxitos y sus fracasos, y concretamente en lo referido a la afectación sobre las pequeñas empresas, es aportado por Rendón y Pomar cuando estudian los procesos de fusiones en la historia económica reciente: “La empresa pequeña puede tener un único producto, pero le falta la capacidad de producción y distribución necesarias para producirlo a gran escala. La empresa adquiriente podría desarrollar el producto desde el principio, pero le es más rápido y barato adquirir la pequeña empresa. De esta manera, ambas empresas son complementarias y son más valiosas conjuntamente que de forma aislada. Esto también se da entre empresas grandes, pero las ganancias reales de esta naturaleza son más frecuentes cuando las empresas grandes adquieren a las pequeñas” (Rendón y Pomar, 2000: 150).

torno a fronteras económicas más que a fronteras políticas” (Rendón y Pomar, 1999: 121). Por ello, mirar hacia América Latina es como si se recorriera la geografía de México, al toparnos con las mismas rutas, accidentes y honduras: “Contrariamente a lo que opinan los expertos del FMI y el BM, y a lo que hacen los gobiernos de América Latina, no existe ni un solo caso en la historia económica internacional que demuestre que el desarrollo haya sido alcanzado mediante la perversa combinación de auge exportador y mercados internos deprimidos, desempleo de masas y bajos salarios. Esa fórmula es una ruta segura para la perpetuación del atraso y el subdesarrollo” (Borón, 2002: 20).

No exploramos en este ensayo los costos de la organización del proceso de trabajo sobre sus protagonistas principales, lo que no indica que los trabajadores encuentren en la globalización la escalera para ascender a otros estatus en sus condiciones materiales y laborales. En todo caso, como apunta Pries, “la modernización de la economía tiene que fallar si no está acompañada de una modernización de la sociedad civil y el sistema político” (Pries, 1999: 9).

Consideraciones finales

Las narraciones dominantes sobre las estrategias empresariales si bien permiten “mapear” las posturas de las fuerzas del capital hegemónicas, así como comprender que la lógica del Estado se mueve bajo este principio contradictorio¹¹, por otra parte ponen de manifiesto asignaturas de investigación por realizarse. Nos explicamos apoyándonos en De la Garza cuando señala que en México “el estudio de las estrategias empresariales de modernización de las compañías ha avanzado por la vía objetivista de los resultados... es decir, tratando de identificar qué tipo de cambios se han realizado en las empresas frente a la apertura de la economía y la globalización principalmente. Se trata de un aspecto importante de las estrategias empresariales vistas como resultados, sin embargo no se esclarecen los procesos que llevan al establecimiento de dichas estrategias, y en esta medida dejan obscuras las posibilidades de ser reproducidas” (De la Garza, 1998: 24). En esta misma línea de reflexión, las alianzas, más que ser creadas para algo, surgen contra algo. Así, la alianza como forma de cooperación, como vínculo, es el correlato del conflicto: aquí

¹¹ “El poder es en principio la capacidad para reproducirse como sujeto, predominando esta lógica sobre la de su transformación” (Zelman, 1998: 35).

se encuentran las fuentes de su origen. Bajo este supuesto de la cooperación, la alianza multiplica la fuerza parcial de los protagonistas de la alianza, un aumento de la fuerza con propósitos definidos: continuar la competencia en mejores condiciones (acumulación de capital) y, al mismo tiempo, con más influencia (dominación), lo que hace de la alianza una manifestación de lo económico por un lado, y del poder por el otro. En ambos casos, las alianzas son como una forma de cohesión para encarar los conflictos manifiestos y latentes.

En lo que se refiere concretamente a los resultados de las alianzas entre el gran capital mexicano (si es posible adjudicarle un sentido de lo nacional) y el capital extranjero, y entre firmas transnacionales, sus acciones han sido exitosas para los grandes conglomerados del capital; empero, han profundizado las diferencias entre entidades y regiones en México. La desregulación estatal se ha materializado en polarización y división. La cadena construida entre el gran capital mexicano y el transnacional no ha eslabonado a franjas significativas de productores mexicanos. Un modelo económico que tiene estos resultados merece revisarse. La refundación del quehacer estatal, frente a la pérdida de capacidad de intervención y regulación, al dejar en manos privadas el destino sustancial de la economía, puede formar parte de los posibles.

En lo concerniente a la subcontratación, como materialización de alianzas, es parte de la estructura económica. La dinámica económica actual no se entiende si se excluyen del análisis los procesos de subcontratación. Indicamos que su mayor presencia se da en la mediana y gran industria, pero lo mismo se encuentra en entidades con crecimiento industrial, que en aquellas que forman parte de las entidades no vinculadas abiertamente con la producción y comercio mundiales.

La subcontratación ha tenido hasta ahora implicaciones negativas para los destacamentos laborales (este proceso está inmerso en el rompecabezas en que destacan las piezas del rasuramiento de contratos colectivos, descalificación de sindicatos, descabezamiento de organizaciones sindicales, pérdida de derechos laborales, individualización de las relaciones laborales): creemos que a diferencia del planteo de Rendón y Pomar, la subcontratación, concretamente manifiesta como contratación de personal de una firma para trabajar en otra, ha contribuido en la erosión de las identidades laborales tradicionales, emergiendo procesos de identidades efímeras, que sin asumir posturas conservadoras y cerradas, no hay evidencia de hacia dónde se dirigen; la idea de un futuro no es posible de ser concebida

para vastos segmentos de trabajadores que viven al día, sin poder proyectarse en el porvenir. Los destacamentos de trabajadores que se están educando en estas nuevas condiciones de regulación laboral han edificado como parte de su sentido común que es “normal” no tener seguridad laboral, que los sindicatos reproducen fielmente lo planteado por las oficinas de recursos humanos de las empresas, y que trabajar solamente en determinadas temporadas en el año es parte de lo ordinario. En este ensamble complejo no se trata de un tema menor, pues tiene como correlato la disminución de la cohesión social, la modificación de las condiciones en que se ha erigido la socialización secundaria, la profundización de la pérdida de membrecías sociales (disminución de la militancia en partidos políticos y sindicatos, por ejemplo) y la desradicalización ideológica (cf. Colom y Mas, 1988). La subcontratación ha tenido efectos negativos para los trabajadores; sin embargo, para los empresarios que la han aplicado, ha tenido efectos positivos en la historia inmediata: mejor control de la nómina, delimitación clara de las tareas sustanciales de la empresa, traslado de la responsabilidad de tareas secundarias a otras empresas, disminución de las pérdidas ocultas. No obstante, en el futuro también se ciernen problemas para los corporativos: si un esfuerzo gerencial ha sido la construcción de identidad con el corporativo, de adhesión a los fines de la empresa, en las condiciones de la subcontratación hay claras fronteras para estos procesos de adhesión. Es decir, hasta el momento presente, la subcontratación ha generado ganancias para el capital y disminución de poder e influencia de los trabajadores (solos o asociados), pero en el futuro próximo los costos negativos en los cambios de regulación laboral pueden incidir en las empresas, la identidad que buscan y, sobre todo, en sus ganancias.

Bibliografía

- Arjona, Luis E. y Kurt Unger, “Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera mexicana frente a la apertura comercial” en *Economía mexicana*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996, pp. 187-220.
- Borón, Atilio, “‘Pensamiento único’ y resignación política: los límites de una falsa coartada” en Atilio Borón et al., *Mundo global ¿Guerra global? Los dilemas de la globalización*, Ediciones Continente, Argentina, 2002.
- Colom, Francisco y Salvador Mas, “Críticas y alternativas a la democracia representativa: en torno del pensamiento de Claus Offe” en José M. González y Fernando Quesada (coords.), *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona, 1988.
- De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, El Colegio de México, México, 1988.
- , *Estrategias de modernización empresarial en México, flexibilidad y control sobre el proceso de trabajo*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1998.
- , “Presentación” en Daniel Gutiérrez Castorena, Marcela Hernández Romo y Ramiro Alemán, *Nuevas estrategias de modernización empresarial en Aguascalientes*, UAA, México, 1999.
- Fernández Albertos, José, “Globalización y Estado del bienestar” en *Revista Internacional de Sociología*, 30, 2001, pp. 63-84.
- Garrido, Celso, “Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México” en *Comercio exterior*, México, agosto de 1997, pp. 662-669.
- , “El liderazgo de las grandes empresas industriales mexicanas” en Wilson Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos, Siglo XXI*, México, 1998.
- Montaño, Luis, “Estrategias empresariales de modernización frente al proceso de globalización económica. El caso de México” en *Gestión y organización*, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2002, CIDE, México, pp. 67-83.
- Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las Naciones*, Javier Vergara Editor, Argentina, 1991.
- Pozas, María de los Ángeles, “Globalización, industria y organización del trabajo. Reflexiones para la construcción de un marco teórico” en *Estudios sociológicos*, vol. XIX, núm. 55, El Colegio de México, enero-abril de 2001, pp. 185-207.
- , “Las grandes empresas industriales en México: evaluación y perspectivas a diez años de su reconversión” en *Estudios sociológicos*, vol. XXI, núm. 62, El Colegio de México, mayo-agosto de 2003, pp. 471-476.
- , “Modelos alternativos para la investigación de la innovación y la transferencia tecnológica” en *Estudios sociológicos*, vol. XXIII, núm. 68, El Colegio de México, mayo-agosto de 2005, pp. 659-665.
- , “Tecnología y organización del trabajo. Cambios recientes en dos empresas regiomontanas” en *Estudios sociológicos*, vol. XII, núm. 35, El Colegio de México, mayo-agosto de 1994a, pp. 333-356.
- , *Modernización de la industria y relaciones de trabajo*, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1994.

- Pries, Ludger, "Presentación" en Ludger Pries y Enrique de la Garza (coords.), *Globalización y cambios en las relaciones industriales*, F. Ebert, México, 1999.
- Rendón Trejo, Araceli, Andrés Morales Alquicira y Silvia Pomar Fernández, "Cambio organizacional. Implementación de estrategias competitivas en las grandes organizaciones", s/d.
- y Silvia Pomar Fernández, "Las alianzas en el desarrollo y fortalecimiento de las empresas" en *Administración y organizaciones*, UAM-X, México, núm. 2, julio de 1999, pp. 109-131.
- , "Las fusiones. Su importancia en el entorno competitivo actual" en *Administración y organizaciones*, UAM-X, México, núm. 5, noviembre de 2000, pp. 143-162.
- Rendón Trejo, Araceli, Andrés Morales Alquicira y Silvia Pomar Fernández, "Las micro y pequeñas empresas ante la apertura comercial: El caso del subsector alimentos, bebidas y tabaco en México" en *Administración y organizaciones*, UAM-X, México, núm. 10, julio de 2003, pp. 93-112.
- Tarassiouk Katurina, Alexander, "La economía mundial y el Estado: hacia una relación mutua actual", Red Eurolatinoamericana Celso Furtado, 2005.
- Unger, Kurt, "Organización industrial evolutiva. Apuntes para orientar la reseña de 'Claroscuros'. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México" en *Economía mexicana*, segundo semestre, vol. XII, núm. 2, CIDE, México, 2003.
- Vidal, Gregorio, *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Anthropos-UAM, México, 2001.
- Vilas, Carlos M., "Estado, sociedad y democracia en América Latina: notas sobre la problemática contemporánea" en Samir Amin y Pablo González Casanova (dirs.), *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur. II. El Estado y la política en el sur del mundo*, Anthropos-UNAM, 1996.
- Zemelman, Hugo, *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, México, 1998.

Colombia: ¿menos americana y más latina?

COYUNTURA: **César Morales Oyarvide**. El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. **Pablo Ospina Peralta**. Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial? APORTES: **Lorena Soler**. Paraguay: cuando la novedad no es el resultado. El proceso político que construyó a Fernando Lugo. TEMA CENTRAL: **Ricardo Bonilla González**. Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo. **Javier Garay**. La política de inserción internacional de Colombia. **Socorro Ramírez**. El giro de la política exterior colombiana. **Francisco Gutiérrez Sanín / Paula Zuluaga Borrero**. Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado. **Alejo Vargas Velásquez**. El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos. **Armando Silva**. Entradas y salidas para armar la Bogotá ciudadana.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

232 En nuestro próximo número **Trabajo**

La irresponsabilidad empresarial en Compañía Mexicana de Aviación

Marco Antonio Leyva Piña*

Uno de los problemas estructurales que la aviación presenta es la irresponsabilidad estatal y empresarial en la gestión de las empresas aéreas mexicanas. La moda globalizadora en esa industria es la apertura de empresas *low cost*, que es “un concepto de negocios que viene acompañado de bajos costos de producción en cada asiento de las aeronaves”, lo que se logra por medio de estrategias tecnológicas, de organización del trabajo y de relaciones laborales que apuntan al incremento de la productividad y la elevación de la calidad del servicio como condiciones básicas para competir en un mercado de cielos abiertos. Esta orientación de negocios se ha resignificado a la mexicana. Para el Estado y empresarios de la aviación civil nacional, bajos costos significa empresas de bajas tarifas que han instaurado una competencia desleal con las empresas de Mexicana y Aeroméxico, pues las bajas tarifas se sostienen con la degradación del trabajo de los pilotos, que implica salarios, prestaciones y capacitación hacia la baja, y disminución en el mantenimiento de los aviones.

En 1924 nace Compañía Mexicana de Aviación (CMA), es la empresa aérea más antigua del país y cuarta a nivel mundial, que en la actualidad se encuentra luchando por mantenerse en el mercado. Por muchos años esta empresa, que se constituyó con capital privado, fue la más importante del país, posición que disputó con Aeroméxico, que surgió como empresa privada en 1934, en 1957 pasó al control del Estado mexicano, y ahora se redistingue como la empresa bandera de la aviación civil mexicana. Ambas compañías

aéreas, con la llegada de la globalización y el neoliberalismo, empiezan a compartir trayectorias caóticas, que van desde privatizaciones, re-estatizaciones y, por último, la quiebra de CMA. De este proceso de caos empresarial y estatal surge la destrucción de una de las empresas prestigiosas de la aviación mundial, CMA, y de este proceso trata el presente documento. El hilo conductor de reflexión es la atribución que hacen los dueños de esa empresa, Nuevo Grupo Aeronáutico, de que los empleados resultan ser muy caros por tener altos salarios y prestaciones que han conducido inevitablemente a la quiebra de la empresa. A esa preocupación académico-política le adhiero una restricción, el análisis se realiza

con eje en los pilotos que son considerados como los empleados que gozan de la mejor posición económica y laboral en el sector de la aviación. La pregunta clave para la reflexión es: ¿los pilotos por su relación salarial y prestaciones laborales propiciaron el derrumbe económico de CMA, o ellos contribuyeron para que se mantenga en el mercado, pese a la administración desastrosa que padeció esa empresa combinada con la negligencia estatal?

Responsabilidad empresarial

Desde hace décadas se condenó el alto intervencionismo del Estado en la economía y en otras esferas que

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Este artículo es resultado de un proyecto de investigación registrado en esta institución.

permiten la construcción de la sociedad. En particular, las empresas bajo control estatal se estigmatizaron políticamente y se generó un fuerte discurso que argumentó a favor de concebirlas como un obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo social de los países. La respuesta ya la conocemos: aparición del Estado neoliberal y la emergencia del empresario como el único sujeto racional. Los resultados están a la vista, alguno de ellos, que interesan para este ensayo, es el mega emporio de las empresas mundializadas que en algunos casos generan un producto bruto comparable a algunos estados nacionales, sin importar mucho los métodos de obtención de ganancia que han utilizado. Las nuevas prácticas empresariales orientadas a la maximización de la ganancia, con colaboración y complicidad estatal, están causando serias afectaciones en el tejido social y en la naturaleza, hasta tal grado de hablar de un mundo desbocado. En este contexto, adquiere sentido el reclamo de la ética que deben tener los empresarios, si su responsabilidad debe quedar limitada a la empresa, o se retoma la consideración de ser concebido como un sujeto constructor de la sociedad y, por tanto, con responsabilidad social.

Ya son tradicionales las posturas empresariales que consideran que el ser los dueños de la propiedad les concede pleno poder de mando al interior de las empresas y poder político en la construcción de la sociedad. Este amplio poder en la constitución de relaciones sociales para mantener un orden social cimentado en la propiedad privada también soporta críticas y presiones de los que sufren esa constricción empresarial, lo que exige de reactualizaciones discursivas y de las prácticas de una clase social, o de una parte de ellas; como, por ejemplo, el capital financiero, que por su exceso de concentración de la riqueza económica y de poder político ha generado en muchas ocasiones cadenas de implicaciones negativas para el mundo sin ninguna responsabilidad social.

En torno a esta discusión, Ariño (2003) sostiene que la función social de la empresa no existe y que su única responsabilidad es: “cumplir la ley, respetar los contratos con terceros, pagar los impuestos, respetar las reglas del mercado -en especial, las de la competencia- sin engaños, ni fraudes, dar cuenta puntual de su gestión ante sus dueños y cumplir las regulaciones administrativas y laborales que garantizan la defensa de los intereses públicos (seguridad, salubridad, medio ambiente, etc.)”.

Al contrario de Ariño, que sostiene una posición orientada en un paradigma de la regla y del mercado favorable estrictamente a los empresarios, se impulsa otro pensa-

miento empresarial que, sin dejar a un lado la maximización de la ganancia, reconoce y busca el compromiso con otros agentes económicos, como los trabajadores, para que de forma armónica y corresponsable puedan armonizar las dimensiones económico-social y ambiental. A esta perspectiva se le conoce como Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y una de sus tantas concepciones se encuentra en el Libro Verde que emitió la Comisión de las Comunidades Europeas en 2001, y desde una posición ética entiende que la responsabilidad empresarial se refiere a: “Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo «más» en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores” lo que contribuye al incremento de la competitividad de las empresas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Uno de los organismos de reconocimiento en la regulación del trabajo es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que entiende a la responsabilidad social de la empresa como un conjunto de acciones que toman en consideración las empresas para que sus actividades se orienten por valores, racionalidades y culturas que tengan repercusiones positivas sobre la sociedad (OIT, 2007).

En ambas definiciones, la RSE se sustenta en una concepción ética en el sentido de que la acción del empresario es de carácter voluntario en la sociedad, ya que la empresa es “un organismo social, como lo son otras instituciones indispensables para el desenvolvimiento armónico y productivo de una sociedad humana. Los poderes públicos, los sindicatos, los partidos políticos, los institutos de educación y las organizaciones no gubernamentales son activos de toda sociedad plural. Cada institución cumple un fin prominentemente social. La empresa no puede estigmatizarse como un ente contrario al fin social de las instituciones” (Grisanti, 2006).

En un contexto internacional en el que las empresas mundializadas degradan el trabajo y el ambiente natural, y por la eficiencia limitada mostrada por los agentes sociales que luchan en contra de esas condiciones del capital, se conforma una simpatía social, por lo menos en el cumplimiento de las leyes vigentes, como mínimo para garantizar estabilidad política. Asimismo, la RSE también se concibe como una estrategia de competitividad que vincula a los grupos de interés (*stakeholders*), por ejemplo a la empresa con sus consumidores y a la comunidad en general, se pretende que esta vinculación debe cimentarse en la ética y respeto por la persona y el ambiente (De la Cuesta y Valor, 2003), cuestión que nace no de concesiones empresariales

sino de la reacción a diversas presiones sociales, medioambientales y económicas, que las lleva a entablar diálogo con trabajadores, accionistas, inversores, consumidores, autoridades públicas y ONG (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Se presume que esta interlocución entre actores sociales se interpreta por los empresarios como un compromiso que se convierte en una inversión a futuro que repercutirá en su rentabilidad.

En el caso de la participación de grupos involucrados como reguladores de la acción empresarial, se reconoce que los trabajadores tienen un papel importante al interior de las empresas, pues se estima que son el primer enclave en el cambio empresarial que debe contener respeto a los derechos laborales, como salud y seguridad en el lugar de trabajo, además de colocar atención en la gestión de los recursos tecnológicos y naturales utilizados en la producción, como una forma de protección de la ecología. La defensa del trabajador y la ecología se recomiendan que sea por medio del respeto de la legislación que incluye también a la acción gubernamental.

Entonces la RSE refrenda la hegemonía del mercado y el respeto a la ley, mediante la imploración a la ética para todos los agentes laborales y consumidores en un mundo marcado por la concentración de la riqueza en pocos grupos y personas que contrasta con la degradación del trabajo y el incremento de la pobreza a nivel mundial. Este discurso empresarial, con toda su carga ideológica y política que implica en la dominación entre agentes sociales, puede servir de referente para interpretar a muchos de los empresarios mexicanos que se caracterizan por violar las leyes y de ser pocos éticos, amén de la poca estimación que tienen por los trabajadores, los consumidores y la ecología. Un caso ejemplar de ese empresario mexicano que tiene como expectativa el enriquecimiento apresurado sin importar los valores y los métodos que orientan su acción, es el que se ha incrustado en la aviación civil mexicana en la época neoliberal.

El desorden empresarial y estatal en la aviación

CMA en su historia vivió momentos económicos difíciles que en ocasiones la situaron en condiciones críticas muy cercanas a la quiebra que padece hoy día. En los altibajos económicos de esa empresa se encuentra una rica experiencia de intercambios en el control de su propiedad, a veces predominó la iniciativa privada, y en otras la participación estatal la rescataba de situaciones de incertidumbre económica, y ya salvada y recuperada se vendía de nueva

cuenta al mejor postor en su momento. Pocas historias empresariales exitosas resaltan en esa empresa, una de ellas es en los años sesenta, cuando Crescencio Ballesteros Ibarra y de Manuel Sosa de la Vega lograron por diez años consecutivos que esa empresa tuviera un buen desempeño económico (Ruiz, 1996).

Con la instauración de políticas económicas neoliberales en la década de los ochenta como una estrategia a nivel nacional, inició el calvario de las empresas más fuertes de la aviación en el país, CMA y Aeroméxico. En el gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari se impulsaron con fuerza las políticas económicas neoliberales, y en el caso de la aviación civil fueron dos las que impactaron con mucha fuerza a las aerolíneas mexicanas: la de cielos abiertos y la privatización. Cielos abiertos tiene su símil en el término de globalización, y su origen se encuentra en la aviación norteamericana, ya que desde ese país se impusieron las condiciones estructurales para el funcionamiento de las empresas nacionales; la sentencia estaba dictada: o se asumía ese nuevo modelo o se quedaba fuera del mercado; sin embargo, hubo países europeos que decidieron diseñar su propia estrategia. En cambio, México se plegó parcialmente a esa política en condiciones estructurales, por ejemplo cantidad y calidad de la flota de aviones, muy diferentes a las de nuestro vecino del norte, con el que tenía que competir en su propio terreno con ideas y nuevas prácticas empresariales. La aviación civil mexicana no estaba preparada para entrar de tajo a un mercado internacional que se convertía en altamente competitivo; el gobierno federal instauró esa política como una forma de imitar lo que sucedía en el principal país de la aviación, pero jamás obedeció a un diseño pensado y evaluado con calidad institucional.

Ya desde la condición de una acción estatal carente de planeación, organización y evaluación seria, se generó la privatización de CMA y Aeroméxico, que desde una valoración de largo alcance se puede estimar que las dos fracasaron, pues el Estado mexicano tuvo que rescatar de nueva cuenta a esas empresas, que entraron en una crisis franca producto de las nuevas condiciones de competencia internacional y de las alzas constantes del combustible, y a nivel nacional por la entrega de las empresas a capitalistas aves de rapiña que las descapitalizaron; así como a la falta de una regulación estatal mínima inteligente y transparente que permitiera por lo menos instaurar condiciones para una reestructuración del servicio con base en cambios tecnológicos y de organización del trabajo, y no sólo darle el sentido a los cielos abiertos del libre mercado, concepción que permitió el surgimiento de empresas que competían

por medio de bajar las tarifas sin el menor cuidado por la calidad del servicio, que implica la seguridad aérea.

El Estado mexicano ha jugado una posición contradictoria en la aviación civil del país. Por un lado, impulsa la privatización de las principales empresas aéreas en búsqueda de hacerlas más eficientes y competitivas, y por otro, las regala al mejor postor que sin conocimiento y compromiso con ese tipo de negocio termina descapitalizándolas para que después el Estado las vuelva a salvar, y así se repite ese círculo vicioso. Además, el Estado privatiza en reconocimiento de que el capital privado es el que debe dirigir los procesos productivos, y sin embargo esas empresas aéreas han logrado estabilidad financiera cuando están reguladas por el Estado, como en el período largo en que estuvieron integradas a CINTRA.

ASPA, desde hace mucho tiempo, reclama la necesidad de la construcción de una política de Estado en este sector de servicios, porque continuar en la indiferencia estatal de las necesidades particulares de la aviación deriva, como opinó en su momento el piloto Ramírez Stabros, secretario de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados: “es un retraso muy grande que presenta el país con respecto a otras naciones, en materia de normatividad, concesiones y operación de las empresas” (*La Jornada*, 5 abril 2009).

La historia de la aviación mexicana registra varios casos de complicidades entre el Estado y empresarios que han permitido el ingreso de empresas que promocionan bajas tarifas a costa de la seguridad aérea. De esas empresas con escasos recursos técnicos para una eficiente ejecución de sus vuelos, resaltan los ejemplos de SARO y Aerolíneas Internacionales, esta última acusada de incurrir en el canibalismo aeronáutico, que consiste en retirar piezas de alguno de sus equipos para “echar a andar” otro avión y cumplir con sus vuelos.

Otra empresa que llamó la atención pública por su crítico funcionamiento operativo fue TAESA. Leyva (2000) documentó el caso de TAESA, la cual se destacó por protagonizar un accidente lamentable en el estado de Michoacán derivado por la utilización de aviones de significativa antigüedad que no cumplían con los requisitos técnicos adecuados para volar con seguridad; además esta situación exigía de un mantenimiento constante que la empresa nunca pudo cumplir, y sólo a partir de la adversidad es cuando las autoridades intervinieron en su investigación para posteriormente declararla en quiebra. Hay más ejemplos, como la línea Azteca, de la pésima inspección y supervisión de parte de las autoridades de la aeronáutica de las empresas de la aviación; lo que llama la atención es la ligereza de

esas autoridades para otorgar permisos para la creación de nuevas empresas que no siempre cumplen con los requisitos que marcan las regulaciones internacionales (*La Jornada*, 5 abril 2009).

Entonces uno de los problemas estructurales que la aviación presenta es la irresponsabilidad estatal y empresarial en la gestión de las empresas aéreas mexicanas. La moda globalizadora en esa industria es la apertura de empresas *low cost*, que es “un concepto de negocios que viene acompañado de bajos costos de producción en cada asiento de las aeronaves”, lo que se logra por medio de estrategias tecnológicas, de organización del trabajo y de relaciones laborales que apuntan al incremento de la productividad y la elevación de la calidad del servicio como condiciones básicas para competir en un mercado de cielos abiertos. Esta orientación de negocios se ha resignificado a la mexicana, para el Estado y empresarios de la aviación civil nacional bajos costos significa empresas de bajas tarifas que han instaurado una competencia desleal con las empresas de Mexicana y Aeroméxico, pues las bajas tarifas se sostienen con la degradación del trabajo de los pilotos, que implica salarios, prestaciones y capacitación hacia la baja, y disminución en el mantenimiento de los aviones.

Es claro que no siempre se puede remar en contra la corriente y enfrentarse en una lucha sin sentido a la estrategia internacional de las empresas de bajo costo; sin embargo, incorporar ese concepto a la aviación implica el diseño de políticas de Estado que colaboren en la creación de las condiciones para la construcción de cadenas productivas entre las grandes empresas y las que surgen bajo ese concepto; o por lo menos, buscar estrategias colectivas para enfrentar uno de los mayores problemas de la aviación: el consumo de combustible. Una corresponsabilidad que se base en la transparencia, la honestidad y el compromiso entre Estado, empresarios y empleados permitiría la creación de condiciones para una mejor competencia en un mercado mundial turbulento e inestable, por lo menos así lo indica el discurso de la RSE.

Como se comentó, es inadecuado pensar en sustancias que inhabilitan al Estado para conducir a las empresas, hay muchos ejemplos para demostrar lo contrario; tampoco uno se puede plegar a la creencia de que los empresarios son los actores racionales exclusivos que garantizan el éxito de los procesos productivos; al contrario de un pensamiento naturalista, considero que los cielos abiertos y las privatizaciones son condiciones estructurales que se impusieron y restringieron la acción de los actores en la aviación, y tanto los gobiernos federales como los empresarios en el

periodo neoliberal no han aprendido a actuar en condiciones adversas, que se expresan en condiciones de fragilidad económica, deterioro político y de contingencias naturales. Al contrario, esos actores que tienen la responsabilidad de la conducción de la aviación civil, siguen transitando por los tradicionales caminos trazados por la irresponsabilidad empresarial; por ejemplo, la apertura y cierre de empresas que responden a una lógica política más que social, que cuentan con el apoyo del gobierno federal para ocultar sus prácticas oprobiosas de violación de las más elementales normas sociales, como el derecho a la información de sus estados financieros a sus trabajadores y a la sociedad.

Un caso de irresponsabilidad estatal y empresarial es el de CMA. Cuando perteneció a CINTRA, al igual que Aeroméxico, tuvo buenos momentos de estabilidad económica, inclusive de obtención de ganancias y reparto de utilidades. En diciembre de 2005, el gobierno de Vicente Fox, a través del IPAB, desincorporó los bienes de CINTRA e inicialmente vendió los activos de Mexicana de Aviación a Gastón Azcárraga. La venta de CMA generó muchas suspicacias públicas, y resalta la versión de Humberto Treviño, subsecretario de Transportes, que declaró, antes de la venta de esa empresa al grupo Posadas que: “En los estados financieros del mes de marzo (de Mexicana de Aviación) no se observa riesgo alguno, está corriente en sus adeudos de turbosina, en la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) por los servicios que presta Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) y con los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM)” (Martínez, 2010).

El gobierno de Vicente Fox, visto en retrospectiva resultó reprobado inclusive en el medio empresarial al que benefició con creces; desde esta mirada es inobjetable que CMA se vendió a precios muy bajos en un momento que la empresa era muy rentable y daba reparto de utilidades a sus empleados, La operación consistió en un pago directo de 165.5 millones de dólares y la asunción de pasivos netos por 294 millones de dólares (*La Jornada*, 22 agosto 2010).

En el sentido de mantener la estabilidad económica que se obtuvo en la gestión de CINTRA, ASPA propuso en su momento al gobierno federal que la venta de CMA y Aeroméxico debería hacerse a un mismo dueño, con la finalidad de racionalizar la competencia entre ambas, aprovechar las sinergias, consolidar el mercado y enfrentar de mejor manera a las megatransportadoras norteamericanas. (Rodríguez Aguilera, 2010). Propuesta que fracasó, al final se impusieron las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia, y esas empresas aéreas se vendieron a diferentes grupos de empresarios en pago del apoyo que

ofrecieron a Fox para llegar a la presidencia de la República Mexicana.

De nueva cuenta los errores históricos en la aviación se repitieron, el caso de la fallida gestión del empresario De Prevoisin, que desvió recursos financieros a favor de la campaña presidencial de Ernesto Zedillo, tendían a olvidarse de la memoria del Estado, de los empresarios y de los pilotos; y como en los viejos tiempos, CMA fue entregada a empresarios sin conocimiento de cómo se debe administrar un negocio que tiene sus propias particularidades; estos empresarios empezaron su gestión con la experiencia labrada en otros espacios productivos, lo que generó una competencia salvaje entre ambas empresas con base en la disminución de las tarifas y con una alta presión por la emergencia de empresas de bajo costo, cuya norma de generación del servicio es: flexibilidad laboral salvaje fundada en la degradación del trabajo.

Para el Sr. Azcárraga, CMA representó un buen negocio y una forma de acrecentar su ganancia; intentó convertirse en el zar de la aviación al proponerse la adquisición de su principal competidora: Aeroméxico. En octubre de 2007, ese empresario intentó comprarlas, ofreció por esa línea 200 millones de dólares, cantidad que representó una oferta más alta que la de otros grupos en puja, como el de Moisés Alberto Saba y otro conformado por 14 empresarios respaldados por Grupo Financiero Banamex-Citigroup (*La Jornada*, 12 febrero 2007). Sorprende en retrospectiva la iniciativa de Azcárraga de adquirir Aeroméxico, porque si Mexicana no representaba un negocio, entonces para qué adquirir otra empresa que podía representar problemas significativos, pues ella tiene contratación con ASPA y ASSA, o ya en sus manos ambas empresas formar una fuera de las reglas institucionales; de cualquier forma esa negación de compra significó que se evitara un mayor colapso para la aviación civil de nuestro país.

La quiebra de CMA

En el encuentro de iniciativas estatales y empresariales improvisadas que degradan el valor de las empresas aéreas, de sus trabajadores y del sistema de aviación en su conjunto, se observan con nitidez las acciones de los empresarios, como la decisión de la quiebra; sin embargo no hay que perder de vista que hay condiciones estructurales, escurridizas a la mirada, que se encuentran en juego, como la estrategia de la consolidación de empresas de bajo costo y alta eficacia que se convirtieron en una finalidad estatal y del capital privado para la competencia en un mercado globalizado,

sin importar mucho los efectos colaterales que generan ese tipo de empresas flexibles hacia CMA y Aeroméxico; la cuestión es clara: disminuir costos laborales como la única forma de lograr el éxito empresarial.

Diagnóstico

Tan sólo bastaron cinco años para que Grupo Mexicana de Aviación (GMA), representada por un empresario voraz, se fuera a la quiebra. El 2 de agosto de 2010 Manuel Borja Chico, director general de CMA, anunció el cierre total de esa empresa de la aviación y sus filiales, Clic y Link. Informó que la empresa registró pérdidas en los últimos tres años por 4,000 millones de pesos, que sumado a los costos de los contratos colectivos de trabajo, hacían financieramente imposible la operación de Mexicana de Aviación (*El Economista*, 11 de enero de 2011).

El juzgado decimoprimer en materia civil del Distrito Federal emitió un reporte de la situación económica de CMA en el que destaca lo siguiente. Los dueños de CMA presentaron en todos los años que estuvieron al frente de la empresa pérdidas operativas por diversas razones. Entre 2007 y julio de 2010 acumuló más de 4 mil millones de pesos en pérdidas de operación. Ya para agosto de 2010 se estima que llegó a 14 mil 292.2 millones de pesos. En 2007 las pérdidas de la línea aérea ascendieron a 747.8 millones de pesos; en 2008 bajaron a 264 millones; en 2009 tuvieron un incremento anual de 689.6% hasta ascender a 2 mil 84 millones, y entre enero y julio de 2010 los números rojos llegaban a 937 millones de pesos, aproximadamente (*La Jornada*, 8 septiembre 2010).

En ese mismo informe se descarta que la deuda de CMA tenga su fuente en el costo del contrato colectivo de trabajo, al contrario, se sugiere que el deterioro financiero se encuentra en una estrategia de negocios que se mantuvo sin cambios, a pesar del impacto de la contingencia sanitaria en la aviación, que se expresó en un desplome de 19.6% en el número de pasajeros transportados y una disminución de 19.7% en las operaciones. Asimismo, se señala en dicho informe que el costo de personal se incrementó 12.2% en 2009 respecto al año anterior, pero el gasto en combustible tuvo un incremento anual de 34.4%, representando mil 717 millones de pesos, lo que ocasionó una disminución en la utilidad operativa (*ibid.*)

Uno de los puntos que inciden en la rentabilidad de la empresa es el gasto por arrendamiento de equipo de vuelo. Al respecto, en diciembre de 2008 al 2009 esos gastos tuvieron un incremento de 46.5%, equivalentes a 743 mi-

llones de pesos. Para 2009 en plena crisis se ampliaron los contratos de arrendamiento de 30 aeronaves: 10 del tipo A-318; cinco de A-319; 11 del tipo A-320, y cuatro naves del modelo B-767. De tal manera, la deuda por renta de aviones al 4 de agosto pasado ascendía a 602 millones 557 mil 807 pesos; en tanto que por combustible, mantenimiento, servicios aeroportuarios, materiales consumibles en vuelos y publicidad se elevaba a más 2 mil 110 millones de pesos (*ibid.*).

Esta cantidad ya representaba una deuda excepcional para CMA, situación que se tornaba más grave al agregarse otros adeudos, como el crédito por mil 525 millones de pesos que le otorgó Banorte en agosto de 2008, el que con el tiempo generó un saldo de mil 469.8 millones de pesos para 2010 y otro crédito por 991.7 millones de pesos que le facilitó el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) en mayo de 2009 para que se hiciera frente al impacto de la emergencia sanitaria (*Ibid.*). Otra fuente de información señala que los pasivos de 17,900 millones de pesos superaban casi por 25% al total de sus activos, por lo que la quiebra técnica se presentaba como inevitable (*El Semanario*, 11 enero 2011)

En este contexto de crisis de CMA, el capitán Luis Sanders lanza con mucha suspicacia dos preguntas a los directivos de esa empresa: “¿Dónde están los activos de la Compañía Mexicana de Aviación que conformaban la misma al momento en que este grupo empresarial la adquirió del gobierno federal?”, y “¿Cuánto dinero directamente de sus bolsillos han aportado los accionistas a Mexicana de Aviación? El mismo piloto hace una interesante distinción: “una cosa es pretender que la aportaciones son créditos y cuentas entre compañías, y otra cosa es la aportación de recursos frescos del bolsillo de inversionistas a la unidad de negocios (*El Universal*, 8 de agosto de 2010).

El gobierno panista se ha ganado un alto prestigio de irresponsabilidad social por medio de la liquidación de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), que no fue más que una ofensiva para desaparecer al SME (Sindicato Mexicano de Electricistas), aduciendo argumentos semejantes a los que se utilizan en contra de los pilotos y sobrecargos: son trabajadores muy caros. Se estima que la liquidación de LyFC fue de 21 mil 115 millones de pesos, y si el gobierno federal tratara de rescatar a dicha empresa le costaría la cantidad de 18 mil millones de pesos (sin incluir pasivos laborales) (*Excelsior*, 13 agosto 2010).

En el país hay una vasta experiencia nefasta del Estado en privatizaciones y rescates de empresas en quiebra, el caso de los bancos se encuentra muy presente, y en retrospectiva

los que se han beneficiado son los empresarios; en cambio a los trabajadores se les dice que su ganancia es mantener su empleo, aunque éste sea precario y de mala calidad. Sin reconocer esa memoria histórica, el gobierno de Calderón evitó rescatar a CMA en congruencia con su ideología panista neoliberal dirigida a la intervención estatal, aún así su participación en un conflicto en el que no se podía quedar al margen fue mediocre, como se expondrá más adelante. Asimismo, los legisladores asumieron una posición adecuada al señalar que “México no debiera regresar a los tiempos de los rescates bancarios o de los rescates carreteros” (SDP Noticias.com, 3 agosto 2010). Esa observación de los legisladores es insuficiente en un país desgarrado por la corrupción y por el autoritarismo, lo correcto era fincar responsabilidades jurídicas al señor Azcárraga por su acción intencional de quebrar a Mexicana.

La estrategia de quiebra

La estigmatización de los pilotos y sobrecargos

La aviación mexicana de los últimos tiempos se ha impregnado de una fuerte creencia empresarial de que los salarios de los pilotos son muy altos y elevan los costos operativos de las empresas de CMA y Aeroméxico, la consecuencia lógica deriva en la elevación de los precios de ese servicio con su consustancial pérdida en la competencia en los mercados internacionales, de esta cadena de causación se arma su respectivo corolario: ganancias mínimas.

Cuando un empresario compra una empresa de la magnitud de CMA se presupone que se realizan estudios para checar su viabilidad financiera y estimar los márgenes de ganancia que se pueden obtener, de saber si es un negocio rentable. Azcárraga sabía con plena conciencia a lo que se enfrentaba, a una empresa con cuatro sindicatos y por lo menos dos de ellos bien cimentados, el de los pilotos y sobrecargos, en la defensa de los salarios y prestaciones sociales. Ya desde el inicio de la gestión de ese magnate del turismo estaba trazada la principal contradicción, incremento de la ganancia versus afectación de los derechos laborales, que con el tiempo se agudizó hasta quedar completamente desnuda en la quiebra de mexicana.

En el proceso de desenvolvimiento de esa contradicción se generaron conflictos y subjetividades entre Azcárraga y las organizaciones sindicales de pilotos y sobrecargos. Es claro que el staff de CMA intentó sacar provecho de la creencia del alto costo que presuntamente representan

los pilotos, en particular, para la empresa. Ante el eminente deterioro económico y social de mexicana, los directivos empezaron a explotar esa creencia a través de la estigmatización de los pilotos. Un estigma tiene la función de descalificar, excluir, restar prestigio para minar la fuerza del oponente.

Al calor de la lucha se generó una guerra discursiva con relación a cuánto gana un piloto hecho que apareció como novedoso en esta gestión empresarial. Manuel Borja, director general de Grupo Mexicana, aseguró “que la mala situación de CMA se debe a los altos sueldos que reciben los sobrecargos y pilotos”, sus percepciones son “49% mayores que las de aerolíneas extranjeras y 185% que las otras compañías mexicanas, como Internet y Volaris” (sipse.com, 11 de enero de 2011).

En esa misma fuente de información se dice que en entrevista con *Ciro Gómez Leyva*, Borja sostuvo que en la actualidad, año pasado, un piloto gana alrededor de 216 mil dólares al año, mientras que los sobrecargos tienen un sueldo de 53 mil dólares anuales. En consecuencia, el costo de mantener a ASPA y ASSA es muy alto, estima que para la empresa significa una erogación por casi 7 mil 600 millones de pesos desde 2006 al 2010. El pago que realiza Mexicana a los pilotos y sobrecargos es de 20% de sus ingresos, cuestión preocupante desde la mirada de ese empresario, puesto que en otras empresas de la aviación apenas gastan 10%.

Borja Chico culpabiliza a ASPA por luchar por el bienestar de sus agremiados. Para este empresario, el desempeño de Mexicana sólo pudo mejorar por medio de la conversión de los CCT onerosos a otros competitivos para la empresa; dicho personaje estimó un posible comportamiento de las finanzas de “utilidades por 3 mil 500 millones de pesos, en lugar de las pérdidas registradas entre 2007 y 2010 por 4 mil millones de pesos” (*ibid.*). Aquí se nota el enredamiento del uso de las estadísticas con el marco de creencias en el costo laboral de los pilotos, cuyo desenlace desde la lógica empresarial sólo podía tener una solución: la reestructuración del CCT.

Sin embargo, Azcárraga y sus representantes se encontraban empotrados en la posición de la modificación de las relaciones laborales bajo sus pretensiones de flexibilidad salvaje; por ello rechazaron las propuestas de los pilotos y sobrecargos de reducir la plantilla laboral y los salarios de acuerdo a sus posibilidades, limitadas en el marco de sus derechos laborales, pues eso lo concebían como insuficiente al permitir, según sus estimaciones, sólo un ahorro de 127 mil y 32 mil dólares respectivamente (*ibid.*). Estas negaciones

y descalificaciones constantes a las propuestas de los pilotos expresaban sus creencias empresariales, muy contrarias a la RSE de canalizar al conflicto; pese a todo, los pilotos seguirán ganando el 30% más y los sobrecargos el 50% más que en otras aerolíneas, sin especificar cuáles (*ibid.*).

En el imaginario empresarial de ese magnate del turismo los problemas de Mexicana tenían como exclusiva solución bajar hasta los mínimos posibles el costo que representaban los trabajadores. En su propuesta de nuevo CCT estimaban una reducción de 41% en salarios y prestaciones para los pilotos y de 39% para sobrecargos, acompañada de una disminución del 40% de la plantilla laboral (*ibid.*). Asimismo, esas propuestas se acompañaban de nuevas amenazas discursivas: Borja Chico, ante una eventual negativa de esos trabajadores a sus planes, les ofreció la venta de Mexicana con todos los pasivos, activos y créditos contratados. Es claro que intentó profundizar la estigmatización ya iniciada y esa oferta pretendió generar impotencia y daño público hacia ASPA y ASSA. En ese momento se propuso otra condición lacerante para desarticular a esas organizaciones sindicales, y que la titularidad de los CCT de Mexicana Clic quedaran bajo la responsabilidad de otras organizaciones sindicales, lo que a la postre se logró, al quedar la contratación colectiva de los pilotos de esa empresa emblemática de bajas tarifas en manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de Transportes, Transformación, Aviación, Servicios y Similares (SNTTTASS).

También ese directivo avizoró la posibilidad del concurso mercantil que dejaría en la responsabilidad del gobierno federal el futuro de la empresa, en esta situación se negaría la posibilidad de hablar de un rescate de la empresa. Otro de los nudos del conflicto en Mexicana se relaciona con las jubilaciones, problema de ámbito nacional con soluciones particulares según el tipo de contratación colectiva que se tenga y de la fuerza de los sindicatos. Ese derecho laboral que el Estado y los empresarios desean precarizar al máximo en su beneficio, queda muy bien ejemplificado en Mexicana. Azcárraga integró a las jubilaciones como parte de los pasivos laborales, que por cierto no quiso pagar a los pilotos que se encontraban en condiciones legales de retirarse con una antigüedad de 30, 32 y 35 años de servicio. (Rodríguez Aguilera, 2010).

Para Azcárraga, que ya se encontraba confrontado con los pilotos y sobrecargos, era prioritario escamotear el pago de jubilaciones, para evitar la reducción de sus ganancias, que él reconoce como pérdidas de la empresa, y demostrar a esos trabajadores quién tiene el poder; en todo caso, de una posición de racionalidad instrumental empresarial, pasó

a los brazos de la subjetividad: se enojó y se emberrinchó. De cualquier forma, las jubilaciones generaron un ambiente de desconfianza entre los actores laborales, y para ilustrar la situación presento la percepción siguiente: “voceros de los empleados de guardia de la aerolínea que subrayaron que por debajo del agua, CMA ya utilizaba esos fondos de pensiones y jubilaciones para salir de los reiterados baches en que ha caído”, y con ironía dicen: “los pilotos de Mexicana acaban de descubrir el “hilo negro”, pues ya les cayó el veinte, en el sentido de que si no ponen sus propios recursos para salvarla, el siguiente paso sería la liquidación de todos” (*La Revista Peninsular*, 11 enero 2011).

