

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 5 NÚM. 10 JULIO-DICIEMBRE DE 2012

ARTÍCULOS

Instituciones e imitación de conductas corruptas

Elvio Accinelli y Edgar J. Sánchez Carrera

Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México

Juan Escobedo Romero
y Luis Roberto Rivera Aguilera

Crisis de representación y nuevos actores de la violencia actual. Una aproximación a la presunción de muerte en el caso de los desaparecidos de Tijuana

Carolina Robledo Silvestre

Políticas sociales para fomentar el acceso de las mujeres al trabajo decente en México. Un estudio sobre la incidencia de las políticas financieras, prácticas laborales y familiares sobre el trabajo femenino

Violeta Mendezcarlo Silva

Innovación en la industria mexicana: reflexiones a partir del estudio del sistema de innovación de San Luis Potosí

María del Pilar Pastor Pérez

El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy para conservarlo mañana

César Ángel Peña Salmón
y Rosa Imelda Rojas Caldelas

NOTA

La toma de decisión a partir de un estudio de opinión. La campaña "Racismo en México"

Mariana García Ortega

RESEÑAS

Regiones contenciosas en la Unión Europea: los partidos nacionalistas y la coordinación de las políticas europeas en los estados federales miembro

Javor Sliško