La reestructuración como destrucción de CMA

El empresario inició la reestructuración de CMA, su primer punto fue la conformación de un equipo de trabajo de su confianza que conociera sus estrategias de gestión empresarial, y la opción más elemental fue la de abastecerse de las filas del Grupo Posadas. Uno de sus primeros nombramientos estratégicos fue el de Manuel Borja Chico, director financiero en el corporativo hotelero Posadas, para responsabilizarse de las finanzas en Mexicana. Con este movimiento, el empresario aseguraba un puesto clave de su *staff* para enfrentar el problema real de degradación del trabajo de los pilotos y sobrecargos. Quedó claro que la visualización del problema se encontraba en las finanzas y no en una transformación operativa de Mexicana.

Es de conocimiento público la guerra tarifaria en la aviación durante el período neoliberal, que permitió la reducción del precio de un boleto de avión hasta niveles de igualdad con el transporte por carretera. Azcárraga, al ver truncados sus planes de comprar Aeroméxico, construyó su estrategia de ganancia en una competencia franca en contra de esa empresa, pero no directamente utilizando a Mexicana, sino por medio de la subsidiaria Aerovías Caribe, empresa adquirida casi quebrada en 1990, y posteriormente por Mexicana Clic y Mexicana Link.

Para ello requería fortalecer a su *staff* y contrata a Isaac Volin Bolok para emplearse a fondo como Director de Aerovías Caribe. Sin embargo, la estrategia de negocios de Azcárraga tenía su fuente en la creencia que comparten muchos empresarios mexicanos, la del enriquecimiento rápido con pocos escrúpulos. Es evidente que este empresario ya ha creado su riqueza en el sector turismo, e incursionar en la aviación significó la búsqueda de una nueva fuente de ganancia extraordinaria que de no funcionar tampoco

afectaría su poder económico, al fin en un país en el que se aprecia la trampa y la corrupción todo puede suceder, como la quiebra súbita de una de las empresas importantes de la aviación civil del país y de América Latina.

Ya en 2007, para estar en condiciones de arriesgar a Mexicana hacia mercados desconocidos en la historia de esta empresa, reorganiza de nueva cuenta a su *staff*, Manuel Borja Chico releva a Emilio Romano Mussali en la Dirección General, Gerardo Barrera Segura llega a la Dirección Financiera, Isaac Volin sube a Director Comercial Corporativo, y Mexicana empieza incursionar en mercados a los que nunca había accedido, para endeudarla a favor de las empresas subsidiarias, en momentos en que los indicadores de productividad por yield y por pasajero kilómetro transportado no estaban en su mejor época (Rodríguez Aguilera, *ibid.*)

La reorganización administrativa se trazó en combinación con otro conjunto de acciones entre los que destacan los dirigidos hacia la descapitalización de Mexicana: vende la Torre de Xola, que le dotaba de prestigio a los empleados de esa empresa, y bajo la ilusión de una reestructuración tecnológica sería se deshace de los antiguos aviones DC-9 que operaba Aerocaribe, para sustituirlos por 10 aeronaves Fokker 100 de Mexicana. Con este movimiento táctico definía su posición de debilitar a Mexicana para favorecer a las subsidiarias y las que pretendían crear en el futuro (*ibid.*).

Como otros empresarios que han pasado sin gloria por CMA y Aeroméxico, Azcárraga decide cambiar la identidad corporativa y su estrategia comercial, la nueva se sintetiza en “mi marca es un avión”. Acerca de la nueva imagen, se realizaron comentarios como los siguientes:

- La transformación de la imagen corporativa obedece a la estrategia integral de la aerolínea para continuar reforzando su liderazgo como la primera línea aérea del país.
- El diferenciador visual apoyará la nueva filosofía de negocio, enfocada en el servicio y la innovación
- También como parte de la estrategia de diferenciación, se lanza MexicanaGo, el nuevo programa de lealtad de Grupo Mexicana; así como nuevas funcionalidades y un ambiente renovado en Mexicana (*El Blog de H. creativo*)

Con el cambio de imagen la empresa perseguía crear una subjetividad en beneficio de sus filiales. Si cada una de sus empresas tiene su propia imagen corporativa se perdería la opción de utilizar el prestigio que aún tenía Mexicana en el ambiente aeronáutico. La unificación corporativa

perseguía una identidad simbólica compartida con una gran distancia en la regulación operativa de esas empresas. La descapitalización de Mexicana fue más allá de los bienes materiales, también se consagró en lo simbólico, que las subsidiarias compartieran la misma imagen se convirtió en un comunicado de seguridad aérea para unas empresas creadas para ofrecer servicios baratos. Para Aguilera (*ibid.*) a la empresa “le costó una buena millonada en dólares cambiar la pintura de aviones, los logotipos, la papelería, la publicidad. No sabemos en ASPA si utilizaron para ello parte de los ahorros de nuestra contratación colectiva o fue uno más de los préstamos que les otorgaron, porque recuérdese que las finanzas de la aerolínea estaban en números rojos”. Además de ese dispendio de dinero, el mencionado piloto agrega que “se gastó también una buena cantidad de dinero en cambiar el sistema operativo y de reservaciones a cargo de la empresa Oracle”, todo en tiempo de crisis de la empresa, que apuntaba a tener medida en los compromisos contraídos y en las acciones de la empresa para la reestructuración de ésta, que con los datos expuestos se dirigían hacia a la destrucción deliberada de la empresa.

Las intenciones de Azcárraga ya estaban claramente expuestas: si no podía tener un control total de Mexicana, lo que implicaba la subordinación de ASPA y ASSA hacia sus políticas, entonces procedía su debilitamiento y posterior destrucción, en la que cavaron como el viejo topo la influencia, la agudización de la guerra comercial tarifaria, el ingreso de Mexicana a la alianza estratégica One World, y a principios de 2009, la creación de Mexicana Link (*ibid.*).

La creencia empresarial cavernícola de los directivos de Mexicana de que sólo abaratando a la fuerza de trabajo se logra maximizar la ganancia, se entroncó con otras medidas expuestas en beneficio de las subsidiarias de esa empresa en quiebra. Ya la política de cielos abiertos instaurada a nivel mundial y las nefastas privatizaciones y rescates gubernamentales de esa empresa habían causado extravíos y bases endebles para su eficiente y eficaz funcionamiento; ahora se volvía a dirigir hacia el abismo por la irresponsabilidad de Azcárraga y por la temerosa presencia de un Estado protector de los empresarios e indefenso ante la delincuencia organizada.

La estrategia de los nuevos directivos de CMA fue nítida desde los inicios de su gestión, nadie se puede sentir engañado puesto que fueron muchos los mensajes de construcción de una flexibilidad salvaje, que sólo se podía parar por medio de una respuesta unitaria de las organizaciones sindicales, que por cierto no llegó; y sin embargo, de forma contingente la contención a esa política degradante del trabajo apareció por

la negación de Bancomer de un préstamo a los directivos de CMA, lo que impidió la estocada final a CMA, pues se paró un movimiento mayor para su descapitalización (*ibid.*)

La flexibilidad salvaje de Mexicana se caracteriza por carecer de propuesta de una política coherente y transparente de reorganización del trabajo y productiva; al contrario, se orienta por acciones empresariales arbitrarias, desarticuladas y contingentes embebidas en una subjetividad autoritaria y cargada de emociones y sentimientos para descalificar y excluir al otro de su potencial de ser sujeto, en este caso al piloto. La flexibilidad salvaje rindió sus frutos, se destaca por un sindicalista que el “departamento de ingeniería y mantenimiento ahora es de una empresa independiente, que se denomina MRO, y también apareció una empresa *outsourcing* que se dedica a vender servicios a las demás compañías del grupo” (*Revista electrónica T21*, 5 de agosto de 2010). Además reitero que la máxima expresión de la flexibilidad salvaje es descapitalizar a una empresa para fortalecer a sus subsidiarias, y ya logrado ese efecto declararse en quiebra, es como una especie de canibalismo empresarial.

La flexibilidad salvaje poca estimación tiene por los empleados de la aviación y se encuentra obcecada en la ampliación de los márgenes de poder y ganancia de los empresarios en ese sector del transporte; dejar sin empleo a una cantidad significativa de pilotos y sobrecargos es una derivación natural y circunstancial de un proceso en el que los empresarios aparecen como sujetos racionales cuyas estrategias están definidas por el cálculo y la verdad; en contraparte, se descalifica a los pilotos y sobrecargos por considerarlos como los reales obstáculos para mantener a CMA en el mercado.

Este tipo de flexibilidad se encuentra muy alejada de aquella que pretende cambios en la organización del trabajo y de la producción con participación de los trabajadores; una de sus consecuencias es la de objetivizar a éstos a tal grado de darles un valor de simples recursos de producción que pueden ser manipulados al antojo de los empresarios, pues la complicidad y protección de la que gozan los últimos por parte de la autoridad gubernamental les dota de ese poder de objetivización que les permite negar la subjetividad de los pilotos y sobrecargos, aunque sea en su propio beneficio. Esta subjetividad empresarial de cosificar al piloto y sobrecargos ha generado una fuerte carga de subjetividad emocional en esos empleados, que sienten impotencia, humillación y tristeza, y que el testimonio del capitán Luis Evia Sobreira ilustra en una carta dirigida al presidente Calderón: “Las personas que dirigieron a esta compañía en

los últimos años no invirtieron en ella sino que la fueron saqueando, depredando todos sus activos. Quincena tras quincena desde que entramos a trabajar, nos fue descontada una cantidad para que se depositara a un fideicomiso con el fin de que al llegar a nuestra edad de retiro la cantidad generada fuera parte de nuestra liquidación. Para su información, este fideicomiso ya no existe porque también ha sido parte del saqueo. Ahora se nos ofrece liquidarnos bajo la ley de quiebras. Apoyados en esta ley, las personas que dirigieron la compañía cómodamente desconocen no solamente nuestros contratos colectivos sino la historia de cada uno de sus empleados. Más indignante aún, ahora se les hace muy fácil liquidarnos con días de salario mínimo” (*Cámara en Línea*, 11 de enero 2011).

La respuesta de ASPA

Las organizaciones sindicales que constituyen a CMA conforman un mosaico complejo de historias, posturas políticas, ideologías, prácticas, intereses y acciones que dificultan una acción colectiva unitaria, hasta el momento, y pese a la gravedad del problema de la quiebra, cada una de esas organizaciones ha definido su posición de forma individual sin preocuparse mucho por los daños que pueda sufrir alguna de ellas, y la consigna parece ser: salvar el propio pellejo. ASPA, en su afán legítimo de contribuir en el salvamento de Mexicana, ha caído en un individualismo temerario fundado en la exacerbación del conservadurismo que se percibe en sus posiciones proempresariales, que los divide y los postra a las exigencias de los empresarios que se van de CMA, pero también de los que vienen.

Tanto ASPA como ASSA mantienen la posición de contribuir en el salvamento de Mexicana, y sin embargo los caminos que han definido las separan e imposibilitan para construir una acción conjunta. ASPA tiene una historia de lucha significativa en la construcción de condiciones de trabajo y de vida favorables para sus representados; su perspectiva conservadora, que simbólicamente los acerca más a los empresarios que a los trabajadores, característica de esta profesión, no impidieron que mantuvieran una defensa férrea de sus CCT e inclusive dirigir una lucha intensa en contra de los sindicatos blancos en este sector de servicios; sin embargo, en la coyuntura de la crisis de CMA han mostrado una actitud temerosa en el que su conservadurismo proempresarial se volcó contra ellos y los cegó hacia los juegos financieros de un grupo empresarial que incursionaba en un negocio que exige de una regulación y experiencia particular, situación que contrasta con ASSA, que mantiene una posición

beligerante en contra de las propuestas empresariales de degradación del trabajo de sus afiliadas.

ASPA intuyó, a partir de una reunión de los pilotos con Azcárraga al inicio de su gestión, de la ofensiva empresarial que se le venía encima a sus representados; la posición de ese empresario en ese momento fue clara: colaboran o se cierra la empresa (Rodríguez, *ibid.*). Esa amenaza logró un movimiento en la zona de confort en que se encontraban los pilotos, quienes en una actitud defensiva conformaron una comisión para evaluar las potenciales afectaciones a su contratación colectiva y salario. Respondieron de forma contingente a las acciones empresariales, ya que al carecer de un proyecto sindical que pudiera distinguir entre los límites de ser trabajador, sindicalista y empresario, los hace consumidores de la creencia de que sólo apoyando a los empresarios, y a veces incondicionalmente, se logran mantener los derechos laborales.

ASPA, en el conflicto con los empresarios dueños de CMA, utilizó diferentes medidas de presión, entre ellas destacan las peticiones para la intervención del Presidente de la República y de los legisladores, la realización de protestas en la Terminal I del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la búsqueda de apoyo de las organizaciones internacionales de pilotos, como la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF, por sus siglas en inglés); sin embargo, la decisión ya estaba construida previamente por medio de las interacciones simbólicas entre Azcárraga y ASPA: el primero sabía del temor de los pilotos ante el cierre de la empresa, le funcionó su amenaza, y los segundos, se orientaban por su simpatía hacia los empresarios, lo que los inmovilizó y de vez en cuando rompían el cerco subjetivo, cuidando las formas para molestar lo menos posible al zar de la hotelería como una forma de evitar una ruptura.

Los resultados de la comisión de pilotos fue la aceptación en la modificación de los CCT, con la menor afectación de los salarios; el mensaje fue un claro apoyo incondicional a la salvación de Mexicana, comunicado que se discutió y terminó apoyándose en acaloradas discusiones en el seno de ASPA (Rodríguez, *ibid.*). Ya con el mandato de la asamblea de pilotos, el secretario general Perfecto Cruz se dedicó a divulgar dicho acuerdo, por ejemplo en el Foro Sindicalismo de México y la Unión Europea, donde asentó que si CMA no usaba los fondos de jubilación, simplemente se iría a la quiebra, y “de allí a la liquidación de todos, pero con la desventaja de que se aplicarían los reglamentos de la Ley Federal del Trabajo, y no los del acuerdo laboral con Mexicana” (*Excelsior*, 25 octubre 2010; *La Revista Peninsular*, 11 enero 2011).

El compromiso de los pilotos con el rescate de CMA no los invalidó para defenderse de las descalificaciones públicas que les imputaba el Director de Mexicana, Borja Chico. Con relación a los altos salarios que se les reprochaban a los pilotos, el líder sindical de ASPA contratataba con la argumentación de que “La información que ha difundido Mexicana es inexacta, pues incluye conceptos que no pueden ser considerados como parte del sueldo del trabajador”, como las prestaciones patronales que por obligación la empresa debe otorgar y no incluir en sus pérdidas o gastos; en consecuencia los pilotos no ganan 228 mil dólares anuales, y es una falacia decir que son 85% más caros que Interjet o Volaris. Además, las comparaciones que realiza el directivo de Mexicana están fuera de lugar ya que es improcedente comparar la planta laboral de Mexicana, que tiene una antigüedad promedio de 30 años, con la de las empresas de bajas tarifas mencionadas, pues estas últimas tienen una antigüedad promedio de cinco años” (*Revista electrónica T21*, 5 de agosto de 2010).

Es importante destacar que ASPA tiene legitimidad en sus bases, y que se sustenta en la democracia de su vida interna. Las asambleas sindicales funcionan en este gremio, y las decisiones que se toman durante la construcción empresarial de la crisis de Mexicana se hacen con respeto de sus estatutos; en este sentido son las bases las que decidieron sacrificar derechos laborales para contribuir en la salvación de Mexicana, y sin embargo tal disposición apareció como insuficiente para Azcárraga, que a tono de una especie de venganza, por carecer del dominio absoluto de los pilotos, quebró a su propia empresa.

ASSA ha generado una fuerte imagen contestataria por sus notables confrontaciones con el Nuevo Grupo Aero-náutico, dueño de CMA. Lizette Clavel, Secretaria General de esa organización sindical, acusó a ese grupo empresarial de “desviar fondos importantes para hacer crecer su propio negocio, dejando rezagada a la aerolínea” (*sipse.com*, 3 agosto 2010). Al igual que los pilotos, han demandado que se realice una auditoria cuyos resultados sean públicos para que ese grupo empresarial demuestre la veracidad de la información que utiliza para estigmatizar a sus empleados. En asambleas sindicales han determinado que continuarán privilegiando la negociación y el diálogo con la empresa, aunque estudian la posibilidad de emprender demandas penales y mercantiles por presuntos manejos fraudulentos de la patronal. Se acepta en ese gremio que la estrategia de negocios que siguió CMA fue apoyada por los trabajadores; sin embargo, el dinero de la empresa se destinó a fortalecer a sus empresas subsidiarias (*sipse.com*, 11 enero 2011).

El comportamiento de ASSA durante el reinado de Azcárraga fue más beligerante y contestatario que el de ASPA, si bien las decisiones en ambos sindicatos se toman en asambleas, lo que mantiene un espíritu de democracia; pero éstas pueden operar de forma negativa cuando se trata de definir acciones comunes respecto a la misma problemática. En la práctica, si un sindicato se define por su apoyo incondicional a la salvación de la empresa, como ASPA, puede generar efectos perversos no deseados para las otras partes en conflicto como ASSA, creando mayores presiones y restando fuerzas a una organización que ha confrontado de forma directa a ese grupo empresarial.

Recordemos que ASSA cometió el pecado de reclamar responsabilidad social empresarial al Sr. Azcárraga, a cambio recibió la represión de ese magnate de la hotelería que solicitó a la Junta de Conciliación y Arbitraje que le permitiera modificar el contrato colectivo de los sobrecargos por ser insostenible para las finanzas de CMA (*El Universal*, 22 de agosto de 2010). De este tipo de actitudes como la de ese empresario para buscar la obediencia y el dominio de los pilotos y sobrecargos, se construyó una subjetividad sindical: los pilotos y los sobrecargos aparecieron como un actor intransigente y de facto las empezaron a percibir como un obstáculo para la solución del problema de salvamento de la empresa (Rodríguez, *ibid.*). Desconozco la versión subjetiva de los sobrecargos al respecto, sin embargo por su negación a otorgar alguna concesión salarial, contractual o mercantil, es de estimarse como hipótesis que sea poco halagadora a un sujeto cuya identidad se ha forjado más cercana a los empresarios que hacia los trabajadores,

La nueva empresa

Pese al apoyo de los pilotos y sobrecargos, la pesadilla llegó a su fin el 28 de agosto de 2010 cuando se suspendieron las operaciones de Mexicana para seguir con el concurso mercantil. El cierre de esa empresa no puede pasar desapercibido en la opinión pública, pues es inimaginable que el país carezca de una aviación civil nacional. El gobierno federal intentó dar la imagen de respetar a las dos partes en conflicto, pero conociendo su forma de actuar en los casos de los mineros y electricistas, parece adecuado pensar que su actuación se plegó a su política laboral de beneficio a los empresarios; por ello es entendible su pasividad y tardanza para intervenir en un caso que requería por lo menos indagar la transparencia y honestidad de las prácticas de los empresarios que ya se encontraban en pleno vuelo.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se ha ganado una reputación negativa en la opinión pública, y varias de sus decisiones han beneficiado a empresarios con los que ningún político desea entrar en enemistad, por ejemplo con el grupo de Televisa; en esa condición de protección política su actuación es entendible al beneficiar al grupo Posadas y darle el tiempo para evadir sus responsabilidades con los pilotos y sobrecargos, que al final fueron los verdaderamente afectados. Después de cinco años de múltiples signos de conflicto en Mexicana, esa Secretaría aceptó “que es su obligación planear, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo de los servicios de transporte aéreo”, cuestión que siempre evadió, y por fin decidió “crear un comité, como una instancia de deliberación, para la elaboración de estrategias y acciones para concluir el proceso de reestructuración cuando Mexicana se encuentra en concurso mercantil (*La Jornada*, 5 de septiembre de 2010).

ASPA se mantuvo fiel a las iniciativas para salvar a Mexicana y acordó establecer un convenio laboral con el fondo Advent Internacional, a fin de laborar bajo un régimen de excepción, en el que los pilotos recibirán un salario de 20 mil pesos, durante los próximos cien días, y la suspensión de las condiciones de trabajo temporalmente para permitir que la inversión por cerca de 49 millones de dólares de dicha firma tenga un mayor impacto en el saneamiento de las finanzas de Mexicana de Aviación (*Milenio*, 18 agosto 2010).

La firma Tenedora K, S.A. de C.V. adquirió ayer 95% de las acciones del Nuevo Grupo Aeronáutico (NGA), compuesto por Mexicana de Aviación, Mexicana Click y Mexicana Link, que representan la mayor participación del mercado en el país, con poco menos de dos quintas partes de la oferta de transportación (nacional e internacional), distribuidas de la forma siguiente: Mexicana de Aviación concentra 22.4%, Click 12.7% y Link 2.7% (*El Economista*, 11 de enero de 2011).

El restante 5% de las acciones, también se dice que es un 2.8%, de NGA, se mantiene en manos de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA), a cambio de la aprobación de un ajuste contractual a favor de una supuesta viabilidad financiera y operativa de la aerolínea, que como ya se mencionó se estimó en 49 millones de dólares en ahorros durante cuatro años. Asimismo, esa organización sindical continuará insistiendo al gobierno federal que asuma su responsabilidad en la creación de condiciones para apuntalar a Mexicana o apoyar la reestructuración de su deuda en materia impositiva y de combustible (*El Universal*, 22 agosto 2010).

Conclusión

La quiebra de Mexicana es el resultado de la flexibilidad salvaje sustentada en la irresponsabilidad estatal y empresarial en un sector de servicios que requiere de una cultura empresarial que privilegie a la seguridad aérea por encima de la creencia del enriquecimiento sin ética. ASPA y ASSA han mostrado una disposición positiva para contribuir en el salvamento de CMA y lo han hecho con pleno respeto de las decisiones de sus agremiados, aunque éstas han sido dolorosas como la aceptación de disminución de salarios y pérdidas de empleo y prestaciones. En cambio, Azcárraga optó por cumplir su promesa de cierre de la empresa si no obtenía a cambio la dominación plena de los pilotos y sobrecargos; mientras el gobierno federal, por medio de su patética SCT, se mantuvo a la expectativa y esperó hasta que el problema sólo pudo resolverse mediante la quiebra y el impulso al concurso mercantil. Carezco de datos estadísticos que se esconden por todos los actores inmiscuidos en el conflicto, pero la información proporcionada hasta el momento me permite sentar la hipótesis de que Azcárraga no sufrió pérdidas económicas directas a su bolsillo, lo que no pudo obtener es un enriquecimiento rápido y alto como tal vez soñó alguna vez, como cuando le regalaron a Mexicana, y su práctica empresarial es contraria a los discursos de la RSE, que en un país como el nuestro en donde se carece de honestidad y transparencia empresarial, salvo algunas excepciones, debería ser tomado en cuenta. Por su parte, el gobierno federal panista simuló una posición de imparcialidad hacia los actores en conflicto, como un mensaje de congruencia hacia el rechazo del intervencionismo estatal; sin embargo, esa posición ha costado caro a la aviación civil, pues una cuestión es vigilar ese principio, como no rescatar a esa empresa con dinero público, y otra es carecer de una política aeronáutica acorde a un proyecto nacional en tiempos globalizadores, como sí la tienen los vecinos del norte, que con una rapidez enorme degradaron a la aviación mexicana a nivel 2, situándola en la coyuntura entre las peores a nivel internacional. Ante empresarios rapaces y un gobierno federal obcecado en refrendar su actitud contraria a la intervención estatal en la economía, pero no su intromisión descarada en la vida sindical, son los trabajadores que con impotencia ven que su trabajo se degrada, y aunque como en el caso de los pilotos y sobrecargos participan en el salvamento de sus empresas poco se les reconoce su contribución; al contrario, se insiste en que ellos son caros y deben continuar con la renuncia de sus derechos laborales. Al final son los pilotos y sobrecargos quienes mantienen vivas a las empresas, y ellos permanecen en sus empleos, pese a las crisis de los corporativos a los que pertenecen; mientras que los empresarios en tales circunstancias saben abandonar el barco para que sea el Estado el que coyunturalmente restaure lo que ellos destruyeron.

Bibliografía

- Ariño Ortiz, Gaspar (2003). "¿Función social de las empresas?" en *Expansión*, 22 de enero, México. Consulta electrónica 10 de enero de 2011 en <<http://www.aeca.es/comisiones/rsc/funcionsocialdelaempresa.htm#ar>>.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Bruselas COM, 366. Consulta electrónica 21 enero 2011, 10:20 en <<http://www.jussemp.org/Inicio/Recursos/Actividad%20Corporativa/Recursos/Libro%20verde.pdf>>.
- De la Cuesta, M. y Valor, C. (2003) "Responsabilidad Social de la Empresa. Concepto, mediciones y desarrollo en España" *Boletín Económico de ICE*, 2755 (enero). 7-9.
- Grisanti, Luis Xavier (2006). *Empresa y valor social*. Consulta electrónica: 21 enero 2011, 15:35 en <<http://www.analitica.com/va/economia/opinion/3877384.asp>>.
- Leyva, Marco A.; Mecalco, M.; Mendoza, R. (1998). "Mexicana y Aeroméxico" en De la Garza, Enrique (coord.) *La privatización en México: consecuencias sociales y laborales*, Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, México.
- Leyva Piña, Marco Antonio (2000). "Transportes Aéreos Ejecutivos, S.A. (TAESA): expresión de un sistema político indeseable", *El Cotidiano* [en línea] 2000, 16 (mayo-junio): [fecha de consulta: 23 de enero de 2011] Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/Inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32510106>>, ISSN 0186-1840.
- Marín Rives, Longinos y Rubio Bañón, Alicia (2008). "¿Moda o factor competitivo? Un estudio empírico de responsabilidad social" en *ICE Tribuna de Economía*, mayo junio, no. 842, Madrid.
- Martínez, Rodrigo (2010). "Mexicana de Aviación. Lejos de quiebra, EEUU degrada aerolíneas mexicanas" en *International Business*. Consulta electrónica, 21 enero, 12:23, en <<http://mx.ibtimes.com/articles/3750/20100731/mexicana-aviacion-quiebra-degradacion-categoria-mexico-eeuu.htm>>.
- OIT (2007). "Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe", OIT/Oficina regional para América Latina y el Caribe. Disponible en versión electrónica: <<http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama07.pdf>>.
- Rodríguez Aguilera Mauricio (2010), *Recuento de daños*, Revista *Bitácora*, Órgano interno de ASPA, Nueva Época, septiembre/ octubre de 2010.
- Ruiz Manuel (1996). *Mexicana: 75 años de historia*, Medios publicitarios, México.

Revistas de la UAM-Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria

Robinson Salazar P.*
Ivonne Yenissey Rojas**

Son varios los países del mosaico latinoamericano que han incorporado la securitización en la seguridad pública, e incluso en conflictos internos como el escenificado en Colombia, que goza de todas las características de guerra convencional; el discurso gubernamental niega la guerra y la reduce a un conflicto interno entre terroristas y el Estado, pero a este último se le agrega además la sociedad. El asunto del terrorismo tiende un velo que aún no han podido dilucidar los especialistas y los promotores de la violencia securitizada, porque no hay una definición ni tipologización sobre el terrorista, sólo la imputación es suficiente para detener a cualquier persona porque tiene perfil, pesa sobre él la sospecha o simplemente la fiscalía decide que es terrorista y hay que abrirle proceso judicial cuando es detenido el presunto delincuente.

La securitización es un concepto novedoso que ha incursionado en el área económica para dar certidumbre a las transferencias o bonos de inversión a corto, mediano o largo plazo, de ahí que es recurrente escuchar o leer sobre una inversión securitizable, o instrumentos de inversión que son securitizados para brindar mayor confianza en el inversionista.

En el ámbito militar, a partir de la década de los ochenta, con la instrumentación de la denominada Guerra de Baja Intensidad, las tareas preventi-

vas de los organismos y cuerpos policiales fueron confiscadas, por decreto o estado de excepción, y puestas bajo vigilancia y control de los cuerpos armados castrenses: la seguridad pública pasó a incorporarse a la franja del dominio militar. De ahí la existencia de un apartado Guerra Preventiva de la conocida Doctrina de Seguridad Nacional, donde la actuación militar, además de combatir el crimen, disuade e impone el terror y la angustia en las colectividades humanas mediante acciones ideológicas de presión, miedo discursivo, operativos sorpresas o súbitos allanamientos domiciliarios sin orden de cateo, propaganda mediática, promoción de actos de delación y ejercicio militar.

Otros autores la describen como la versión extrema de carácter político

aplicada en asuntos considerados amenazas y que vulneran la integridad e intereses de los actores implicados. La securitización, en un cuadro como el descrito, activa dispositivos de control para identificar riesgos, seleccionar medidas de emergencias, objetivar al enemigo y aplicar medidas justificadas por encima del tratamiento político, permitiendo así al Estado recurrir a medios extraordinarios, en un marco de legitimidad, y garantizar la defensa de los ciudadanos, el blindaje de las instituciones o evitar la guerra o el impacto desfavorable que la amenaza trae consigo (Weaver, Ole, 1995).

En ambos casos la securitización está vinculada con la seguridad, certidumbre y defensa de un objeto o bien que tiene un valor asignado dentro de la sociedad y el valor justifica la

* Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Director de <www.insumisos.com>. <Salazar:robinson@gmail.com>.

** Abogada, investigadora de la Universidad Autónoma de Sinaloa. <yenissey618@hotmail.com>.

medida y los actos que puedan aplicarse, o en defensa de ese bien económico, político o social. Sin embargo el sesgo de la defensa al involucrar la palabra amenaza, enemigo o destrucción, obliga al lector a involucrarse velozmente en el ámbito de la guerra, porque la decodificación del lenguaje de guerra en los argumentos de la securitización, nos lleva a ligar la seguridad con la vida o perdurabilidad de la misma.

Ahora bien, securitización en el campo de la seguridad pública es la apertura de un canal vinculante que une la seguridad ciudadana con la guerra, dado que el tema de la atención política del Estado para brindar seguridad a los ciudadanos contra todo acto intimidatorio o capaz de poner en riesgo su integridad física o moral, está bajo jurisdicción policial, cuerpo de seguridad que tiene el carácter preventivo y a su vez brinda custodia, sin atentar contra la vida del agente o actor que comete el delito o agravante contra los demás miembros de una colectividad que vive bajo normas y leyes previamente establecidas.

Indudablemente que la incorporación de la securitización en las tareas preventivas de la policía, desnaturaliza el cuerpo de normas que justifica y legitima los actos policiales, pero aún más, orilla a la sociedad a un estado de guerra, dado que el componente de eliminación del factor de riesgo o amenaza pasa por la muerte o privación de la vida del agente o actor ofensor.

Perfil

En los últimos 20 años, en varios países del área latinoamericana el lenguaje y las acciones de la securitización son más comunes: en Chile desde los años setenta, posteriormente en Centroamérica en la década de los ochenta, Colombia de 1997 a la fecha, y últimamente en Perú y México. Los analistas de temas ligados al tráfico de estupefacientes, trata de blancas, flujos migratorios, apropiación de tierras, pornografía, crimen organizado y terrorismo han anexado la securitización como subtema de la agenda y parte importante de la nueva estrategia de defensa y seguridad que los gobernantes de los países mencionados han instrumentado en sus programas de gobierno, adoptando distintos nombres como *Plan Cuadrante*, *Seguridad Democrática*, *Plan AntiMaras* entre otros, pero todos ellos con la incorporación de los militares o cuerpos castrenses en la lucha contra la inseguridad pública, y deja en la población la sensación de vivir en un estado de guerra, y a su vez provoca la metamorfosis en los militares dado que policializan las actividades propias del ejército.

Esta policialización del ejército no es una desnaturalización en los cuerpos castrenses, sino un desdoblamiento de sus actividades que explora de qué manera puede diseminar los asuntos de guerra en el imaginario o subjetividad colectiva de los ciudadanos, para obtener apoyo y legitimar las acciones castrenses en los espacios públicos, y también dotar de mayores facultades a los militares para que amplíen su presencia en la sociedad e incluso con tareas prolijas en otros casos atendidas por la policía preventiva y que hoy son entregadas a los cuerpos armados del ejército nacional.

Ese perfil implica incorporar en la agenda de gobierno temas de narcotráfico, crimen organizado y terrorismo como eje del mal, coordinada peligrosa capaz de alterar el cuadro de cosas en la sociedad y el gobierno hasta alojar en la subjetividad colectiva la percepción del miedo, terror y angustia, premisas necesarias para respaldar y/o avalar la instrumentación de la securitización o, en otros casos, que la ciudadanía opte por renunciar a sus derechos políticos y sociales a cambio de obtener seguridad y defensa de la vida por parte del ejército y el Estado.

El uso del lenguaje con la figura discursiva sobre la existencia de un enemigo impredecible, invisible y súbito, posiciona en el subconsciente colectivo algo que desconocemos, que jamás lo vamos a controlar y que está siempre presente en nosotros, y que provoca un clima persecutorio permanente en muchas vidas. Ya no controla el agente o actor el espacio particular privado, necesita de la protección de un salvador, un guerrero o un Estado que tenga la habilidad y certeza para usar la fuerza, la autoridad y los recursos necesarios para eliminar al enemigo imaginario, a costa de perder o permitir la invasión en la vida privada (Salazar, R., 2006).

Ahora bien, no podemos desatender que los acontecimientos de septiembre del año 2001 fueron un factor importante para que los planes de seguridad de Estados Unidos y de muchos países del área latinoamericana proyectaran en sus agendas de seguridad nacional y al interior de cada república puntos relacionados con el narcotráfico, el terrorismo y los movimientos reclamatorios con perfil de insubordinación; aunque no podemos desdeñar que en muchas ciudades incorporaron también la profilaxis social contra indigentes, niños abandonados en las calles, incluso con conducta homofóbica atacaron y aún lo hacen contra aquellos que poseen una preferencia sexual distinta a la heterosexual, actos abominables pero legitimados por el entramado que arma la policía de vincularlos con el narcotráfico o delincuencia común al detenerlo.

Características

Vinculada la securitización con la seguridad en un espacio, sea éste territorial, aéreo, marítimo, virtual, público, privado, religioso, cultural, entre otros, la construcción de sus características transita por la definición de la “Seguridad”; sin embargo, la conceptualización en su proceso de edificación ha transitado por diversas etapas reflexivas y teóricas que desafían a los investigadores, pero alimenta el debate en torno a un eje tan importante en la vida pública de nuestros países.

En un inicio la seguridad era un ámbito exclusivo del Estado, con la concepción de Thomas Hobbes que desarrolló en el *Leviatán*; no obstante, Juan Bodino y Nicolás Maquiavelo habían derramado tinta sobre la seguridad, el primero al centrar su pensamiento en la “Soberanía” entendida como un poder absoluto y perpetuo. Por absoluto dedujo que el príncipe (Estado) tenía la potestad de dictar y derogar las leyes, aclarando que los príncipes están sujetos a las leyes comunes de todos los pueblos. El príncipe tiene el poder de dictar leyes civiles, nunca las divinas perpetuas, el poder es irrevocable y por tanto es por tiempo ilimitado.

Indudablemente la doctrina de Bodino no afirma que el soberano pueda constituirse en un ente irresponsable, desvinculado de un conjunto de reglas y normas y con talante arbitrario; él aseguró que el príncipe está sujeto al Derecho, no sólo al que él hace, sino también a la ley divina, al Derecho Natural, y a las leyes fundamentales del reino.

Por otra parte, Nicolás Maquiavelo reveló la figura de la “autoridad” en un momento de transformación, donde una sociedad nueva negaba un orden que no daba respuesta a las innovaciones y necesidades de la sociedad, de ahí que el “Renacimiento” tuvo en él un pensador nato para entender la modernidad.

El Príncipe denota la importancia del poder, pero no absoluto, sino en la defensa de las libertades, por ello se le piensa como un cuerpo articulador de las relaciones sociales y con la tarea primordial de colocar al hombre en el centro de la era moderna y de defenderlo a toda costa ante factores a su alrededor que amenacen la libertad.

Sucintamente en Hobbes, la Soberanía de Bodino y la Autoridad de Maquiavelo es condensada en el Estado, cuya explicación redactada lo deja ver como el dios mortal que lo contrapone al dios inmortal de la Iglesia, y preciso garante de la paz, el orden social y de la seguridad absoluta de todos los que conforman la sociedad.

Un Estado, en el pensamiento de Hobbes, nace a partir del pacto social que formalizan todos los individuos de la

sociedad, fundamentalmente por el miedo que todos poseen y perciben, dado que viven en permanente y natural estado de guerra entre los individuos y como producto de su naturaleza humana.

En la modernidad, hasta hoy, la Seguridad no remite directamente al Estado, sino que implica una compleja gama de relaciones y vínculos con otras esferas no gubernamentales, las cuales son la ciudadanía, sectores empresariales, económicos y de colaboración con otras naciones.

Seguridad y dominio plutocrático

La Seguridad como sistema tradicional y construido históricamente ha evolucionado como concepto, sin embargo en los últimos 40 años, a partir de la crisis de 1973, por el conflicto del petróleo y la postura de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP– para incrementar los precios del oro negro, un grupo de intelectuales norteamericanos, todos ellos devenidos de la ideología trotskista (corriente del marxismo que es parte de la IV Internacional) reflexionaron sobre la crisis como un asunto de “ingobernabilidad”, conceptualización innovada pero con una clara tendencia política dominante que diagnosticaba la crisis de los países del Tercer Mundo, en especial los latinoamericanos, como consecuencia de la sobrecarga de demandas que recaían sobre el Estado, y el ente político inexcusablemente no podía responder, más aún cuando la deuda externa presionaba las finanzas públicas y limitaba poco a poco el intervencionismo en áreas donde la ciudadanía exigía atención.

En respuesta a la crisis, un grupo de neoconservadores, frustrados de sus ideales radicales y con claro desprecio del liberalismo, decidieron de manera orquestada asaltar ideológicamente el poder; entre ellos se contaban Nathan Glazer, M. Lipset, Robert Nisbet, Zbigniew Brzezinski, Jeane Kirkpatrick, Robert Tucker, Edward Berger, Walter Laqueur, Ithiel de Sola Pool, Peter Kahn, Samuel Huntington, entre otras caras más, reedificados con agentes económicos de gran envergadura de la industria mediática, publicistas, editoriales, universidades y círculos de economistas de la Escuela de Milton Friedman, Arnold Haberman y David Stockman, armaron la estrategia neoliberal con su antecedente la Trilateral (Salazar, R., 2009; Boron, A., 1984).

Más tarde, el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki, los tres intelectuales diagnosticaron una situación cuasi caótica y explicaron que existían cuatro coordenadas que

alteraban el orden en las naciones y consubstancialmente productoras de “flujos disfuncionales” en los sistemas democráticos.

Un primer flujo lo denominaron “deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo”, refiriéndose al Estado y partidos políticos de largo periodo en el poder, como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudespreciadas del credo democrático que porta el neoliberalismo, entendida la libertad como despliegue de capacidades de consumo y desapego de la comunidad.

Las comunidades atrapan, construyen urdimbres sentimentales y tradiciones que dificultan ver el futuro, dado que en el núcleo comunitario la competencia está descartada como fin. En un escenario donde todos son iguales y entre todos construyen el horizonte del futuro, la dinámica social es lenta y los cambios sociales también, porque el consenso, los acuerdos, las decisiones colectivas, el disenso incómodo y/o la imposición de las mayorías del centralismo democrático no son funcionales para la sociedad que los neoconservadores querían implantar, de ahí que libertad de consumo, de movilidad, de pensar y de votar fue y siguió por muchos años verbalizándose hasta legitimarse dentro de las distintas comunidades que integran el mundo capitalista.

Aparece el hombre individual, competitivo, consumista, libre, pero criado y vigilado en una sociedad disciplinada que pauta y norma a los ciudadanos en la mente y sus cuerpos a través de controles insertos en el propio genoma de las relaciones sociales (Berardi, 2007) de ahí que su comportamiento es similar al automatismo, homogéneo, informatizado y con códigos lingüísticos y patrones de consumo que son factores de autocontrol o auto represión... La sociedad garantiza el máximo de libertad a sus componentes porque ella domina el sistema que lo rige.

Un segundo flujo lo registraron en la “sobrecarga” que tiene el Estado para gobernar, custodiar la seguridad, emitir leyes, administrar los fondos y empresas estratégicas, los recursos públicos e incluso los territorios y espacialidades marítimas, espacial y cultural.

Esta afirmación se construyó bajo sólidas argumentaciones que no dieron a conocer los especialistas del documento, pero los flujos de capital ya para finales de los años 70 y principios de los 80 contarían con las avenidas expeditas para vaciar las arcas de cualquier país, la inflación se convirtió en un instrumento político para desarmar gobiernos, provocar golpes de Estado y derrocar presidentes, así que el deterioro de la capacidad del Estado fue un asunto planeado, organizado y activado para validar las tesis de los

globalizadores; la capacidad gestora y autonomía del ente público era inexistente por las imposiciones de los organismos financieros internacionales que funcionaban como poder de facto que lo condicionaron, arrinconaron y le redujeron las capacidades para obtener recursos, sin poder reproducir funciones de gobierno ni dotar a la sociedad de seguridad. Ese Estado se convirtió en fuente de ingobernabilidad, incapaz de responder a las demandas sociales y puso, como dice Guillermo O’Donnell, a la democracia en la frontera del autoritarismo.

Todo apuntaba a una reestructuración del Estado que bien describe el modelo de Jones Thompson, “Un modelo para la nueva gerencia”, caracterizado con cinco Rs: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización. La primera R es básica, reestructurar significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye o aporta valor al servicio o producto suministrado al público, cliente o consumidor. Así, un problema de la reestructuración es la determinación de qué se elimina o qué se retiene en función de los objetivos e intereses políticos de los gobiernos (Zuleta, 2003; Svampa, 2005)... En la mayor parte de los países latinoamericanos la reestructuración estuvo sometida a los designios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El ente público estaba sobrecargado y era imperioso desregular asuntos de competencia del mercado, de ahí la lógica de inducir las privatizaciones y desincorporar los activos públicos estratégicos del Estado: aguas, mineras, petróleo, gas, litorales y reservas ecológicas. Hubo modificaciones constitucionales, apretura del mercado a través de los tratados y acuerdos de libre comercio, afiliaciones a organismos internacionales bajo la condición obligatoria de que sólo así podrían obtener los beneficios del mundo global.

Finalmente fue aplicada en los Estados la reestructuración que significó desincorporar entidades paraestatales no estratégicas, ni prioritarias para el desarrollo nacional, que eran todos los activos públicos, incluyendo los recursos estratégicos hoy en demanda por la fase industrializadora del capitalismo, pero que usufructúan los capitalistas que los compraron.

El tercer flujo lo señalaron en la fragmentación de los partidos políticos y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, de ahí que cada país debería iniciar una reforma en lo concerniente a leyes electorales, desincorporadas del Estado, pero asistidas por los medios de comunicación, con competencias electorales abreviadas; todo ello posibilitaba que en las oquedades de las nuevas reformas electorales

pudiesen entrar presiones políticas de sectores ligados al mercado o negocios, medios de comunicación e incluso gobiernos ajenos.

Finalmente convocaban a renunciar a posiciones de defensa localistas, abrían el compás a la globalización, política integracionista que desterritorializaba los problemas, las empresas, la violencia, el crimen organizado y las acciones provenientes de la economía y los grandes negocios de los bancos, comercio internacional y bolsa de valores. Había llegado la era de países sin fronteras, no existía enemigo que enfrentar, todo era absolutamente capitalista y entre países “hermanos”, la colaboración atiende las necesidades del país desfavorecido en las relaciones asimétricas a través de tasa cero para sus exportaciones o precios preferenciales.

Seguridad moderna con ingredientes de securitización

Entonces la seguridad tradicional moderna, que había transitado desde el siglo XV hasta los años setenta, entraba en una etapa de disgregación, y nace en cambio una noción ampliada de la seguridad, que no sólo reside en el Estado, sino que se amplía y disemina hasta involucrar al ciudadano en tareas de denuncia y delación: involucra al desarrollo político, esto es, con nuevas tecnologías, modernización, nuevas instituciones, participación de empresarios, medios de comunicación, universidades y organismos paraestatales, para custodiar los asuntos y temas derivados de los conflictos fronterizos desatados por los flujos migratorios, terrorismo de fuerzas políticas en desacuerdo con el nuevo orden y que proponen reglas distintas a las vigentes para que funcione la sociedad en su conjunto; asimismo frenar las ideas, representaciones y discursos que son “retrógrados” y que buscan a toda costa fortalecer al Estado (neopopulismo), dado que según ellos fue una etapa terrorífica que endeudó y desdeñó la libertad de todos los latinoamericanos.

Además de lo anterior, en un segundo plano están aspectos coadyuvantes de la seguridad, como son la delincuencia, el narcotráfico, la tendencia incremental de la desintegración social, atendida con nuevo ordenamiento territorial de las ciudades, así como la falta de empleo, que al no poder satisfacer el Estado, será canalizada a los empresarios que reclaman facilidades en el otorgamiento de los espacios y garantía en la inversión con exoneraciones y plazos laxos en la recuperación de los impuestos para la apertura de más empleos, aún con la prebenda de que puede ser bajo figura de “trabajo en negro”.

Por último, los recursos de enramados públicos de saneamientos, agua potable, educación, vivienda y sistemas de seguridad que el Estado debe desregular para que sean atendidos con “eficiencia” por la iniciativa privada e inversionistas foráneos, porque el ente público debe dedicarse a administrar, a cuidar de la seguridad, y todo aquello que pudiera ser generador de riquezas pasará a manos del mercado, principalmente a empresas trasnacionales previamente constituidas para atrapar el botín de privatizaciones que se desataría en América Latina.

Como podemos observar, la hoy llamada sociedad post-moderna por algunos teóricos, al igual que posindustrial, global o la otra modernidad, vive una etapa de vulnerabilidad absoluta, dado que no existe un ente regulador que garantice la seguridad; hay tantos factores intervinientes, pero ninguno asume la responsabilidad de los actos y acciones que están desestructurándose en la sociedad contemporánea. Los grandes problemas que golpean a las colectividades humanas no son nuevos, sino que adquieren nuevas formas de actuación porque el tablero de la seguridad brinda muchos intersticios por donde caben el delito, el despojo y la muerte.

Uno de estos intersticios consiste en la articulación, que no significa ni evoca a la interlocución permanente ni actuaciones conjuntas, pues los asuntos que atienden cada uno demandan tiempo que impide la concertación. Expliquemos en unas líneas este asunto de la articulación que es propio de la seguridad.

La articulación literalmente es un campo de enlace de dos o más fuerzas, corporaciones, entes o sujetos para crear un desplazamiento o movimiento, cuyas características las denota el asunto que atenderá el eje orientador de la articulación, sea de carácter ideológico, político, económico, cultural o delictivo.

En el ámbito de la seguridad, las articulaciones dependen de transformaciones históricas y debe entenderse como una “práctica que establece relaciones entre elementos de tal manera que la identidad de los mismos es modificada como resultado de las prácticas articulatorias. La articulación dentro de un discurso hegemónico (seguridad) tiene lugar en el conflictivo terreno del poder y la contingencia, e incluirá siempre momentos de fuerza y represión” (M. Giacaglia, 2002)

Estas voluntades asociadas requieren de un espacio dialógico para interactuar e intercambiar argumentos, cuyo eje es dar respuesta firme al quiebre de la idea de seguridad como está construida desde 1973. Asimismo articula ideales, posturas políticas, intereses compartidos

y formas que garanticen el poder por largo tiempo. Es una articulación compleja por la pluralidad de ideas, sujetos e intereses, pero devela una nueva lógica de seguridad provista de dispositivos para atender las contingencias.

Existen en ella factores propios del mercado, pero también hay de países amigos que mediante la colaboración política transfieren datos, rastreos, tecnologías, trayectorias y equipo incluso humano, para detener los factores de riesgo o generadores de inseguridad. Lo anterior traduce que la seguridad no es absolutamente materia de un país, los ejemplos son evidentes para reseñarlos, pero a diario leemos temas en que dos o más países están involucrados en asuntos de seguridad de un país o sistema determinado.

Entonces la seguridad tiene varias dimensiones, una de ellas es lo concerniente a los Derechos Humanos, el otro segmento es la delincuencia que atiende la seguridad pública, desempeño importante para el ejercicio de los derechos ciudadanos, cuya responsabilidad está en el Estado, único titular del uso de la coerción y de la violencia en algunos países.

El cuarto flujo es de la seguridad y la justicia social, que vela por reducir la brecha de la desigualdad para no dejar un acceso libre al crimen organizado y lucre con las necesidades de la población. Y por último, los partidos políticos y fuerzas ciudadanas coadyuvantes por democratizar los espacios que corresponden a la ciudadanía (Escobar, 2005).

Estas nuevas dimensiones son defectuosas en su desempeño, la realidad nos arroja cifras que desarticulan el discurso; en materia de derechos humanos las asignaturas pendientes en derechos sexuales, de la mujer, los niños, los discapacitados, los jubilados, los de la tercera edad, entre otros, están vigentes. El hecho de compartir el monopolio de la violencia con cuerpos policiales privados, la existencia de paramilitarismo y narcotraficantes, pone en duda el ejercicio absoluto de la violencia por parte del Estado. Es la renuncia al control absoluto y el fin del Leviatán, estamos ante el nacimiento de un Estado atado a los grandes consorcios capitalistas y empresarios poco pulcros.

Uso y manejo de la securitización

La operatividad es la mecánica de desenvolvimiento que el sistema de seguridad tiene para impedir que factores externos al sistema vulneren la estabilidad interna de un país, asimismo para detectar e impedir la violencia, el delito y la muerte.

Todo sistema de seguridad tiene un *modus operandi* que lo instituye el eje gobernante, en algunos países es el Estado

y en otros un sistema internacional que opera con andamiaje de tecnología, ejércitos, base de datos, incorporación de vuelos de espionaje y hasta de infiltrados o policía secreta para dotar de estabilidad al territorio donde está anclado.

La seguridad con sesgos de securitización incorpora algunos elementos que son parte del arsenal de guerra, y en el pasado inmediato, la década de los años 70 del siglo XX, fue parte vital en la estabilidad de gran parte de los países que estaban en guerra, como es el caso de Nicaragua, El Salvador y Guatemala; no descartemos las dictaduras en el cono sur y el presente vivo de Colombia en la era de Álvaro Uribe y la doctrina de Seguridad Democrática.

El primer principio de la operatividad es la inteligencia como arma letal para involucrarse o penetrar en las organizaciones criminales, movimientos populares, gremios sindicales, organizaciones estudiantiles o crimen organizado, para conocer el entramado de su estructura interna y descubrir los puntos débiles de la organización, esto es, los cuadros políticos o líderes, los desplazamientos, las trayectorias, territorios que visitan, casas de seguridad, nexos con otras organizaciones, arsenal de equipamiento de la organización, métodos de lucha, capacidad logística, estrategias comunicacionales, rutas de trabajo y lugares donde reside la familia de los principales agentes de la organización.

Otra fase es la de psicología del terror, cuyo fin es sembrar el miedo como estrategia que construye contextos de riesgos insertados en la conciencia y la vida cotidiana de los grupos sociales; busca ante todo alterar los estados de ánimo en los ciudadanos con la firme intención de crear un desarreglo en los ejes que dan estabilidad a la vida en todos los sentidos, puesto que el miedo y la angustia desatan una sensación de vivir en peligro, y orilla a los ciudadanos a tener una vida permanente en estados de angustia y depresiones continuas.

El miedo es un factor político efectivo al ser utilizado como herramienta política de control social por regímenes autoritarios, para amedrentar las voluntades colectivas predisuestas a la protesta; asimismo sirve para neutralizar al adversario, confinar a los habitantes de un territorio al ambiente de la vida privada y desalojar los foros públicos de voces opositoras; de ahí que este recurso amedrentador es importante, porque lo sitúan en un discurso espeluznante y apocalíptico, invisible y súbito, lo describen como algo que desconocemos pero debemos confiar en la seguridad que nos ofrecen para detenerlo, porque solos jamás lo vamos a detener. Es un enemigo violento y siempre estará presente en nuestras vidas, estimulando un clima persecutorio permanente en nuestras formas de pensar. Imposible será

sentirnos seguros en el espacio privado, de manera expedita requeriremos de la seguridad de un ente, sistema o Estado que haciendo uso de las armas, la fuerza, la autoridad y los recursos necesarios para eliminar al enemigo imaginario, los ciudadanos estarían dispuestos a ceder o permitir la invasión en sus vidas privadas.

Con el miedo los gobiernos de derecha y neoliberales tienen la intención de redireccionar la mirada y las vidas de los seres humanos, principalmente los desposeídos, hacia un solo sentido, donde el camino sea irreversible y no haya la oportunidad de ser re-pensado, porque ya está trazado y no hay alternativa paralela.

Inculcan en las subjetividades la inexistencia del futuro, porque el mañana está ligado a la duración de la vida y no trasciende después de la muerte en el individuo, de ahí que el presente se perpetúa en la agonía, se prolonga en las necesidades y se contrae al pensarlo. Es una estrategia para que el presente sea encapsulado y el futuro resulte corto e insignificante (Salazar, R. 2010).

La herramienta del miedo es un componente del biopoder, donde el control desde el Estado es tal que debilita la psique humana y la encierra en un cuerpo sin ánimo ni disposición de libertad; la angustia aparece como síntoma del auto-encierro e imposibilita a las personas otear el escenario primario que día tras día se presenta para obtener sus satisfactores cotidianos.

Auto-encierro es una condición de enfermedad psíquica que es atendida por una serie de drogas surgidas en las últimas décadas, con gran éxito publicitario, mercadotécnico, terapéutico y subjetivamente en todo el mundo, Constituyen buenos ejemplos Prozac, Rivotril, Citropran y Ritalina: es la nueva farmacología (Sibila, Paula, 2009) que es parte del biopoder que busca controlar a los hombres desde la mente.

El lado oscuro del miedo reside en la perorata que dibuja un enemigo impredecible, invisibilizado y repentino posicionado en el subconsciente colectivo como algo que desconocemos, que jamás lo vamos a controlar y que está siempre vigilante de nuestros pasos, provocando un estado de *esquizofrenia aguda* en todos nosotros. En esta etapa será difícil controlar el espacio íntimo, privado e incluso el del entorno inmediato; requerimos, para vivir funcionalmente en sociedad, de la protección de un salvador, un guerrero o un Estado autoritario que haga uso de la fuerza envuelto en un discurso que seduzca al ciudadano para introducirse en su vida y haga uso de todas las herramientas de control psico-social.

Entonces, si el sistema de seguridad es admitido en los ámbitos de la privacidad, y el miedo persiste en la persona

y ella tiene como refugio el espacio privado, ahí se esconde, rumia, duerme con esa pesadilla que lo encierra en sí mismo; pero si colapsa el espacio privado y la frontera porosa entre lo público y privado es diluida, el terror hace presa de la persona, queda expuesta ante los ojos escrutadores de la autoridad pública, es controlada en todos los desplazamientos y llega a un estado de ostracismo enfermizo hasta la autodestrucción (Salazar, R., 2010).

Así es el *modus operandi* de la seguridad con sesgo de securitización o militar, dado que en ella está presente la pretensión de encerrar, paralizar todo acto colectivo transgresor de las reglas del juego y del mismo juego, con la intencionalidad de confinarlo a los espacios privados alimentadores de conductas individuales, disociadoras y con cuadro de esquizofrenia, en la medida que el excesivo encierro impone una conducta de temor de todos los semejantes, desconfianza absoluta, se ve al otro como potencial agresor, se vive con la incertidumbre pegada en la planta de los pies y alejada de toda posibilidad de convivir en grupos o comunidades de intereses.

La *esquizofrenia aguda* es un estado depresivo que empuja a los ciudadanos que la padecen a contratar un seguro vigilante, empresas de seguridad privada, para que le ayuden a custodiar el fantasma del miedo; de ahí que una sociedad miedosa es síntoma de una gran comunidad de intereses enferma que poco a poco dejó entrar en su interior el virus del miedo y no sabe cómo desalojarlo de su mente y de su vida cotidiana.

Finalmente, el uso excesivo de discursos y recursos cargados de miedo, desconfianza, sospecha y pánico trae consigo estados depresivos que van orillando al ciudadano a sembrar en su subconsciente disturbios mentales y/o psicológicos que incrementen los suicidios, homicidios, violaciones, secuestros y ultrajes; también, el confinamiento prolongado atrofia el revestimiento cognitivo, postrándolo en un cuadro de indefensión absoluta e incapacitado para enfrentar contextos complejos y eventuales, disminuyen las habilidades para desvanecer dificultades que son parte de la vida cotidiana.

El miedo, temor y terror va acompañado de tecnología de punta para construir bases de datos y bancos de información biométrica que son las nuevas identificaciones que controlan los accesos a espacios vigilados en los primeros veinte años de la sociedad del siglo XXI.

Los primeros pasos que han dado los ejercitadores de la securitización es la instrumentación de bases de datos regionales entre gobiernos y cuerpos policiales, con el objeto de ir agregando componentes tecnológicos y

electrónicos a la persecución del delito y los enemigos del sistema impuesto, de ahí que las reuniones que antecedieron al Plan Mérida transitaron por un largo camino de 10 años con reuniones entre gobiernos centroamericanos y México para acordar agendas previas, sincronizar trabajos, incorporar instancias gubernamentales y policiales, transferir tecnologías, compartir gastos, capacitar policías, ordenar las prioridades con trabajos de empresas transnacionales en temas de privatizaciones, represas, interconexión eléctrica, uso de software común para almacenar y compartir datos y aceptar dócilmente que la Escuela de Interpol que funciona en El Salvador era parte del plan regional; culminó finalmente en tres temas vitales para la securitización de la seguridad pública de cada país involucrado: Migración, Terrorismo y Crimen Organizado, temas de agenda nacional inculcados en policía interna.

Los planes que se llevan a cabo denominados Plan Mano Dura, Plan Vigilante, Plan Antimaras, Plan Antiterroristas, etc., todos están ligados a la iniciativa Mérida, las fronteras entre la seguridad nacional y la interna son porosas y las agudas se trasminan.

Agregamos a todo lo ya escrito la incorporación de la empresa privada en acciones de seguridad pública donde la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con más agentes de seguridad privada que elementos que son parte de las corporaciones policiales del Estado; los datos que obtuvimos son apenas una muestra significativa en una región que vive la securitización en el ejercicio de la seguridad pública, Centroamérica; con la observación de que las agencias privadas cuentan con un gran número de militares retirados y policías que han sido dados de baja en el Estado por antecedentes delictivos.

Cuadro de empresas de seguridad privada con agentes militares en servicio

Nicaragua: 56 empresas privadas; 9,017 agentes contra 8,000 agentes estatales.
 El Salvador: 143 empresas privadas; 20,000 agentes contra 19,000 estatales.
 Honduras: 91 empresas privadas; 60,000 agentes contra 10,000 estatales.
 Costa Rica: No hay registro de empresas privadas; 20,000 agentes privados contra 18,000 estatales.
 Panamá: No hay registro de empresas privadas; 10,000 agentes privados contra 10,000 estatales.
 Guatemala: No hay registro de empresas privadas; 15,000 agentes privados contra 19,300 estatales.

Fuente. Estadísticas RILDEPAZ. <www.insumisos.com> 2009 (Medina, 2010).

A partir del año 2010 los países latinoamericanos acordaron, conjuntamente con organizaciones internacionales ligadas a gobiernos y empresarios que dominan las esferas de la globalización, que todos los datos de identificación personal serán parte de un banco internacional de seguridad, de ahí que están empeñados en introducir cambios electrónicos y con chips informativos, algunos en cédulas de identidad, pasaportes, registros de propiedad, domicilios y documentos emitidos para ejercer alguna profesión, con el propósito de reedificar información, cotejar datos, tener lectores comunes e interpretaciones en lo que compete a leyes, delitos y condenas; en síntesis, es la homogenización de la percepción del delito por parte de las autoridades, la imposición de penas y “linkear” la base de un país con otro en asunto de segundos para detener a los enemigos del sistema y de todo aquel que atente contra la estabilidad institucionalizada.

Todo el arsenal de biometría de la mano, los ojos, antecedentes laborales, trayectorias domiciliarias, redes de amistades, gustos, consumos y preferencias, rutas de traslado y asociaciones comunitarias con pertenencia del ciudadano, serán datos y datos que engrosarán los perfiles de cada quien; indudablemente que todo esto requiere de una capacidad inmensa en los servidores y manejos puntuales para obtener el perfil o información deseada. Sin embargo, el exceso de información conlleva a exageraciones y equivocaciones que seguramente serán parte de las arbitrariedades de la securitización y que serán solventadas con mentiras, imputaciones y argumentos que arropan la ineficiencia y vanaglorien las acciones militares o victorias inventadas.

Securitización y terrorismo

La política de Seguridad Democrática (SD) que instrumentó el ex presidente Álvaro Uribe en Colombia, aún está vigente en el gobierno de Juan Manuel Santos, y su parte manifiesta es la defensa del Estado Comunitario, cuya esencia oculta es la de un Estado fuerte, militarizado, que busca el control absoluto del territorio, con patrullajes, operativos, limpieza social o persecución del delito, así como la instalación de bases militares con apoyo de gobiernos que suministran el arsenal logístico-militar para incorporar los adelantos satelitales que monitoreen el país.

El tema de lo comunitario es un volatizador de fronteras entre lo público y lo privado, porque el fin es involucrar a las ciudadanías en tareas propias de la política estatal de seguridad pública y nacional.

Discursivamente la SD protege los derechos de los ciudadanos y los valores e instituciones democráticas, fomenta la solidaridad y la cooperación civil en la defensa de la democracia, coadyuvando, denunciando, señalando a los narco-terroristas que amenazan al país, unidos al secuestro, la extorsión y el homicidio. Hace énfasis en la cooperación entre las instituciones civiles-militares con las comunidades en asuntos relacionados con la seguridad.

Hay una transferencia de competencia y asociación impune de las distintas comunidades con el asunto del delito, narcoterrorismo y secuestros. Es impune porque sólo se asocia para que vigile, denuncie e inculpe al supuesto delincuente, sin mediar una investigación ni acto punitivo del inculpado, la palabra del denunciante basta para que la fiscalía libere acción represiva o detención del ciudadano vulnerado.

Es otra frontera que se borra y agrega a la ya difuminada entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública; ahora lo público estatal y lo privado se funden en un zaguán que da libertad a la imprudencia, arbitrariedad y aumento de la criminalidad en países como Colombia; de ahí el caso de las fosas comunes descubiertas en la Macarena con más de 2,000 muertes sin mediar juicio alguno, sólo la delación condenó a muchos a morir y son más de 300 mil los que han sufrido villanía.

En Honduras sucede algo similar; con el Consejo de Seguridad Interna y la Estrategia de Reducción de la Pobreza; este último es un documento con sesgo estratégico, dado que trata de poner a la vista del gobierno la sociedad en dos colores: blanco y negro, los buenos y los malos. El apoyo obtenido de un sector de empresarios/ejército/partidos unidos en el golpismo, busca garantizar la sobrevivencia del bipartidismo, continuar las dinámicas de explotación económica y exclusión política, y refrescar al modelo de democracia nacional (Bähr Sergio, 2010).

En Panamá, el Plan Nacional de Seguridad que impulsa el gobierno de Ricardo Martinelli también trae la misma retórica: lucha contra el narcotráfico, el crimen violento, la corrupción y el pandillerismo, donde crimen violento y pandillerismo es el aderezo del área centroamericana y el istmo. Precisamente esos dos ingredientes son la base para impulsar el programa Barrio Seguro, cuya direccionalidad es: remover cercas y recuperar espacios públicos, incrementar a más del doble el número de policías en las calles, y alumbrar todos los rincones donde se registran crímenes. No es nada preventivo, su intencionalidad es confrontativa y exterminar a los delincuentes.

¿Qué es un Barrio Seguro? Que los jefes de hogar cuenten con empleo, los niños asistan a escuelas o colegios, y en las calles no transiten vagos. Los barrios populares o marginales donde el desempleo es notorio y las escuelas

están distantes y con cupo limitado, el número de policías será mayor para combatir a todos los vagos y delincuentes, que puede ser la mayoría que no está empleada, según el criterio de Barrio Seguro.

La rehabilitación de los militares, pues fue extinguido el ejército con la invasión norteamericana el 20 de diciembre de 1989, se pretende hacer con la instalación de once estaciones de aeronaves para interceptar la droga que proviene de Colombia y utiliza el tránsito de Panamá, y con el Plan Nacional de Seguridad que tiene contemplado la lucha contra el narcotráfico y habilitar un sector castrense para la interceptación de la droga, vincula a militares con la policía y así militariza la seguridad pública.

Otro frente importante que habilita Panamá es “Escudo Ciudadano” (Gandasegui, 2010), que incluye retenes alrededor de la ciudad de Panamá, Colón y provincia de Chiriquí, un amurallamiento policial que busca reordenar el territorio, segmentar los espacios seguros, transitables e inseguros, bajo un Centro de Análisis de Información, con el fin de centralizar y analizar la información procedente de los estamentos de seguridad que serán utilizados estratégicamente para la planificación operativa.

Conclusión

Son varios los países del mosaico latinoamericano que han incorporado la securitización en la seguridad pública e incluso en conflictos internos como el escenificado en Colombia, que goza de todas las características de guerra convencional; el discurso gubernamental niega la guerra y la reduce a un conflicto interno entre terroristas y el Estado, pero a este último se le agrega además la sociedad.

El asunto del terrorismo tiende un velo que aún no han podido dilucidar los especialistas y los promotores de la violencia securitizada, porque no hay una definición ni tipologización sobre el terrorista, sólo la imputación es suficiente para detener a cualquier persona porque tiene perfil, pesa sobre él la sospecha, o simplemente la fiscalía decide que es terrorista y hay que abrirle proceso judicial al ser detenido al presunto delincuente.

La anterior seguridad que nació en el siglo XVI y fenece en los años 70, da paso a la trilateral con su discurso fundamentalista, que fue engrosando lemas, temas y consignas hasta obnubilar las mentes e imponer el concepto de terrorista. Llegó la época del enemigo indispensable, real, imaginario, que trae a colación el comunismo, el narcotráfico y a los guerrilleros de años atrás. Surge el eje del mal que pretende atacar brutalmente a las sociedades, con armas

mortíferas, con golpes devastadores y con el ánimo de destruir moralmente una nación.

Así se fue construyendo el concepto de terrorista, los guerrilleros, las voces y prácticas excluidas que escogían la vía armada para cambiar un estado de cosas que ya no eran posible porque caían en el terreno de la persecución y cerraban el camino que se había abierto décadas atrás y que demostraba en la práctica que por la acción de fuerza era posible constituirse en una fuerza política dialogante, un actor nacional para reformar el sistema. La gobernabilidad y la nueva securitización de la seguridad canceló ese zaguán y a todo aquel que ose tomar las armas para cambiar las reglas del juego y el juego mismo en un sistema capitalista, será honrado con la tipología de terrorista.

Al terrorista necesariamente le agregan un plus de peligrosidad y es el narcotráfico, y aunque no tengan ligas es necesario inventarla, tejerla en el imaginario de los ciudadanos y afirmar permanentemente que todo terrorista persigue dinero y muerte porque el eje de terror y drogas es el principal mal de las naciones.

Visto así, el terrorista parece un acontecimiento aislado, fortuito e imprevisible, aunque brutal y devastador. Con él se crea un estado de aprehensión, miedo, pánico, pero siempre tiende a predominar la impresión de que se trata de algo excepcional. Parece un rayo que cae un día del cielo azul, algo inexplicable, injustificable, debido a la crueldad, a la insania (Ianni, Octavio, 2003).

Después del (auto) atentado de las Torres Gemelas en septiembre de 2001, el tema de la seguridad entró en una fase pantanosa, porque no se pudo hasta ahora distinguir el ámbito internacional con el nacional, todo aquel país que no se unió a la condena y apoyo de Estados Unidos para destruir un eje del mal inventado que puso al mundo en dos bandos, malos y buenos. El lado malo son los terroristas, más todos aquellos que los apoyan y todos los que pretenden mantenerse al margen de una guerra que no admite neutrales.

Ahora bien, el carácter difuso del enemigo, sumado a la imprevisibilidad de sus acciones y de la localización en que emergerán para descargar su carga letal, obliga a los gobiernos a permanecer alertas a la manifestación nacional de terrorismo, delimitando de ese modo la *frontera interna* de la guerra. Detrás de cada pacato connacional puede esconderse un terrorista, detrás de cada hombre y mujer está una eventual amenaza que obliga a desconfiar de todo ciudadano, nacionalizando la enemistad internacional del terror (Saint Pierre, H. 2003).

Entonces estamos ante una política de profilaxis social que busca incesantemente eliminar a todo opositor bajo

el estigma de terrorista, cuyos parámetros son asimétricos para que encaje a todos los imputados; también es aleatorio, para que sea útil una captura en momentos difíciles de un gobierno y con la noticia ganar adeptos o simpatías y/o revertir una tendencia de rechazo por la gestión de gobierno; es terrorífico porque nadie quiere ser tipificado como terrorista por las consecuencias que trae y lo evita enmudeciendo sus críticas, evitando las reuniones, cancela las opiniones y vive un ensimismamiento que libera a los gobiernos y represores de toda oposición y crítica. Es el silencio de la muerte.

No deja de ser indiscriminada la asimetría, todos son terroristas potencialmente en una sociedad reprimida, y quien se atreva a luchar contra el orden impuesto, está imputado por esa actividad que nadie conoce pero todos comentan, dado que los medios la diseñan con palabras de miedo.

El terrorismo es un fenómeno sembrado deliberadamente para poner espectacularidad en la vida criminal del Estado policial, con práctica de seguridad securitizada, que visibiliza las capturas para sembrar el terror y la angustia, y deja en zozobra a la sociedad porque todos pueden ser acusados de terroristas; institucionaliza el crimen, la violencia, la impunidad y el terror de Estado con la figura del terrorista, indefinida jurídicamente y carente de significado en las leyes, pero muy importante para desmantelar derechos en ciudadanías reprimidas y eliminar con lujo de violencia e instrumentos de guerra a grupos y comunidades que están en resistencia y desean cambiar su situación de explotación inmisericorde.

La lucha que desarrolla Colombia contra el terrorismo es un fantasma para evitar el diálogo con la oposición civil y grupos armados que han mantenido una lucha frontal contra el Estado desde hace más de 60 años; no ha existido una mesa seria donde las partes expongan sus demandas y abran un flujo comunicacional que desactive una guerra que lleva más de 300 mil muertos en los últimos 20 años, 4 millones de desplazados de sus territorios, ejércitos de sicarios que ofertan sus servicios al mejor postor; y cuerpos paramilitares que bajo la impunidad y colaboración del gobierno y los militares desarrollan tareas de arrasamiento y crímenes colectivos, como se ha evidenciado en las fosas comunes recién descubiertas.

Un país en guerra, que en una gesta “antiterrorista” gasta municiones para atacar un enemigo de magnitud proporcional a un ejército regular de 20 mil soldados, no es una política de seguridad interior, es una guerra que va más allá de lo convencional.

El operativo que realizó el ejército colombiano en el corregimiento de La Julia, en la Macarena, Meta, conocido como “Operación Sodoma”, contó con la participación de

60 naves de guerra, 30 de ellas Súper Tucano, y otro tanto de helicópteros artillados Black Hawk, con equipo antimisil, con un acompañamiento de 500 soldados; arrojaron 50 bombas, cohetes 70MM que carga el Tucano, bombas MK81, MK82, lanza cohetes SBAT.70/19 y Lau-68, y un bombardeo con guía de laser Griffin, GPS para localizar los puntos de bombardeo; 7 toneladas de explosivos se utilizaron y el saldo público es 7 muertos, 4 varones y 3 mujeres, y el líder del grupo armado sin un tiro encima, murió por asfixia por los gases lanzados y sus padecimientos de diabetes coadyuvaron a su deceso.

Inadmisible que para capturar o liquidar a siete denominados "terroristas" el costo sea similar a una confrontación bélica, si tenemos en cuenta que cada bomba lanzada costó 22 mil dólares y no hicieron blanco con ellas, pero se salvaron milagrosamente, intactas y sin alteración alguna, 15 computadoras, 94 memorias y 14 discos duros. Esta es la historia contada por el equipo de badulaques que esconde la guerra bajo el mando de la Seguridad Democrática.

Estamos ante un escenario de liquidación total de la sociedad, se pretende diseñar un modelo sin crítica ni oposición, se le apuesta a la seguridad nacional y pública como instrumento del silencio, el exterminio es la amenaza, la muerte es el destino de todo aquel que asome su pensamiento censor; que enjuicie la injusticia, que revele las atrocidades y levante el brazo de la dignidad humana. Rompamos el silencio y abramos el sendero de la libertad, justicia y un Estado de Derecho, con apego a los derechos humanos es la tarea pendiente y la acción que espera a todos los que miramos un horizonte de sangre y depredación humana.

Muchos países de Latinoamérica contienen en su interior conflictos, algunos manejables, otros ameritan diálogo nacional, nuevos acuerdos, tal vez reformas profundas que conduzcan a una nueva Constituyente y los más críticos que tienen como adversarios a fuerzas insurgentes de larga data; la mesa de la reconciliación, el reconocimiento del otro y la voluntad para negociar debe ser prioridad en la agenda política. Ir de espaldas a la historia y pretender que el adversario es enemigo, terrorista y sólo los gobernantes tienen la razón, es un esquema autoritario que conduce al conflicto, la violencia y a la guerra, donde ganan los promotores de la beligerancia y las hostilidades bélicas y el gran perdedor es la sociedad civil, los pueblos y las comunidades indefensas.

Bibliografía

- Bähr, Sergio (2010), "Honduras empeora por la remilitarización de la policía y la politización del Ministerio Público". entrevista realizada por Mario Casasús al sociólogo S. Bähr en *Rebelión*, leído 29 de septiembre de 2010. <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=113883>>.
- Berardi Bifo, Franco (2007), *Generación post-alfa. Patologías e imaginarios en el semicapitalismo*. Tinta Limón, Argentina.
- Bodei, Remo (1997), *Geometría de las pasiones. Miedo, esperanza, felicidad, filosofía y uso político*. FCE, México.
- Boron, Atilio (1984), "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora" en *Estados Unidos, una visión latinoamericana*, Luis Maira, FCE. Colección Lecturas núm. 53, pp. 99/122, México.
- Giacaglia, Mirta (2002), "Hegemonía. Concepto clave para pensar la política" en Revista *Tópicos*, núm. 010, Asociación Revista de Filosofía de Santa Fe, Argentina, p. 151-159.ç
- Escobar, Santiago (Comp.) (2005), "Seguridad ciudadana: concepciones y políticas". *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, pp. 8 y 9.
- Gandasegui, Marco Antonio (2010), *El Escudo Ciudadino propuesto por seguridad*, ALAI, América Latina en Movimiento. <<http://alainet.org/active/41270>>.
- Ianni, Octavio (2003), "Sociología del terrorismo" en *Escritos sobre terrorismo*, López Ernesto, com. Prometeo, Argentina.
- Medina, Ignacio (2010), *Centroamérica: Democracia, militarismo y conflictos sociales en el Siglo XXI*. Elaleph/Insumisos Latinoamericanos, Argentina.
- Saint Pierre, Héctor (2003), "¿Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir terrorismo" en *Escritos sobre terrorismo*, López Ernesto, com. Prometeo, Argentina.
- Salazar, Robinson (2010), *Los riesgos de las sociedades en transición postmiedo: Colombia ante el proceso electoral*, Argenpress, leído 2 de sep. 2010, <<http://www.argenpress.inf/2010/05/los-riesgos-de-las-sociedades-en.thm>>.
- Salazar, Robinson (2006), *Visibilizando al enemigo: EE.UU. vs. América Latina*.
- (2009), *La Nueva Derecha: una reflexión latinoamericana*, Elaleph/Insumisos.
- (2010), *Arquitectura política del miedo*, UBA/Gino Germani/Insumisos Latinoamericanos, Argentina.
- Sibila, Paula (2009), *El hombre postorgánico. Cuerpo, subjetividad y tecnologías digitales*. FCE, Argentina.
- Svampa, Maristella (2005), *La sociedad excluyente*, Taurus, Argentina.
- Weaver, Ole (1995), "Securitization and Dessecuritization" en Ronnie Lipschutz (Ed), *On security*. N.York. Columbia University Press.)
- Zuleta, Alejandro (2003), *Algunas precisiones sobre la nueva gerencia pública y su implementación en la administración*, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Noviembre. Formato electrónico.

El Cotidiano en línea

www.elcotidianoenlinea.com.mx

Antecedentes

Números

Autores

Temas

Colaboradores

Publicaciones

BIENVENIDOS
a nuestra revista

Regístrate con nosotros de forma **voluntaria** para conocerte mejor; los datos proporcionados son confidenciales y nos permitirán darte un mejor servicio.

Gracias

REGISTRO



comentarios en línea@

- directorio de la revista
- comentarios al editor
- preguntas frecuentes
- opinión de la página web

deseas publicar en esta revista? 

Participación ciudadana en la construcción del conocimiento. ¿Para qué?

Mónica Anzaldo*

El presente ensayo está motivado en una apreciación personal de que en México el ciudadano común no percibe el beneficio social de la ciencia, aunque su vida cotidiana esté plagada de sus productos. Bajo esta premisa, la sociedad mexicana no parece estar interesada en qué se investiga, cómo se investiga, con qué recursos, y si existe algún riesgo potencial en los productos científico-tecnológicos que se desarrollan. La pregunta que pretendo responder es ¿Cuáles son los modelos o concepciones teóricas acerca de la intervención del público en el desarrollo de la ciencia? La finalidad en el corto plazo es continuar investigando las experiencias internacionales en modelos de participación pública, y proponer enfoques apropiados al contexto nacional.

Somos testigos del despegue de varias revoluciones tecnocientíficas: las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TICs), la biotecnología, y el emergente desarrollo de las nanotecnologías. Estas revoluciones han transformado las relaciones sociales, y nos es difícil imaginar la manera en que incidirán en la estructura de las sociedades presentes y futuras. Las nanotecnologías le permitirán al ser humano rediseñar y construir –molécula por molécula– cualquier objeto del que se conozca su composición atómica; seremos capaces de construir nuestros cuerpos y cerebros (Kurzweil, 2005: 205).

Con la biotecnología y la ingeniería genética, estamos apenas comprendiendo el proceso de información que genera la vida, y pretendemos aprender

a reprogramar nuestra biología con la finalidad de llegar a la eliminación de enfermedades, elevar el potencial humano, y extender radicalmente el tiempo de nuestra vida (*ibid*).

La comunidad científica, los gobiernos y grandes compañías que promueven los avances y descubrimientos de estas revoluciones, aseguran beneficios de gran impacto en los ámbitos de la salud y el medio ambiente, lo que hace que las inversiones públicas en esos campos sean difícilmente cuestionables. Por ejemplo, a partir de las técnicas de ingeniería genética se espera desarrollar una vacuna que estimule el sistema inmune y ataque las células cancerosas; los defensores de los animales se sentirán muy satisfechos cuando en el supermercado encuentren trozos de carne y otras proteínas creadas a partir de la clonación de tejidos. Por su parte, las nanotecnologías ofrecen ser la gran solución para los problemas globales de generación de energías limpias y purificación de agua, así como de nuevos materiales

conductores que permitirán fabricar poderosas computadoras.

Al día de hoy, estas son sólo algunas de las promesas de las tecnociencias. No obstante, diversos acontecimientos han ido deteriorando la imagen pública de la ciencia, y aumentado los cuestionamientos acerca de su contribución para resolver los problemas de la sociedad que los financia. Ciertamente, las preocupaciones por los impactos de la ciencia y la tecnología (CyT) han existido en todo el desarrollo de la ciencia moderna; basta leer las siguientes líneas del novelista Samuel Butler, escritas en 1863:

Who will be man's successor? To which the answer is: we are ourselves creating our own successors. Man will become to the machine what the horse and the dog are to man; the conclusion being that machines are, or are becoming animate (Butler, 1863, citado en Kurzweil, 2005: 205).

* Pertenece al Doctorado en Desarrollo Científico para la Sociedad del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV).

Hace algunas décadas, algunos desarrollos científicos dieron como resultado graves consecuencias para el medio ambiente y la salud humana; tal es el caso de los plaguicidas sintéticos como el DDT, los accidentes de reactores nucleares, y últimamente el rechazo a la producción de organismos genéticamente modificados, la clonación y la prohibición de líneas de investigación en células troncales. Los cuestionamientos a la ciencia se presentan tanto en países avanzados como Estados Unidos y la Unión Europea, como en países emergentes como México.

Como vemos, las voces en contra del progreso científico-tecnológico siempre han estado presentes; sin embargo, dados los siguientes factores, considero que el momento actual ofrece nuevas oportunidades para discutir el rumbo de la investigación: 1) Las nuevas formas de acumulación y organización de la ciencia, cada vez más especializadas y complejas, lo que dificulta su entendimiento y evaluación; 2) La actual sociedad del riesgo (Giddens, 2000) y la dificultad, incluso por parte de los expertos, de identificar los peligros que pueden surgir de las aplicaciones científicas en los ámbitos de la medicina, el medio ambiente, la biología, etc. (Larson y Chauvet, 2004: 5); 3) La necesidad de discutir globalmente el tema de la ética de la investigación, sobre todo para los países de menor desarrollo, pues recordemos que la generación de conocimiento se lleva a cabo en sistemas tecnocientíficos en donde el rumbo de las investigaciones está permeado por intereses económicos, políticos, sociales y culturales de los actores; es decir, los científicos, las instituciones, las organizaciones políticas, empresariales y militares; 4) La búsqueda de sistemas de gobierno más democráticos en todos los ámbitos de la vida pública, incluyendo la ciencia.

Dentro del contexto que se acaba de mencionar, pienso que es necesario insistir en la integración de un nuevo contrato social para la ciencia y la tecnología, no para imponer límites a su desarrollo, sino para establecer nuevas reglas del juego, más equitativas e incluyentes, con la finalidad de que la opinión del individuo en su papel de ciudadano y consumidor de productos tecnológicos sea considerada en la construcción del conocimiento y de artefactos tecnológicos. En mi opinión, corresponde sumar al debate académico las siguientes preguntas: ¿Quiénes deben participar en la formulación de los objetivos científicos y tecnológicos nacionales? ¿En qué etapas del proceso científico y tecnológico debe participar el público? ¿Saben los científicos cuáles son las necesidades de la sociedad en la que trabajan? ¿Quién valida el conocimiento científico? ¿Debe la sociedad ser escuchada por quienes realizan investigación en laboratorios privados?

El presente ensayo está motivado en una apreciación personal de que en México el ciudadano común no percibe el beneficio social de la ciencia, aunque su vida cotidiana esté plagada de sus productos. Bajo esta premisa, la sociedad mexicana no parece estar interesada en qué se investiga,

cómo se investiga, con qué recursos, y si existe algún riesgo potencial en los productos científico-tecnológicos que se desarrollan. La pregunta que pretendo responder es ¿Cuáles son los modelos o concepciones teóricas acerca de la intervención del público en el desarrollo de la ciencia? La finalidad en el corto plazo es continuar investigando las experiencias internacionales en modelos de participación pública, y proponer enfoques apropiados al contexto nacional.

El ensayo se divide en tres secciones después de esta introducción; la primera expone una revisión de la literatura de los modelos de participación pública en CyT; la segunda investiga la existencia de una regulación formal de la participación pública en CyT en México, para terminar con las reflexiones finales.

Modelos de participación pública de la ciencia y la tecnología

El análisis de los modelos de participación pública en CyT forma parte de los problemas que observan los estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS), disciplina que tiene como objeto de estudio los aspectos sociales que influyen los sistemas tecnocientíficos y la forma en que los resultados o productos de estos sistemas impactan a las sociedades y al medio ambiente.

Asumir que la ciencia es una práctica social no quiere decir que se dejen fuera los valores de la ciencia, entre ellos su capacidad de ofrecer explicaciones objetivas de la naturaleza y de la humanidad, así como sus grandes logros en la sistematización del conocimiento. No obstante, es preciso que las sociedades estén conscientes de que los productos de la CyT tienen efectos sociales, y pueden alterar el ambiente tanto de formas positivas como negativas. En este sentido, considero pertinente contribuir a la investigación de fórmulas adecuadas para impulsar la participación pública en CyT, democratizar sus beneficios a fin de disminuir riesgos, sobre todo en países en desarrollo como México.

Existen varias definiciones acerca de lo que entendemos por participación pública; sin embargo, para fines de este ensayo, se considera como el conjunto de situaciones y actividades diversas, más o menos espontáneas, organizadas y estructuradas, en donde los no expertos se involucran, y hacen sus propias aportaciones para establecer la agenda, la toma de decisiones, el diseño de políticas y el proceso de producción de conocimiento relacionado con la ciencia (Callon *et al.*, 2001; Rowe y Frewer, 2005, citados en Bucchi y Neresini, 2007: 449).

Esta definición me parece adecuada porque es lo suficientemente amplia para admitir la intervención de grupos sociales legos en cuestiones técnicas sobre un tema, o bien activistas de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) mejor capacitados. Cabe mencionar que las ONGs han sido

actores muy importantes en convocar a la sociedad a que se involucre en temas de profundidad científica pero de interés global, como la siembra de organismos genéticamente modificados (OGM) y las acciones contra el cambio climático antropogénico.

Algunas de las ONGs que podemos mencionar son las ecologistas como Green Peace o el Grupo ETC, asociaciones que se han interesado por investigar y difundir los efectos socioeconómicos, éticos y culturales negativos de los desarrollos científicos en países en desarrollo. A nivel nacional, también han surgido organizaciones como Sin Maíz No hay País, que a raíz del debate sobre la siembra experimental de maíz transgénico en México, ha insistido en denunciar a la comunidad sobre la pérdida de patrimonio biológico que esto significaría, al ser México centro de origen de esta semilla.

En el contexto que se acaba de describir, a continuación se revisan cuatro modelos de participación pública que involucran diferentes niveles de involucramiento en el proceso de producción científico-tecnológico: el modelo de instrucción, el enfoque crítico/interpretativo, los foros híbridos, y finalmente la perspectiva de usuarios y modeladores de tecnología.

a) El modelo de instrucción

Un primer modelo es el llamado modelo de instrucción (*The Enlightenment model*). Este modelo se basa en la premisa de que el científico es el único que posee el conocimiento para entender las cuestiones científico-tecnológicas, mientras que el común de la gente es ignorante en estos temas, a menos que sean educados o “instruidos” por los primeros (Irwin, 1995, citado en Boudourides, 2002). El modelo de instrucción no es precisamente un buen ejemplo de participación pública, sino que forma parte de los objetivos de la educación formal o de actividades de difusión y divulgación, ya que su finalidad es transmitir contenidos científicos de los expertos al público lego. Por lo demás, no promueve la democratización de la ciencia porque considera que el experto no tiene nada que aprender del conocimiento del público. Asimismo, este modelo conserva la visión tradicional de que la ciencia es universal, objetiva y libre de valores, mientras que el conocimiento de los no expertos está cargado de creencias irracionales y supersticiones (Callon, citado en Boudourides, 2002: 4).

Desde mi punto de vista, el modelo de instrucción es comparable con el *modelo de déficit* en la comunicación de la ciencia, que prevaleció en los años ochenta y para el cual el problema de la ciencia y el público se reduce a que la gente no entiende de ciencia, y por tanto no la valora o desconfía de ella, básicamente porque no tiene suficiente información acerca de temas científicos. La fuente de esa mala percepción, según Bucchi, es la escasa atención que los medios de

comunicación ofrecen a la ciencia, así como la cantidad y calidad de contenidos científicos que se transmiten (Wynne, 1991, 1995, citado en Bucchi *et al.*, 2007: 450).

En mi opinión, parte del problema de que la sociedad pareciera no estar interesada en la ciencia es porque no tiene a su alcance contenidos científicos en torno a su vida cotidiana, ya sea en programas televisivos, de radio, museos, etc. Sin embargo, el aumentar la cantidad de información científica no necesariamente cambia las percepciones de la gente en torno a temas específicos como la energía nuclear o la siembra de organismos transgénicos.

Las actividades de difusión y divulgación de la ciencia deben formar parte de la educación formal e informal de niños y jóvenes; incluso deben insertarse en el plan curricular de los niveles de educación superior de cualquier disciplina, y ser parte de la política científica nacional. No obstante, como se acaba de mencionar, esto no significa que de forma automática, niños y jóvenes presenten cambios de actitud hacia la ciencia (interés por la ciencia, apoyo a la investigación científica, sentido de la responsabilidad sobre los recursos y el medio ambiente).

La perspectiva del modelo de instrucción tampoco asegura que las personas que han recibido información sobre temas científicos formen un pensamiento compatible con la ciencia, y tomen decisiones basándose sistemáticamente en el método científico. Como ejemplo de lo anterior, el análisis realizado por Emilio Muñoz (2002) acerca de los resultados del Eurobarómetro de 1999 sobre percepción pública de la biotecnología, indica que no necesariamente existe una correlación favorable entre conocimientos científicos de los ciudadanos y actitud favorable a la CyT; de hecho, los datos empíricos muestran lo contrario:

La sociedad norteamericana mostraba un menor nivel de cultura científico-técnica que las sociedades europeas, pero sus actitudes ante las aplicaciones de la biotecnología eran mucho más positivas. Dentro de la Unión Europea, los países más educados en los aspectos científicos y tecnológicos, como era el caso de Alemania, Países Nórdicos, Reino Unido, se mostraban más escépticos y negativos respecto al futuro de la biotecnología y sus aplicaciones. Por el contrario, los países con menor nivel de conocimiento científico, España, Grecia, Portugal, revelaban las posiciones más favorables. Grecia ha evolucionado a posiciones muy contrarias sin que se conozcan las razones (Muñoz, 2002: 13).

b) Enfoque crítico/interpretativo

El segundo modelo es el enfoque *crítico/interpretativo del entendimiento público de la ciencia*, desarrollado en los años noventa como respuesta a las críticas del modelo del déficit

de conocimiento. Este enfoque es considerado un avance en el plano metodológico de los estudios sociales de la CyT, ya que en su análisis de la intervención del público en los procesos de la ciencia, mezcla métodos cualitativos y cuantitativos donde destaca el uso de la etnografía. Sus premisas defienden la importancia de contextualizar el conocimiento científico y el conocimiento común, ya que ambos son social y culturalmente contingentes. Como vemos, el modelo integra el conocimiento de los no expertos como una variable más en la construcción del conocimiento, y toma en cuenta los factores de la estructura social y cultural de cada sociedad. Quienes coinciden con este enfoque plantean no únicamente la necesidad, sino el derecho a la participación pública en la discusión de temas científicos. Para ellos el conocimiento común complementa al de los expertos.

c) Foros híbridos

El tercer modelo de participación pública se basa en las llamadas *colectividades híbridas o heterogéneas*, y se trata de una concepción avanzada de participación pública en ciencia porque contempla la participación pública en el proceso de generación de conocimiento y la creación de artefactos tecnológicos, desde el laboratorio. El cambio sustancial en este modelo es la co-producción de nuevo conocimiento entre expertos y no expertos, lo que significa que el conocimiento que tiene una sociedad o un grupo a nivel local, se suma o enriquece, y más aún: es esencial para el desarrollo de la ciencia porque ambos son conocimientos que se producen en el mismo contexto social.

Acerca de la posible implementación de este modelo, me surgen algunas inquietudes que tienen que ver con el escepticismo y la desconfianza mutua entre los representantes de la sociedad y los científicos. Me parece que para implementar el modelo en México será necesario analizar cuáles podrían ser los mecanismos de intervención para que los científicos abran sus laboratorios y expongan su trabajo ante un público no experto, con el compromiso de incorporar sus apreciaciones.

Además, forzosamente se tendrá que diseñar una estrategia entusiasta para involucrar al público y establecer el perfil de ciudadano deseable para participar en grupos de enfoque en donde se expondrán los temas científicos de mayor o menor complejidad. Esto será particularmente difícil en un país como México, con una sociedad poco participativa y con bajos niveles educativos.

Otra pregunta es si este modelo de co-producción es posible implementarlo en todas las disciplinas y subdisciplinas científicas, por ejemplo en Física Teórica, Física Cuántica, o bien, el modelo tendría que suscribirse a tratar temas que tienen efectos concretos en la salud o en el medio ambiente.

En la investigación que presenta Bucchi (2007), brinda un ejemplo de esta forma de co-producción de conocien-

to en el área de la investigación médica. El autor menciona que países como Estados Unidos y Francia, en donde las asociaciones de pacientes se han vuelto muy activas en la comunicación de sus demandas, se ha logrado modificar la agenda de investigación.

Es conocido el caso de la Asociación Francesa de Distrofia Muscular (AFM por sus siglas en inglés), que inició en 1958 para hacer notar el deterioro de las personas que padecían la enfermedad, y que era un padecimiento poco atendido por la investigación médica. Con el tiempo, los pacientes comenzaron a ordenar historias clínicas, crearon un banco de datos con información genética de su enfermedad, realizaron encuestas entre sus asociados, y promovieron activamente información sobre la enfermedad. De esa manera lograron no sólo el interés del público, sino también de los investigadores médicos y especialistas, quienes redefinieron sus trayectorias profesionales y formaron nuevas líneas de investigación que atendieran las necesidades de los pacientes con esa enfermedad.

d) Usuarios y modeladores de tecnología

Otra de las actividades que requiere nuevos enfoques para involucrar individual o grupalmente la opinión del ciudadano, es el proceso de creación de artefactos tecnológicos. El desarrollo de productos tecnológicos en el que participan *usuarios y modeladores de tecnología* es un enfoque que está dando buenos resultados. El involucramiento de los usuarios no se limita a la etapa de prueba piloto de un artefacto, sino que se propone la participación en el diseño, la interpretación, y en algunos casos en la investigación que llevará a la innovación. El ejemplo más cercano lo encontramos en el movimiento de software libre, cuya principal característica es la disponibilidad del código abierto a los usuarios de internet, lo que permite que usuarios *amateur* y especialistas colaboren en la mejora del producto, dando lugar a la co-producción de nuevos conocimientos incorporados en los artefactos tecnológicos (von Hippel, 2005, citado en Bucchi, 2007: 456). En otras palabras, es una forma de innovar colectivamente con la inquietud de crear algo útil y socializar la tecnología, no de obtener un registro de patente sobre ese nuevo código.

En lo particular, esta propuesta me parece muy interesante, porque quienes participan en las modificaciones al código son al mismo tiempo creadores y consumidores del producto. En él incorporan sus necesidades, y lo pueden hacer cibernautas de México, de la India o de Rusia. Asimismo, es un buen caso de estudio porque plantea la posibilidad de que individuos con diferentes niveles de especialidad técnica participen en un terreno altamente protegido por la legislación en patentes, y constituye una alternativa frente a los productos de las grandes empresas de alta tecnología.

¿Tiene México una política pública que promueva la participación pública en ciencia y tecnología?

Sabemos que los niveles de educación, desarrollo democrático y de ciudadanía que tiene México, difieren sustancialmente de los países industrializados. Sin embargo, las razones por las cuales aquellos países han incursionado en la implementación de mecanismos formales de participación pública en CyT (referéndums, encuestas de opinión, jurados o paneles de ciudadanos) se presentan también en países con menores niveles de desarrollo. De hecho, en la gran mayoría de casos, los efectos negativos de la ciencia se presentan en ese tipo de países. El nivel de riesgo que puede tener una sociedad depende no sólo del tipo de amenaza, sino también del contexto de vulnerabilidad que prevalezca. Por ejemplo, al reciente terremoto en Haití, que dejó destrucción y miles de muertes, se le suma la situación de miseria existente, insuficientes servicios de salud y recursos para hacer frente a la tragedia, provocando un mayor número de víctimas que lo que sería en un país con mayor infraestructura.

Un factor más de vulnerabilidad en los países en desarrollo se refiere a los vacíos legales en torno a temas de frontera, como son la modificación genética de organismos, la clonación, la investigación con células madre, los medicamentos a partir de nanotecnologías, etc. Gran parte de la legislación en México no va a la par del desarrollo de la ciencia, y no contempla una estricta supervisión de los productos tecnológicos en cuestiones tan importantes como lo que tiene que ver con alimentación, y que puede poner en riesgo a la población. Nuevamente el ejemplo del maíz: la aprobación a la siembra experimental de maíz transgénico en México no ha ido acompañada de un programa oficial de seguimiento a los efectos de los Organismos Genéticamente Modificados.

Una revisión a la legislación mexicana en ciencia y tecnología da cuenta de la inexistencia de mecanismos formales para la participación pública, lo que desafortunadamente sucede en diversos ámbitos de la vida pública. A nivel federal, la institución encargada de coordinar y ejecutar la política científica en México es el CONACYT; su tarea es dar seguimiento al avance y ejecución del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECYT 2008-2012).

La Ley de Ciencia y Tecnología 2009 (LCyT) contempla en su capítulo VI como único mecanismo formal de participación en temas de ciencia al Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT). Este foro concentra las propuestas que resultan del trabajo colegiado de científicos, tecnólogos, empresarios y representantes de las universidades y centros de investigación públicos y privados del país, organizados en

comités temáticos. No obstante, las propuestas que emanan del foro son opiniones y buenas voluntades, porque no existe obligatoriedad para el CONACYT o la Presidencia de la República de integrar sus recomendaciones¹.

Lo que se puede observar es que la concepción del CONACYT sobre participación pública no se sustenta de forma clara en ningún modelo de los descritos en el apartado anterior de este ensayo. Sin embargo, es posible afirmar que tanto en la LCyT como en el PECYT predomina una concepción del modelo del déficit de conocimientos, pues en estos dos instrumentos se incluye, al menos en el papel, que el objetivo de la difusión y divulgación de la ciencia es “*Fomentar una cultura que contribuya a la mejor divulgación, percepción, apropiación y reconocimiento social de la ciencia, la tecnología y la innovación en la sociedad mexicana*” (PECYT, 2008: 26).

Con todo y lo anterior, en el portal de internet del CONACYT no se encontró registro de un programa integral de difusión y divulgación de la ciencia, únicamente algunas actividades aisladas de transmisión de contenidos científicos, entre ellos una revista de divulgación llamada *Ciencia y Desarrollo*; un programa radiofónico llamado *Radio Conciencia* de emisión semanal, una revista infantil: *Noti niños*, entre otras acciones, cuya tarea es presentar los resultados de investigaciones llevadas a cabo en México.

Sin lugar a dudas, es importante que en el país continúen las acciones de comunicación de contenidos científicos desde el CONACYT y desde las instituciones educativas, pero incluso en este aspecto se requiere fortalecer los objetivos de la difusión científica enfocados a conformar una cultura compatible con la ciencia, y modernizar los medios de transmisión de contenidos.

En resumen, en México no se ha desarrollado un programa nacional de participación democrática de la sociedad en los procesos de investigación científica y desarrollo tecnológico. Se requiere impulsar este tipo de programas en temas actuales o controvertidos en CyT, así como de mecanismos de participación en la toma de decisiones en política científica y de actualización legislativa.

Reflexiones finales

Concluiré este ensayo exponiendo algunas razones por las cuales considero apremiante abrir el debate académico y político en México sobre la participación pública en la dinámica de la producción de conocimiento y el desarrollo

¹ El FCCyT es un órgano autónomo y permanente de consulta del Poder Ejecutivo, del Consejo General y de la Junta de Gobierno del CONACYT. Su objetivo es promover la expresión de la comunidad científica, académica, tecnológica y del sector productivo, para la formulación de propuestas en materia de políticas y programas de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación.

tecnológico. Los instrumentos y los mecanismos, así como los objetivos y el nivel de involucramiento ciudadano, podrían formar parte de esa discusión.

- i. En primer lugar, porque considero que la organización y la cultura de las sociedades está condicionada por los avances de la ciencia, principalmente por las tecnologías de la información y comunicación, pero también por otras tecnologías emergentes como la biotecnología y las nanotecnologías.
- ii. Por su alcance económico, en donde el principal factor de riqueza es el capital humano y su capacidad para procesar el conocimiento y transformarlo en la elaboración de nuevos productos y procesos, que a su vez incrementan la productividad y competitividad de las economías.
- iii. El papel de los expertos y el conocimiento especializado adquiere una importancia política cada vez mayor. Se produce, como lo expresa López Cerezo (1998), una institucionalización del asesoramiento experto, junto con un cambio en la naturaleza del ejercicio del poder y los medios de control social. Algunos autores sostienen que la opinión de los expertos es utilizada para legitimar acciones que van en contra de la ciudadanía.
- iv. La necesidad de que el público en general sea informado de los potenciales efectos negativos a la salud y al medio ambiente, derivados de los descubrimientos que se hacen en el laboratorio.
- v. Porque la complejidad que caracteriza al conocimiento actual genera incertidumbre no únicamente en el público, sino también en las comunidades científicas que ya no tienen una sola opinión acerca de los impactos de las nuevas tecnologías. Como lo manifiestan Larson y Chauvet (2004): “el discurso científico aporta pocas afirmaciones simples y muchas condicionales; posibilidades más que certezas” (32).
- vi. Por la influencia cada vez mayor de las empresas transnacionales para decidir el rumbo de la CTI.
- vii. Por la inexperiencia de México para legislar y dar seguimiento a asuntos que involucran productos tecnocientíficos (OGMs, células embrionarias, nanotecnología), y que lo ponen en desventaja ante sus socios comerciales y en organizaciones internacionales.

Finalmente, apuntaría que aunque el principal objetivo de un programa de participación pública deberá estar encaminado a democratizar los resultados de la ciencia, la tecnología y la innovación, necesariamente se requiere que la gente se interese, que seamos ciudadanos y consumidores responsables y demandemos nuestra participación para incidir en la toma de decisiones.

Referencias

- Boudourides, M.A. 2002. “Governance in Science and Technology” en EASST (The European Association for the Study of Science and Technology), *Responsibility Under Uncertainty*. York, Reino Unido: Universidad de York, 31 de julio al 3 de agosto.
- Bucchi, M. y F. Neresini. 2007. “Science and Public Participation” en E. J. Hackett et al. (eds.), *The Handbook of Science and Technology Studies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2001. *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECYT)*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, disponible en <http://www.conacyt.gob.mx/Acerca/Documentos%20Normatividad/Programa-Especial-de-Ciencia-y-Tecnologia_2008-2012.pdf>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2008. *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2008-2012 (PECYT)*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, disponible en <<http://conacyt.gob.mx/acerca/Documentos%20normatividad/ProgramaEspecial-de-ciencia-y-Tecnologia-2008-2012.pdf>>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2009. “Ley de Ciencia y Tecnología” en *Diario Oficial de la Federación*. México, viernes 12 de junio, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/242.pdf>>.
- Elzen, B.; Bert, E. y Smit, W.A. 1996. “Socio-Technical Networks. How a Technology Studies Approach May Help to Solve Problems Related to Technical Change” en *Social Studies of Science* 26(1), pp. 95-141.
- Giddens, A. 2000. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- Ibarra, A. y Olivé, L. 2003. *Cuestiones éticas de la ciencia y la tecnología en el siglo XXI*. Madrid: Biblioteca Nueva-OEI.
- Kurzweil, R. 2005. *The Singularity is Near. When Humans Transcend Biology*. EU: Viking Press.
- Larson, J. y Chauvet, M. 2004. *Comprendiendo biología compleja y valores comunitarios: comunicación y participación. El maíz y la biodiversidad: Efectos del maíz transgénico en México*. Canadá: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.
- López-Cerezo, J. A.; Méndez, J. A. y Todt, O. 1998. “Participación pública en política tecnológica. Problemas y perspectivas” en *Arbor*, 159 (627), pp. 279-308.
- Muñoz, E. 2002. “La cultura científica, la percepción pública y el caso de la biotecnología” en Observatorio de Cultura Científica de la Universidad de Oviedo. *Seminario la cultura científica en la sociedad de la información*. Oviedo, España: mayo-junio de 2002.

Consociación (o el doble juego del poder) en el SNTE. Su réplica en la Sección 17

Karla Fernández Marín*

La dinámica interna del gobierno sindical influyó en grupos de maestros afiliados al SNTE para constituirse como oposición interna al Comité Ejecutivo Nacional, creando a la CNTE. Ello le ha representado al CEN destinar recursos para delimitar a la Coordinadora, lo cual eleva el costo (económico, humano y material), mismo que ha logrado cargarle a su opositor. Para la CNTE es una ventaja en términos políticos, pues tienen que pactar las reglas, lo que genera intercambios. Con el tiempo, la CNTE cambió su juego. Dejó de ser sólo oposición y pasó a ser gobierno. Así el CEN ganó al institucionalizar a la disidencia, la que se transformó en gobierno consociacional. En el Comité Ejecutivo Seccional del Valle de Toluca se replica ese doble juego del poder.

En México, desde 1943 los docentes se agremiaron en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Esa agrupación sindical congregó a diversas federaciones y confederaciones de profesores de los niveles educativos básicos (preescolar, primaria y secundaria), medio superior y normalistas; en cualquier caso de todas las jerarquías y de dependencias, incluso trabajadores administrativos no docentes (artículo 3 de los Estatutos

del SNTE). Así se convirtió en el gremio más poderoso en el país, por su filiación numérica, por su extensión territorial y por su situación estratégica¹.

Tras 36 años de existencia, al interior del SNTE se conformó una oposición al gobierno sindical encabezado por Jonguitud Barrios en Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM): en el año de 1979 la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se planteó como

disidencia democrática oponerse al abuso de poder del gobierno sindical encabezado por la dirigencia en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y los respectivos 56 comités ejecutivos seccionales (CES)². Sin embargo, el

² Según el artículo 35 de los Estatutos del SNTE, la sección sindical "es la unidad orgánica del Sindicato que agrupa a trabajadores de la educación que laboran en una misma entidad federativa o región del país". Mientras que el artículo 48 dice que los órganos de gobierno sindical son: "I. El Congreso Nacional; II. El Congreso Nacional de Educación; III. El Consejo Nacional; IV. El Secretariado Nacional; V. El Comité Ejecutivo Nacional; VI. El Comité Nacional de Vigilancia; VII. El Comité Nacional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas; VIII. El Comité Nacional Electoral; y IX. El Comité Nacional de Acción Política". Por su parte, el artículo 76 especifica cuáles son las funciones del CEN (encabezado por una presidencia, encarnada en Elba Esther Gordillo,

* Doctora en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco, en el área de Sociedad y Educación. Becada por Conacyt. <skfm2005@yahoo.es>. Este artículo es producto de la investigación para la tesis doctoral *Los juegos del poder: los dirigentes del SNTE, 1989-2005*, defendida y sustentada en el D.F., posgrado de la UAM-Xochimilco el 27 de mayo de 2010.

¹ Agrupa a cerca de un millón 300 mil trabajadores al servicio de la educación. Se extiende en toda la República, dividiéndose en 56 secciones (incluyendo la 59, nueva, en Oaxaca). Esa ocupación del espacio lo convierte en un actor social participante en el ámbito educativo nacional, y en un actor político, dada la misión del profesorado, pues se ubica en un sector estratégico para la política nacional.

poder sedujo a los contestatarios de la Coordinadora, y al cabo de varias décadas de activismo político-laboral, se embarcaron en un juego que los condujo a configurar un gobierno consociacional. No sin dejar en el camino intentos de convertirse en gobierno a la sombra del CEN y los CES del SNTE, o generar incentivos a otros grupos de trabajadores de la educación para crear micro oposiciones.

Tal es el caso más reciente del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación en México (SITEM), que al igual que la CNTE, tampoco tiene la titularidad de los derechos laborales de los trabajadores de la educación, pues sigue estando en manos del CEN³. Sin embargo, aparece como un retardador más, que no un jugador, en el juego del poder.

A lo largo del presente artículo se explica el juego del poder político en el gobierno del SNTE con la CNTE en consociación. Se ilustra con el caso del Comité Ejecutivo Seccional del Valle de Toluca, Sección 17. Para lo cual se recurre al estudio que sobre la oposición hizo Gianfranco Pasquino, en particular al concepto de consociación política⁴. Para este autor, “el funcionamiento de todos los regímenes políticos

y una secretaría general ejecutiva): “El Comité Ejecutivo Nacional es un órgano permanente de gobierno nacional que representa ante todo, el interés general de los trabajadores de la educación a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto. Ejerce la representación legal del sindicato y está obligado a cumplir y velar por el cumplimiento del estatuto y demás ordenamientos legales, así como acatar los acuerdos y resoluciones del Congreso, Consejo y Secretariado Nacionales”. Y por último, el artículo 142 especifica el carácter del gobierno seccional: “El Comité Ejecutivo Seccional es el órgano de gobierno sindical que representa el interés general de los trabajadores en su respectiva jurisdicción”, en los términos del Estatuto.

³ “Desde el pasado 25 de enero nació el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de México (SITEM), después de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le otorgara la toma de nota a sus dirigentes”. Nota de Aurora Zepeda, “Logra un sindicato magisterial disidente reconocimiento oficial”, periódico *Excélsior*, 7 de febrero de 2011.

⁴ En cartografía, la consociación y la asociación son unidades geográficas. La primera se diferencia de la asociación porque en ella predomina un tipo de suelo que cubre más del 85% de su superficie; mientras que la asociación tiene dos o más suelos que cubren más del 85% de su superficie. Esto da una idea de la utilización que hace Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1995, retomando a Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press, 1968, del concepto consociación en política. Visto en <http://74.125.47.132/search?q=cache:eyEBigoFLkjc>:www.minem.gob.pe/archivos/dgae/publicaciones/estudios_impacto_enersur/Capitulo4.1.7_SuelosCapacidadMayor.pdf+consociaci%C3%B3n&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&lr=lang_es> el 27 de marzo de 2009. Por su lado, Pavón, Miguel, *Diccionario de terminología biogeográfica*, Atlas Sig Hyparion, S.L., 1988, coincide en que la consociación es: Unidad de vegetación en la cual domina una sola especie, <<http://www.hyparion.com/web/diccionario/dics/biogeografia.htm>>. consultado el 29 de julio de 2010.

se explica eficazmente sólo en la medida en que se explican las relaciones entre la oposición y el gobierno”⁵. Se resalta que la definición operativa de oposición política es la acción participativa de adversarios, quienes tienen el poder y rigen el gobierno —de una institución para este caso—. Sin llegar a ser antagónicos se vinculan de manera consociacional en el juego del poder y el gobierno y se someten a reglas institucionales en las cuales ellos han participado, sirviéndose de medios y mecanismos reglamentados o no. La idea de juego se emplea como metáfora ilustrativa.

El juego del poder

El juego del poder, como todos los juegos, implica ganadores y perdedores. En juegos de dos bandos hay la parte dominante o institucional y el contrincante u opositor. En el caso del SNTE, el Comité Ejecutivo Nacional —y su réplica en el Comité Ejecutivo Seccional— es el primero, y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación el segundo. El opositor juega en el mismo campo y con las mismas reglas que el dominante. Ambos buscan, para ganar, rebasar sus límites, tanto en el campo como en las reglas del juego. Sólo uno tiene ventaja. Para ganar poder en el juego, la primera regla es que se deben tener recursos para obtener más, o para perderlos. En el SNTE, la CNTE tiene un poco, el CEN tiene mucho, lo que convierte a la Coordinadora en un jugador con poder subordinado.

Participar en el juego, dentro del campo y con las mismas reglas, requiere de los jugadores la disposición de acuerdos políticos centralizados o descentralizados⁶. Aquí interesa averiguar de qué manera la situación entre ambos jugadores, CEN y CNTE, se ha modificado a través del tiempo y cómo tales acuerdos han tenido consecuencias en la transformación institucional.

Cuando un jugador tiene el poder, lleva la de ganar. Eso lo pone en una situación de ventaja con respecto al opositor, sobre el cual tiene la intención de imponerse. Si lo logra, esa fuerza que ha mostrado el contendiente puede adicionarse a la del ganador. Diversas maneras pueden dar cuenta de ello: a modo de conjetura se plantea que en el caso del SNTE, el CEN es el que ha llevado la delantera en el juego y ha logrado sumar a la CNTE para gobernar en

⁵ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*: 41.

⁶ Elster, Jon, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 1989.

conjunto el gremio⁷. Esa acción por parte de la corriente institucional en el CEN tiene el interés ulterior de adaptar a la oposición del gremio a sus intereses y afirmar su poder en los sistemas educativo y político mexicanos, respectivamente.

Para aproximarse al problema planteado, se busca diferenciar los intereses de poder político de ambos jugadores, CEN y CNTE. Asimismo, se interpreta la manera en cómo llegan a compartir el poder y los costos de sus negociaciones o transacciones políticas en la competencia por el poder.

Entonces, si los jugadores en este juego del poder han evolucionado en el lapso entre 1989 y 2004, se debe sobre todo a que el marco institucional del SNTE se ha adecuado en tres ocasiones. Es decir, las reglas del juego se han modificando, desarrollando nuevas limitaciones y ofreciendo oportunidades diferentes (con consecuencias costosas para alguno de los jugadores)⁸. Lo que permite a los jugadores influir en la transformación institucional debido a la interacción.

Los costos se ven en la negociación entre ambos jugadores. Anterior a adecuaciones estatutarias realizadas en 1989 y en 1992, el CEN del SNTE se puede decir que sólo tenía costos de negociación e intercambio con agentes externos (SEP, SHCP, gobiernos estatales, entre otros). A medida que la participación interna de la CNTE se ha ido haciendo más amplia en el gobierno sindical, debido a las adecuaciones, y en consecuencia en la toma de decisión, los costos también se diversifican. En esa situación, hay incentivos que sirven para acortar la brecha de lo gravosa que pudiera ser una negociación interna (sin descontar las externas), los cuales son cargos en el gobierno consociacional.

⁷ En el CEN, al menos Blanca Luna Becerril, ex Secretaria General de la Sección 9 del DF (“quien se mantuvo por más de siete años en el cargo de manera irregular; luego de haber sido electa en julio de 1998, por sólo tres años”, periódico *La Jornada*, 2 de julio de 2008) y ex diputada de representación proporcional por el PANAL en la LX Legislatura, es actual colegiada de negociación. Y en los CES de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y DF hay representación de la Coordinadora, aunque como se verá más adelante con declaraciones de algún informante, en la actualidad se encuentran concertando esas *canchas* o espacios de poder.

⁸ En ocasiones “maximizar el potencial de sobrevivencia motiva al actor” (North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993:41). En otras palabras, no sólo ganar es un objetivo en el juego, sino también mantenerse en el juego, pues así persiste la posibilidad de, eventualmente, ganar.

Inicio del doble juego

La CNTE, así como otras corrientes al interior del SNTE, han significado transformación en las relaciones de poder y delimitación del liderazgo en el gremio (artículos 13 y 240 de los Estatutos del SNTE). En un diseño institucional como el del SNTE [el cual se caracteriza por concentración del poder en el CEN y su presidencia (que significan un gobierno de mayoría arraigada); fusión de los poderes colegiados, donde predomina el del CEN; sistema bidireccional (donde están representados la CNTE y el SNTE); unidimensionalidad del conflicto político (desacuerdos en las políticas económicas, laborales y de representación electoral); sistema de gobierno centralizado], la CNTE juega un papel de oposición social a la vez que representativa; es decir, su participación en el órgano de gobierno del sindicato busca sustituir al grupo que dirige la institución sindical tanto con movilizaciones como con actos de gobierno⁹.

Lo hace y logra con una acción consociacional: “los comportamientos consociacionales pueden y deben identificarse, específicamente, con referencia explícita a la naturaleza del diseño de las leyes; para que se entienda mejor, a aquellos diseños que tengan carácter distributivo de los recursos, aunque también regulador, y a su relación con la naturaleza del posible intercambio que se produce entre la oposición y el gobierno”¹⁰.

Hace ya tres décadas que se creó la CNTE. A 36 años de fundado el SNTE, en 1979 la insurgencia magisterial de Chiapas, Tabasco, Guerrero, la Laguna, Valle de México, Querétaro y Yucatán se movilizó para demandar mejoras laborales y democracia sindical. Chiapas fue el estado sede del *Primer foro nacional de trabajadores de la educación y organizaciones democráticas del SNTE*, que se realizó en diciembre los días 17 y 18 de 1979. De ahí surgieron dos propuestas: democratizar al SNTE o construir un nuevo sindicato¹¹. Ambas se unificaron al crear a la CNTE.

Esta organización se creó como Eva, de la costilla del SNTE. De la misma estructura sindical, en el mismo campo y con las mismas reglas del juego, la Coordinadora tenía por misión luchar por democratizar al sindicato¹². Asimismo,

⁹ A partir de Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*: 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 67.

¹¹ SNTE, Sección 42 <<http://www.sn42.com>> consultada en abril de 2009.

¹² Esto se refiere especialmente a la demanda de elecciones de los puestos de dirección desde la base gremial, así como a los cargos dentro del gremio: “La CNTE discutió desde sus inicios, la existencia de criterios

defender los asuntos laborales, salariales y de prestaciones de los agremiados¹³. Se formó con la consigna de buscar un sindicato de trabajadores de la educación que fuera mejor que el que en esos momentos existía, por lo que había que democratizarlo para vincularlo a las demandas laborales de las bases y promover además una “educación alternativa”¹⁴. Para ello se enfrentaron al gobierno sindical, así como a las políticas educativas dictadas por la SEP¹⁵. Por tal razón, Miranda lo catalogó como un “grupo hegemónico antisistema (...) disidencia magisterial de corte radical”¹⁶.

En septiembre de 1990 la Coordinadora realizó el I Congreso Nacional Ordinario en México, D.F. Ahí se fundamentó la línea ideológica, teórica, política y orgánica que los regiría. Quienes apoyaron la creación de la Coordinadora lo hicieron motivados por un común denominador: oponerse al CEN del SNTE. Como afirma Leopoldo García Bernal, la Coordinadora “nace aglutinando a todas las corrientes democráticas que se oponían a Vanguardia Revolucionaria, al CEN del SNTE, y al guía moral de los maestros Jonguitud Barrios; la característica principal de estas corrientes es

políticos y partidistas en la asignación de posiciones sindicales” (Trejo, Guillermo, *et al.*, “Organización política del magisterio” en *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma*, México, Diana-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Serie: Alternativas para el Futuro, 1991:160.

¹³ “La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, como su nombre lo indica, surgió como una manera de coordinar los esfuerzos de diversos grupos de maestros que habían iniciado luchas en demanda de aumento de sueldos y de lograr que se les respetara en la libre elección de sus dirigentes seccionales, todo ello en abierta confrontación con Vanguardia Revolucionaria. Un aspecto muy interesante de la estrategia de estos núcleos que se agruparon en la Coordinadora consistió en que no se plantearon como objetivo escindir del SNTE, sino luchar por sus demandas dentro del sindicato”. Loyo, Aurora, “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE” en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdéz, 1997:37, nota al pie núm. 24

¹⁴ Hernández, Luis, “CNTE: Cero en conducta” en periódico *La Jornada*, 2004 <<http://www.jornada.unam.mx/2004/12/21/019a2pol.php>>.

¹⁵ Ornelas, Carlos, “El dominio del SNTE” en Silvia Cherem *Examen final*, vol. II, pp. 227-246, México, DGE ediciones, 2006; Muñoz, Aldo, “Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política”, en *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva*, México, UPN-Ediciones La Jornada, 2001:5: “Generalmente las movilizaciones que llevan a cabo los maestros de la CNTE, encabezados por la secciones 22 de Oaxaca y 18 de Michoacán, no se circunscriben al tema del aumento salarial que se negocia entre la SEP y el SNTE”.

¹⁶ Miranda, Francisco, “Descentralización educativa y modernización del Estado” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, pp. 19-44, México, UNAM, 1992:32.

que estaban dispersas, pero tenían fines semejantes: luchar por la democracia dentro del SNTE y aumento a los salarios del magisterio”¹⁷. Por ello, quienes lideraron esa apuesta de juego político representaron un cambio en la valoración que de los gobernantes sindicales tenían los agremiados adherentes —e incluso algunos analistas—¹⁸.

Las canchas del CEN y de la CNTE

Con el cambio de la dirigencia sindical que destituyó al grupo que dirigió el SNTE durante 17 años, Vanguardia Revolucionaria del Magisterio, los Estatutos también lo hicieron. El proceso de apertura democrática, resultado de las adecuaciones estatutarias de 1989, trajo consigo una redefinición de la situación entre el CEN y la CNTE. Desde entonces, la Coordinadora participa en el gobierno consociacional en cuatro de las 56 secciones del sindicato: la 7 y la 40 de Chiapas, la 9 del Distrito Federal y la 22 de Oaxaca, donde es absoluta su representación. También tiene influencia mayoritaria en la 15 de Hidalgo, la 19 de Morelos, la 36 del Valle de México; así como en Michoacán y Zacatecas. “Dentro de los grupos ‘ideológicos’ o ‘fracciones’ sindicales (...) resalta la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), con tendencias izquierdistas, que tiene una significativa presencia en las secciones 9 de la ciudad de México, 22 de Oaxaca (la CNTE radical) y apenas regular en las secciones 10 y 11 de la ciudad de México, la 7 y 40 de Chiapas, 18 de Michoacán y 14 de Guerrero (la CNTE moderada)”¹⁹.

¹⁷ García, Leopoldo, “Corrientes históricas al interior del SNTE y su repercusión en la educación” en *SNTE. Sindicalismo magisterial en México*, pp. 173-196, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., 1992:189. Trejo reconoce que ambas demandas “constituían reclamos frente a situaciones que el SNTE difícilmente podía cambiar: por un lado, las inercias autoritarias, y por otro, la carencia —en tiempos de restricción presupuestaria— de recursos gubernamentales para aumentar los salarios” (Trejo *et al.*, *op. cit.*: 56).

¹⁸ “A la CNTE, como corriente contraria a los intereses del CEN del SNTE y de Vanguardia Revolucionaria, se le ha acusado de pretender el control de la organización sindical. Lo anterior es falso, ya que esta corriente aspira a modificar las estructuras sindicales, pero participando dentro de la organización sindical ocupando puestos de importancia en los Comités Ejecutivos Seccionales y Nacionales” (García, Leopoldo, *op. cit.*: 191).

¹⁹ Muñoz, Aldo, *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)*, México, Universidad Iberoamericana, 2005:50.

Entre las adecuaciones estatutarias de 1989 a las de 1992 se pueden apreciar intenciones liberalizadoras y de apertura política, aunque en los hechos la tendencia es fortalecer a la corriente dominante en el poder político. Entre 1992 y 2004 es posible decir que las adecuaciones fueron regresivas en gran medida, al centrar el poder en la nueva figura de presidencia del SNTE. Al mismo tiempo, como medida de control ante cualquier asomo de denuncia, se creó un secretariado nacional y se le dio al CEN un funcionamiento colegiado, aparentando procedimientos democráticos. No obstante, algunas de las demandas políticas de la CNTE se reflejaron en esas adecuaciones:

Bajo un renovado liderazgo y el claro apoyo del Presidente, Gordillo ha emprendido reformas que responden directamente a las críticas de los disidentes (...) No es poco significativa la participación de la CNTE y de contingentes democráticos en los Congresos Nacionales Extraordinarios del SNTE (en Tepic y en el Distrito Federal) y la celebración de congresos seccionales con la presencia de contingentes democráticos, donde el caso de la Sección X hizo pública la disposición de Gordillo de negociar con grupos disidentes (para determinar la "representatividad proporcional" de las fuerzas). Su reforma estatutaria propone modificaciones (parciales) a los puntos tradicionalmente criticados por la CNTE, destacándose aquí la distribución del porcentaje de cuotas sindicales entre las instancias nacional, seccional y delegacional y la votación directa de los representantes sindicales²⁰.

El ambiente que propició que esas intenciones se operaran en los Estatutos fue, primero, la publicación del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 por parte de la SEP, y después la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992. Sin olvidar que en 1992 se realizó la segunda adecuación a los Estatutos del SNTE.

Por su parte, el CEN reaccionó en el mismo periodo organizando la *Primera Movilización Sindical para la Modernización del Sistema Educativo Nacional: Educar es Tarea de Todos*. Eso tuvo consecuencias propositivas de manera indirecta, al abrir espacios para la participación de diferentes sectores involucrados en la educación²¹. Mientras que por parte

²⁰ Street, Susan, "SNTE ¿Proyecto de Quién?" en revista *El Cotidiano*, núm. 56, julio, México, UAM, 1993, <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx>>

²¹ <<http://www.snte.org.mx>>.

de la CNTE, ese mismo año sus dirigentes organizaron un movimiento de paro de 26 días demandando, entre otras cosas, mejores salarios como una forma de democratizar al sindicato. Frente a su forma de protesta, la SEP respondió con un aumento salarial y la negociación tanto con la representación oficial del SNTE como con la comisión negociadora de la Coordinadora²².

Se asume que estas tendencias de contexto y ambiente influyeron en la dinámica interna del SNTE en el sentido de acelerar sus acciones para adecuar los estatutos. En esa perspectiva, la CNTE también jugó un rol. Pasó de ser un movimiento magisterial insurgente a vislumbrarse como una alternativa democrática que debía revisar sus acciones de movilización y reivindicación²³.

Apertura institucional y movilizaciones

La creación de este nuevo jugador significó para ambos jugadores, CEN y CNTE, la movilización de diversos recursos (internos y externos), así como ejercer el CEN su poder político por diversos medios debido a los costos que tendría que asumir al transformarse las reglas del juego: el CEN (y los respectivos CES) tiene que dedicar recursos para delimitar el espacio de acción de la CNTE, lo cual eleva el costo económico, humano y material. Por lo tanto, para obtener algún beneficio de ello, pacta espacios de representación²⁴.

Esto le redunda en una ventaja política desde el punto de vista de la opinión pública, lo cual es valioso para la legitimación institucional en un escenario de transformación contextual y ambiental y de adecuación en la dinámica interna del sindicato. Así, el costo del empleo de recursos

²² Alarid, José, "Reestructuración de la educación básica y proceso democrático en la sección 9 del SNTE", en Enrique de la Garza, *Democracia y cambio sindical en México*, Fundación Friedrich Ebert, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, UAM, México, Plaza y Valdés, 2001.

²³ Véase Sreet, Susan, *op. cit.*

²⁴ Palabras que le dirigió Elba Esther Gordillo a Blanca Luna el 14 de marzo de 2004 en el V Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, en el cual eligieron al CEN para el periodo 2004-2008 (el que después se prolongó otros cuatro años): "Me honra y me enorgullece decirle a Blanca, la Secretaría General de la Sección Novena, que este gremio le agradece que se incorpore a la dirigencia nacional. Es un Comité plural, porque aquí hemos aprendido que la democracia es debatir, discutir, analizar y juntos tomar decisiones. Hemos aprendido que se vale disentir, pero lo que no se vale es destruir". Este mensaje muestra el inicio del gobierno consociacional y la tónica en que se espera que se desarrolle.

diversos por parte del CEN, se le carga a su contrario: al representar la Coordinadora una “posibilidad que tiene el maestro para mostrar su inconformidad en contra de la política educacional que ha sustentado el Estado”²⁵. El CEN se vale de ello para imputarle los costos de sus propias negociaciones fallidas con la autoridad educativa, entiéndase SEP —en cualquier ámbito de gobierno—. Por parte de la CNTE, no se ven más costos en sus acciones que ventajas, en términos políticos.

Las movilizaciones de la oposición centista son promovidas desde arriba, por los dirigentes de la CNTE en cargos de gobierno (que van desde dirigentes seccionales hasta directores de escuela). Ello es posible gracias a las reglas de juego pactadas entre institucionales y opositores que generan intercambios políticos. Cuando los grupos en el gobierno negocian o pactan, no dejan de lado sus diferencias esenciales, pero lo hacen sobre un terreno que les es común: institucionales, y los centistas están en el terreno del gobierno y no lo quieren perder.

Dicho de otro modo, a causa de la apertura institucional para la participación, se han creado oportunidades de reflejar intereses específicos de grupos contrarios al CEN, por lo que los opositores pueden mover a los agremiados inconformes para expresarse a través de ellos, aun tratándose de los acuerdos pactados. Esto es, los pactos de los dirigentes, tanto institucionales cuanto opositores, tienen costos sobre los resultados de los conflictos negociados. Ello genera efectos en las creencias de los participantes. Si los opositores creen que los pactos establecidos les van a crear efectos negativos con sus seguidores, no escatiman recursos para movilizar a las huestes, sin que ellos aparezcan como protagonistas ante los institucionales.

Por otro lado, si el Comité Ejecutivo Nacional no actúa en torno a un problema decisivo, genera un espacio de poder y creará un incentivo a los dirigentes de la oposición para ocuparlo. Sin embargo, esto consigue redundar en un beneficio para el CEN, en el sentido de que una adecuación o una reasignación de derechos les pueden producir un movimiento de recursos que les facilite alterar la política sindical (de manera centralizada o descentralizada).

Por ejemplo, en 1989, paralelo al recambio en la cúpula sindical, cuando salió Jonguitud Barrios y entró Elba Esther Gordillo, la Coordinadora se hizo de la Sección 9 del DF.Y a partir de 1990 la CNTE ocupó espacios en carteras del CEN:

²⁵ García, Leopoldo, *op. cit.*: 191.

“En ese Congreso realizado en Tepic, Nayarit, se ‘moderniza’ el sindicato, al incorporar cierto pluralismo (se integra a dos representantes de los ‘disidentes’ en el CEN)”²⁶. Así, la CNTE cambió su juego: como oposición en el gobierno sindical, acepta las reglas²⁷. Su intención de revisarlas no cesa, dado que en parte continúa siendo, convenientemente, oposición social.

La forma en que ejerce su acción opositora es combinando “lo estatutario y lo no estatutario. La táctica consiste en aceptar las condiciones establecidas en los estatutos cuando se ganan comités delegacionales o seccionales, pese a que en algunos aspectos no se está de acuerdo con el contenido; combinando esta actividad con el impulso a formas de participación no reconocidas en los mismos”²⁸. La participación en asambleas delegacionales, plenos de representantes y congresos es la forma estatutaria²⁹. Las movilizaciones, plantones, paros, tomas de carreteras, de edificios públicos como la SEP y el mismo local sindical, son algunas de las acciones no estatutarias a las que recurren los centistas para recordarse como oposición social³⁰.

Estos ejemplos se pueden leer como un costo político para los institucionales y una ventaja para la oposición. Sin embargo, al incorporar a esos grupos a la estructura

²⁶ Loyo, Aurora, “La historia reciente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en México (SNTE)” en *Sindicatos docentes y reformas en América Latina*, Rio de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, 2008:26. Para 1981, la CNTE “contaba con un Comité Ejecutivo Seccional en el estado de Chiapas, una Comisión Ejecutiva en el estado de Oaxaca y un Comité Ejecutivo Seccional en el estado de Morelos, representando a los maestros democráticos del estado, ya que a la par existía otro comité apoyado por el CEN del SNTE” (García Leopoldo, *op. cit.*: 190).

²⁷ Trejo deduce que la CNTE en esos tiempos de dinámica interna, la cual se ha documentado que fue dirigida y promovida desde el Estado, realizó bien su papel “siguiéndole el juego al Estado y colaborando para que éste lleve a cabo libremente sus objetivos, a costa de dividir y enfrentar a los maestros de la base, ignorando muchos de ellos los verdaderos propósitos del régimen”. Trejo, Raciél, “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo” en *SNTE. Sindicato magisterial en México*, pp. 197-230, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992:218.

²⁸ Martín del Campo, Jesús, “El SNTE después del Acuerdo” en *El Cotidiano*, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 71-75, México, UAM, 1992.

²⁹ García, Leopoldo, *op. cit.*: 190.

³⁰ “Dada su capacidad de movilización y el apoyo que obtiene de sus bases, esta organización ha desarrollado métodos de presión ante las autoridades; ha logrado, en ocasiones, cuestionar el control del SNTE a nivel regional. Por otra parte, el hecho de que la CNTE haya recurrido precisamente a métodos de acción gremial como los paros de labores, ha llegado a politizar aún más la cuestión educativa en todo lo relativo a la situación material de los maestros” (Trejo *et al.*, *op. cit.*: 161).

orgánica, el CEN ganó: institucionalizó a la disidencia. Ésta dejó de ser movimiento opositor y pasó a ser oposición consociacional. Eso es un vehículo con el que juega el CEN para transitar hacia un gobierno *integral* que lo lleve al destino final de la partida, que es influir de manera gradual sobre todo el gremio y, en conjunto, afirmar su poder en los sistemas educativo y político mexicanos.

Hasta ahora la CNTE ha jugado negociando recursos, porque esa Coordinadora “no está exenta de los cargos de conciencia que se le atribuyen al SNTE por ocupar cargos públicos. La CNTE, también, es una fuerza política que tiene en su horizonte el llegar a ocupar puestos de elección popular y cargos públicos [así como] estar presentes en las redes de poder”³¹. Así, sin buscarlo directamente, en términos de North, la CNTE está haciendo del SNTE una institución eficiente: “las instituciones que permiten a las partes del intercambio captar más de las ganancias (...) crecerán en relación con aquellas que no tienen ese potencial”³². Con una estrategia de oposición tanto social cuanto representativa; antaño y ahora; como insurgencia, disidencia o movimiento democrático, en cualquiera de sus acciones persiste el interés por el poder.

La CNTE en el Valle de Toluca

Resulta interesante contextualizar el estudio del gobierno consociacional de la Sección 17 del SNTE. El estado de México es la entidad federativa donde el gobierno es consociacional desde hace ya muchos años: El *corredor azul* comprende aquellos municipios al norte-poniente de la entidad que tradicionalmente habían sido gobernados por el Partido Acción Nacional, a saber, Tlalnepantla, Atizapán, Naucalpan y Cuautitlán Izcalli (esto cambió en 2009). Mientras que el Partido de la Revolución Democrática llegó al gobierno local en tiempos recientes, en los municipios que se denominan *cinturón amarillo* y que se ubican en la zona oriente del estado (también se modificó)³³.

³¹ Leyva, Marco A., Góngora, Jeanette y Lagunas, Javier, “El paradójico Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” en *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 128, noviembre-diciembre, pp. 53-64, México, UAM, 2004:64.

³² North, Douglas, *op. cit.*: 121.

³³ El PRI —como en los viejos tiempos— arrasó en 92 de 125 alcaldías y 40 de 45 distritos locales del estado de México, tras obtener en el primer caso más de un millón 800 mil votos aliado a los partidos Verde, Nueva Alianza y Social Demócrata (...) el PAN perdió la capital del estado y todas las alcaldías de su *corredor azul*, al poniente del valle de México; mientras el PRD languideció en el *cinturón amarillo* de la zona oriente (...)

No obstante las mudanzas políticas en la geografía electoral a raíz de los comicios de julio del 2009, la oposición a la gubernatura del Partido Revolucionario Institucional, tanto azul cuanto amarilla, sigue al frente de presidencias municipales y tienen representantes en el Congreso local³⁴. Ello hace un gobierno de *Gran consociación*, como la llama Pasquino:

Precisamente porque el gobierno y la oposición han redactado en común las reglas del juego. (...) Y precisamente porque las reglas del juego establecen los límites del enfrentamiento, puede exaltarse, dramatizarse casi, la contribución de la oposición al buen funcionamiento del sistema político y a la evolución del régimen democrático, entendido como choque de ideas, propuestas, proyectos, explicación de conflictos y presentación de alternativas³⁵.

A diferencia de ésta, en la pequeña consociación, a la cual pertenece la Sección Valle de Toluca del SNTE:

los actores políticos y sociales importantes se responsabilizan de hecho en las prácticas de la pequeña consociación. El gobierno se ve obligado a moderar su programa para hacer sitio a las demandas de la oposición, y lo hará recurriendo a una ampliación del gasto público (...) A su vez, los referentes sociales del gobierno solicitarán siempre algo más respecto a los referentes sociales de la oposición³⁶.

La discrepancia entre ambas no es mínima. La primera participa en el diseño de la política, en tanto que la segunda sólo logra *marcar* al gobierno institucional y recibir, por ello, recursos, los cuales las más de las veces estarán destinados a acotar las demandas opositoras, como se verá en el caso de la CNTE en la Sección 17. Desde Pardo, la pequeña consociación se explica como la perversión de las reglas del juego con “prácticas ‘politiqueras’ en las que

El PRD perdió nueve municipios y nueve distritos locales: fue borrado del mapa en el oriente.” <<http://www.jornada.unam.mx/2009/07/07/index.php?section=estados&article=031nlest>>.

³⁴ “El PAN, por su parte, mantuvo sólo dos distritos, los de Tlalnepantla y Zumpango; mientras que el PRD lleva la delantera en los distritos locales de Tejupilco, Santo Tomás y el 41 de Neza”. <http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=443735>.

³⁵ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*: 69.

³⁶ *Ibid.*: 71.

están al orden del día la negociación, el regateo y el reparto de beneficios particulares, como forma de ‘hacer política’ tanto por parte de los grupos en el gobierno como de los que se encuentran en la oposición”³⁷.

En el Valle de Toluca la CNTE en la actualidad está movilizadora y ocupa posiciones de gobierno. La delegación D3II es donde está su coto de poder³⁸. Tienen un dirigente en el CES en la cartera de Desarrollo educativo y cultural. Además de un representante en el Comité auxiliar del Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA)³⁹.

Por otro lado, es interesante que los dirigentes institucionales nieguen tal existencia. Para algunos de los institucionales, la Coordinadora desapareció de la Sección en los noventa, tras una serie de movilizaciones y negociaciones que duró alrededor de un año. Para otros, la CNTE nunca existió en el Valle de Toluca, sólo grupos cercanos a grupos organizados descontentos. Para éstos, los disidentes de mediados de la década de los noventa pertenecían al grupo de Bases Magisteriales, mientras que para los otros, la diferencia es sólo una *autodenominación*. El mismo *blog*

³⁷ Pardo, Orlando, “Poder y oposición: la dinámica política” en *Reflexión política*, diciembre, año 3, núm. 6, pp. 1-13, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2001: 8.

³⁸ El artículo 32 de los Estatutos del SNTE especifica la denominación de las delegaciones sindicales: D-I, integrada con trabajadores que correspondan a una misma zona escolar de preescolar, primarias y niveles afines, incluidos los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación en todo el país, excepto el Distrito Federal; D-II, cuando las integren trabajadores adscritos a un mismo plantel o a una zona escolar de nivel posprimario incluidos los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación en todo el país, excepto el Distrito Federal; D-III, si las integran trabajadores de una misma unidad administrativa, de servicios o investigación. Para el Distrito Federal por el personal de apoyo y asistencia a la educación adscrito a una zona escolar, un plantel, unidad administrativa, servicios o investigación; D-IV, si la integran jubilados y pensionados que radiquen en una misma área geográfica de la entidad federativa o de la región señalada en este estatuto. Según un informante, la delegación D3II es la segunda más grande de la sección, cuenta con 800 trabajadores aproximadamente. Conversación realizada el 9 de octubre de 2009.

³⁹ El IEESA fue creado por mandato del SNTE y de la Confederación de Educadores de América Latina (CEA) en mayo de 1993 <<http://www.snte.org.mx/?P=ieesaref>>, consultado el 9 de octubre de 2009. Muñoz señala que se creó con las reformas del sindicato en 1992: Elba Esther Gordillo “impulsó dos organismos auxiliares de consultoría para que el CNTE dejara de ser una organización contestataria y se convirtiera en propositiva en el marco de la reforma educativa. Se trata del Instituto de Estudios Sindicales de América (IEESA) y la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro”. Muñoz, Aldo, “Magisterio” en *Plataforma Educativa 2006*, Observatorio Ciudadano de la Educación, Cuadernos de trabajo para foros regionales núm. 3, México, OCE, 2005: 11. <http://www.observatorio.org/plataforma2006/3_Magisterio.pdf>

de Movimiento de Bases Magisteriales se reconoce como adherente a la CNTE⁴⁰.

No obstante las diferencias de apreciación, resulta sugestivo que a un líder de la oposición interna le hayan asignado un cargo en el IEESA desde el cual, según Estatutos (artículo 151), se tiene que coordinar con el colegiado de Formación Sindical para diseñar y planear “la escuela de formación y profesionalización sindical en todos los niveles de la estructura seccional, bajo programas de formación, capacitación, actualización y superación sindical para los agremiados, dirigentes y organizaciones adherentes, cuidando el seguimiento y evaluación de los mismos”. Así como que a otro lo hayan apoyado para postularse como dirigente en el CES. De suerte que así se inscribe en el supuesto del gobierno consociacional.

Esto es relevante en el análisis del doble juego del poder. Al negar la existencia de la oposición, los institucionales sólo reconocen que no está organizada en el Valle de Toluca, pero no logran demostrar su no existencia como individuos descontentos que en cualquier momento se adhieren a otro grupo más o menos constituido para apoyar demandas que pueden ser de su interés o beneficio. De manera que la oposición en el Valle de Toluca también replica el doble juego del poder. Como se verá más adelante, su táctica es velada.

Tiene cargos de representación y además es oposición social. Lo primero se verifica con el dirigente en el CES y el comisionado en el instituto mencionado, y lo segundo con acciones tales como marchas en Toluca con mítines fuera del local sindical seccional, del SEIEM (Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEP), de la Casa de Gobierno y la Cámara de Diputados local. Movimientos que son asesorados por el mismo comisionado en IEESA.

Esta doble estrategia dentro del juego del poder opositor les sirve para no perder legitimidad frente a sus seguidores. Si sólo fuesen gobierno y acatasen las reglas del juego, pasarían al otro lado de la cancha. Tienen que mantenerse en movimiento, marcando los pasos de los dirigentes institucionales. Tener poder de convocatoria con los trabajadores administrativos y de apoyo de las delegaciones D3II y D3III le confiere al comisionado de la Coordinadora cierto poder de negociación con autoridades

⁴⁰ <<http://basesmagisteriales.blogspot.com>>.

educativas y sindicales. A los primeros llega como opositor desconociendo a los segundos, y con éstos se presenta en su calidad de comisionado en estructura.

Es importante resaltar que de los docentes y técnicos docentes no tiene apoyo ni en movilizaciones. Sólo con los trabajadores administrativos y de apoyo.

En 1994 la delegación D3III logró que las autoridades del SEIEM reconocieran como interlocutores tanto a la representación de esa delegación cuanto a los representados mismos, de manera independiente del CES. Eso generó un abarcamiento mayor de su espacio de poder. Al saltarse las trancas pudieron negociar beneficios directos de la autoridad educativa. Además de un reconocimiento, aunque negativo, por parte de la autoridad sindical local. Para éstos, las acciones de los centistas, ya sea movilizándose o gobernando, son vistas como una oportunidad. A la pequeña consociación con frecuencia “se le considerará responsable de todo lo que no funcione en el sistema político-institucional”⁴¹.

Esa trasgresión de las reglas del juego los convierte, desde el punto de vista institucional, en traidores. Al sustraerse a los Estatutos, donde se dispone que haya que seguir la jerarquía institucional (capítulo III de los Estatutos), los opositores dan pie a la generación de nuevas reglas. Esto es, desautorizan el juego del poder y ponen un ejemplo a otros trabajadores de la educación.

Ellos saben eso y lo utilizan a su vez como táctica de presión en la negociación. También hacen una lectura diferente o interpretación de los Estatutos, lo cual es para los institucionales *como hacer trampa*, para los opositores eso es *hacer simplemente las cosas*. Estas dos tácticas en el juego de los poderes, transgredir e interpretar los Estatutos, les da cierta ventaja frente a sus pares no opositores, pero también les descoloca y los hace objeto del juego de poder de los institucionales: actas de abandono de empleo, descuentos a salario integral, por ejemplo. Además, las expresiones entre los institucionales para desprestigiar a los opositores internos son en términos de las mismas que ellos reciben por parte de críticos externos y de los mismos opositores internos. Es decir, el diseño consociacional no está exento del juego sucio del poder.

Doble juego: consociación y movilización

Los dirigentes de la CNTE juegan con las mismas reglas que los institucionales (CEN o CES). Eso lo hacen desde su posición de gobierno consociacional. Por otro lado, se salen del juego reglamentado, enmascaran sus posiciones con movilizaciones de la base como forma de infringir las reglas sin dejar de jugar en la cancha estatutaria. Es decir, hacen trampa fingiendo que respetan los Estatutos, pues necesitan que los otros dirigentes, los institucionales, los respeten.

Su falta de poder o su poder subordinado en el gobierno consociacional es, desde su perspectiva, un incentivo suficiente para oponerse. Y el diseño institucional del SNTE lo permite. Al establecer en los Estatutos el derecho de votar y ser votado, de elegir y ser electo en asambleas, plenos, consejos y congresos (artículo 13 de los Estatutos), supone la participación de cualquier agremiado, así sea de la oposición, en el gobierno sindical.

Jugar en dos canchas, la del gobierno y la de los gobernados (como intermediarios de éstos), les da a los opositores expectativas para dejar de ser un poder subordinado. Sus acciones son pragmáticas, van persiguiendo objetivos a largo plazo cumpliendo metas de corto alcance con ese objetivo.

Este doble juego busca, por un lado, ganar apoyo gremial en procesos electorales internos para obtener cargos de representación en el gobierno sindical; por otro lado, obtener posiciones políticas entre el CEN, lo que les permitirá “la explicación de un papel de control, de dirección y de contrapropuesta, incluso de acceso a recursos”⁴². De tal suerte que la oposición centista se convierta en institucional aunque no esté institucionalizada, de manera que pueda seguir movilizándose a las bases y a la vez participar desde el gobierno en las adecuaciones institucionales marcando la dirección que éstas deben tener, aunque sea idealmente.

Aquí es donde se presenta la oportunidad para sustraerse a las reglas del juego, en cualquiera de las canchas que se esté. Porque el tramposo juega igual con cualesquier contrincante. En otras palabras, si con la movilización de las huestes inconformes no se obtiene lo prometido a éstas, no es porque se haya negociado o separado de los demás, de ese grupo que se representa, haciéndoles trampa, sino que es culpa de los institucionales que los reprimieron de

⁴¹ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*: 72.

⁴² *Ibid.*: 54.

alguna manera; y si a éstos se les prometió un acuerdo de no movilización, no es la culpa del dirigente centista si las bases lo hacen sin su parecer.

El doble juego pone al dirigente opositor en una situación de excepción, la que “mantiene su encanto más allá de la duración de cada juego”⁴³. Esto lo recreó así un informante el 12 de octubre de 2009:

lo que se negociaba en las movilizaciones era que los compañeros no serían afectados, ‘tocados’, entonces no se les descontaba. A veces era una negociación posterior. Eso no lo sabían los trabajadores, sólo el Comité Ejecutivo Delegacional. Eso depende de uno, no de ellos, porque esa es labor de uno. En movimientos pasados les descontaban hasta 3 días (por ejemplo en la toma de SEIEM participaron 4 mil trabajadores y les descontaron los días).

Si les hubiesen dicho con anticipación que negociarían un no descuento, habrían develado el misterio de su poder subordinado, y si no hubiesen cumplido su promesa, el apoyo de las bases habría disminuido en lo subsecuente.

En caso contrario, cuando sí los han reprimido descontándoles SEIEM de sus nóminas, por instrucción del CES del Valle de Toluca, ellos eligen decir que quien ha fallado en la jugada no han sido ellos, los dirigentes opositores, sino los institucionales⁴⁴. En ese caso se entiende que erraron en la negociación o en la “recomposición política de los conflictos socioeconómicos”⁴⁵.

Actuar de esta manera les convierte en malos jugadores; tal vez son buenos enmascarando sus jugadas, pero al no saber “considerar con cierto alejamiento, con despegue y cuando menos con cierta apariencia de sangre fría los resultados adversos del esfuerzo más sostenido o la pérdida de una apuesta desmesurada”, pone en tela de juicio sus acciones⁴⁶. Esto se refleja en general ante algunos espectadores estudiosos de las oposiciones políticas. Incluso en lo particular frente a los simpatizantes al interior del gremio.

⁴³ Huizinga, Johan, *Homo ludens*, Madrid, Alianza-Emecé, 2000:26.

⁴⁴ La represión “de la que son objeto, en ocasiones, abre más puertas (por ejemplo, con organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, medios informativos, etc.) y genera más simpatías hacia fuera”, Muñoz, Aldo, *op. cit.*: 14.

⁴⁵ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*

⁴⁶ Cailliois, Roger, *Los juegos y los hombres. La máscara y el vértigo*, México, FCE, 1986:91-92.

Es así que el grupo hegemónico representativo, en cualquiera de sus ámbitos de gobierno, aprovecha esta táctica del doble juego opositor para ejercer sus medios de poder político y operar sus mecanismos. Su objetivo es romper la cohesión entre los dirigentes opositores y sus bases.

Claro que los dirigentes centistas saben que esto puede suceder. Por ello se cobijan con diputados de partidos políticos también de oposición, en este caso, al gobierno estatal.

Esto, por otro lado, demuestra la vinculación de la oposición interna al CEN con individuos de un sistema ajeno al educativo. Es decir, recurren al mismo método de ampliación de su espacio de poder que los dirigentes institucionales del SNTE, pero con menores resultados, dado que sus contactos están también disminuidos en recursos en comparación con los del CEN o CES⁴⁷.

Además de las veladas negociaciones y de los cobijos políticos, los opositores centistas juegan su juego en el gobierno consociacional. Esto es, sometiendo a “condicionamientos estructurales, reglamentarios, comportamentales, organizativos, socioeconómicos y políticos”⁴⁸. No obstante, desde ese gobierno sindical en el que el dirigente opositor está, es desde donde trata también y con mayor legitimidad política, de presentar propuestas de modificación de la forma de gobernar, en beneficio de la gente de la base. Lo cual se traduce, para el ámbito de la Sección 17, en demandas dirigidas al CES que van más allá de los puntos acordados del pliego petitorio que negocia el CEN con la SEP año con año.

La forma institucional de gobernar el sindicato por parte del CEN es apejándose a ese pliego petitorio y en consecuencia al presupuesto asignado para cada punto⁴⁹.

En cambio, los dirigentes opositores no se conforman con eso a lo que ellos llaman ser gestores. Ellos quieren

⁴⁷ En la actual legislatura local de Toluca, la LVII, los diputados procedentes del magisterio están en el PRI y el PANAL, o sea que fueron apoyados por el grupo hegemónico representativo del SNTE para ocupar sus curules de 2009 a 2013.

⁴⁸ Pasquino, *op. cit.*: 63.

⁴⁹ Eso incluye la negociación interna para presentar los propios puntos petitorios del seccional. Muñoz lo señala así al referirse a las movilizaciones de la disidencia: “en la medida que cada sistema educativo en los estados tiene un presupuesto diferente y también problemáticas distintas, cada contingente, sumado al paro magisterial, presenta un pliego petitorio muy particular”, Muñoz, Aldo, “Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política”, en *Anuario educativo mexicano. Visión retrospectiva*, México, UPN-ediciones *La Jornada*, 2001: 7.

hacer justicia, que se trate con respeto a los trabajadores. Buscan dar soluciones específicas a demandas específicas.

Si bien los dirigentes del grupo hegemónico representativo interpretan la regla a su beneficio y lo hacen de manera específica para cada caso, en general se apegan al diseño institucional del SNTE. Es decir, también hacen trampa en el juego pero sin romper o transgredir las reglas. Buscan la manera institucional de adecuarlas. No sucede así con los jugadores centistas que están en posición de dirección, en cualquier ámbito de gobierno.

Vale decir aquí que la CNTE en el ámbito nacional juega su papel de oposición antagónica pretendiendo romper las reglas del juego político sindical. Mientras que en el Valle de Toluca ha sido más consociacional, tratando de adquirir recursos, aunque también utilizando la táctica de la movilización pero sin caer en el radicalismo. Pasquino dice al respecto que el “adquirir recursos puede constituir un imperativo categórico para toda oposición consciente de que sus oportunidades de conquistar el gobierno a mediano plazo son prácticamente nulas”⁵⁰. Aun los radicales centistas han obtenido recursos para su causa, en beneficio de sus bases y el suyo propio, pero el costo social y político ha sido elevado (caso Oaxaca, Sección 22, año 2006).

El contexto y el ambiente han influido en la dinámica interna del SNTE. Eso se ve reflejado tanto en su creación misma como en las adecuaciones institucionales. Asimismo, la dinámica interna ha sido generada por las acciones de los actores políticos, entre ellos la CNTE. Esta Coordinadora juega un papel importante en el gobierno consociacional al influir de cierta manera en las adecuaciones estatutarias. El hecho de que, a la letra, desde hace apenas una década aproximadamente las reglas sean más redistributivas del poder político y faciliten el intercambio, aunque sea a fuerza de movilizaciones y represiones, entre la oposición y los institucionales, es un resultado de la presión que la CNTE, radical y moderada, ha ejercido.

Sin embargo, esto es un logro que se apunta al CEN (y su réplica en el CES), pues ellos lo tienen entre sus objetivos de volver para sí esa fuerza opositora, de adecuarla también. Con lo que tienen más posibilidades de ampliar su espacio de poder en los sistemas educativo y político. Tales adecuaciones estatutarias despejan obstáculos para la participación de la oposición. Si bien en los hechos no

se ha ampliado su ocupación en cargos de dirección, no es por falta de reglamentación. La posibilidad de llegar al gobierno sindical es real.

Este rasgo compromete a la oposición consociacional a “desarrollar un papel desafiante, radical incluso, hacia la actividad de gobierno”⁵¹. Esta situación entre el CEN (CES) y la CNTE se enmarcan en los Estatutos, los cuales ambos jugadores han interpretado y adecuado para su interés particular.

Al actuar de esta forma, el gobierno sindical institucional no se ve en la necesidad de destinar recursos propios tratando de dominar a la oposición consociacional, sino que recurre a actores externos para que intervengan (SEP a través de la SEIEM) indicando, por ejemplo, el monto de descuentos a participantes en movilizaciones que afecten a la institución sindical.

Una manera de contrarrestar esto por parte de los centistas es crear un “gobierno en la sombra”⁵². Según un informante en plática del 6 de octubre de 2009, dos años antes se creó un gobierno alterno al del CEN en un foro democrático de trabajadores de la educación. En el Valle de Toluca trataron de replicarlo, pero sin obtener resultados. Es decir, a las posiciones en cargos delegacionales y de comité de apoyo seccional, así como a las movilizaciones del doble juego, la oposición trata por diversos caminos de ser gobierno sindical. Al no poder lograrlo por las vías institucionales, confecciona otras.

El hecho contradictorio es que un grupo de los varios que conformaron la iniciativa, quiso ser protagonista abrogándose la para sí (en el caso de la Sección 17, fueron los representantes de la UPN). Respecto a las divisiones y fraccionamientos de la CNTE, Muñoz documentó que:

La CNTE ha tenido desprendimientos por conflictos internos o cooptaciones que han dado origen a otras corrientes minoritarias, pero más moderadas, tales como ‘Nuevo Sindicalismo’ o ‘Fracciones Democráticas’. Una diferencia importante es que estas últimas han tenido disposición para cohabitar en el gobierno sindical con los ‘institucionales’, en tanto que los sectores más beligerantes, rechazan compartir los órganos de gobierno, como los comités seccionales o nacional o incluso los congresos seccionales y nacional, pues consideran que los dirigentes

⁵⁰ Paquino, *op. cit.*: 65.

⁵¹ *Ibid.*: 69.

⁵² *Ibid.*: 112.

del Comité Nacional no tienen la legitimidad y el respaldo de la mayoría de los trabajadores y que están subordinados al gobierno. Estas posturas han implicado conflictos en el seno de la disidencia que al paso de los años se ha dividido por esta circunstancia. También porque la CNTE no ha establecido mecanismos para encauzar el disenso interno, al punto que como 'grupo' se ha fragmentado y ha perdido el gobierno de algunas secciones sindicales o presencia en un número importante de delegaciones. Son los casos de las secciones 9, 10 y 11 del DF y 7 y 40 de Chiapas⁵³.

Esas microoposiciones, parafraseando a Pasquino, son las que, por un lado, han impedido que el CEN (CES) intente volver para sí a toda la oposición en el corto plazo. Por otro lado, le facilita su objetivo de ampliación de su espacio de poder⁵⁴. Como se está viendo con la reciente creación del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación en México, el cual desde el 7 de febrero pasado en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje le otorgara la toma de nota a sus dirigentes, le ha dotado de mayor espacio de notoriedad al CEN —por otro lado, se la ha restado a la CNTE—.

Con la primera situación, el gobierno institucional se ve en la necesidad de negociar con varios actores, lo que le obliga, entre otras cosas, a destinar recursos por la vía de los incentivos. Aunque también disipa el conflicto. Así que lo uno disminuye lo otro.

En cuanto a la segunda situación, al tratar con cada grupo también se vincula a sus contactos, creando más espacio de comunicación que redundo, en el mediano y largo plazos, en ampliación de su poder. Esto lo busca trabando intercambios para otros aspectos que no tengan que ver con el específico de sus oponentes internos. Por ejemplo, con diputados provenientes del magisterio recurre a tales contactos que la oposición centista le acercó para liar alianzas en temas educativos. Da cuenta de eso que el actual presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados local es el profesor Antonio Hernández Lugo (ex secretario general de la Sección 17). Él negocia con diputados del PRD y PT, partidos que en otras ocasiones han arropado a los opositores seccionales. Ese contacto previo con tales partidos le da una oportunidad de acercamiento

⁵³ Muñoz, Aldo, "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XIII, núm. 37, abril-junio, pp. 377-417, México, Comie, 2008:388.

⁵⁴ Pasquino, *op. cit.*: 89.

más estrecho o menos ríspido para ir limitando en lo futuro los cobijos de los oponentes internos.

En el caso del nuevo contrincante, el SITEM, aparece en el escenario desafiando al CEN y a la CNTE. Ambos rechazan su participación en el juego. La CNTE porque lleva 32 años movilizándose y ganando espacios de gobierno, que no quiere compartir —ni disputar— con un tercero en discordia⁵⁵. Mientras que para el CEN, esta nueva disidencia le genera algunos costos que, en tiempos electorales, no está dispuesto a desviar⁵⁶.

Conclusiones

Mientras las reglas del juego, o sea los Estatutos del SNTE, no se reformen y, en cambio, sigan adecuándose a beneficio del Comité Ejecutivo Nacional (y los ejecutivos seccionales), la Gran Consociación será un sueño en el sindicato.

Si el doble juego del poder entre CEN (CES) y CNTE persiste, y las microoposiciones no se integran asumiendo y distribuyendo costos para recoger beneficios, el SNTE seguirá siendo gobernado por el grupo hegemónico representativo, el cual a lo largo del tiempo ha adquirido más capacidad de adaptación y ha ampliado su habilidad para realizar intercambios políticos en los sistemas educativo y político mexicanos, haciendo más difícil el ejercicio de la política laboral dentro del sindicato y educativa hacia fuera.

La CNTE, y ahora el SITEM, tienen la responsabilidad para con sus seguidores de modificar la estrategia de juego. Las adecuaciones institucionales hechas entre 1989 y 2004 les dieron espacio para participar del gobierno sindical, pero no lo han aprovechado para avanzar en la dirección de fortalecer los fundamentos laborales que les dieron razón de ser; dado que se han quedado entrapados en los pequeños huecos políticos a los que han podido llegar. Su aspiración de cambio se ha visto conformada por su poder subordinado.

⁵⁵ "Para la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, disidentes de Elba Esther Gordillo, el nuevo sindicato con toma de nota, (SITEM), podría ser parte de la política de Estado que sigue el gobierno federal para atomizar a las organizaciones obreras y debilitarlas, consideró Daniel Ávila, dirigente de la CNTE", Aurora Zepeda, "El SITEM podría ser estrategia para atomizar a maestros: CNTE" periódico *Excélsior*, febrero 8, 2011.

⁵⁶ "Fernando González Sánchez, subsecretario de Educación Básica y yerno de Elba Esther Gordillo Morales, presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), aseguró que lo que le 'conviene' a la educación básica en México es mantener una organización sindical 'fuerte y sólida'", Nurit Martínez, "A México le conviene sindicato unificado: SEP", periódico *El Universal*, febrero 9, 2011.

La participación político-social de la docente en educación preescolar

Griselda Marrón de la Peña*

El presente artículo forma parte de una investigación más amplia que realicé desde un enfoque analítico e interpretativo a un grupo de educadoras de la ciudad de La Paz, Baja California Sur, llevando por título “La participación política-sindical de la docente en educación preescolar”. Se recupera principalmente la actitud que tanto la docente preescolar como el dirigente sindical manifiestan hacia la participación sindical, concluyéndose que en ambos casos se caracteriza por una apatía generalizada, en donde los intereses personales están por encima de los de la base sindicalizada.

Actualmente somos testigos y partícipes de un fenómeno que trasciende los límites de nuestra nación: El rechazo y desconfianza que la ciudadanía manifiesta hacia la actividad política y sus representantes, ya que existe la percepción de que se gobierna para el beneficio de unos cuantos. La falta de credibilidad hacia los actores políticos redundará en el hecho de ver en ellos cómo el ejercicio de la función política se ve reducida a una lucha por el poder, en donde los intereses personales están por encima de los del colectivo.

Poco a poco se ha formado en algunos sectores sociales la idea de

que la política es una actividad turbia, torcida, cuya función gira en torno a reprobables intereses personales y de grupo: concepto social, que también involucra a los personajes políticos, pues se duda de su vocación de servicio y frecuentemente son motivo de burla y poco reconocimiento hacia la labor que desempeñan.

Lo anterior hace evidente la existencia de un sistema político complejo, al que todos hemos contribuido, debido a que los actos de corrupción, compadrazgo, apropiación indebida de lo ajeno, entre otros, que tanto reprobamos en nuestros representantes, se han convertido en prácticas del dominio público.

Esta situación, presente en todos los ámbitos de la administración pública y del cual nuestro sistema educativo no está exento, permite observar que

quien pretenda sumergirse en la aventura de estudiar y comprender la relación política que prevalece entre la base magisterial y las instituciones a la que pertenece (SEP y SNTE), mediadas por sus representantes, se enfrenta a una tarea vasta y compleja, no sólo por el descrédito que se experimenta hacia la actividad política, sino porque por sí misma la política, en este caso la política sindical, contempla una serie de problemáticas imposibles de agotarse en un estudio, por ello, en el presente artículo, producto de una investigación más amplia¹, pretendo

¹ Véase Marrón De La Peña, Griselda. *La participación política-sindical de la docente en educación preescolar, 2006-2009*, tesis para obtener el grado de Maestría en Docencia e Innovación Educativa por la UPN 03, La Paz, Baja California Sur, 2009.

* Benemérita Escuela Normal Urbana “Profesor Domingo Carballo Félix”. <gristly@yahoo.com.mx>.

recuperar desde una perspectiva analítica e interpretativa el significado que un grupo de maestras de educación preescolar de la ciudad de La Paz, Baja California Sur, atribuyen a su participación en el ámbito de la política sindical, la cual consideran que es de una apatía generalizada, sujeta a la conveniencia personal, en donde la actuación de sus dirigentes sindicales ha jugado un papel protagónico en el actuar sindical de las docentes de preescolar.

La lógica organizativa del presente artículo presenta en un primer momento cuál fue el origen de la investigación, en donde detallo las razones que me condujeron a considerar la actitud de la educadora ante la participación política sindical como un objeto de estudio; así mismo, describir las formas en cómo la educadora hace explícita su indiferencia hacia el ámbito político sindical y, finalmente, puntualizar cómo la actuación de la dirigencia sindical se ha constituido en una de las principales fuentes de desmotivación para que la docente se decida a participar en este ámbito.

El origen de la investigación

La inquietud personal por llevar a cabo una investigación centrada en la participación político-sindical de las educadoras, inicia al observar que la relación que existe entre las docentes y su sindicato se caracteriza por la falta de comunicación entre ambos y por la ausencia de un activismo comprometido por parte de las educadoras, cuya actuación se distingue por la adopción de un papel pasivo y de acatamiento incuestionable ante lo establecido, aún y cuando esto no repercuta favorablemente en su vida laboral, lo que ha influido en que las decisiones en esta materia se definan de manera unilateral, siendo las educadoras quienes comúnmente se mantienen al margen en la tarea de colaborar con su participación activa y comprometida para el bien del colectivo docente.

La postura subordinada de la docente de preescolar se hace evidente en diferentes contextos, principalmente en el casi único espacio de relación directa que los trabajadores de la educación establecemos con el SNTE: las asambleas delegacionales. Lo que observaba en ese momento, es que para la educadora la Asamblea delegacional como el evento privilegiado para el intercambio entre sindicato y base magisterial, no representaba una oportunidad para expresar inquietudes, propuestas, inconformidades, etcétera, sino que se convertía en un acto obligado, en una reunión informativa, lo que me llevó a cuestionar: ¿cómo se lograrían atender las demandas del nivel preescolar, si quien debe hacer de su conocimiento a los representantes sindicales no lo hace?

Otra situación que le abonaba al cada vez mayor interés sobre la participación de las educadoras en este ámbito, era la desinformación respecto a los asuntos laborales que caracteriza al personal de preescolar, pues no era raro saber que alguna de ellas se hubiera visto afectada en algún momento por desconocer sus derechos.

Conforme la historia profesional me nutría cada vez más de experiencia y por tanto, de conocimiento en este ámbito, no fue sino hasta el año 2003 cuando empecé a trabajar en una zona de La Paz, que mi interés por comprender la actitud docente ante la participación sindical se hizo más fuerte, pues consideraba que quizás el hecho de trabajar en la capital de nuestro Estado y al tener un trato más cercano con el sindicato la situación sería distinta; pero para mi sorpresa esto no fue así, ya que la actitud subordinada y desinteresada de la educadora también estaba presente en este lugar y era fácil observarlo en la poca presencia de las educadoras en el Comité Ejecutivo Seccional (CES)*, ya que la fuerza política sindical estaba (y así continúa), conformada en su mayoría por docentes de otros niveles educativos, principalmente por hombres, y las pocas mujeres que hay, generalmente no ocupan las carteras que se podrían considerar como las más importantes o de mayor peso en las decisiones políticas².

Todas estas situaciones me condujeron a reflexionar: ¿por qué si la base sindical está conformada en su mayor parte por mujeres, son precisamente éstas quienes menos nos representan a nivel sindical, y todavía menos es la participación de las educadoras?, ¿a qué se debe que las educadoras manifiesten una actitud de desinterés ante la participación sindical, asumiendo una actitud pasiva y receptiva ante todo lo que se le impone?, ¿por qué entre el nivel preescolar no hay mujeres líderes que representen y organicen movimientos disidentes para defender sus derechos?, y a todo esto, ¿qué repercusiones acarrea en el ámbito laboral, si consideramos esta actitud pasiva de la educadora?

Estas y otras interrogantes, surgidas de un aspecto tan amplio y complejo como es el sindicalismo magisterial, me llevaron a centrar mi proceso indagativo en la educadora, y comprender el significado subjetivo que se le atribuye a su participación sindical, mediante un ejercicio interpretativo

* De aquí en adelante también se hará referencia al Comité Ejecutivo Seccional empleando sus iniciales: CES.

² Durante el proceso de investigación el CES de Baja California Sur estaba conformado por 42 carteras, de las cuales sólo diez estaban representadas por mujeres.

recuperando las aportaciones del método etnográfico³, utilizando a la entrevista semiestructurada como la principal técnica para recuperar la información; lo que a continuación expongo son algunos resultados de ese proceso.

Actitud docente ante la participación político-sindical

En el ámbito educativo, la participación política del magisterio se realiza a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien es el único representante colectivo legitimado por el Estado para defender y organizar los intereses del magisterio. Sólo a través de él se pueden establecer las negociaciones con el gobierno para definir las condiciones laborales en que el docente desarrolla su práctica educativa: “rige su vida interna en los documentos básicos y reglamentos que emanan de los órganos nacionales de gobierno, como representantes de la voluntad colectiva en la toma de decisiones, estrategias, tácticas y líneas de acción”⁴.

De esta manera, el ideal sindical se presenta como una democracia representativa en continua búsqueda del mejoramiento de la condiciones laborales del docente, quien, según parece, juega un papel protagónico en los estatutos sindicales, pues sus demandas y/o necesidades son el eje rector de la actividad sindical, lo que implica una participación efectiva de representantes y representados, en donde la toma de decisiones se da en un clima bilateral de comunicación y cooperación entre la base y la dirigencia sindical, siendo esta última un interlocutor entre el magisterio y el gobierno.

El punto de encuentro en donde esta “democrática relación” se materializa es en la Asamblea delegacional convocada por el SNTE; este espacio constituye el lugar casi único, en donde se tratan formalmente y en colectivo asuntos de carácter sindical: representa la oportunidad del docente para expresarse, demandar, proponer, negociar, en fin, para traducir en hechos el ideal que dio origen y sentido al Estatuto sindical y que es obligación de sus representantes vigilar que así se haga.

³ Los informantes claves fueron once en total: una directora, 8 educadoras frente a grupo, de las cuales una era secretaria delegacional y la otra formaba parte de un comité delegacional; todas estas maestras tenían una antigüedad variable de entre 5 y 27 años de servicio. Como una forma de contrastar y puntualizar sobre algunos aspectos en específico, también fueron entrevistadas dos representantes sindicales del Comité Ejecutivo Seccional.

⁴ SNTE. Estatuto, Ed. del Magisterio, México 2005, p. 3.

Nada más alejado al ideal sindical es lo que se vive al interior de las asambleas delegacionales del nivel preescolar, en la ciudad de La Paz, Baja California Sur; la comunicación colectiva que debiera imperar para hacer partícipes a los representantes de las problemáticas específicas de este nivel educativo y así buscar su solución, es muy difícil que se dé, usualmente lo que ahí se respira es un ambiente de indiferencia, enmarcada en una simulación de participación por los ahí presentes.

Al parecer, esto se deriva de la manera tradicional en cómo se desarrollan, ya que según las educadoras, se caracterizan por brindar información repetitiva y redundante tanto de forma como de contenido, pues siempre se discuten las mismas problemáticas cuyas soluciones no están contempladas en el orden del día, lo cual genera en la docente preescolar tedio y poco interés por asistir.

Esta situación es bien conocida por la educadora, quien desde el momento en que se le informa de la futura reunión ya predice cuál será el contenido a tratar y la actitud que asumirán las asistentes, lo anterior se evidencia en el siguiente testimonio docente:

... ¿Saben qué, compañeras? El jueves hay reunión sindical, las esperamos en fulano jardín y que no se qué, en horario de trabajo. Muchas no van y me ha tocado porque siempre es lo mismo, ¡ah! para que digan que del ISSSTE, para que digan que esto, mejor no van para que les digan presente y para que te salgas a platicar hablando de otra gente, de otras cosas, porque yo sé, te digo, he tenido esa experiencia de que rinden ahí el informe de qué se dijo la reunión pasada y lo mismo que has de cuenta que están leyendo, es lo mismo que están poniendo para la siguiente reunión...⁵

La actitud desfavorable que la docente manifiesta hacia la participación sindical es un hecho indiscutible, pues es el principal punto de coincidencia entre los comentarios de las maestras entrevistadas.

En el caso específico de la asamblea delegacional, la docente expone su indiferencia reservándose la participación, al salirse de la reunión, platicar entre ellas durante la asamblea o no asistir, porque según se dice, ya tienen conocimiento de lo que ahí se trata. Parece entonces, que es la propia dinámica de la asamblea la que provoca una reacción negativa en la educadora; lo que ahí se le presenta

⁵ Maestra de Educación Preescolar en entrevista realizada el día 16 de febrero del 2007.

no despierta su interés, no forma parte de algo que ella necesite conocer o saber, lo cual nos indica que su opinión no ha sido considerada para determinar el contenido de la reunión y el momento para llevarse a cabo.

...cuando hay junta no expresamos lo que... nuestro sentir. Son unas pocas las que a veces participan, incluso algunas ni van: hay junta sindical y es como decir: ¡día libre! ¿no?, y no me presento. Yo creo que eso es también falta de interés por parte de nosotras, o se salen de la reunión o se ponen a hablar de cosas que no van dentro de la reunión, o no dejan escuchar, hay demasiado borlote y al fin de cuentas se empiezan a salir, y los maestros se quedan ahí, los del sindicato, y ya ni supimos en qué terminó, es bastante común o se tienen que estar callando: "ssh, ¡hey! A ver, hagan caso"; y ya te digo, ya estamos bastante grandecitas como para que nos estén callando⁶.

La organización y desarrollo de una asamblea delegacional, tiene un peso importante en la forma en cómo los docentes se involucran en ella, pues al constituirse como un evento obligado, en donde la decisión de llevarse a cabo obedece al interés de una de las partes —la de los representantes—, la reunión sindical resulta poco atractiva para la educadora y la actitud asumida es por consecuencia de apatía generalizada, en donde la participación es escasa, porque resulta incongruente entablar un diálogo o negociar sobre algo que para algunas educadoras carece de sentido, no reditúa en su beneficio y no incide en su persona.

Sin embargo, la asamblea delegacional no es el único momento de manifestación explícita del desinterés (aunque sí es el más evidente), pues en otros contextos la docente evidencia no sentirse atraída por participar en este ámbito, asumiendo una postura individualista, en donde la conveniencia personal es el motor que la impulsa a dirigirse al sindicato, mostrándose renuente a colaborar con el resto de los maestros en movimientos colectivos de demandas laborales. Cuando decide hacerlo, es porque alguien más se lo ha indicado o ha dado su aprobación para que asista, adoptando una actitud subordinada y de consentimiento de los otros para poder actuar, lo que significa que las formas de participación colectiva sindical son determinadas por otras personas y no por la iniciativa de la docente.

⁶ Comentario expuesto por maestra de jardín de niños en entrevista realizada el día 28 de abril del 2006.

Ante la disyuntiva de colaborar o manifestarse ante una inconformidad que afecta al gremio en general, la educadora espera a que alguien le indique si debe o no participar por la necesidad de mantener una imagen y reconocimiento social positivo, el cual se vería seriamente afectado al momento de exponerse físicamente ante los demás en un movimiento disidente, o bien al hacerse acreedora a una sanción por no acatar las reglas establecidas.

Pues también hay ese temorcito, ¿no?, a decir como si yo sola soy la que voy a ser castigada; por ejemplo, no sé, a lo mejor a verme mal: no, mira, pues la maestra (risas), como, como que siempre te jala, pues...⁷

Ser señalada de manera despectiva y recibir una sanción laboral son factores que contribuyen al abandono de inconformarse contribuyendo con ello, a la invisibilidad de la maestra preescolar en este ámbito.

Actitud de la dirigencia sindical

La falta de credibilidad, la decepción, la desconfianza y la desmotivación son términos recurrentes que la docente ha incorporado en su vocabulario para expresar su sentir con respecto al papel que el SNTE —mediante la actuación de sus dirigentes— ha desempeñado de manera tradicional como representante del magisterio, lo cual se considera ha soslayado los intereses del colectivo docente, para concentrarse en la atención de los intereses personales de quienes ostentan el poder al interior del CES.

La actuación de la dirigencia sindical estelariza el contenido de este apartado, la relevancia que se le proporciona gira en torno a un señalamiento unánime expresado por las docentes seleccionadas: la ausencia en los representantes sindicales de un liderazgo efectivo que cumpla con el compromiso de dirigir y conducir al gremio magisterial hacia el progreso y trascendencia de su vida laboral, en un esfuerzo compartido entre representantes y representados.

... si están ellos para representarnos a nosotros y como que, como que no, como que estamos muy alejados pues, como que a pesar de que están porque los maestros los pusieron ahí para representarnos, para luchar por lo que... problemas que tenemos, por ejemplo, no, no lo están

⁷ Comentario de maestra de jardín de niños en entrevista realizada el día 2 de marzo de 2007.

haciendo pues. Como que nada más es un nombramiento y ya, para llenar un hueco del sindicato⁸.

El poco reconocimiento que la docente brinda al comisionado sindical como auténtico líder de la base magisterial, se debe a que la perspectiva individual de lo que se espera del dirigente o representante sindical no se cumple ante la evidencia de los hechos, en el hacer cotidiano de quien ocupa el cargo sindical, y la decepción se hace presente al percatarse que aquel sujeto que se considera luchará por atender los problemas y/o necesidades de quien representa, no cumple con la parte que le corresponde; lo cual trae como consecuencia que la dirigencia sindical sea vista como un mero requisito administrativo que poco o nada beneficia al maestro común, al que está en las aulas escolares, debido a que ignora la situación laboral en la que desempeña su práctica docente.

El resultado de esta falta de interacción ocasiona que la docente vea en el líder a un ser inaccesible, ajeno a sus necesidades, que probablemente la conduzca a pensar que no es un líder de la base sino un líder de escritorio cuyas actividades obedecen más a una función administrativa que social, pues no atiende lo que de acuerdo a las docentes realmente le corresponde hacer, que es el atender las problemáticas de sus agremiados.

Como es posible observar, las personas que ocupan el liderazgo sindical parecen no gozar del reconocimiento de la base trabajadora como auténticos líderes, porque según se dice, no se ve que cumplan con la misión que les corresponde. Lo que se ve, además, de un líder que no establece contacto con la base, es a un aglutinado grupo de maestros que han perpetuado su estancia al interior del edificio sindical ocupando diversas carteras periodo tras periodo, convirtiendo al CES en una planilla a largo plazo y despertando la sospecha docente acerca de los motivos por los cuales permanecen indefinidamente en este lugar.

... los mismos maestros que están en el sindicato ya están esperando que para el siguiente periodo de representante, se podría decir, ya quieren tener otra vez su participación. Quiere decir entonces que el sindicato sí te ha de dejar algo, pues aparte de no trabajar en una escuela, algún beneficio han de tener, porque hay gente que no se quiere salir. Yo desde que tengo aquí, te digo ya

⁸ Maestra de jardín de niños en entrevista realizada el día 2 de marzo del 2007.

van dos comités yo creo, o tres, y yo veo casi a la misma gente; que no las conozco más que de vista si tu quieres, pero son las que están ahí⁹.

La sospecha trasciende hacia la desconfianza, pues la educadora, al observar que el representante no trabaja para la base y ni siquiera se interesa por conocerla, cuestiona el por qué de su interés por seguir ahí, llegando a la conclusión de que se debe a motivos de orden superior que encaminan a un dirigente sindical a acceder y perpetuar su estancia en el edificio sindical, lo cual se cree es la oportunidad de ejercer y hacer uso de un poder: el poder que le permite tener la posibilidad de ascender en una carrera política que trascienda los muros del Comité Ejecutivo Seccional y de elevar su calidad de vida, aunque esto implique romper el compromiso ético de relación que ha establecido con la base, porque su interés personal está por encima de los intereses de sus agremiados.

El maestro, de veras sí hizo un movimiento sindical bastante bueno, nosotros permanecíamos afuera, no tuvimos clases, íbamos a los plantones al gobierno en horas de trabajo, entonces, hubo muy buenas acciones pues, pero desgraciadamente le llegaron al precio también, y cambió: vivía en el FOVISSSTE y a los seis, siete meses ya estaba viviendo en Bellavista plus, ¡así qué!¹⁰

Estos motivos que orientan al dirigente para ocupar un puesto en el sindicato provoca, a su vez, la evolución de la desconfianza hacia la desmotivación de la educadora y finalmente a la falta de credibilidad en las formas y/o métodos que se emplean para llevar a cabo el proceso mediante el cual se realiza la renovación de sus cuadros sindicales, pues las educadoras opinan que no sólo no existe tal renovación al estar siempre los mismos representantes, sino que además, la educadora se siente excluida de este proceso, ya que este plebiscito no está abierto a todo el magisterio, al ser un privilegio del que gozan una minoría de trabajadores¹¹; lo que permite aseverar que para la mayoría

⁹ Maestra de jardín de niños en entrevista realizada el día 16 de febrero del 2007.

¹⁰ Maestra de jardín de niños y representante delegacional en entrevista realizada el día 4 de mayo del 2006.

¹¹ Estatutariamente los integrantes del Comité Ejecutivo Seccional son sujetos de elección en Asamblea Plenaria, por delegados efectivos, quienes a su vez son elegidos en Asamblea Delegacional. Artículos 243 y 242, respectivamente del Estatuto.

docente el representante sindical es un líder impuesto, es decir, no elegido por la base.

... estoy en desacuerdo yo, porque nada más se van cambiando la silla, están, son las mismas gentes pero le van dando vuelta. ¡Si!, no hay gente nueva, no hay gente joven, o sea, es la misma gente que se va cambiando... entonces nada más la van acomodando; pero que tú digas: bueno accedió otra gente nueva. ¡No! Es la misma gente de siempre y para elegir al líder que va a continuar en la próxima administración sale de ese mismo bloque que está ahí¹².

Este proceso de selección, legitimado estatutariamente, pone en evidencia ante los agremiados una sensación de falta de democracia al interior del CES, y nos presenta la estructura orgánica de una institución “absolutamente vertical, que permite que la opinión de la base se vaya diluyendo conforme se escala en las jerarquías, lo cual hace posible que el grupo instalado en la cúpula sea el que decida en nombre de las mayorías”¹³, ocasionando muchas veces el descontento de los docentes, que ven limitadas sus posibilidades de participación, así que la desconfianza se incrementa ante los procedimientos que obstaculizan el ingreso de nuevos integrantes a las filas del CES.

... no creo mucho en la cuestión sindical en ese sentido, te digo, yo desconfío de los manejos, de los manejos de cuando se eligen, como que se van ¿cómo se llama? pasando los puestos unos a otros, y yo creo que allá en el sindicato hay como una repartición de las ganancias, creo yo, o sea, nadie quiere dejar ahí, el que se mete ahí ya le gustó...¹⁴

De esta manera, podemos decir que la propia estructura sindical que refuerza las prácticas burocratizadas y concede la titularidad del poder a un solo hombre, promueve la no participación sindical, mediante estrategias legitimadas en sus estatutos, que a pesar de que en éstos se plantea consolidar la democracia interna mediante programas de formación

¹² Entrevista a maestra de jardín de niños con 27 años de servicio el día 26 de abril del 2006.

¹³ Carrizales, César. *La educación sindical en la formación de maestros* en Moreno Fernández, Xóchitl (Coord.), *Profesionalización docente y escuela pública en México 1940-1944*, Ed. UPN-SEP, México, 1997, p. 132.

¹⁴ Directora de jardín de niños en entrevista realizada el día 11 de mayo del 2006.

sindical¹⁵, en los hechos no se refleja tal orientación pues la forma de elección de los representantes sigue siendo responsabilidad de un pequeño grupo, y la posibilidad del voto universal¹⁶ sólo se puede dar cuando el propio sindicato lo autorice, aún y cuando la mayoría de la base lo solicite, lo cual parece ser un factor que refuerza el carácter antidemocrático y autoritario del sindicato, pues esta petición debiera ser un derecho para el que no hay que pedir permiso, ya que, en esencia la democracia postula por la igualdad de derechos entre las personas, mediante acuerdos de participación colectiva.

Conclusiones

El análisis efectuado al discurso docente sobre el tipo de participación político-sindical que distingue al nivel de preescolar, permite vislumbrar la existencia de una identidad colectiva cuyo principio rector que regula la relación intragrupal de sus miembros y establece patrones singulares de interpretación de la realidad, formas de pensar, valorar, sentir y manifestarse está sustentada en una indiferencia hacia la participación en este ámbito, que se expresa principalmente en la falta de disposición de la docente por involucrarse activamente, adoptando una actitud individualista al buscar la atención de sus intereses personales y al aceptar pasivamente lo que se le presenta, aun cuando esto vaya en contra de sus intereses personales y laborales.

Esta actitud indolente se ve fuertemente influida por la apatía que a su vez la educadora observa en sus representantes sindicales, quienes han convertido a la dirigencia sindical en el establecimiento de prácticas antidemocráticas, que en esencia buscan la permanencia en el poder de unos cuantos, cuyos móviles están centrados en velar por sus intereses personales.

Esta actitud, que se percibe generalizada entre los representantes sindicales, es considerada la principal fuente de desmotivación entre las docentes de preescolar para comprometerse con una participación sindical activa, con miras a transformar la situación actual en que desarrollan sus prácticas docentes.

¹⁵ Véase artículo 91: SNTE, *op. cit.*, p. 79.

¹⁶ Según lo contemplado en el Estatuto sindical, se establece el voto directo, secreto y universal, como una forma más de elección de dirigentes en el ámbito seccional y nacional, consignándose que aún cuando exista la solicitud de la mayoría de la membresía de una instancia sindical, la determinación de aplicarla en estos niveles, será facultad exclusiva del Congreso o Consejo Nacionales, tomando en consideración las circunstancias específicas. *Ibid.*, p. 7.

Mujeres en la cumbre: cifras, leyes, opiniones y reflexiones

Anna María Fernández Poncela*

Tras revisar la mirada cada vez más positiva de la ciudadanía hacia la presencia de mujeres en la arena política, el mantenimiento de las reticencias de algunos hombres en los partidos políticos –seguramente más por competencia que por creencia en la incapacidad femenina– y los apoyos de acuerdos internacionales, así como la aplicación de la legislación electoral para afianzar la presencia femenina en la policía, vamos a analizar algunas cifras. Como el panorama es muy amplio, aquí nos centraremos en mujeres con responsabilidades políticas en los cargos del Ejecutivo, carteras ministeriales o secretarías de Estado en varios países, en concreto en América Latina, y por supuesto en las mujeres que han llegado a ser presidentas o primeras ministras de sus países o que lo son en la actualidad, repetimos, con especial énfasis en América Latina.

Reflexiones iniciales

Ya hace años se empezó a hablar de lo que se dio en llamar el proceso de individuación de la mujer, en el sentido de que la población femenina estaba pasando de “vivir para los demás” a “vivir su propia vida”: la reivindicación histórica de autonomía, los cambios en la educación y en el mundo laboral, en la sexualidad y las relaciones de pareja, así como su efecto político (Beck y Beck-Gernsheim, 2003). Lo que también se conceptualizó como la democratización de la vida personal y la

emancipación política (Giddens, 2000). Se hablaba de que una nueva mujer, “la tercera mujer”, reconciliaba a la mujer nueva y a la mujer “siempre repetida”: la voluntad femenina de ser reconocidas como iguales toda vez que expresaban su diferencia (Lipovetsky, 2000). Y es que, hoy por hoy, y entre otras cosas, las mujeres, o algunas mujeres

... no creen en la necesaria desaparición de la identidad femenina, no se consideran víctimas, aunque hayan tenido que soportar injusticias o tratos con violencia y... albergan proyectos positivos, el deseo de vivir una experiencia transformadora por ellas mismas (Touraine, 2007: 28).

Es más, se apunta incluso un cambio en el estado de conciencia de las mujeres (Gallego, 2010).

Estas reflexiones generales históricas y actuales vienen a cuento para ubicarnos en un contexto de cambio, y también para lo que más adelante veremos sobre la definición de los viejos y nuevos liderazgos femeninos, las características y concepciones de las mujeres que acceden a cargos políticos, y en especial de aquellas que llegan a dirigir sus países. Iguales pero diferentes, reconciliando a una mujer autónoma moderna sin dejar algunas tradiciones, más allá del victimismo, con proyectos positivos y propositivos, pero sin olvidar discriminaciones y limitaciones que todavía pesan sobre la

* Investigadora y docente de la UAM Xochimilco, <fpam1721@correo.xoc.uam.mx>.

población femenina. Así las recientes o actuales presidentas latinoamericanas, por ejemplo, introducen temas de género en sus discursos y agendas prácticas, en sus campañas electorales y en el ejercicio de sus gobiernos hasta cierto punto. Eso sí, no olvidan algunas tradiciones y reivindican el símbolo maternal o ceden a presiones de sectores más conservadores, y sobre todo a la opinión pública sobre otros temas de género. Se esfuerzan en navegar entre la equidad legal y política y la reproducción de ciertas creencias y prácticas sociales, en el océano de oleajes ambiguos y algunas mareas.

Así es como el tema de las cuotas parece en auge en América Latina, dando frutos cuantitativos en cuanto a representación descriptiva de las mujeres en los parlamentos, por ejemplo, misma que no siempre deviene en representación sustantiva, esto es, en profundizar en políticas de género; mientras persisten desigualdades en cuanto a sueldos o acceso a puestos en las empresas, se mantiene la violencia, la división sexual del trabajo, y el tema del aborto sigue siendo un problema de salud pública. Es por ello que hay quien considera que la participación de mujeres en la política no es garantía de avances en políticas favorables a los intereses de género y necesidades prácticas de éstas, en tanto que otros piensan que no es suficiente. Y ciertamente, no todo se resuelve en las urnas ni en los parlamentos, pero la presencia de mujeres en puestos políticos importantes es una oportunidad o posibilidad para el cambio, o por lo menos es ya un ejemplo de un modelaje social para otros espacios, para la sensibilización y concienciación hacia la igualdad, para la concepción de género de las jóvenes generaciones, para ver, pensar, sentir y saber que sí se puede.

Desde la legislación

Varias conferencias y documentos de carácter internacional han abogado por la equidad de género en todos los ámbitos, y en concreto en el espacio político que nos ocupa en estas páginas. Para traer sólo algún acercamiento diremos que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas data del año 1979 —en 2009, unos 185 países la habían firmado—. En ella se plasman reivindicaciones de hace décadas o incluso centurias si pensamos en las voces por la igualdad del siglo XVIII y XIX (De Gouges, 1993; Staton, 1848).

Pero ya centrándonos en los últimos decenios, la Convención es producto de todo un trabajo, reflexión y acuerdos que vienen desde la Comisión Jurídica y Social

de la Mujer del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1946); tiene sus antecedentes en declaraciones anteriores, pero comienza su elaboración a partir de la Conferencia Internacional que tuvo lugar en México (1975). El objetivo inicial de dicha Convención es, como su nombre lo indica, la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres. La Convención define el significado de la igualdad y señala cómo alcanzarla; es no únicamente una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados garanticen estos derechos. En concreto, en el ámbito político puede leerse en el artículo 7:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (<www.un.org> 11/11/2009).

Pero antes en el artículo 3 y 4 se podían leer cuestiones relativas a medidas legislativas para garantizar la igualdad y potenciar la participación de las mujeres; eso sí, de carácter temporal:

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (<www.un.org> 11/11/2009).

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, se reafirmaron los derechos de las mujeres, el disfrute pleno de la vida, las libertades fundamentales y las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. En la Plataforma para la Acción de Beijing se remarcaron varios objetivos con relación a la participación política de las mujeres. En concreto se hace una llamada a los gobiernos en el punto G 192 que dice a la letra:

Adoptar medidas positivas para construir una masa crítica de mujeres dirigentes, ejecutivos y gerentes en posiciones de toma de decisiones estratégicas. Crear o fortalecer, como mecanismos apropiados, para supervisar el acceso de la mujer a los niveles superiores de adopción de decisiones (<www.un.org/womenwatch> 11/07/2010).

Tras estos reconocimientos y recomendaciones internacionales, llegamos a la formulación de políticas o legislaciones específicas. Tres son los tipos de estrategias encaminadas a potenciar la presencia y participación política de las mujeres que se aplicaron en Europa desde hace varios años y en América más recientemente. Una es la retórica en el discurso, otra la de acción positiva centrada en la formación y capacitación, y la tercera la de discriminación positiva y sobre la cual nos vamos a detener algo más. Se trata de asegurar la presencia mínima de mujeres en las instituciones políticas por medio de algunas medidas concretas y temporales, como es el caso de los cupos o las cuotas. Por supuesto, se trata de algo más que polémico, ya que se parte de la desigualdad y discriminación en aras de la igualdad (Lovenduski, 1997; Elizondo, 1997; Fernández Poncela, 1999, 2010).

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política (Bareiro y Soto, 2000: 1).

Eso sí, más allá de los números, que es por así decirlo el cumplimiento formal de la cuota como representación

descriptiva de las mujeres, también se persigue la configuración de una masa crítica que apoye acciones —comisiones, legislativas o políticas— a favor de las mujeres y la equidad de género, de modo que éstas tengan voz en la agenda política del país en general y en todos los temas sociales y políticos. Esto es, incrementar en número de mujeres, resaltar las temáticas específicas de las mujeres, a la par que estén participando directamente en todas las políticas generales y de todo tipo (Fernández Poncela, 1997, 1999). Este último punto es algo más complejo que el primero, porque una cosa es legislar en cuanto al número de mujeres, fomentar su acceso a candidaturas y puestos, y otra, bien diferente e imposible de reglamentar, sus opiniones, actitudes y proyectos con enfoque o perspectiva de género.

Desde la opinión pública y los partidos políticos

Se afirma, por ejemplo, para el caso de España, que

... los partidos pronto se dieron cuenta del potencial electoral que representaba la afirmación de principios igualitarios entre sexos, aunque su aplicación en la práctica siempre fue con retraso con respecto a las declaraciones de principios... La acción combinada de las feministas en los medios de comunicación y en la sociedad civil, y de las feministas en los partidos e instituciones públicas condujo a reformas decisivas como el derecho al divorcio y al aborto, los derechos laborales y sociales de la mujer, la corrección del sexismo en la educación y en los medios de comunicación, el reconocimiento de la homosexualidad (llegando más tarde a la legalización del matrimonio homosexual) y la afirmación del principio de paridad (aunque todavía no la práctica) en la política y en la dirección de las empresas (Castells, 2007: 30).

Y es que los partidos ven clara la necesidad y conveniencia de incluir a las mujeres en sus discursos, su posicionamiento público del discurso políticamente correcto, además de sumarlas a las listas y presentarlas en la palestra pública. Pero otra cosa distinta es cuando se discuten los puestos en el interior de la formación política, la competencia; ahí las mujeres muchas veces aparecen como intrusas y enemigas, y sobre esto no parece haber distinguos ideológicos (Garcés, 2008).

Al parecer los partidos políticos hoy son, según diversos autores/as y estudios para varios países, el principal obstáculo de la participación política de las mujeres sin lugar

a dudas, y en especial la llegada a puestos políticos considerados de importancia (Fernández Poncela, 1999; Htun, 2002; Htun y Jones, 2002; Peschard, 2002; Matland, 2002; IDEA, 2008; <www.parlamento.gub-uy>, 2008; Garcés, 2008; Fernández Ramil, 2008; Urrutia Sierra, 2009).

Mientras, y también en nuestros días, la sociedad europea y latinoamericana, por ejemplo, cada vez parece ser más favorable al tema de la participación política femenina y de las mujeres en cargos políticos en las democracias occidentales, como muestran diversos ejercicios estadísticos al respecto (Fernández Poncela, 1997; Gallup, 2000; Htun, 2002; Peschard, 2002; Olivera, 2004; Patrón, 2006; Buvinic, 2006; Fernández Poncela, 2006; IDEA, 2008; Eurobarómetro, 2009).

Esto es, la sociedad, la ciudadanía y la cultura política están transformándose a un ritmo que no siguen algunos partidos o algunos hombres de los partidos políticos actuales. Sea esto por conciencia, conveniencia o competencia, pero el caso es que está teniendo lugar una asincronía evidente, y que algunos hombres o la estructura partidista no parecen estar a la altura de las circunstancias. Hoy por hoy es quizás el mayor obstáculo a vencer para el mayor acceso femenino a cargos, pero tal vez lo que realmente se requiera sea una transformación a fondo del sistema de partidos y de la concepción de la política misma en su conjunto.

Tras revisar la mirada cada vez más positiva de la ciudadanía hacia la presencia de mujeres en la arena política, el mantenimiento de las reticencias de algunos hombres en los partidos políticos —seguramente más por competencia que por creencia en la incapacidad femenina— y los apoyos de acuerdos internacionales, así como la aplicación de la legislación electoral para afianzar la presencia femenina en la policía, vamos a analizar algunas cifras. Como el panorama es muy amplio, aquí nos centraremos en mujeres con responsabilidades políticas en los cargos del Ejecutivo, carteras ministeriales o secretarías de Estado en varios países, en concreto en América Latina, y por supuesto en las mujeres que han llegado a ser presidentas o primeras ministras de sus países o que lo son en la actualidad, repetimos, con especial énfasis en América Latina.

Mujeres en la cumbre: cargos en el Ejecutivo y al frente de sus países

Hoy hay una veintena de mujeres en el mundo al frente de sus países como presidentas o primeras ministras. Hace un lustro eran 15 (Guzmán y Moreno, 2007). Y si

retrocedemos en el tiempo veremos cómo se reduce el número de mujeres en la cúspide del organigrama político de los Estados, y cómo éstas tenían otras características diferentes a las actuales, como algunas de las antiguas reinas en la historia. En concreto, en América Latina hoy hay cuatro mujeres elegidas democráticamente en las urnas; en general, son miradas de manera diferente que en otras épocas, e incluso ellas miran la política y los temas de género también con otros ojos más abiertos y sensibles.

Mujeres jefas de Estado o de gobierno en el mundo

País	Presidentas	Fecha
India	Indira Gandhi	1966-1977; 1980-1984
	Pratibha Patil	2007
Argentina	María Estela Martínez de Perón	1974-1976
Bolivia	Lidia Gueiler Tejada	1979-1980
Islandia	Vigdís Finnbogadóttir	1980-1986
Malta	Agatha Barbara	1982-1987
Filipinas	Corazón Aquino	1986-1992
Alemania (RDA)	Sabine Bergmann-Pohl	1990
Haití	Ertha Pascal-Trouillot	1990-1991
Nicaragua	Violeta Chamorro	1990-1996
Irlanda	Mary Robinson	1990-1997
	Mary McAleese	1997-2004; 2004-2010
Liberia	Ruth Perry	1996-1997
Ecuador	Rosalía Arteaga	1997
Letonia	Vaira Vīķe-Freiberga	1999-2003; 2003-2007
Panamá	Mireya Moscoso	1999-2004
Suiza	Ruth Dreifuss	1999-2003
	Doris Leuthard	2010
Filipinas	Gloria Macapagal-Arroyo	2001-2004; 2004-2010
Finlandia	Tarja Halonen	2000-2005; 2006-2011
	Mari Kiviniemi	2010
Liberia	Elle Johnson Sirleaf	2005-2010
Alemania	Ángela Merkel	2005-2009; 2009
Chile	Michelle Bachelet	2006-2010
Argentina	Cristina Fernández	2007
Costa Rica	Laura Chinchilla	2010
Brasil	Dilma Rousseff	2011

País	Primeras ministras	Fecha
Sri Lanka	Sirimovo Bandaranaike	1960-1965; 1970-1977; 1994-2000
Israel	Golda Meir	1969-1974
África Central	Elizabeth Domitien	1975-1976
Reino Unido	Margaret Thatcher	1979-1990
Portugal	Maria de Lourdes Pintasilgo	1979-1980
Dominica	Mary Eugenia Charles	1980-1995
Noruega	Gro Harlem Brundtland	1981; 1986-1989; 1990-1996
Yugoslavia	Milka Planinc	1982-1986
Pakistán	Benazir Bhutto	1988-1990; 1993-1996
Lituania	Kazimiera Prunskiene	1990-1991
	Dalia Grybauskaitė	2009
Francia	Edith Cresson	1991-1992

Continúa...

País	Primeras ministras	Fecha
Bangladesh	Begum Khaleda Zia	1991-1996
	Sheikh Hasina Wajed	1996-2001; 2009
Polonia	Hanna Suchocka	1992-1993
Ruanda	Agathe Uwilingiyimana	1993-1994
Canadá	Kim Campbell	1993
Burundi	Sylvie Kinigi	1993-1994
Turquía	Tamsu Çiller	1993-1996
Bulgaria	Reneta Indzhova	1994-1995
Haití	Claudette Werleigh	1995-1996
Guayana	Janet Jagan	1997-1999
Nueva Zelanda	Jenny Shipley	1997-1999
	Elizabeth Clark	1999-2005; 2005
Bangladesh	Begum Khaleda Zia	2001-2006
	Cheija Hasina Wajed	2009
Mozambique	Luida Diogo	2004-2010
Sao Tomé	María Do Carmo Silveira	2005-2006
Islandia	Jóhanna Siguroardóttir	2009
Croacia	Jadranka Kosor	2009
Suiza	Doris Leuthard	2010
Trinidad y Tobago	Kamla Persad-Bissessar	2010
Bermudas	Paula A. Cox	2010
Eslovaquia	Iveta Radicova	2010
Australia	Julia Gillard	2010

Fuente: Elaboración propia. Una primera versión de este cuadro apareció en Fernández Poncela 1999. Se ha actualizado hasta 2011 con datos periodísticos. Este es un cuadro resumen de las mujeres presidentas y primeras ministras en los últimos tiempos.

Sobre los puestos en las carteras ministeriales o secretarías de Estado en los ejecutivos de varios países del planeta, éstos son alrededor de 17%, aunque se trata de las tradicionalmente llamadas secretarías o “carteras de segunda categoría” –asuntos sociales en general– (Fernández Poncela, 1999; Guzmán y Moreno, 2007). En 22 países del mundo las mujeres tienen más del 30% de las carteras ministeriales o secretarías de Estado, y seis de ellos están en el continente latinoamericano, donde se ha incrementado en concreto el porcentaje de 17 a 23% de mujeres ministras o secretarías de Estado (UIP, 2008a, 2008b); si bien la media regional del continente en general apunta a que “el porcentaje de mujeres ministras se triplicó” en los últimos 10 años, y que “cada vez más mujeres ocupan carteras antes reservadas a los varones, como las de Interior, Defensa, Economía, Producción, Industria, Ciencia y Tecnología, entre otras” (Encuentro de Mujeres Parlamentarias, 2009: 1).

En Chile, por ejemplo, son nueve mujeres de 22 ministros; en Ecuador, siete de 16; en Perú, seis de 16, para citar algunos casos destacados. Además, en Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay hay mujeres al frente de la cartera de

Defensa. En el total del continente la media se considera que alcanza 21.6% de mujeres ministras o secretarías de Estado (Encuentro de Mujeres Parlamentarias, 2009), aunque otras fuentes dan la cifra de 19% (<www.iadb.org>, 2009).

En los últimos años ha aumentado la presencia femenina en los gabinetes de la región.

Aunque al principio se concentraban en “apropiarse” de las secretarías o ministerios de educación, salud y bienestar social, y luego en ministerios como el de justicia, derechos humanos y medio ambiente, también hicieron algunas incursiones en áreas “masculinas” como industria y minería, relaciones exteriores y finanzas. En Guatemala, Ana Ordóñez de Molina obtuvo el nombramiento para el Ministerio de Finanzas en 1994, Liliana Canales Novella fue ministra –entre otras cosas– de Negociaciones de Comercio Internacional por Perú, en 1992-1994, y en Venezuela Eglée Iturbe de Blanco fue ministra de Finanzas relativamente pronto, en 1989. Se ha comprobado que los ministerios de exterior son especialmente difíciles de penetrar; México tuvo una secretaria de Relaciones Exteriores –Rosario Green– hasta la administración de Zedillo (1994-2000) y la primera ministra de Asuntos Exteriores de Chile –Soledad Alvear Valenzuela– fue nombrada en 2000 (Craske, 2007: 102)¹.

En países como Venezuela, Uruguay, Paraguay y Brasil las mujeres presiden las cortes de Justicia o son vicepresidentas, como en Argentina (Pairone, 2007). En cuanto al cargo de gobernadoras o prefectas, la media en América Latina es de 8.3% (Encuentro de Mujeres Parlamentarias, 2009)². Y las alcaldesas o presidentas municipales pasaron de 5% en 1998 a 6.8% una década después (CEPAL, 2009). Eso sí, hay países como Chile en donde hay 12.2% de mujeres alcaldesas, y otros como Perú donde apenas alcanzan el 2% (Encuentro de Mujeres Parlamentarias, 2009)³.

¹ Añadiríamos con relación a México que hoy hay también una secretaria de Relaciones Exteriores: Patricia Espinoza.

² En México en la actualidad sólo hay una: Ivonne Ortega en Yucatán.

³ Según el INEGI, en México hoy ronda el 5% el porcentaje de mujeres al frente de municipios.

Porcentaje de mujeres en el Ejecutivo (2009)

País	Puntaje indicador %
Costa Rica	41
Bolivia	40
Honduras	38
Colombia	34
Perú	31
El Salvador	25
México	23
Venezuela	21
Nicaragua	20
Uruguay	19
Argentina	17
Ecuador	17
Brasil	16
Guatemala	16
Paraguay	16
República Dominicana	14
Chile	13
Panamá	13
Promedio regional	19

Fuente: <www.iadb.org>.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, para el año 2009 Costa Rica es el país donde hay mayor porcentaje de mujeres en puestos del Poder Ejecutivo (41%), le siguen Bolivia (40%), Honduras (38%) y Colombia (34%) (<www.iadb.org>, 2009). En todos estos países las mujeres con carteras superaron el tercio del gabinete, cifra superior al promedio mundial, si bien el promedio latinoamericano es similar a éste.

En general todos los datos apuntan al incremento de la presencia y participación política de las mujeres en los distintos órganos de gobierno de los países de la región latinoamericana. Eso sí, dicho aumento puede muy bien ser descrito como gradual, lento, pero también constante y, como señalan últimamente diversas fuentes al respecto, así como valiosas argumentaciones, percepciones y reflexiones sobre el tema, yendo más allá del típico recuento cuantitativo y numérico, irreversible (Lipovetsky, 2000; Beck y Beck-Gernsheim, 2003; Touraine, 2007; Castells y Subirats, 2007). La inspiración y guía de acuerdos internacionales aterrizados en legislaciones electorales –que ya apuntamos con anterioridad– son la causa principal del incremento de las mujeres en el Legislativo. El Ejecutivo tiene más que ver con voluntad política y/o con lo políticamente correcto, cambios culturales y transformaciones en la vida de las propias mujeres.

Vamos a detenernos en las presidentas del continente, doce en total en los últimos años y cuatro en nuestros días.

Y en concreto revisar los cambios en cuanto a tipo de liderazgo desde su origen hasta su formación, pasando por la forma de llegar al poder y la visión de la política, en especial de las políticas de género o con relación a las mujeres.

Presidentas en América Latina

Año	Nombre	País
1974-1976	María Estela Martínez de Perón	Argentina (viuda del presidente Perón)
1979-1980	Lidia Gueiler	Bolivia (brevemente)
1990-1996	Violeta Barrios	Nicaragua (viuda del líder Chamorro)
1990-1991	Ertha Pascal-Trouillot	Haití (provisional)
1997-1999	Janet Jagan	Guayana
1997	Rosalía Arteaga	Ecuador (dos días)
1999-2004	Mireya Moscoso	Panamá (viuda de Arnulfo Arias, ex presidente)
2006-2010	Michelle Bachelet	Chile
2007	Cristina Fernández	Argentina (esposa de N. Kirchner, ex presidente)
2010	Laura Chinchilla	Costa Rica
2010	Kamla Persad-Bissessar	Trinidad y Tobago
2011	Dilma Rousseff	Brasil

Fuente: en Fernández Poncela 1999, actualizado hasta 2011 con fuentes hemerográficas.

Vamos a presentar algo de la historia en torno a las presidentas latinoamericanas:

- En 1974 llegó a la presidencia de Argentina, sin proceso electoral y en medio de mucho conflicto social, económico y violencia política, María Estela Martínez de Perón –viuda del general Juan Domingo Perón–; ella estuvo en el cargo hasta 1976, cuando una junta militar tomó el poder, y posteriormente se exilió en España.
- En 1979 Lidia Gueiler Tejada llegó a ser presidenta de Bolivia desde su puesto de presidenta de la Cámara de Diputados. En 1980 el país atravesaba una gran crisis social y salió del puesto derrotada por el general Luis García Meza.
- En 1990 Violeta Barrios de Chamorro –viuda del periodista y político Pedro Joaquín Chamorro, asesinado por la dictadura somocista en 1978– ganó las elecciones en Nicaragua, por la Unión Nacional Opositora, y se mantuvo hasta 1997, sucediéndola la misma organización que la postulara.
- En Haití, en 1990, Ertha Pascal-Trouillot tuvo un mandato provisional como presidenta de su país; entró tras un golpe de Estado y salió por otro golpe de Estado.
- En Ecuador, en 1997, y por cinco días, Rosalía Arteaga, que era vicepresidenta, fue proclamada jefa de Estado al ser destituido el presidente Abdalá Bucaram.

- En 1997 Janet Jagan gobernó Guayana; llegó por la vía electoral postulada por el Partido Progresista Popular. Viuda del presidente Cheddi Jagan, había tenido cargos en el parlamento y en su partido. Renunció en 1999 por enfermedad.
- Mireya Elisa Moscoso –viuda de Arnulfo Arias, ex presidente– triunfó también electoralmente en Panamá en 1999 y llegó a la presidencia de ese país, cargo que ocupó hasta el 2004.
- En 2006 Michelle Bachelet ganó las elecciones en Chile con el 53% del respaldo electoral; concluyó su mandato también con un elevado índice de popularidad. Es una pediatra con nivel de doctorado perteneciente al Partido Socialista. Fue sensible al tema de género y, entre otras cosas, lo utilizó en beneficio de su campaña. Tuvo varios cargos importantes como ministra de Defensa y Salud antes de ser presidenta, luego llegó a presidir el organismo internacional de mujeres de Naciones Unidas.
- En 2007 Cristina Fernández, abogada y licenciada argentina, llegó a la presidencia tras varios cargos legislativos locales y nacionales. Perteneció al Partido Justicialista. Es esposa del ex presidente Néstor Kirchner –ya fallecido–, a quien relevó en su puesto con casi el 45% de las votaciones.
- En 2010 Laura Chinchilla, del Partido Liberación Nacional, ganó las elecciones en Costa Rica con 47% de los votos. Con anterioridad fue vicepresidenta y ministra de Justicia.
- También en 2010, Kamla Persad-Bissessar se convierte en primera ministra de Trinidad y Tobago; es política, abogada y con diversos cargos anteriores.
- En 2011 Dilma Rousseff de Brasil, economista y política, miembro del Partido de los Trabajadores, antes ministra de Economía, ganó las elecciones con más del 55% de los votos.

Viejos y nuevos liderazgos femeninos

En general varios rasgos reúnen a las mujeres en lo que podríamos llamar el modelo de viejos liderazgos femeninos, y otros más en el nuevo modelo. Vamos a resumir aquí dicha cuestión. Para las líderes agrupadas según el modelo antiguo se dice que fueron mujeres que encabezaron gobiernos hacia las últimas décadas del siglo XX y en países en vías de desarrollo, principalmente en América Latina y Asia. Sociedades con características tradicionales y, entre otras cosas, con altos índices de discriminación hacia la población femenina,

donde no siempre la democracia estaba suficientemente desarrollada. Su acceso al mundo de la política fue por vía familiar; esto es, la familia las apoyó, cuando no las empujó a acceder al cargo político en cuestión. Se trata de una suerte de herencia del poder o del capital político familiar; ya sea en calidad de hijas de o de viudas de ex presidentes o líderes políticos notables e influyentes en sus países. Y podríamos decir que quizás más que una elección personal o un merecimiento por su trayectoria política, fue una obligación moral o herencia política que tuvieron que aceptar en sus vidas. Su nivel educativo y experiencia política no era mucha. Eso sí, llegaron en una coyuntura de profunda crisis social, económica y política, y en general no apoyaron política alguna relacionada con los intereses de las mujeres o los intereses del género (Genovese, 1997). Algunos ejemplos son Isabel Martínez de Perón en Argentina (1974-1976), Corazón Aquino de Filipinas (1986-1992) y Violeta Barrios en Nicaragua (1990-1996), etc.

En cuanto al grupo de mujeres que podemos calificar como parte del nuevo modelo de liderazgo, se puede decir que suelen ser –por lo menos hasta hace poco, pues esto ya está cambiando– de sociedades occidentales y de países europeos con un sistema de capitalismo avanzado en su mayor parte. También datan de fines del pasado siglo. Llegan a la política o al cargo por mérito propio, tras una larga trayectoria en puestos diversos. Poseen título universitario y son profesionistas. Tienen vocación, habilidad y experiencia; su ejercicio político parte de su decisión personal y elección consciente. Poseen características democráticas y humanitarias, profundizan en los aspectos sociales de la política a la hora del ejercicio de gobierno, e incluso en algunas cuestiones concretas a favor del avance de las mujeres y la equidad de género. En ocasiones repiten mandato por voluntad popular, prueba de su popularidad (Polgreen y Rohter, 2006). Algunos casos para mencionar en este sentido serían: en Islandia Vigdís Finnbogadóttir (1980-1986) y Jóhanna Sigurðardóttir (2009), Gro Harlem Brundtland (1981; 1986-1989; 1990-1996) en Noruega, en Irlanda Mary Robinson (1990-1997) y Mary McAleese (1997-2004; 2004-2010), en Finlandia Tarja Halonen (2000-2005; 2006-2011), en Alemania Ángela Merkel (2005-2009; 2009); y para nuestro continente, en Chile, Michelle Bachelet (2006-2010), en Argentina Cristina Fernández (2007), y en Brasil Dilma Rousseff (2010), entre otras.

Grosso modo, una radiografía muy abstracta y general en torno a los datos de las mujeres políticas en nuestros días es la siguiente: su origen es mayoritariamente urbano,

proviene de clases acomodadas en un alto porcentaje y con padres profesionales generalmente; poseen una formación educativa superior al común de la población –y especialmente la femenina–. La edad fluctúa entre 40 y 50 años –los 50 años podría decirse que es la moda–. La mayoría también de estas mujeres ha desarrollado experiencia política en distintos cargos de gobierno o partidarios –más los primeros que los segundos–. Sobre su profesión, ésta es de diversa índole, si bien algunos estudios apuntan todavía a la abogacía como una de las carreras más usuales entre ellas, como en el caso de Suecia, Holanda, Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, entre otros países (Norris y Lovenduski, 1995; Uriarte, 1997; Fundación Chile 21, 2006). Información similar se comprueba en México (Fernández Poncela, 1999, 2003) (Fernández Poncela, 2008: 104).

Y podríamos afirmar en estas páginas que también es el caso para las presidentas y primeras ministras en el mundo y, actualmente, como hemos visto algo más pormenorizadamente, para América Latina.

Consideraciones finales

... pensar la política desde otro lugar; dejar constancia de otras presencias, hacer escuchar otras voces: las de las mujeres, que no han estado ausentes por cierto en la historia de la política y del pensamiento político, pero cuya marginalidad les ha conferido una suerte de invisibilidad y silenciamiento (Gutiérrez Castañeda, 2004: 21).

Recientemente se reflexionaba sobre el cambio o la revolución triunfante de las mujeres sin parangón en la historia del siglo XX (Camps, 1998) con avances irreversibles –como ya dijimos–. Se apunta a un cambio de conciencia que las hace asumirse como sujetos con derechos, en situación de desigualdad con los hombres, pero sin sentir la inferioridad; una transformación hacia un estado de conciencia de las mujeres que en la cotidianidad les da un sentido de ser con un proyecto de vida (Gallego, 2010). Esto vale para todas las mujeres, o por lo menos para muchas, seguramente para las políticas, sin desconocer quizás que ésa, la política, sea una de las áreas más duras para el desarrollo profesional personal, pero también que, como se dijo, constituye un modelaje para la sociedad en general, y la infancia y juventud en particular.

El hecho del aumento cuantitativo del número de mujeres al frente de sus respectivos países, en ocasiones acompañado de enfoques y proyectos sustantivos en cuanto

a la equidad, es algo a tener en cuenta. Como lo es también el observar cómo se ha ido transformando el perfil personal y social de las mujeres que acceden a dichos puestos: cada vez con mayor nivel educativo, profesionales, con experiencia política previa en cargos, con vocación e iniciativa propia, en ocasiones sensibles a las problemáticas femeninas. No negamos los obstáculos y limitaciones para el acceso de las mujeres a los cargos políticos y puestos de representación popular en general que todavía persisten. Sí reconocemos que las cosas han estado y están cambiando. Hay, pues, que valorar y equilibrar avances y estancamientos porque, eso sí, retrocesos pareciera que no hay.

Bibliografía

- Bareiro, Line y Clyde Soto (2000), “Cuota de género” en <<http://iidh.ed.cr>>, 10/11/09.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim (2003), *La individuación. El individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós, 2003.
- Buvinic, Mayra y Vivien Roza (2004), “La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de Informes Técnicos, Washington DC.
- Buvinic, Mayra (2006), “La política, con cara de mujer” en <www.clarin.com/diario>.
- Camps, Victoria (1998), *El siglo de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Castells, Manuel (2007), “Ser mujer” en Manuel Castells y Marina Subirats, *Mujeres y hombres ¿Un amor imposible?* Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), “Consulta a líderes de América Latina sobre las perspectivas presentes y futuras del acceso de las mujeres en los puestos políticos”. Comunicado de prensa en <www.eclac.org>.
- Craske, Nikki (2007), “Género, política y legislación” en Sylvia Chant y Nikki Craske, *Género en Latinoamérica*. México: La Casa Chata.
- De Gouges, Olympe (1993), “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía” en Condorcet et al., *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Barcelona: Anthropos/Comunidad de Madrid.
- Elizondo, Arantxa (1997), “Comportamiento político de las mujeres: evolución y paradojas en la investigación” en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Encuentro de Mujeres Parlamentarias (2009), “Algunos datos sobre el estado de la región en materia de género”, 15 y 16 junio, Fondo España-PNUD, AEI, UNIFEM, Madrid.

- Eurobarómetro (2009), en <www.europarl.europa.eu>.
- Fernández Poncela, Anna M. (1995), "Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión" en Anna Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*. México: COLMEX.
- (1997), *Hombres, mujeres y política. Una mirada desde la opinión pública y sus protagonistas*. México: UAM.
- (1999), *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*. México: UAM.
- (2006), "Mujeres y política en América Latina" en *Argumentos*, núm. 51, UAM/X, México.
- (2008), "Las mujeres en la política latinoamericana" en *Nueva Sociedad*, núm. 218, Buenos Aires.
- (2010), "Del derecho a votar al derecho a ser votadas" en *El Cotidiano*, núm. 162, UAM/A, México.
- Fernández Ramil, María de los Ángeles (2008), "Equidad política de género en el Chile actual: entre promesas y resistencias" en *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gallego, Juana (2010), *Eva devuelve la costilla. El nuevo estado de conciencia de las mujeres*. Barcelona: Icaria.
- Gallup (2000), "Estudio de liderazgo de la mujer latinoamericana" en <http://www.nddipartidos.org>, 29/02/06, consultado 05/09/06.
- Garcés, Adolfo (2008), "Mujer y política. La visión de los dirigentes políticos". Presentación en Power Point. Montevideo: Universidad de la República.
- Genovese, Michael A. (1997), "Mujeres líderes nacionales ¿Qué sabemos sobre este tema?" en Michael A. Genovese (comp.), *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectiva*. Madrid: Narcea.
- Giddens, Anthony (2000), *La transformación de la intimidad*. Madrid: Cátedra.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda (2004), "Descentralizar la(s) política(s) de género. Un ejercicio democrático pluralista" en Celia Cervantes et al., *La cuota de género en México y su impacto en los congresos estatales. Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Guerrero y Nayarit*. Tepic: CONACYT/INMUJERES.
- Guzmán, Virginia y Claudia Moreno (2007), "Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres". Documento CEPAL para la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 agosto.
- Htun, Mala N. (2002), "Mujeres y poder político en Latinoamérica" en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <www.idea.int/pubñocatopms>.
- Htun, Mala y Mark Jones (2002), "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America" en Nikki Craske y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Basingstoke: Palgrave.
- IDEA (2008), "Encuesta de opinión pública: Opinión, percepción y evaluación pública de las mujeres políticas en Uruguay" en <www.idea.int>.
- Lipovetsky, Gilles (2000), *La tercera mujer*. Barcelona: Anagrama.
- Lovenduski, Joni (1997), "Representación política: dinámica de género y partidos" en Eburne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*. Madrid: Ariel.
- Matland, Richard E. (2002), "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales" en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <www.idea.int/publications>.
- Olivera, Yanina (2004), "Las formas solapadas de la violencia contra la mujer" en <www.lacapital.com.ar>.
- Pairone, Alejandro (2007), "Crece en Sudamérica el poder de las mujeres" en *Reforma*, 24 septiembre, México, p. 4.
- Patrón, Pepi (2006), "Mujeres y política: hacia la perfecta normalidad" en <www.perupolitico.com>.
- Peschard, Jacqueline (2002), "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general" en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <www.idea.int/publications>.
- Polgreen, Lydia y Larry Rohter (2006), "Nuevas líderes, nuevas opciones" en *The New York Times* en *Reforma*, 28 enero, México, pp. 1 y 2.
- Staton, Elizabeth Cady et al. (1848), "Declaración de sentimientos" o "Declaración de Seneca Falls" en *Report of the Woman's Rights Convention* en <www.nps.gov>. 13/06/10 (página traducida).
- Touraine, Alain (2007), *El mundo de las mujeres*. Barcelona: Paidós.
- Unión Inter Parlamentaria (UIP) (2008a), "Las mujeres en política: avances insuficientes" en <www.secretariagru-lacuo.org>.
- (2008b), "Las mujeres en política: 2008. Progresos significativos, pero todavía resta mucho por hacer" en <www.secretariagruiauip.org>.
- Urrutia Sierra, Claudia Andrea (2009), "Mujeres y política en Chile: la relación entre la democracia interna de los partidos y la participación de las mujeres en política". Ponencia IV Congreso ALACIP, agosto, San José.
- <www.parlamento.gub.uy> (2008), "Las votantes quieren más mujeres pero elite política masculina no está tan convencida". <www.iadb.org> 10/02/2011.
- <www.un.org> 11/11/09.
- <www.un.org/womenwatch> 11/07/10.

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 _____

Las reformas electorales a nivel federal en México

Moisés Sinuhé García Bartolo*

La democracia está conformada por un pacto sobre las reglas del juego acerca de los mecanismos que determinan el concurso de los ciudadanos en la elección de los gobernantes. En el papel no debe de limitarse a esto, sino, al contrario, debe posibilitar la aplicación de las garantías frente a la ley; remitir a la legalidad positiva y vigente, a espacios públicos de acción colectiva, a posibilidades del ejercicio de los derechos políticos; implicar soberanía, Estado de derecho, vigencia de libertades, garantías individuales, circulación de ideas e información, sufragio universal, pluripartidismo, relación entre mayorías y minorías; posibilitar la articulación entre representados y representantes. También tiene que garantizar un sistema de procedimientos institucionales para el acceso y la transparencia al poder público. La legitimidad del gobierno se sostiene en el consentimiento de los ciudadanos.

El presente trabajo pretende señalar a grandes rasgos las reformas electorales a nivel federal que se han generado en México.

En la naciente democracia mexicana, en donde el factor fundamental ha sido la competencia, este elemento que parecía inexistente en las contiendas electorales antes de 1988, hoy en día es un elemento esencial en la trayectoria política de este país.

Es por ello que resulta pertinente enmarcar en este artículo las peculiaridades por las que ha atravesado la conformación de los principios democráticos que dan sustento al sistema electoral actual.

* Sociólogo y profesor de la FES Acatlán, UNAM.

El trabajo está estructurado en siete apartados que en su conjunto comprenden el resultado final del ensayo.

En el primer apartado, “La Ley Federal Electoral de 1946”, se enuncian los inicios de la institucionalización de los procesos electorales en México.

En el segundo apartado, “La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)”, se destaca la experimentación de reformas que pretenden frenar el monopolio partidista del PRI.

El tercer apartado se denomina “La Reforma Electoral de 1987”, que permitió el surgimiento del Código Federal Electoral que en ese momento fue resultado de las presiones de los partidos de oposición.

En el cuarto apartado, “La Reforma Electoral de 1991”, se aborda el surgimiento del IFE (Instituto Federal Electoral).

El quinto apartado, “La Reforma Electoral de 1994”, corresponde a la etapa que marca el inicio del proceso de ciudadanización con respecto a la ocupación de los cargos de consejeros electorales en el IFE.

El apartado siguiente, “La Reforma Electoral de 1996”, se destaca por ser considerada ésta como la reforma en la que se trabajó a mayor profundidad en materia electoral y que sirvió como referente para las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006.

“La Reforma Electoral de 2007” es el séptimo apartado, y es la que

antecede a la elección efectuada en el 2006 y que redefine en su conjunto las atribuciones que le corresponde seguir como órgano rector al IFE.

Por último, se enuncian “Las consideraciones finales”, en donde se contrasta el papel de la ciudadanía con respecto al del político de nuestro país, así como la responsabilidad que a cada uno de ellos le corresponde en el terreno de la política.

La Ley Federal Electoral de 1946

Dicha ley marca el inicio de la institucionalización de los procesos electorales en México, y aunque según las cifras oficiales, desde entonces y hasta el inicio de los setenta el PRI alcanzó en general votaciones nacionales por encima del 80% y se apoderó de la gran mayoría de los escaños, en un marco de alta participación del electorado (entre 70 y 80% de los empadronados), su dominio electoral llegó a ser cuestionado en elecciones presidenciales por fracciones que se desprendieron del propio PRI (el padillismo en 1946 y el henriquismo en 1952). Dicho de otra manera, el acomodo hegemónico no se dio de entrada, o de una vez y para siempre, debido a que la unidad del grupo priísta no estaba bien asentada. De hecho, algo que contribuyó a cohesionar a la familia revolucionaria fue precisamente el monopolio del PRI sobre el voto y el recuento, que dotó al sistema de un amplio margen de maniobra en la asignación de recompensas por la disciplina partidaria.

En cambio, el marco legal, que a partir de entonces normaría los procesos electorales federales, sí respondía ya a las exigencias de un sistema de partido hegemónico, en la medida en que se caracterizó por: 1) el control centralizado del gobierno sobre la organización, el cómputo y la calificación de los comicios (por la presencia privilegiada del gobierno y su partido en órganos electorales); 2) el ingreso restringido de los partidos políticos a la arena electoral (por los enormes requisitos que se exigían para acceder al registro y por la total discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación para otorgarlo o retirarlo); y 3) el método de escrutinio mayoritario y la autocalificación porque no daba cabida a las minorías y se sancionaba a sí mismo (Peschard, 1993).

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)

Aun cuando desde el inicio de los años setenta, el sistema electoral mexicano empezó a experimentar reformas para mitigar el monopolio priísta dentro de la Cámara de

Diputados, las elecciones mexicanas siguieron sin ocupar un lugar importante dentro del escenario político nacional. En cambio, desde que inició el proceso de consulta para la reforma en 1977, el tema electoral fue gradualmente ocupando espacios de interés para la opinión pública.

Por primera vez en la historia, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) fue aprobada después de una amplia consulta pública, que si bien fue más un acto simbólico que un canal real para que partidos y sectores interesados incidieran sobre los contenidos de la reforma, sí sentó precedente.

La LFOPPE relajó el control gubernamental sobre el ingreso de los partidos políticos a la escena electoral, y por tanto sobre su participación en el reparto de asientos en la Cámara de Diputados, al abrirse el registro condicionado a los resultados de las elecciones —que dispensaba a los partidos políticos del requisito de acreditar 65,000 miembros en la mitad de las entidades del país o de los distritos electorales, que era necesario para obtener el registro definitivo (artículo 27)—; al dejar la decisión del registro en manos de la Comisión Federal Electoral y ya no en las de la Secretaría de Gobernación; al reglamentar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, el apoyo oficial para sus campañas y a una serie de franquicias y exenciones de impuestos; y al permitir el establecimiento de coaliciones y de candidaturas comunes (artículos 48 y 60-67). Paralelamente, se introdujo la representación proporcional como complemento de la mayoritaria para estimular a las minorías y reducir la sobrerrepresentación del PRI.

La Reforma Electoral de 1987

La crisis económica de los ochenta y las dificultades del gobierno para administrar el país fueron el catalizador del reclamo democrático que invadió el universo político mexicano. La arena electoral devino terreno propicio para la expresión del descontento porque ofrecía la oportunidad de agregar la protesta tanto de los sectores urbanos más individualizados que se hallaban dispersos, como de la parte socialmente más marginada, y de activar dicha protesta en función del esquema de polarización (PRI-PAN) que asumió la lucha electoral a mediados de la década.

El tema de la manipulación oficial del voto cubrió por completo el debate en torno a las urnas, lo que repercutió positivamente sobre la capacidad del PAN para movilizar electores y poner en entredicho los triunfos priístas.

Chihuahua de 1996 fue el caso paradigmático porque a la protesta panista frente al fraude que se desplegó tanto fuera como dentro del país, se sumaron grupos de intelectuales con una influencia pública importante, que cuestionaron la validez de los resultados. En esta coyuntura el centro del debate se desplazó del asunto del registro y representación de los partidos políticos, hacia el problema de los organismos encargados de realizar los comicios y hacer el cómputo de los votos, en particular de la Comisión Federal Electoral, que concentraba una cantidad enorme de facultades.

En este contexto de cuestionamiento al sistema electoral y de despegue de la ofensiva sobre todo panista, la Reforma Electoral de 1987, que dio lugar al Código Federal Electoral, respondió a las presiones de la oposición a la vez que a propósitos de control del oficialismo que llevaron a: 1) ampliar los espacios de representación, aumentando a 200 las curules de representación proporcional, pero permitiendo que el PRI participara de dicho reparto; 2) evitar la pulverización del espectro político, limitando el acceso de los partidos políticos a la arena electoral con la eliminación del registro condicionado y de la figura de las asociaciones políticas; 3) reforzar el control oficial sobre los organismos electorales para que el gobierno ya no tuviera que depender de la alianza con los llamados partidos paraestatales; 4) fortalecer la posición mayoritaria en la Cámara de Diputados (a través del llamado candado de gobernabilidad); y 5) dar cauce a las impugnaciones que surgieran por irregularidades en los procesos.

La tensión entre el afán de reforzar el control por parte del gobierno y su necesidad de responder a las demandas de la oposición hicieron que, de manera inusitada, la iniciativa de reforma del Ejecutivo sufriera modificaciones importantes en la Cámara de Diputados, entre las que destaca por un sentido involutivo la relativa a la representación de los partidos políticos dentro de la Comisión Federal Electoral, que en lugar de una restricción, como proponía la iniciativa presidencial (sólo tendrían voz y voto los tres partidos electoralmente más fuertes), introdujo una proporcionalidad que implicaba un sesgo mayor (cada partido tendría un número de representantes de acuerdo con su nivel de votación en la contienda federal previa). Esta fórmula le permitió al PRI acceder a 16 puestos dentro de la Comisión Federal Electoral (CFE), gracias a lo cual aseguró de entrada una mayoría de votos dentro del órgano central electoral, que lo liberó de cualquier necesidad de pactar con los partidos políticos comparsas para sacar adelante

decisiones favorables para su partido y la figura del Ejecutivo (Woldenberg, 1987).

A diferencia de las legislaciones anteriores, el Código Federal Electoral surgió como reacción del gobierno frente a signos amenazantes para su control sobre las urnas, sin embargo, no se pudo prever la embestida que significarían los comicios presidenciales de 1988, pues con todo y los candados que puso no logró mantener el proceso dentro de los marcos de respeto a la legalidad.

Los primeros síntomas de la jornada electoral del 6 de julio de 1988 aparecieron desde mediodía, cuando pudo constatarse una afluencia inusual de votantes. Las elecciones transcurrieron con tranquilidad hasta las seis de la tarde, cuando intempestivamente se detuvo el flujo de información que debía emitir el mecanismo “auxiliar” que había instalado la Secretaría de Gobernación (que consistía en líneas telefónicas a disposición de los delegados distritales del Registro Nacional de Electores, para que se transmitieran los resultados de cada casilla a un centro de recepción instalado con tal propósito, desde donde se debían pasar a pantallas de computadoras que manejaban representantes de partidos).

El presidente de la CFE y secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, solicitó a los comisionados una pausa de media hora para que se revisara el funcionamiento del sistema; sin embargo, las “las fallas técnicas” resultaron tan serias que fue preciso improvisar un nuevo centro de cómputo. No deja de ser irónico que la primera elección mexicana que recurría a métodos modernos para fundamentar la credibilidad del proceso, abriera la puerta al regreso de las prácticas más tradicionales de negociación y componenda entre los contendientes, dado que ninguno de los partidos tenía información suficiente para fundar sus reclamos (Loeza, 1999: 399-477). Finalmente resultó vencedor de la contienda electoral a la Presidencia el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari.

La Reforma Electoral de 1991

Con este telón de fondo de un gobierno que buscaba rápidamente recuperar la capacidad de convocatoria, en octubre de 1989 se aprobaron modificaciones a siete artículos en materia electoral gracias al acuerdo que el partido del gobierno logró con la directiva nacional del PAN. Sin embargo, el rechazo del recién integrado PRD y las críticas de un grupo de panistas que después formaron la fracción foxista, fueron suficientes para empañar el proceso

de negociación y para reafirmar la falta de credibilidad en el sistema electoral.

El COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), que fue aprobado en 1990 por cinco de las seis fracciones parlamentarias (sólo el PRD votó en contra), abrió ciertos espacios por un lado, pero afianzó controles por otro.

Mantuvo la representación mixta y las fórmulas electorales del código anterior, fijando mecanismos para avanzar hacia la cabal proporcionalidad, pero reglamentó “el candado de la gobernabilidad” para ampliarlo con creces, pues no sólo se fijó en un nivel muy bajo (35% en la Cámara de Diputados y 30% en la Asamblea de Representantes), sino que se añadió un premio más (dos curules por cada punto porcentual de votación por encima del 35% y el 30% respectivamente).

El COFIPE conservó el sistema de autocalificación, pero otorgó mayores facultades al Tribunal Federal Electoral para acotar las de los colegios electorales; sin embargo, al igual que como había sucedido con el Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1988, las formalidades establecidas en la ley no permitieron una amplia adjudicación de los casos. Las mayores novedades del COFIPE se dieron en la esfera de la organización electoral, que se definió como función estatal y ya no meramente gubernamental (Peschard, 1993: 114).

Esta función recayó en manos de una instancia separada administrativamente de la Secretaría de Gobernación: el Instituto Federal Electoral (IFE), que se conformaría y funcionaría a partir de dos principios encaminados a lograr la imparcialidad en los procesos electorales: los pesos y contrapesos en los órganos de dirección, y la profesionalización en las instancias técnico-operativas. En el caso de los órganos directivos (consejos electorales), se mantuvo la lógica de la representación de los partidos políticos de acuerdo con los niveles anteriores de votación, pero se redujo a un máximo de cuatro plazas, con lo que el PRI dejaría de tener mecánicamente la superioridad absoluta en los consejos electorales. Paralelamente, se introdujo la representación de la oposición entre los consejos del Poder Legislativo (dos por cada Cámara, uno del partido mayoritario y el otro del minoritario con mayor fuerza), y se reservó un espacio para la representación de la ciudadanía (consejos magistrados), entendida como representación al margen de intereses partidarios específicos, es decir, como elemento de equilibrio entre los intereses particulares presentes.

El desarrollo de la profesionalización en la vertiente técnica del IFE quedó pendiente para después de las elecciones de 1991, cuyo desarrollo mostró áreas problemáticas de la nueva legislación: un frecuente roce entre las disposiciones jurídicas y su pertinencia política, y una desproporción entre las obligaciones asignadas a los partidos y su debilidad estructural.

Se puede decir que el resultado de la primera experiencia del IFE fue desconsolador. El PRD aseguró que toda la estructura del Instituto Federal Electoral fue puesta al servicio del PRI, mientras que el PAN afirmó que sólo se salvó la actuación de los consejeros de más alto nivel, esto es, quienes se integraron al Consejo General del Instituto.

Los juicios anteriores están influidos, como es obvio, por la experiencia directa de cada partido, pero de esas afirmaciones podemos extraer una conclusión: la forma de designación de los funcionarios del IFE, tanto en los niveles superiores como en los intermedios y de base, contribuyó a recrear los vínculos tradicionales entre la estructura del PRI y la estructura electoral, de forma tal que esta última terminó por ser subordinada y adaptada a las necesidades del priísmo.

Recordemos que prácticamente la totalidad de los consejeros magistrados y de los funcionarios ejecutivos del IFE tenían claros antecedentes de militancia priísta, o procedencia indudable de las altas esferas del poder público (Alcocer, 1991).

La Reforma Electoral de 1994

Después de esa fecha, el PAN continuó insistiendo en buscar una reforma electoral definitiva. El antecedente de la reforma de 1994 comenzó a darse en el año de 1993. Se modificaron el número de escaños y la composición del Senado —habría cuatro legisladores por entidad en lugar de dos—, y se corrigió la sobrerrepresentación, limitando a 135 el número máximo de curules por partido, restricción que implicaba que a partir de entonces ninguno solo podría modificar la Constitución. También se introdujeron normas específicas en materia de financiamiento: se fijaron límites a los gastos de campaña, se establecieron reglas para la administración de los recursos y el patrimonio de los partidos, y se prohibió a éstos recibir aportaciones de entidades gubernamentales, personas, partidos y organismos extranjeros. Se amplió al acceso a los partidos a medios de comunicación con el fin de asegurar mayor equidad; se derogó la autocalificación de las cámaras, es decir, desaparecieron las

atribuciones del IFE y de los consejos distritales y locales. Los cambios que se generaron en materia electoral se le pueden atribuir directamente al Partido Acción Nacional (Caballero, 1993: 4-9)

El 24 de enero de 1994, Carlos Castillo Peraza y Diego Fernández de Cevallos presentaron un documento titulado “Democracia por la paz”, que subrayaba la preocupación por la parcialidad de las autoridades responsables del proceso electoral, y solicitaba cambios de funcionarios, revisión del padrón electoral, una auditoría externa, acceso a los medios de información y sanciones a quienes utilizaran recursos públicos para apoyar campañas políticas. Este documento fue seguido por otro presentado el 27 de enero en la sesión del IFE, firmado por ocho partidos (el PPS se mantuvo al margen). Con el título “Compromiso para la paz, la democracia y la justicia”, fincaba la solución de los problemas políticos en el desarrollo de un proceso electoral democrático. Fue una manera de asumir responsabilidad en el mantenimiento de la estabilidad política.

El acuerdo también fue suscrito por ocho candidatos a la Presidencia de la República: Diego Fernández de Cevallos, Luis Donald Colosio, Cecilia Soto, Pablo Emilio Madero, Álvaro Pérez Treviño, Jorge González Torres, Rafael Aguilar Talamantes y Marcela Lombardo.

En consecuencia, fue convocado un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para que se legislara con ese único propósito. El resultado fue la modificación del artículo 41 constitucional y del 31 del COFIPE; se introdujeron cambios relativos a los observadores nacionales y extranjeros, se ciudadanizó el Consejo General del IFE y se ampliaron las atribuciones de los consejeros ciudadanos, pero los representantes de los partidos perdieron el derecho al voto en el Consejo General, aunque conservaron la voz.

También se creó una fiscalía especial para atender denuncias relativas a los delitos electorales, cuyas sanciones quedaron contempladas en el Código Penal. Estas reformas fueron aprobadas el 23 de marzo de 1994 (Loaeza, 1999: 425).

La amenaza de inestabilidad política convirtió de repente al PRD en un actor clave en las negociaciones electorales. Todavía durante el proceso electoral de 1994, el partido del sol azteca pudo sacarle concesiones significativas al régimen. Una de las más importantes fue la transformación del Consejo General del IFE, como ya se había indicado anteriormente. En esencia, los tres partidos acordaron nombrar por consenso una nueva generación

de consejeros independientes y darles la mayoría de los votos en el organismo electoral. Al profundizar la ciudadanización del IFE de esta manera, los partidos se alejaron decisivamente del modelo partidista de organización electoral.

Los “nuevos consejeros ciudadanos” asumieron sus cargos a menos de tres meses de la jornada electoral. Pese a su relativa inexperiencia y su relativa debilidad frente al aparato administrativo del Instituto, desplegaron una intensa labor para elevar al máximo la certeza y transparencia del proceso electoral. Con base en ello, la elección federal del 25 de agosto de 1994 constituyó un logro bastante notable, aunque persistieron irregularidades y el PRI volvió a ganar la Presidencia de la República con un margen cómodo (Schedler, 2001: 55-73).

La Reforma Electoral de 1996

Dicha reforma fue sin duda la más profunda de todas las anteriores. Sus efectos se hicieron sentir de inmediato y se prolongaron a lo largo de las siguientes cuatro elecciones (1997, 2000, 2003 y 2006), aunado a que el conjunto de reformas legislativas de 1996 afectó al sistema electoral en muchos de sus elementos relevantes:

1. En la composición de la Cámara de Diputados:
 - a) Se fija el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por los dos principios (mayoritario y proporcional), es decir, un 60% de los 500 escaños.
 - b) Se fija un nivel máximo sobre representación de ocho puntos en relación votos-escaños para todo partido político, como complemento a la fijación de un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, para procurar reforzar la proporcionalidad.
 - c) Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional, del 1.5 al 2%.
2. Cámara de Senadores:
 - a) Se incorpora el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes. Se eligen ahora tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero asignado a la primera minoría; los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema

de listas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

- b) El umbral de votación para la asignación de escaños senatoriales de representación proporcional se fija también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional.

3. Partidos y agrupaciones políticas:

- a) Se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional. Se suprime, por tanto, una segunda modalidad hasta entonces existente, la del registro condicionado para que una organización política obtuviera el reconocimiento para participar en las elecciones federales.
- b) Se flexibilizan los requisitos para el registro como partido político: en vez del mínimo de sesenta mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con seis mil afiliados por entidad, de por lo menos 20 de las 32 entidades federativas, o bien con 600 en por lo menos 200 de los 300 distritos electorales uninominales; el total no debe ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, por más de 170 mil afiliados.
- c) Se incrementa el porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro: mínimo del 2%.
- d) Se reconoce la figura de agrupación política nacional que puede participar en procesos electorales federales suscribiendo y registrando ante la autoridad electoral un acuerdo de participación como partido político. Deben contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos siete entidades federativas. Y disponen de un régimen fiscal especial y de financiación pública.

4. Reformas para mejorar las condiciones de equidad en la contienda político-electoral:

- a) Se establecen garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante los periodos electorales, independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente. Durante los periodos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso

electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino, además, la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta 10 mil espacios promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

- b) Se reconoce el derecho de aclaración informativa respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando se considere que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o caracteres personales.
- c) Se establece que la financiación pública debe prevalecer sobre otros tipos permitidos y regulados por la ley.
- d) La financiación pública queda comprendida bajo tres modalidades: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, los gastos de campaña y las actividades específicas como entidades de interés público.
- e) Se prohíben las aportaciones anónimas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
- f) Aumentan las atribuciones de control a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Entre tales atribuciones se incluyen la de ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas, y la de ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- g) Se modificaron las reglas para que el IFE determine los topes de los gastos de campaña.

5. Se amplían las posibilidades legales para formar coaliciones electorales.

6. En materia de justicia electoral:

- a) Se reconoce la acción de inconstitucionalidad en materia electoral frente a las leyes electorales promulgadas a nivel federal y local, reconociéndose a los partidos políticos como únicos sujetos facultados para promoverlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
- c) Se amplían los mecanismos de impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales, para

garantizar la protección de los derechos electorales y los de carácter público asociados.

- d) Se establece un sistema nuevo de revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales destinados a la organización y desarrollo, así como para resolver las controversias surgidas en ellos.
- e) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado con máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.

7. Las constituciones y leyes de los estados deben incorporar principios y garantías fundamentales equivalentes a los establecidos en el nivel federal en materia electoral.

8. Se modifica el régimen político-electoral del Distrito Federal:

- a) La Asamblea de Representantes se convierte en Asamblea Legislativa y asume nuevas atribuciones.
- b) Se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un periodo de seis años. Además, aumentan notablemente sus competencias.

9. La reforma del Instituto Federal Electoral (IFE):

Como sería prácticamente imposible enfrentarse a la puesta en marcha de estas reformas sin una modificación paralela de la administración electoral, el Instituto Federal Electoral fue también reorganizado sustancialmente.

El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo, responsable de organizar las elecciones federales, es decir, las de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores.

La Reforma de 1996 trata de reforzar la autonomía del Instituto Federal Electoral al deslindarlo por completo del Poder Ejecutivo y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos. La designación de sus miembros deja al Legislativo con una exigencia de acuerdo reforzado que asegure el consenso suficiente.

A su vez, se refuerza considerablemente la estructura y los medios permanentes del IFE, que se hacen cargo también del control permanente de las materias relativas al reconocimiento, financiación, acceso a los medios de comunicación, etc., de los partidos políticos.

Por otra parte, se incorpora al Poder Judicial el Tribunal Electoral, ante el que es posible impugnar los actos y

resoluciones de las autoridades electorales que puedan ser determinantes para el desarrollo o el resultado final de los procesos electorales. El IFE cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Y a diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos, se constituye como una institución de carácter permanente. Se organiza bajo un esquema desconcentrado, a través de órganos ubicados en cada una de las 32 entidades federativas, así como en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio mexicano para efectos electorales.

El Instituto Federal Electoral realiza el conjunto de funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Elaboración, actualización y depuración permanente del Padrón y las listas de electores
- b) Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas
- c) Diseño e impresión de los materiales electorales
- d) Preparación de la jornada electoral
- e) Capacitación de los ciudadanos encargados de recibir la votación y realizar el recuento en cada mesa
- f) Cómputo de los resultados, declaración y proclamación en las elecciones de diputados y senadores
- g) Cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- h) Regulación de la observación electoral, de las encuestas y de los sondeos de opinión con fines electorales
- i) Formulación y ejecución de programas de educación cívica.

En el terreno de los haberes, la Reforma de 1996 sirvió como aval para una competencia equitativa, factor que abrió la oportunidad de la alternancia el 2 de julio de 2000 en las elecciones presidenciales, y que permitió a su vez que las preferencias se moldearan a partir de una oferta abierta de información y de un clima de mayor libertad de elección.

La Reforma Electoral de 2007

El antecedente obligado de dicha reforma es la elección presidencial del 2 de julio de 2006. El escenario era de

incertidumbre, aunado a que el conteo rápido del IFE no daba un margen de ventaja suficientemente seguro para anunciar a un candidato ganador. Sin embargo, el 6 de julio Luis Carlos Ugalde Ramírez anunció que el candidato que había obtenido más sufragios en la elección presidencial era Felipe Calderón, con 15 millones 284 sufragios, contra 14 millones 756 mil 350 votos de Andrés Manuel López Obrador. Su ventaja era de apenas el 0.58%, es decir, 243 mil 934 votos, la más pequeña que haya obtenido cualquier candidato presidencial (García, 2007).

Y el martes 5 de septiembre de 2006 el resultado fue ratificado, al ser declarado presidente electo el candidato panista Felipe Calderón Hinojosa. Aun cuando se reconocieron irregularidades importantes en el proceso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ) declaró válidas las elecciones del 2 de julio de ese año.

El saldo de las elecciones de 2006 muestra las deficiencias que el sistema político mexicano aún padece y que la transición a la democracia está incompleta.

De la reforma electoral de 2007 se incorpora de forma textual el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (2008):

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán for-

mar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

En este primer apartado nos dejan entrever que la participación de los ciudadanos en el terreno de lo político solamente es permisible a partir del marco institucional. En otras palabras, que se puede tener acceso a la vida política de este país mediante la afiliación del ciudadano a algún partido político.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldría al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año;

cuando sólo se elijan diputados federales equivaldría al treinta por ciento de dicho financiamiento con actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldría al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos a las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecidos para la última campaña presidencial; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y el uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de dichas disposiciones. De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan el registro y los supuestos en los que los bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

En este segundo punto se hace énfasis en la regulación de los recursos económicos, que estará determinada por los logros de los partidos políticos en las contiendas electorales. Se pretende regular los recursos que determinado partido político pueda recibir de organizaciones ajenas, aunado a que los resultados obtenidos en las elecciones que se efectúan de manera regular determinan también la ampliación del registro o la anulación del mismo para el partido que no alcance de manera cualitativa las cifras para permanecer vigente en el marco de la vida política del país.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda

al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios que serán distribuidos en dos y hasta en tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, en el horario referido en el inciso d) de este Apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este Apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y

g) Con independencia de lo dispuesto en los Apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que

por este concepto corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para los fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta Base.
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional; y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta Base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo

conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos del gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta Base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

En este caso se establecen los criterios para el uso de los medios de comunicación para los partidos políticos, en donde se le vuelve a dotar de atribuciones legales para intervenir y sancionar al Instituto Federal Electoral.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas serán de sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

En el apartado cuarto, se da una disminución con respecto a la duración de las precampañas y campañas

electorales y se deja entrever que se pretende regular el uso de los recursos económicos por parte de los partidos políticos y que, en consecuencia, se sancionará conforme a derecho a quien viole lo establecido en dicho punto.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de su organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta

a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior; en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente, del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido ya como Consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los

términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de sus distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales en los términos que disponga la legislación aplicable.

En términos generales, quedan establecidas las atribuciones que tiene como órgano rector el Instituto Federal Electoral con respecto a todo lo que implica la organización, vigilancia y validación de las elecciones a nivel local y federal que se llevan a cabo en nuestro país.

Consideraciones finales

Resulta indudable que después de los acontecimientos que se suscitaron en las elecciones del año 2006 en materia electoral, era necesaria una reforma en dicho rubro que promoviera una reorganización en las diversas esferas que conforman el entramado político de este país.

Como se ha intentado evidenciar a lo largo de este trabajo, a lo largo del devenir se ha avanzado y en algunas

ocasiones se ha retrocedido en el terreno electoral, pero no se ha quedado inerte en dicho terreno.

La muestra nos la han dado los políticos del país al no quedarse en el mañana; ellos están en el presente que determina, en consecuencia, el futuro no del resto de la sociedad mexicana, pero sí de sus partidos, que tanto trabajo les ha costado conformarlos. A esto responde el arreglar las manecillas del reloj para que no existan contratiempos en el marco electoral.

El presente debería llevarnos a entender que la conformación de la democracia no se consigue de un día para otro, o bajo la premisa de haber decidido elegir a un candidato político con dotes mesiánicas, mientras que el político deja de percatarse que en el momento en que su ansia de poder deja de ser positiva se encuentra envuelto en los vicios de la política y deja de estar al servicio de la causa que lo colocó en el puesto que ocupa. Y esto se convierte en embriaguez personal. En este último terminó, no hay más que dos pecados mortales en el campo de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquella. La vanidad, la necesidad de aparecer siempre que sea posible en primer plano, es lo que más lleva al político a cometer uno de estos pecados o los dos a la vez (Weber, 2001: 61).

Al ocurrir esto se pone en entredicho la relación entre el político y la ciudadanía en los términos que se marcan en una democracia palpable. La relación no debe quedar reducida a la búsqueda de los votos por parte de los políticos con la intención de vanagloriarse por haber conseguido el puesto que aspiran y la legitimidad que les da el triunfo en las urnas.

Las campañas políticas promocionan lemas mercadotécnicos y figuras políticas. No se discuten los programas que pretenden llevar a cabo y mucho menos un proyecto de Nación.

Los partidos políticos se atreven a hablar de que ya vivimos en un país democrático, pero democrático para ellos, donde la paradoja establece que tenemos partidos cada vez más ricos frente a una sociedad empobrecida, donde no se escatima en derrochar los recursos públicos y existe una marcada distancia entre lo que se espera de ellos como representantes de la ciudadanía y lo que realmente ocurre; es decir, el peso de los partidos políticos tiene un peso creciente sobre la vida política, lo que menudo genera que los intereses particulares se antepongan a los de la voluntad ciudadana.

La democracia está conformada por un pacto sobre las reglas del juego acerca de los mecanismos que determinan el concurso de los ciudadanos en la elección de los gobernantes.

En el papel no debe de limitarse a esto, sino, al contrario, debe posibilitar la aplicación de las garantías frente a la ley; remitir a la legalidad positiva y vigente, a espacios públicos de acción colectiva, a posibilidades del ejercicio de los derechos políticos; implicar soberanía, Estado de derecho, vigencia de libertades, garantías individuales, circulación de ideas e información, sufragio universal, pluripartidismo, relación entre mayorías y minorías; posibilitar la articulación entre representados y representantes. También tiene que garantizar un sistema de procedimientos institucionales para el acceso y la transparencia al poder público. La legitimidad del gobierno se sostiene en el consentimiento de los ciudadanos.

En el caso de la ciudadanía su función no debe limitarse a entender que tiene derechos y obligaciones o, lo que es peor, conformarse con acudir a las urnas a elegir a su gobernante. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sin peligro de recibir severos castigos, sobre cuestiones políticas, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, a su ideología. Tienen la obligación de documentarse, de buscar fuentes de información alternativas; pueden formar parte de asociaciones civiles u organizaciones que incluyen a los partidos políticos.

La ciudadanía denota una cultura política a medias tintas, pues, por un lado, tiene la capacidad de organizarse y de tomar la calle para manifestarse de diferentes formas, apropiarse del espacio físico para expresar sus inconformidades con respecto al gobierno; pero, por otro, es una predisposición de ella basar sus decisiones políticas a partir de lo que se puede entender como costo-beneficio: su voto está determinado a partir de lo que recibió de su gobernante en turno. En el caso de que el ciudadano considere que el gobierno respondió a sus expectativas individuales, entonces para las elecciones posteriores le dará su voto, pero si le falló le pagará de la misma manera al negarle su apoyo y se lo proporcionará a otra fuerza política. Pero esta actitud no va encaminada a la búsqueda de información, a la apertura de foros de discusión sobre los temas que de alguna manera también son responsabilidad del resto de los ciudadanos.

La diferencia entre los partidos políticos y la ciudadanía se da en los términos en que el partido político no camina

solo: se organiza, propone, defiende su propuesta política y el resto de sus dirigentes asumen los costos de la toma de decisiones en el interior del partido. En cambio el ciudadano es rebasado al no existir una cultura política que le permita compartir sus experiencias con el resto de la sociedad, que lo lleve a tomar decisiones de manera grupal; predomina su percepción y los intereses individuales que lo colocan en franca desventaja con respecto a las diferentes fuerzas políticas del país.

Ha pasado ya un sexenio y medio bajo la batuta del PAN y la ciudadanía debe aprender la lección de lo que se ha suscitado durante este lapso de tiempo, porque si esto no sucede de nada le servirá lamentarse y se quedará de nueva cuenta con la sensación de tener las manos vacías.

Bibliografía

- Alcocer, Jorge (1991), "Mitología y realidad del fraude electoral" en *Nexos*, núm. 166, vol. XIV, pp. 27-40.
- Caballero, Alejandro (1993), "Entrevista con Felipe Calderón. Basta del sainete electoral" en *Voz y Voto*, núm. 4, pp. 4-9.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (2008). México: Fernández Editores.
- García Bartolo, Moisés Sinuhé (2007), "La Construcción de un liderazgo: Esbozo biográfico de Andrés Manuel López Obrador" en *El Cotidiano*, núm. 141, UAM-Azcapotzalco.
- Loeza, Soledad (1999), "La oposición institucionalizada" en *El Partido de Acción Nacional: la larga marcha 1939-1994*. México: FCE, pp. 399-477.
- Peschard Mariscal, Jacqueline (1993), "El fin del sistema hegemónico de partido" en *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, UNAM.
- Schedler, Andreas (2001), "La conflictiva construcción de la confianza electoral. El Consejo General del Instituto Electoral 1990-2000" en *El dos de julio: Reflexiones posteriores*. México: UNAM, pp. 55-73.
- Voz y Voto* (2007), "La Reforma Electoral. Recuperando el control", núm. 176, octubre.
- Weber, Max (2001), *El político y el científico*. México: Colofón.
- Woldenberg, José (1987), "La reforma electoral de 1986" en Germán Pérez y Samuel León, *17 ángulos de un sexenio*. México.

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 (sistemizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas son 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 participan. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título 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, acompañados del disquet con su correspondiente versión de computadora, preferentemente en formato: Win Word 6.0 o anterior, Word Perfect 5.1 o anterior, Excel 5.0 o anterior, Ventura Publisher 4.11 o anterior, Page Maker 5.0 o anterior (PC), Page Maker 6.0 o anterior (MAC), Photoshop 3.0 o anterior (MAC), Illustrator 5.0 o anterior (MAC), Quark Xpress 3.1 o anterior (MAC), formato .txt y formato :EPS.

5. Cada artículo deberá iniciar 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 deberá hacerse con el sistema de referencias entre paréntesis "autor, fecha" (conocido como Harvard). Por ejemplo: (Ritzer, 1997:173). La bibliografía final de las obras citadas se presentará también en dicho sistema: nombre del autor, año de edición entre paréntesis, título del libro o del artículo citado, título de la publicación colectiva en su caso, número de la revista y de las páginas que contiene el artículo, editorial y lugar de publicación.

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; así mismo, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

Hacia una garantía constitucional del derecho al agua en México

Karina Trejo Sánchez*

Carlos Adolfo Sanabria Valdés**

En la actualidad, ya hay problemas de abastecimiento de agua en varias partes del territorio nacional. Dicha situación encamina hacia tomar medidas para que el vital líquido sea distribuido de forma equitativa entre la población, lo cual sólo podrá ser asequible si nuestra Carta Fundamental lo garantiza. Con una base constitucional sólida, el derecho al agua podrá ser regulado por una ley reglamentaria que prevea los mecanismos para su distribución y aprovechamiento equitativos, debido a que el agua es indispensable para que el hombre goce de una vida digna.

“El agua es el principio de todas las cosas”.

Aristóteles

El agua tiene un valor fundamental para los seres humanos, debido a que constituye uno de los elementos básicos para hacer posible la existencia de vida. Al ser el agua potable una necesidad humana básica, se precisa una cantidad diaria para la satisfacción de las principales necesidades: para beber, preparar alimentos, higiene personal, funcionamiento de ciertos servicios, entre otras.

En la actualidad, ya hay problemas de abastecimiento de agua en varias partes del territorio nacional. Dicha situación encamina hacia tomar medidas para que el vital líquido sea distribuido

de forma equitativa entre la población, lo cual sólo podrá ser asequible si nuestra Carta Fundamental lo garantiza.

Con una base constitucional sólida, el derecho al agua podrá ser regulado por una ley reglamentaria que prevea los mecanismos para su distribución y aprovechamiento equitativos, debido a que el agua es indispensable para que el hombre goce de una vida digna.

Disposiciones constitucionales

Nuestra Carta Magna no contempla el derecho al agua como un Derecho Fundamental; sin embargo, sí consagra otros derechos que tienen una relación directa con ese derecho, tales como:

– El derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas a usar y

disfrutar los recursos naturales de los lugares que habitan:

Artículo 2o. ...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los *pueblos y las comunidades indígenas* a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, *al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades,*

* Profesora-Investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

** Docente del Posgrado de Derecho de la Universidad Salazar del Instituto de Estudios Superiores de Chiapas.

salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Tal derecho trae implícito, para este grupo, el derecho al uso y disfrute del agua como un elemento de la naturaleza.

– El derecho a la protección de la salud, consagrada en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Es difícil pensar en proteger la salud si no se cuenta con agua para beber y asegurar así la existencia, y para satisfacer hábitos de higiene como el baño, aseo de manos, de alimentos y utensilios donde se preparen, entre otros, que al no hacerlo, el ser humano es más susceptible a contraer diversas enfermedades que ponen en riesgo su salud.

– El derecho a un medio ambiente adecuado, previsto en el quinto párrafo del artículo en comento:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

El derecho a un medio ambiente adecuado comprende contar con agua potable no contaminada.

– El derecho de la familia a gozar de una vivienda digna y decorosa, estipulado en el párrafo sexto del artículo en estudio:

Artículo 4o. ...

...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

No podría considerarse una vivienda digna aquella que no cuenta con agua para su limpieza y para el funcionamiento de sus servicios básicos.

– El derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, expuesto en el párrafo séptimo del multicitado artículo:

Artículo 4o. ...

...

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Lo anterior se debe a que el agua es considerada un alimento vital para la subsistencia del ser humano y para el adecuado funcionamiento del organismo.

Así, de lo hasta aquí vertido podemos afirmar que sin acceso al agua es imposible el cumplimiento de otros derechos, en virtud de su íntima relación con muchas de las actividades del hombre.

De igual manera, también existen otros derechos constitucionales relacionados con el Derecho Fundamental al agua, como:

– El derecho a recibir educación, plasmado en el siguiente tenor:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

...

Dicho derecho se ve mermado, en ciertos casos, por la falta de agua de algunas personas en el lugar donde habitan. En algunas comunidades indígenas se tiene como costumbre que los niños se encarguen de acarrear el líquido desde algún pozo hasta su hogar, motivo por el cual dejan de asistir a la escuela.

– El derecho de gozar de las garantías que otorga la Constitución, según su artículo 1º, primer párrafo:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Si el Estado garantiza a los individuos dentro de su territorio otros derechos, sería lógico pensar que debería garantizar el derecho al agua como bien fundamental para la vida, pues en el caso de los derechos hasta ahorita referidos, este es un prerrequisito para el goce de los mismos.

– El derecho a la no discriminación, previsto en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional:

Artículo 1o. ...

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El hecho de que no todas las personas tengan acceso al agua, es motivo de discriminación que atenta contra la dignidad humana porque impide el acceso a un derecho elemental para la vida.

En estos términos, hasta el momento sólo hemos analizado los derechos garantizados por nuestra Constitución, y que tienen una relación directa con el Derecho Fundamental al agua; no obstante, existe otro precepto constitucional que sólo regula su calidad jurídica y la forma de adquirirla, lo cual se encuentra señalado en el artículo 27, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la

destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes, y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para

las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

...
...

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones...

Así, el artículo transcrito señala, en términos generales, que las aguas del territorio nacional son propiedad de la Nación; que ésta tiene el derecho de regular su aprovechamiento, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. En este punto, al hablar de una distribución equitativa se advierte el derecho a la no discriminación, ya que el agua debe ser distribuida a todos.

Instrumentos internacionales

“Hay consenso en la doctrina en considerar que los términos ‘convención’, ‘acuerdo’, ‘pacto’, ‘protocolo’, ‘estatuto’, ‘declaración’, etcétera y otros más, son todos sinónimos de tratado internacional” (Becerra, 1991: 36).

México es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, desde 1974, la cual trata los temas más importantes del Derecho de los Tratados. Según el punto 2 a. de dicha Convención, se entiende por tratado: *“Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.*

Por su parte, el artículo 2° de nuestra Ley sobre la Celebración de Tratados lo define como: *“El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre*

el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.

Existen diversos instrumentos internacionales –de los cuales México forma parte con una estrecha relación con el Derecho Fundamental al agua–, los cuales serán analizados a continuación.

El 23 de junio de 1953 fue promulgado en nuestro país el Convenio III de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; el párrafo segundo del artículo 20 regula la obligación de la Potencia detenidora de proporcionar agua potable en cantidad suficiente a los prisioneros de guerra evacuados:

Artículo 20

...

La Potencia detenidora proporcionará a los prisioneros de guerra evacuados agua potable y alimentos en cantidad suficiente, así como ropa y la necesaria asistencia médica; tomará las oportunas precauciones para garantizar su seguridad durante la evacuación y hará, lo antes posible, la lista de los prisioneros evacuados.

Por su parte, el artículo 26, párrafo primero, reitera la obligación de la Potencia detenidora de suministrar suficiente agua potable a los prisioneros de guerra:

Artículo 26

... La Potencia detenidora proporcionará a los prisioneros de guerra que trabajen los necesarios suplementos de alimentación para realizar las faenas que se les asignen. Se suministrará a los prisioneros de guerra suficiente agua potable...

También el artículo 29, párrafo tercero, prescribe una obligación a la Potencia detenidora de proporcionar a los prisioneros de guerra agua potable para su aseo diario y para lavar ropa, lo cual indica que no sólo es necesaria para beber, sino para el aseo personal y de las prendas de vestir.

Artículo 29

...

...

... se proporcionará a los prisioneros de guerra agua y jabón en cantidad suficiente para el aseo corporal diario y para lavar la ropa...

En la misma tónica, el artículo 46, párrafo tercero, señala la obligación a la Potencia detenedora de proporcionar agua potable suficiente a los prisioneros de guerra durante el traslado para conservar su salud:

Artículo 46

...

...

La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra, durante el traslado, agua potable y alimentos suficientes para mantenerlos en buen estado de salud...

Por otro lado, el 21 de octubre de 1950 entró en vigor en México el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; en su artículo 127, párrafo segundo, se prevé también la misma obligación señalada en el párrafo que antecede:

Artículo 127

...

La Potencia detenedora proporcionará a los internados, durante el traslado, agua potable y alimentos en cantidad, calidad y variedad suficientes para mantenerlos en buen estado de salud...

De igual manera, el artículo 5, punto 1, inciso b, del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacionales señala que las personas privadas de libertad por conflicto armado recibirán agua potable en la misma medida que la población local:

Artículo 5: Personas privadas de libertad

1. Además de las disposiciones del artículo 4, se respetarán, como mínimo, en lo que se refiere a las *personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, ya estén internadas o detenidas*, las siguientes disposiciones:

b) Las personas a que se refiere el presente párrafo recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y *agua potable*, y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene y de protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado.

Dicho precepto plantea aspectos de equidad, y trata de evitar la discriminación.

Y el artículo 14 prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar las instalaciones y reservas de agua potable:

Artículo 14: Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil

Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 consagra en su artículo tercero el Derecho a la vida:

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Y no podemos entender un derecho a la vida sin agua, por considerarse ésta un recurso indispensable para la sobrevivencia humana.

Asimismo, el artículo 25, punto 1, prevé el derecho a un nivel de vida adecuado:

Artículo 25

1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

Como se aprecia del artículo en comento, un nivel de vida adecuado asegura salud, bienestar y alimentación, y tales aspectos sólo se garantizan si se cuenta con agua.

Del 14 al 25 de marzo de 1977, las Naciones Unidas llevaron a cabo en la ciudad de Mar de la Plata, Argentina, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua; fue la primera conferencia internacional de carácter gubernamental dedicada exclusivamente al agua. México es miembro de las Naciones Unidas desde el 7 de noviembre de 1945.

Como resultado de esa convocatoria, se aprobó un documento con conclusiones y recomendaciones sobre el agua, sus diferentes usos y su protección, denominado por decisión de la Conferencia, el Plan de Acción de Mar de la Plata.

Dicho Plan de Acción careció de continuidad institucional por parte de las Naciones Unidas, que no hizo un seguimiento de su implementación, y sólo fue aplicado por los países miembros en forma unilateral en la medida de su interés y de sus posibilidades.

En la Conferencia se apuntó: *“Todos los pueblos, cualquiera que sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho de disponer de agua potable en cantidad y calidad suficientes para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento Universal que la disponibilidad de dicho elemento es imprescindible para la vida y su desarrollo integral como individuo y como integrante del grupo social”*.

Tal referencia hace pensable un derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficientes, lo que marca un límite equitativo cuando señala la palabra “suficientes”.

Por otro lado, al reconocerse que el agua es un elemento imprescindible para la vida, de igual manera se reconoce que aquélla es un requisito *sine qua non* para esta última.

Además, cuando se establece que también es un elemento imprescindible para su desarrollo integral como individuo y como integrante del grupo social, se alude implícitamente a un Derecho Fundamental al agua, tanto individual como social.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer es el primer instrumento internacional que reconoce expresamente los derechos humanos de las mujeres. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, y México hace parte de ella desde 1981. Así, su artículo 14, punto 2, inciso h, señala:

Artículo 14

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Este precepto obliga a los Estados Partes a eliminar la discriminación en contra de la mujer en las zonas rurales,

y a asegurarle el derecho a gozar de abastecimiento de agua.

En 1981, México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; su artículo 11, punto 1, reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado:

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

No podría concebirse tal nivel sin la presencia del agua. Cuando el artículo en cita menciona que se reconoce el derecho, incluso a la alimentación y vivienda adecuados, está incluyéndolos dentro del concepto de nivel de vida adecuado. Y como sabemos, el agua se requiere tanto para la alimentación como para los servicios de la vivienda.

Y el artículo 12, punto 1, del instrumento en estudio plantea el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud:

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Y como ya mencionamos en párrafos precedentes, es impensable poder disfrutar de salud si no se tiene acceso al agua.

El 25 de enero de 1991 se publicó en México, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Convención sobre los derechos del niño, la cual establece en su artículo 24, punto 2, inciso c, como un derecho de la infancia el suministro de agua potable salubre:

Artículo 24

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, en-

tre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.

Por último, el 29 de noviembre de 2002, en Ginebra, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó una Observación General sobre el derecho al agua referido al artículo 11 de la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General No. 15, la cual define al agua como “un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud”.

Con tal aseveración, se entiende que el agua es un elemento indispensable para la vida y para la salud. Dicho aspecto es reforzado con el siguiente texto de la Observación: “El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente, y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”, con lo cual se da al derecho al agua la categoría de Derecho Humano, y lo define como: “El derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

Otro punto importante a destacar de la Observación es el señalamiento de que: “En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones”, y apunta una serie de factores que aplican en cualquier circunstancia:

- a. *La disponibilidad:* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.
- b. *La calidad.* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.
- c. *La accesibilidad.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

- *Accesibilidad física.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.
- *Accesibilidad económica.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.
- *No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.
- *Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

De igual manera, dentro de las obligaciones básicas de la Observación para los Estados Partes está asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Y a juicio del Comité, se identificaron algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato:

- a. Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b. Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c. Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d. Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e. Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;

- f. Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados con base en un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g. Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h. Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i. Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Hacia una garantía constitucional del derecho al agua en México

Como pudimos apreciar al realizar el análisis de diversos artículos de nuestra Norma Fundamental y de los instrumentos internacionales en materia de derecho al agua, y de los que México forma parte, los preceptos de estos últimos son más explícitos que los de nuestra Constitución, la cual sólo lo regula de forma tácita.

Por tanto, no se debe subestimar el contenido de dichos instrumentos internacionales, dado que la Constitución Política los reconoce como parte del sistema jurídico mexicano, lo cual significa que éstos son aplicables en nuestro país. Esto de acuerdo con su artículo 133, el cual establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Conforme a la Tesis: P. IX/2007, publicada en la Gaceta XXV del Semanario Judicial de la Federación de abril de 2007, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 133 constitucional indica que los *tratados internacionales* se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal, y por encima de las leyes generales, federales y locales. Por tanto, su acatamiento debe llevarse a cabo observando la jerarquía superior de la Constitución sobre éstos, y de ellos sobre las leyes federales y locales en caso de conflicto.

En tales términos, si nuestra Constitución Política regula otros Derechos Fundamentales que precisan del Derecho Fundamental al agua para su cabal cumplimiento,

lo cual se encuentra relacionado con el derecho constitucional de gozar de todas las garantías individuales que en ella se señalan, y diversos instrumentos internacionales, de los cuales México forma parte, lo contemplan de una forma más precisa, significa que es viable la posibilidad de elevar tal prerrogativa a nivel constitucional.

Lo relevante de consagrar en la Carta Magna un Derecho Fundamental al agua es que el Estado queda obligado a considerar al agua como una prioridad que se debe proteger frente a otros intereses con los que pueda entrar en conflicto, lo cual reforzaría el respeto al precepto constitucional de no discriminación, lo que se traduce en garantizar que el agua se distribuya en igualdad para todos.

Reflexión final

Si existe el reconocimiento de un Derecho Fundamental al agua por parte de la Constitución, se pueden prever diversos mecanismos legales para lograr disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua para todos.

El Derecho Fundamental al agua, que sería deseable que contemplara nuestra Constitución, debe garantizarla en cantidades suficientes y calidades sanitarias para una vida digna. Debe ser un derecho tanto individual como colectivo, y constituirse por libertades y derechos.

Referencias

- Becerra Ramírez, Manuel (1991), *Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981).
- Convención sobre los derechos del niño (1991).
- Convenio III de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (1953).
- Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (1950).
- Declaración del Mar de la Plata (1977).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Observación General No. 15: El Derecho al agua, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU (2002).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1981).
- Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacionales.

Políticas públicas dirigidas a la preservación de variedades nativas de maíz en México ante la biotecnología agrícola. El caso del maíz cacahuacintle

Blanca Sarmiento*

Yolanda Castañeda**

México ha sido reconocido como el cuarto país más rico en diversidad biológica y como centro de origen de especies como el maíz. Ante la diversidad de variedades de este grano en México y la introducción de semillas genéticamente modificadas, en el artículo destacaremos el papel del Estado respecto a las medidas legislativas en bioseguridad propuestas para proteger a las simientes nativas. Posteriormente, nos enfocaremos al análisis del maíz cacahuacintle, una variedad materia prima de un platillo prehispánico, el “pozole”, entre otros usos culinarios que tiene, y la postura de los investigadores sobre un maíz cacahuacintle modificado genéticamente.

México ha sido reconocido como el cuarto país más rico en diversidad biológica y como centro de origen de especies como el maíz, algodón, jitomate, mamey, agave, entre otras; a estos cultivos se les atribuyen características medicinales, productivas, culturales y sociales de suma importancia para el mundo, pero en especial son un patrimonio del país.

De los anteriores bienes agrícolas, el maíz nativo constituye la base de la alimentación de la mayoría de los mexicanos, y las expresiones cultura-

les desarrolladas por las comunidades a este cultivo son consideradas de una riqueza social invaluable.

Sin embargo, los avances en las tecnologías aplicadas en el caso del maíz han llevado al remplazo de variedades nativas por mejoradas, y es posible que en un breve término se autorice la siembra comercial de un maíz con una serie de características que han sido conferidas a partir de la biotecnología moderna¹.

¹ La biotecnología agrícola de punta se refiere a utilizar técnicas de esa compleja tecnología en cultivos, sobre todo en aquéllos económicamente estratégicos. Para lograr una determinada expresión o característica es posible introducir en la planta genes de la misma especie o de diferentes reinos (Arellano *et al.*, 2005). Estos nuevos cultivos también son conocidos como transgénicos o genéticamente modificados.

Ante la diversidad de variedades de maíz en México y la introducción de semillas genéticamente modificadas, en el artículo destacaremos el papel del Estado, respecto a las medidas legislativas en bioseguridad propuestas para proteger a las simientes nativas. Posteriormente, nos enfocaremos al análisis del maíz cacahuacintle, una variedad materia prima de un platillo prehispánico, el “pozole”, entre otros usos culinarios que tiene; de esta manera, los productores de maíz cacahuacintle han conformado un mercado nicho.

A partir de este escenario legislativo y productivo, trataremos de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las medidas que el Estado implementa para proteger al maíz cacahuacintle?, ¿los productores tienen

* Doctorante en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, <s2_bi@yahoo.es>.

** Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Sociología, <ycz@correo.azc.uam.mx>.

conocimiento de las medidas que el Estado implementa para proteger al maíz nativo?, ¿cuáles son las medidas que tienen los productores para preservar su variedad?, ¿los productores tienen conocimiento de las semillas genéticamente modificadas? y ¿cuál es la postura de los investigadores de los centros públicos sobre una posible modificación genética para el maíz cacahuacintle?

Importancia del maíz en México

El maíz se domesticó en territorio mexicano. Actualmente se siembra en todo el país. La mayoría de las regiones donde se cultiva este grano dependen del temporal y de campesinos cuya producción es destinada al autoconsumo, por lo que su agricultura ha generado y continúa ofreciendo una diversidad genética muy amplia (Kato *et al.*, 2009).

En México el uso de la planta del maíz es integral (Castañeda y García, 2007): se aprovechan todas sus partes; la aplicación culinaria, así como los derivados de la misma son infinitos (Castañeda, 2004). El consumo promedio diario de maíz en el país es de 350 gramos diarios *per capita*, a través de 600 presentaciones diferentes en la alimentación (CONABIO, 2009b).

La importancia del maíz es por su aprovechamiento versátil: la caña verde para extraer jugo o para bebidas fermentadas; las hojas sirven para envolver alimentos; las espigas se utilizan para ciertos tamales; el grano sirve para preparar una variedad de platillos como el pozole en sus diferentes versiones, los esquites, tamales, pan; cuando la semilla se convierte en harina se elaboran tamales, galletas, pinole o tascalate² y más.

Cuando el maíz se utiliza para el nixtamal, es decir, cuando se cuece con cal, se obtiene una masa con la que se pueden preparar bebidas, tlacoyos, gorditas, tamales –con su enorme variedad según la región–, tortillas –también de diversos tamaños y colores–, entre otros platillos, siendo esta última un producto que sirve para elaborar una amplia gama de platillos como los tacos, las enchiladas, los chilaquiles, las tostadas, los totopos y demás (Sánchez *et al.*, 1998).

En algunas regiones la planta de maíz es utilizada como medicina: beber “pozol³ agrio”, que contiene penicilina, ayuda a mejorar el estado de salud; consumir “maíz quemado” contrarresta las hemorragias nasales; el té de “cabellos del maíz” se usa para curar padecimientos renales; el atole de masa compensa el insomnio; el carbón de la tortilla blanquea

² Bebida popular del estado de Chiapas.

³ Poción elaborada con maíz, agua y azúcar.

los dientes, etcétera. Además el maíz se usa para elaborar artesanías (Gómez, 1982).

Por la importancia multifactorial del maíz en México, el rendimiento y la calidad (Bertrán, 2005) de la simiente son los principales factores de atención en su cultivo. En este sentido, avances de la ciencia y la tecnología, con aplicaciones en el sector agrícola, han promovido, desde los años cuarenta del siglo XX, el uso de insumos que mejoren y aumenten la producción de los cultivos, como fertilizantes y pesticidas. Sin embargo, este modelo de producción intensivo también ha generado preocupaciones por las consecuencias en los ámbitos ambiental, salud, económico y social (Mooney, 1979).

Hoy en día, la tecnología tiene avances sorprendentes que se aplican en la agricultura, tal es el caso de la biotecnología moderna⁴. La biotecnología suscitó enormes expectativas en el sector agrícola, concretamente en los años ochenta, cuando fue posible la modificación de células vegetales, dando pie a la potencialidad de la agrobiotecnología (Muñoz, 2001).

Desde que iniciaron las investigaciones en agrobiotecnología, se suscitaron grandes esperanzas en la mejora del cultivo de alimentos, en especial del maíz, al mismo tiempo que se produjeron cuestionamientos por sus repercusiones en el largo plazo⁵. Por ello, diversos sectores de la sociedad, incluidos sus propios científicos, tratando de ser cautos, implementaron diversas medidas de precaución que fueron denominadas como de bioseguridad (González, 2004).

Biotechnología aplicada al maíz

Uno de los granos más destacados a nivel mundial para consumo humano, ya sea de manera directa o bien como uso industrial, es el maíz. Éste fue el cereal pionero al que se le hicieron aplicaciones biotecnológicas, logrando dos propiedades significativas: la resistencia a insectos y la tolerancia a herbicidas. Actualmente se están realizando investigaciones que tienen como objetivo la resistencia a la sequía⁶.

⁴ En los años setenta del siglo XX, basado en el modelo de doble hélice del ácido desoxirribonucleico (ADN) y con la interacción de diversas disciplinas como la ingeniería genética y la biología.

⁵ Las preocupaciones por efectos no deseados se han concentrado en aspectos como la diversidad biológica y el medio ambiente, la salud animal y humana, las derivaciones para los productores agrícolas a pequeña escala, las repercusiones económicas, los derechos de propiedad, su regulación y legislación, las incidencias sociales, entre otros (Castañeda, 2004).

⁶ Al parecer la empresa Monsanto es quien tiene mayores adelantos, según Luis Herrera, director del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), Unidad Irapuato (entrevista personal, 2008).

En México, a partir de 1993, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGAR) acogió las solicitudes enviadas por diversas empresas e institutos, para examinar materiales genéticamente modificados de maíz. Las crecientes interrogantes y manifestaciones ocasionaron la implantación de restricciones a la experimentación en campo abierto y posteriormente al establecimiento de una moratoria. A inicios de 1999, se suspendió cualquier experimentación con maíz transgénico en territorio mexicano; en octubre de 2003, ésta se canceló, permitiendo su experimentación únicamente a nivel laboratorio; y en 2009 se aprobó la siembra experimental del grano (Castañeda, 2004).

El impulso de la biotecnología moderna se caracteriza por su complejidad, por la multitud de variables y actores que se encuentran interaccionando en su proceso de desarrollo y aplicación. Los anteriores representan diversos intereses y buscan implementar formas de incidir en la aplicación y promoción de dicha tecnología, especialmente en el sector agrícola (González, 2004). En México, uno de los principales actores involucrados en la regulación del maíz transgénico es el Estado.

Para reglamentar el uso de transgénicos, y en especial el cultivo de maíz, se creó la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) y se instauró una legislación en bioseguridad con la Ley de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) (DOF, 2005), su Reglamento (RLBOGM) (DOF, 2008), y para el caso del maíz un Régimen de Protección Especial (RPEM) (DOF, 2006) promovido sobre todo por los opositores a la aplicación de esa tecnología en el sector primario. En el país, la normatividad en materia de bioseguridad implicó la presencia de múltiples intereses, por lo que su discusión ha sido excesivamente álgida (Massieu, 2004).

Legislación y política pública en bioseguridad

En México la política pública de bioseguridad está enmarcada en un contexto de apertura comercial desplegada en los años setenta del siglo XX (Rodríguez, 2007), que ha promovido una disminución del gasto público, restricción en los subsidios, venta de empresas gubernamentales, cambios en torno a la propiedad de la tierra, entre otros (Moya, 1993).

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por México en 1993, es uno de los documentos donde se admite, “por primera vez, que la conservación de la diversidad biológica es del interés de toda la humanidad y que es parte integrante del proceso de desarrollo” (Azuela,

2009). Otro antecedente fundamental de bioseguridad en México es la ratificación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología.

Los antecedentes de bioseguridad en México datan de 1988, cuando inician las solicitudes de pruebas de campo de productos transgénicos, siendo la Ley en Sanidad Vegetal, en 1995, y la legislación sobre salud, las principales legislaciones en torno a los organismos genéticamente modificados (Castañeda, 2004).

Una de las primeras legislaciones de bioseguridad en México fue la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005. La LBOGM dispuso deberes al Estado mexicano para instaurar ajustes necesarios a las instituciones públicas involucradas con la protección de la diversidad biológica, y para asegurar el acatamiento de lo estipulado en la misma (Azuela, 2009). La LBOGM fue ratificada pese a diversas irregularidades, formales y de protocolo, ausencia de acuerdos, cambios en lo convenido y omisión de compromisos (Massieu, 2004).

En la LBOGM se establecen las formas de creación, desarrollo, avance y comercialización de productos transgénicos en el territorio. Un punto especial es su manejo sobre el maíz, pues está presente la conformación de su Régimen de Protección Especial, mismo que se puede ubicar en la Fracción XI del Artículo 2.

Régimen de Protección Especial del Maíz

La tentativa de crear un régimen especial que proteja al maíz surge de las controversias en torno al desarrollo y uso agrícola de transgénicos en México. El aviso por el que se establece el Régimen de Protección Especial del Maíz (RPEM), para el caso de liberaciones experimentales de maíz modificado genéticamente, apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2006⁷.

El RPEM cuenta con dos disposiciones: la primera se refiere a evitar la liberación de polen de las plantas utilizadas en los experimentos que se llevaran a cabo, solamente en los campos experimentales del INIFAP ubicados en el Valle del Yaqui, Valle del Fuerte, Valle de Culiacán, Río Bravo y Sur de Tamaulipas. Para la autoridad competente estos campos están libres de los parientes silvestres del maíz y no son considerados Centros de Diversidad Genética porque los maíces híbridos han desplazado a los maíces nativos (crio-

⁷ Condición determinada en la LBOGM, para autorizar el cultivo de maíz transgénico en México, tanto a nivel experimental a campo abierto, como comercial.

llos). En la segunda disposición se avisa que para los casos no experimentales “se continuarán los trabajos que permitan establecer el régimen de protección del maíz, para el debido cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados”.

Para hacer posible la aprobación del RPEM, el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (DOF, 2008)⁸ se reformó en marzo del 2009, para autorizar la experimentación a campo abierto de maíz transgénico y, al mismo tiempo, preservar las variedades nativas de maíz a través de programas de conservación, presentadas en su artículo 70.

El Régimen de Protección Especial del Maíz es una política pública demasiado general que no contiene elementos que contribuyen a preservar las variedades nativas de maíz en México, pues no contempla atender los efectos no esperados del maíz transgénico, como indemnizaciones por daños a terceros.

Así, uno de los mecanismos implementados con miras a propiciar la preservación de las variedades nativas de maíz en México, apareció el 29 de enero de 2009 en la página electrónica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), mostrando lineamientos para el otorgamiento de apoyos del Programa de Conservación de Maíz Criollo, con el objetivo principal de “Promover la Conservación *in situ* de las razas y variedades locales de Maíz criollo y sus Parientes silvestres en las Regiones Prioritarias”.

La convocatoria de la CONANP declara que

... es prioritario apoyar a grupos de campesinos con programas de apoyos específicos para el mantenimiento de la diversidad genética de los maíces nativos y que incluya el establecimiento de mecanismos de validación y verificación de las acciones de conservación de las razas criollas de maíz (CONANP, 2009a).

Este programa está dirigido a beneficiar principalmente a los agricultores que se encuentren dentro de los municipios que se consideran Regiones Prioritarias, ya sea porque contienen una o más razas de maíz criollo, porque cuentan con una de las cuatro razas de *teocintle*, o bien porque acogen alguna de las 12 especies de *tripsacum*⁹ identificadas en el país.

⁸ El RLBOGM se publicó el 19 de marzo de 2008 “con el objeto de reglamentar la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, a fin de proveer a su exacta observancia” (DOF, 2008).

⁹ Tanto el *teocintle* como el *tripsacum* son los parientes silvestres del maíz (Zaragoza, 1980; Kato, 2009).

El Programa de Conservación de Maíz Criollo de la CONANP planteó influir en la preservación de variedades nativas de maíz en México por medio de tres conceptos: Estudios técnicos, Proyectos comunitarios y Cursos de capacitación. Cabe resaltar que el Programa tuvo una divulgación apresurada: se publicó el 10 de febrero de 2009, la recepción de solicitudes sólo se extendió por veinte días hábiles y los resultados se publicaron vía Internet, evidenciando el poco interés por incorporar de manera adecuada a los beneficiarios. Los obstáculos mencionados no contribuyeron al interés significativo de los campesinos hacia la convocatoria, aunque se amplió el plazo por 40 días más. A la fecha, se tiene contemplado contar con un presupuesto de 60 millones de pesos; dicho programa tiene aproximadamente 84 proyectos de conservación de maíz criollo, 14 estudios de apoyo y una serie de eventos de capacitación para explicar a los interesados los procedimientos que se deben seguir con apego a la Ley.

Éstas son algunas políticas públicas y programas con miras a salvaguardar la diversidad genética del grano y reconocer la importancia social y económica de los campesinos que dependen de ella. A continuación se presenta un estudio de caso sobre el maíz cacahuacintle, también conocido como pozolero.

Sin embargo, su siembra también se ve afectada por diversas problemáticas bióticas y sociales, además de un nuevo factor que se cree repercutirá en su persistencia: la autorización de experimentos a campo abierto con maíz transgénico. Por su importancia social y cultural, es conveniente alentar su preservación *in situ*, siendo necesario analizar si la política pública formulada actualmente asegura la continuidad de su cultivo y si valora su importancia.

Producción de maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas

Las características y elementos sociales que se presentan a continuación en torno a la producción de maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas, municipio de Calimaya, en el Estado de México, y de sus productores, son con base en los datos obtenidos de la encuesta aplicada en febrero de 2009¹⁰ a

¹⁰ Agradecemos a los alumnos del Área de Concentración de Sociología Rural, Seminario VII del trimestre 09-I de la UAM-Azcapotzalco, a los estudiantes de biología de la UNAM y de la UAM-Iztapalapa, la Coordinación de la Licenciatura de Sociología y la Coordinación de la Maestría y Doctorado en Sociología, por el apoyo proporcionado para el levantamiento de la citada encuesta.

una muestra de productores de esta raza del grano de la delegación¹¹, así como de diversas entrevistas.

Santa María Nativitas es considerada una de las zonas pioneras en cambiar la producción de maíz cacahuacintle de autoconsumo a una destinada a la venta, por ello cuentan con los productores más experimentados (Avilés, 2000).

En la delegación el clima dominante es templado semifrío por ubicarse en las faldas del Nevado de Toluca, y prevalece un suelo de tipo andisol húmico. El régimen de propiedad es diverso, pues existen núcleos agrarios¹², de propiedad privada y ejidos; éstos contienen cuerpos de agua, asentamientos humanos y áreas sin vegetación.

El cultivo del maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas data de épocas prehispánicas. Los abuelos de los productores contemporáneos¹³ relatan que desde que tienen memoria ese grano se ha sembrado en la delegación y en lugares aledaños¹⁴. La siembra del maíz cacahuacintle para la venta en la Delegación de Santa María Nativitas inició a finales de los sesenta del siglo XX, cuando fortuitamente habitantes de Guadalajara, con la tradición de consumir pozole, conocieron esta raza de maíz y se interesaron en ella.

Gracias al conocimiento empírico y la experiencia de los agricultores de maíz cacahuacintle se ha podido lograr un mejoramiento en el rendimiento o productividad de la planta, de sus características, y en la adaptabilidad de la semilla en los diferentes tipos de suelo que predominan en la región; además de que dicho progreso también ha sido posible por el intercambio de la semilla entre diferentes localidades a través del tiempo; lo anterior ha propiciado una mayor uniformidad genética en la morfología de la mazorca (Herrera *et al.*, 2004).

En la localidad el 100% de las tierras destinadas a la producción de maíz cacahuacintle son de temporal, al igual que el uso de semilla nativa. En cuanto al cultivo del grano,

¹¹ Se aplicó una encuesta a cuarenta productores de maíz cacahuacintle, pues aunque las autoridades delegacionales no tienen un censo del número de agricultores en la zona, consideran que son 200 aproximadamente.

¹² Según la Comisión Nacional Forestal, el Núcleo Agrario de Santa María Nativitas representaba el 0.22 por ciento del mismo en la montaña, pues cuenta con una superficie de 119.440.22 hectáreas de una superficie social total de 39,831.96 hectáreas.

¹³ Las edades de los productores de maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas van de los 23 hasta los 94 años; el promedio es de 50 años. La escolaridad que tienen es: 22% primaria incompleta, 22% primaria completa, 14% secundaria incompleta, 17% secundaria completa, 17% media superior y 8% superior (datos obtenidos de encuesta).

¹⁴ Abundio Muciño, productor de maíz cacahuacintle de Santa María Nativitas, municipio de Calimaya, Estado de México (entrevista personal, 2009).

el 45% de los agricultores lo siembra únicamente para su venta; el resto, reparte su cosecha para vender, guardar semilla y para el autoconsumo. La producción promedio en la región es de 4 toneladas de maíz por hectárea. Es en la fase de cosecha cuando se emplean más jornaleros, pues la colecta se hace manualmente y cada vez es más difícil encontrar trabajadores para estas tareas, ya que al ser una ocupación temporal los habitantes optan por conseguir trabajo más estable en las zonas urbanas; por lo anterior, los productores de cacahuacintle se turnan por días a los jornaleros que recogen las mazorcas¹⁵.

Una vez que es recolectado, el maíz cacahuacintle se almacena en galeras o zincolotes¹⁶, que por su forma permiten la entrada de aire por todas partes, para que se acondicione el grano para su venta. Las principales formas de comercialización son desgranado entero y descabezado o despuntado, como se le denomina en la región, o bien precocido. Esta última forma de comercialización ha permitido el surgimiento de microempresas en la región que funcionan como importantes fuentes de empleo local.

En la comercialización del maíz cacahuacintle uno de los principales inconvenientes es la inestabilidad del precio, que va desde \$3,000 a \$10,000 por tonelada (dato del 2009), siendo algunas fechas conmemorativas en México las que permiten obtener un mejor pago por el grano. Otro factor es el comprador, pues la mayoría de los agricultores locales venden su cosecha a los denominados "intermediarios", personas que tienen suficiente poder económico y material para acaparar la producción; ellos compran y almacenan grandes cantidades de grano, para así ofertarlas a un mejor precio; o bien cuentan con medios de transporte para llevarlo a las centrales de abasto de Toluca, Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca, Guadalajara y San Luis Potosí.

La producción de maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas cuenta con una distribución diferenciada, puesto que abastece a mercados locales, a los de otras entidades, cadenas comerciales, franquicias o a maquilas que elaboran alimentos en conservas; estas últimas han conseguido colocar su producto derivado de maíz cacahuacintle en

¹⁵ Mario Gómez, productor de maíz cacahuacintle de Santa María Nativitas, municipio de Calimaya, Estado de México (entrevista personal, 2008).

¹⁶ "El zincolote es una infraestructura regional, parecida a un corral, de origen prehispánico, construida con material de la región con una capacidad aproximada de 4 toneladas o lo que equivale a la mazorca cosechada en una hectárea" (Pérez y Valdivia, 2004).

algunas entidades de Estados Unidos, especialmente aquellas que tienen una población mexicana importante y que son consumidores de nostalgia de ciertos alimentos¹⁷.

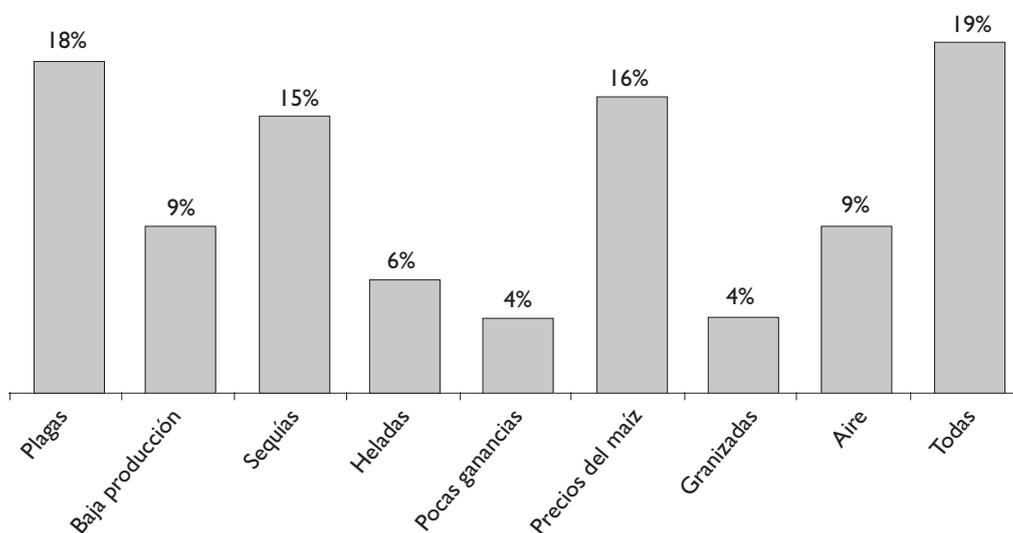
En este sentido, por la importancia que tiene el cultivo de maíz cacahuacintle en la región, las propuestas de su aplicación y productos derivados van en aumento, como son los casos de su utilización como alimento para animales¹⁸, su preparación como botana, su harina en la industria de la cosmetología¹⁹, o para preparar una infinidad de postres.

Sin embargo, la producción de maíz cacahuacintle se enfrenta a diversas problemáticas bióticas, sociales y económicas, como se muestra a continuación.

Problemáticas de la producción

Según la opinión de los productores de maíz cacahuacintle de Santa María Nativitas, el principal problema que ataca sus cultivos en la localidad son las plagas, sobre todo la araña roja, la gallina ciega y el gusano cogollero. Otro reto es la comercialización del grano, pues por ser una variedad especial su precio nunca ha estado regulado; su valor se rige por la oferta, la demanda y la especulación. Las sequías son un elemento que afecta directamente la producción de maíz cacahuacintle por ser un cultivo que depende del temporal (véase Gráfica I), además del incremento en la mancha urbana y la migración a zonas urbanas de personas

Gráfica I
Principales problemas del cultivo de maíz cacahuacintle



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2009.

¹⁷ Crisóforo López Quinto, regidor de Calimaya, encargado del Fomento Agropecuario y Forestal, y Gustavo Mendoza, tesorero del Grupo Agroindustrial de Productores de Maíz Cacahuacintle de Calimaya, mencionan que existe la tentativa de producir un pozole instantáneo, preparado con todos los ingredientes, incluso con las verduras deshidratadas, para agregar sólo agua hirviendo, destinado al mercado de mexicanos que radican en Estados Unidos (entrevista personal, 2009).

¹⁸ Francisco Alegría, productor de maíz cacahuacintle de Santa María Nativitas, municipio de Calimaya, Estado de México (entrevista personal, 2009).

¹⁹ Salvador Muciño, subdirector de Agricultura de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) del Estado de México (entrevista personal, 2009).

en busca de mejores o más estables oportunidades de trabajo que las del sector primario²⁰. Todos los anteriores son factores que influyen en la preservación *in situ* de la raza de maíz cacahuacintle.

Pese a las dificultades que enfrentan los productores de maíz cacahuacintle de Santa María Nativitas, continúan sembrando el grano en sus tierras y buscan la manera de preservarlo, como se muestra a continuación.

²⁰ Salvador Muciño, subdirector de Agricultura de la SEDAGRO (entrevista personal, 2009).

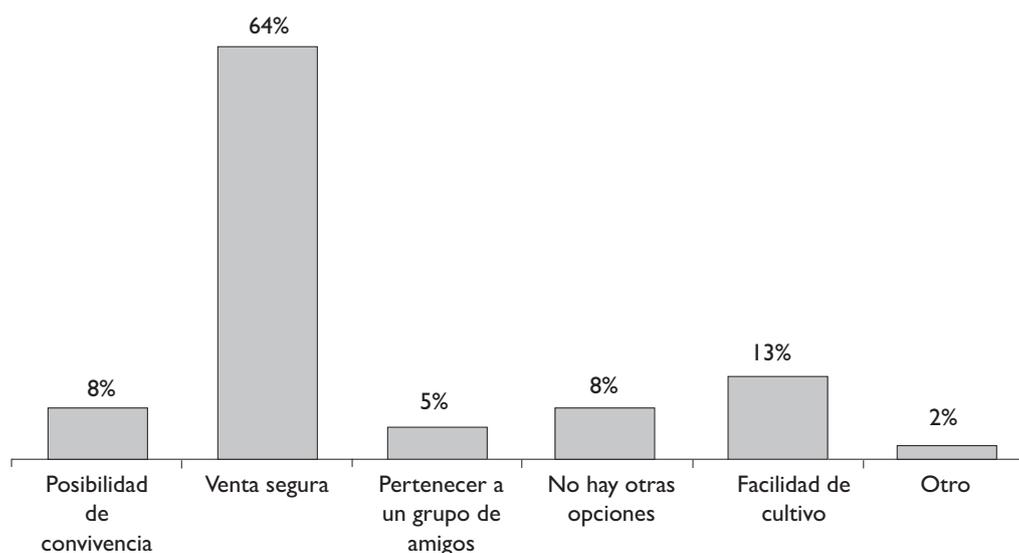
Preservación del maíz cacahuacintle

La preservación de maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas, municipio de Calimaya en el Estado de México, ha sido posible por la adaptabilidad del grano a la región, por la tradición de consumirlo como elote tierno o en platillos locales, “tepeto”²¹, y por la conformación de un mercado cautivo que lo demanda para la elaboración de pozole, lo que motiva a los agricultores de la localidad para continuar cultivándolo, puesto que les permite tener un ingreso seguro.

Cabe mencionar que los productores tampoco saben de la existencia de alguna política pública dirigida a preservar las variedades nativas de maíz en México. Cuando se aplicó la encuesta se les informó del Programa de Conservación de Maíz Criollo de la CONANP, pero no fue posible que cumplieran con los requisitos por lo complicado de los formatos.

Por lo anterior, es preocupante que aunque existen una legislación y programas que pregonan la conservación de variedades nativas de maíz, en Santa María Nativitas no existe una información y asesoría adecuada que preserve al maíz cacahuacintle.

Gráfica 2
Lo especial de cultivar cacahuacintle



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2009.

La mejor forma de preservar esta raza es con la continua siembra de maíz cacahuacintle, tal como lo afirman 58% de los agricultores encuestados. En Santa María Nativitas, mientras el grano tenga la posibilidad de colocarse en el mercado, sus cultivadores encuentran estrategias en sus parcelas, puesto que en los sectores gubernamentales, de manera específica a nivel municipal y estatal, no existe un programa que esté dirigido exclusivamente a mejorar o estimular la producción de cacahuacintle, pese a la importancia económica y social que tiene el grano en la localidad, y a la existencia de nuevos factores que podrían afectar su cultivo, como la biotecnología agrícola.

El maíz cacahuacintle y la biotecnología

El maíz es uno de los granos más investigados por la biotecnología moderna, lo que ha dado como resultado diferentes transformaciones del mismo, pero también generó diversos enfoques sobre su pertinencia. De esta manera, investigadores de centros públicos en México no tienen una posición homogénea respecto a qué beneficios podría ofrecer la nueva técnica para el maíz cacahuacintle.

Los investigadores que están de acuerdo en el uso de esta nueva tecnología mencionan que el maíz cacahuacintle no se encuentra en riesgo frente a la presencia del maíz transgénico, debido a que cuenta con un mercado nicho, por lo que sus agricultores seguirán

²¹ Guiso local a base de carne, caldo y trozos de elote de maíz cacahuacintle.

preservándolo²². Asimismo, la propiedad de resistencia de este maíz a insectos beneficiaría a sus productores al reducir sus costos de producción y contribuir a su protección²³.

El otro enfoque de los investigadores refiere que no es necesaria la aplicación de la biotecnología para mejorar la producción de maíz cacahuacintle, ya que con técnicas convencionales y menos costosas se podría mejorar el rendimiento²⁴, pues se ha comprobado con ellas el aumento de ocho toneladas por hectárea y que el grano ha convivido con los insectos de la región durante siglos. También esta perspectiva considera que la planta es idónea, por el momento, a las regiones de temporal²⁵.

Otro aspecto importante en relación con el maíz y la biotecnología es la difusión de este tema. En México, diversos medios de comunicación informan de manera ocasional sobre los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs); sin embargo, pese a que los agricultores son unos de los principales actores involucrados, no tienen un adecuado acercamiento en la materia.

En el caso de Santa María Nativitas, 53% de los productores de maíz cacahuacintle que fueron encuestados, declararon que conocen sobre el tema. Los agricultores que han escuchado sobre transgénicos tuvieron como principales fuentes de información a los medios de comunicación: 45% se enteró por medio de la televisión; 25% conoce del tema por algunos investigadores; otro 20% se percató por comentarios de compañeros productores; 5% a través de la radio; y el 5% restante fue por sus hijos.

En cuanto a la percepción de si son benéficos los cultivos transgénicos, 25% considera que sí lo son; 36% cree que no lo son, mientras que 39% desconoce sobre su pertinencia. Las personas que han escuchado sobre el tema tienen percepciones diversas. Las respuestas del rechazo a usarlos son por cuestionamientos sobre efectos en la salud y por el desconocimiento que se tiene de ellos; sólo

el 20% cree que éstos pueden hacer mejoras a los cultivos. El 46% de los encuestados mencionó que deben probarse para comprobar si con los OGMs se obtendría una mejora en el maíz (véase Cuadro 1).

Cuadro 1 Percepción de los OGMs	
Opinión	%
Causan daños a la salud	31
Mejoran los cultivos	20
Deben probarse	46
No sirven	3
Total	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2009.

La no aceptación o prevención del posible uso de OGMs concuerda con las respuestas en cuanto a la disposición que manifiestan los productores para usarlos, puesto que únicamente el 11% está seguro de emplearlos si se presenta la oportunidad.

Por último, a los productores de Santa María Nativitas se les preguntó sobre cuáles características les gustaría que su maíz cacahuacintle adquiriera, y ellos priorizaron el aumento a la productividad (véase Gráfica 3).

La posición opuesta de los investigadores sobre el maíz transgénico, así como la poca información que los medios de comunicación proporcionan y la inexistente del Estado, están dando como resultado que los productores de maíz cacahuacintle no tengan claridad sobre los beneficios o no de un maíz genéticamente modificado.

Conclusiones

Ante el tema de la biotecnología agrícola, en México la difusión de las diversas políticas públicas y programas del Estado destinados a la preservación de las variedades de maíz, han resultado poco eficientes en la Delegación de Santa María Nativitas del municipio de Calimaya en el Estado de México.

Para el caso del maíz nativo en México, dada la diversidad de razas que existen, la legislación y política pública en bioseguridad, desde la LBOGM hasta el Régimen de Protección Especial del Maíz y del Programa de Conservación

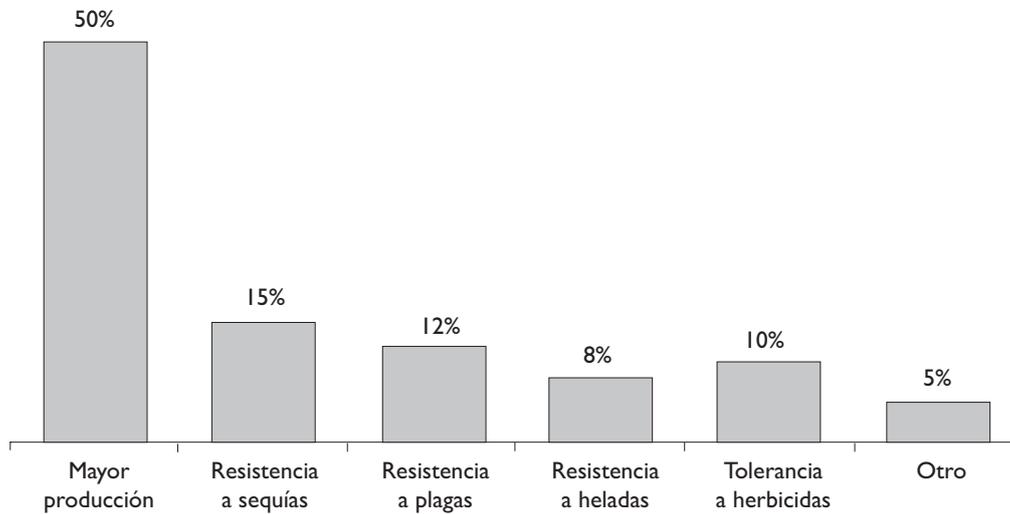
²² Ariel Álvarez, secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) (entrevista personal, 2009).

²³ Luis Herrera, director del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), Unidad Irapuato (entrevista personal, 2008).

²⁴ Antonio Turrent, investigador del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) (entrevista personal, 2009).

²⁵ Alberto Ramos, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Chapingo (entrevista personal, 2008).

Gráfica 3
Atributo deseado en el maíz cacahuacintle



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2009.

de Maíz Criollo (CONANP), tienen disposiciones sólo en lo general que impiden dar cuenta de los problemas locales. Este nivel de generalidad y lo limitado de su pronunciamiento contribuyen escasamente a la preservación local de las variedades nativas de maíz.

Por la importancia multifactorial del maíz en México, es un deber y un reto para el Estado idear políticas públicas que coadyuven a la preservación de las variedades nativas de maíz en el país. Para ello la tarea que realizan los agricultores debe ser estimulada, compensada y apoyada de manera oportuna y adecuada, sobre todo ante un tema tan debatido como el de la biotecnología moderna.

Bibliografía y fuentes de consulta

- Arellano, Antonio, Pablo Kreimer, Jorge Ocampo, Hebe Vessuri (compiladores) (2005), *Ciencias agrícolas y cultura científica en América Latina*. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, p. 295.
- Avilés, Maribel (2000), *Costos de producción y comercialización del maíz cacahuacintle en Santa María Nativitas, Calimaya*. Tesis Lic. en Economía Agrícola. Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México, pp. 1-91.
- Azueta, Antonio (2009), "Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad" en José Sarukhán (coord.), *Capital Natural de México*. CONABIO México, pp. 259-282.
- Bertrán, Miriam (2005), *Cambio alimentario e identidad de los indígenas mexicanos*. Universidad Autónoma de México, México, p. 117.
- Castañeda, Yolanda y José Luis García (2007), *Papel estratégico de la diversidad genética del maíz y situación de los pequeños productores campesinos y los cambios tecnológicos*. México, ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, Veracruz, Ver. Octubre.
- Castañeda, Yolanda (2004), *Posibles repercusiones socioeconómicas del maíz transgénico frente a las plagas del cultivo en Jalisco, Sinaloa y Veracruz*. Tesis Doctoral. Colegio de Postgraduados, Montecillos, Texcoco, México, pp. 328.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) (2009a), "Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del Programa de Conservación de Maíz Criollo". Consultado el 12 de febrero de 2009 en <http://www.conanp.gob.mx/pdf_maizcriollo/Lineamientos%20Maiz%20Criollo%20300109.pdf>.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2009b), *Documento base sobre centros de origen y diversidad en el caso de maíz en México*. Consultado el 3 de febrero de 2008 en <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/bioseguridad/doctos/Doc_CdeOCdeDG.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2005, 18 de marzo), "Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados", México.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2006, 29 de noviembre), "Aviso por el que se establece el Régimen de Protección Especial del Maíz", consultado el 2 de abril de 2008 en <<http://normateca.sagarpa.gob.mx/ArchivosNormateca/SAG29NOV06.pdf>>.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008, 19 de marzo), "Reglamento de la Ley de Organismos Genéticamente Modificados", México.

Gómez, Martín (1982), "El aborigen y el maíz, Cxchuc, Chiapas" en María Hope y Luz Pereyra, *Nuestro maíz: treinta monografías populares*. Editado por el Museo Nacional de Culturas Populares, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Secretaría de Educación Pública, vol. 2, pp. 11-18.

González, Rosa Luz (2004), *La biotecnología agrícola en México: efectos de la propiedad intelectual y la bioseguridad*. MC Editores, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, p. 424.

Herrera, Edgar, Fernando Castillo, J. Jesús Sánchez, J. Manuel Hernández, Rafael A. Ortega y M. Major (2004), "Diversidad del Maíz Chalqueño" en *AGROCIENCIA*, vol. 38, núm. 2, marzo-abril, pp. 190-206.

Kato, T. A., C. Mapes, L. M. Mera, J. A. Serratos, R. A. Bye (2009), *Origen y diversificación del maíz*. Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, p. 116.

Massieu, Yolanda (2004), "México y su necesaria Ley de Bioseguridad: intereses económico-políticos y movimiento social" en *El Cotidiano*, núm. 128, año 20, UAM-A, México, pp. 110-123.

Mooney, Pat (1979), *Semillas de la tierra ¿Un recurso público o privado?* Publicado por Inter Pares, Ottawa Canadá, p. 138.

Moya, Laura (1993), "Reforma del Estado y liberalismo social. ¿Nuevos referentes de identidad política?" en *Revista Sociológica*, núm. 21, enero-abril. Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 65-85.

Primera reimpresión

Apuntes para el camino Memorias sobre el PRD



Rosa Albina Garavito Elías

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

1^a
reimpresión

Muñoz, Emilio (2001), *Biología y sociedad. Encuentros y desencuentros*. Cambridge University Press, Madrid, pp. 31-145.

Pérez, Agustín y Mauricio Valdivia (2004), *Rentabilidad financiera del cultivo de maíz cacahuacintle del Valle de Toluca*. Tesis Lic. en Economía Agrícola. Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México, pp. 1-67.

Rodríguez, Eduardo (2007), "Políticas de desarrollo regional en México" en Pablo Cothler, *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*. Universidad Iberoamericana, México, pp. 83-108.

Sánchez, Guillermo, Fernández Martínez y Luis López (1998), "Oportunidades de desarrollo del maíz mexicano. Alternativas de competitividad" en *FIRA: Boletín Informativo*, núm. 309, vol. XXX, 1° de octubre, pp. 15-83.

Zaragoza, José Luis (dir.) (1980), *El cultivo del maíz en México*. Edit. el Centro de Investigaciones Agrarias, México, p. 146.

Los nudos del régimen autoritario. Ajustes y continuidades de la dominación en dos ciudades de Oaxaca*

Marcela Coronado Malagón**

¿Cuáles son las lógicas subyacentes del régimen autoritario contemporáneo? ¿Cómo ha sido posible que las prácticas de la dominación hayan tenido tal continuidad, y sobre todo tal inercia? El trabajo de Eduardo Bautista responde a esta pregunta al descubrir los recónditos nudos que estructuran al régimen autoritario oaxaqueño.

Este libro analiza, a partir de sus raíces históricas y de una mirada sistémica, el régimen autoritario en el que se asientan las prácticas (y agregaría subjetividades) de la dominación contemporánea en Oaxaca; muestra un panorama nítido de cómo se fueron componiendo las piezas de este complejo y a veces ininteligible rompecabezas, que a veces deviene en crisis, en desgaste, pero que no obstante, a partir de su lógica subyacente, logra reacomodarse a las nuevas circunstancias.

Al terminar de leer, me quedé con la sensación que provoca Monterroso con su cuento “...y cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí” ... ¿Por qué sigue ahí? ¿Cómo sigue allí? Eduardo Bautista nos responde con un buen análisis político.

Había oído de la existencia de este libro, incluso supe cuando fue presentado en la UAM en la ciudad de México. Tuve la fortuna de ser invitada para comentarlo, por lo cual me siento muy agradecida, ya que el tema del libro, bien planteado en el título (“los nudos del régimen autoritario”), se ubica en

una discusión estratégica para explicar cómo funcionan los mecanismos del poder desde una perspectiva histórica que da luz para comprender procesos políticos contemporáneos.

Antes de abordar el contenido del libro quisiera hablar sobre su estructura, que es algo que llamó mucho la atención por lo creativo:

- Los títulos de los capítulos proveen al lector de un mapa mediante el cual uno se puede mover por diversas rutas, con distintas paradas, sin temor a perder el sentido de la discusión principal del libro.
- Así tenemos que el lector puede decidirse por leer un solo capítulo, leerlos en desorden, o empezar por el último capítulo, o bien leer todas las conclusiones. Esto es posible porque cada capítulo tiene una manufactura que es atravesada por los principales hilos de la discusión, e implica una discusión completa, total.

En cuanto al contenido:

- Una de las principales aportaciones de este estudio es que aborda el análisis de los nudos del régimen autoritario, desde una mirada histórica de larga duración (en términos braudelianos) a partir de la cual analiza las prácticas y formas de organización que de forma sistémica estructuran la lógica subyacente en la que se asienta el ejercicio de la dominación actual. “Dominación enraizada en antiguas costumbres y prácticas de gobernantes y gobernados, de dominantes y dominados, que

no necesariamente se contraponen a las instituciones emergentes, sino que le dan contenido e imprimen dirección”.

- El análisis de las continuidades y ajustes de dichas prácticas de la dominación sólo es posible de explicarse desde esa mirada histórica, y desde el marco económico que utiliza Eduardo Bautista. Y aunque no es un estudio histórico, sino un análisis sociopolítico (y yo diría que antropológico), la mirada histórica de larga duración (*longue durée*) con la que analiza la lógica de la dominación, ubica su trabajo en la perspectiva de la obra de Philip Corrigan y Derek Sayer *El gran Arco: la formación del estado inglés como una revolución cultural* (*The Great Arch: English State Formation As Cultural Revolution*).
- De este modo, Eduardo Bautista encuentra que en las prácticas subyacen los vestigios de viejas estructuras de dominación: del ensamblaje de legados prehispánicos y medievales coloniales, de la sedimentación del régimen político durante la etapa republicana, de sus revestimientos posrevolucionarios, de su reorganización neoliberal.
- Paralelamente, va reconociendo las dinámicas locales y sus especificidades, y el complejo entramado que éstas configuran.
- Para demostrar lo anterior, analiza formaciones locales específicas de dos ciudades, Oaxaca y Juchitán, siguiendo la trayectoria de las prácticas autoritarias de la dominación, del ejercicio del poder, que siguen caracterizando al régimen autoritario actual como una cultura corporativa de lealtades personales serviles y jerarquizadas que sustenta la autoridad de los gobernantes en turno y que responde a un modelo de acumulación.
- De modo que la lógica del arcaico cacique que ejerce su dominio a través de un régimen autoritario, patrimonial, discrecional más allá

* Eduardo Bautista Martínez, UABJO-Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

** Profesora Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Oaxaca.

de toda legalidad e institucionalidad, adquiere presencia contemporánea pues las prácticas de dominación de las élites actuales se asientan bajo esta lógica, y no obstante su arcaísmo, paradójicamente son afines al modelo de acumulación neoliberal.

- En estas dos ciudades el autor encontró que la centralización del mando en las relaciones de poder constituye una realidad histórica (a pesar de los aparentes procesos de descentralización); y que el orden legal e institucional se halla subsumido y acomodado a las prácticas y costumbres autoritarias. Con lo que llega a demostrar que más que la desaparición de las viejas prácticas autoritarias, se perfilan en el régimen político mexicano contemporáneo continuidades subyacentes.
- Otro eje estratégico en el libro es el análisis histórico político de las resistencias populares, y cómo éstas marcaron las formaciones sociohistóricas de las ciudades estudiadas: Oaxaca y Juchitán. Analiza las repercusiones de los movimientos sociales de los años 70's, el surgimiento de la COCEO y la COCEI, el movimiento magisterial, las alianzas populares, el movimiento del 2006.
- En esa tesitura analiza dos experiencias de alternancia electoral de los años 90. Muestra cómo dos ayuntamientos municipales de oposición al PRI, con gran arraigo popular y resultado de movimientos de resistencia previos –Gabino Cué en la ciudad de Oaxaca y los ayuntamientos opositores en Juchitán– enfrentan la acometida del régimen autoritario del gobierno del estado, quien usó toda clase de subterfugios para debilitarlos, acotarlos, entraparlos, paralizarlos, al margen de la legalidad y de las propias instituciones gubernamentales, en la lógica autoritaria caciquil más rancia.
- Esto nos lleva a otro nudo que subyace en la lógica del régimen autoritario: su capacidad de reproducción, su pesada inercia que permite continuidades, y esa capacidad de transformación que le permite ajustarse en tiempos de crisis política. Así tenemos, por ejemplo: en el contexto de importantes pérdidas electorales para el PRI, se modifica el código electoral oaxaqueño (COFFIPEO) para reconocer los usos y costumbres en la mayor parte de los municipios oaxaqueños.
- Pero además, el libro muestra que una de las prácticas que permite las continuidades del régimen, fortaleciendo la lógica caciquil subyacente del ejercicio de la dominación, es su capacidad para la cooptación de sus cuadros y el quiebre de las oposiciones sociales, prácticas que corren paralelas a las prácticas autoritarias del uso discrecional del poder. Diódoro, Murat y Ulises Ruiz representan la exacerbación del autoritarismo.

Finalmente el libro de Eduardo Bautista me deja las siguientes reflexiones:

- Me permite comprender de mejor manera la importancia estratégica del régimen salinista para la modernización de las formas de dominación (que me parecía que no había sido estudiado con una explicación de más largo alcance, como la elaborada por Bautista).
- De modo que a la luz de su trabajo puedo explicarme mejor, por ejemplo la paradoja de que si bien el régimen salinista –con sus expresiones estatales y multilocales– siguió a pie juntillas la ortodoxia neoliberal, impulsó programas clientelares que provocaron el quiebre del trato colectivo en las representaciones populares para imponer el trato individual, y a la vez con esto promovió un corporativismo clientelar de nuevo cuño en la lógica del más viejo régimen autoritario caciquil. Los gobiernos de Diódoro, Murat y Ulises operaron esta política en Oaxaca.
- Paradoja que en el caso de la vertiente agraria, que es el ámbito que he trabajado, adquiere matices parecidos: cooptación de organizaciones agrarias y sus cuadros a cambio de un reparto agrario “neoliberal” (recordemos que el pacto agrario que cancelaba la Reforma Agraria en Oaxaca fue suscrito por casi todas las organizaciones campesinas de la entidad).
- Creo que este libro es una contribución fundamental para analizar el papel estratégico del régimen de CSG en la modernización de las prácticas de la dominación y su puesta en escena en Oaxaca.
- Otra contribución es que a la luz de las explicaciones de Bautista se puede problematizar la fractura de la COCEI. Y analizar a la sección 22 en sus vertientes exterior (como movimiento social) e interior (como organización corporativa).
- La reflexión mayor que me deja este libro es la necesidad del estudio histórico y sistémico de las prácticas y subjetividades del régimen autoritario con las que la dominación “domina” (valga la redundancia), considerando lo que Joseph y Nugent afirman de que el Estado no es una cosa, algo así como un objeto que se pueda señalar, y por lo tanto “tomar”, asir, golpear y destruir. El Estado atraviesa no sólo a todas las instituciones sino a todos sus “sujetos”. De hecho no se encuentra fuera de nosotros (todos tenemos un pequeño dinosaurio dentro). Por ello conviene verlo dentro de la lógica económica y política en que se inscribe como un proceso cultural. Perspectiva que nos permite advertir las formas de dominación y su *naturalización* a través de las actividades, formas culturales, códigos, símbolos, modos de organización, prácticas sociales e imposición de identidades que se despliegan desde el poder del Estado, y que tienen su impacto en el uso y acceso de los recursos estratégicos en la vida cotidiana, y a la forma como hacemos uso de ellos y los reproducimos.
- De ahí lo profundamente subversivo que resulta como política de gobierno el mandato de las comunidades del EZLN: “mandar obedeciendo”.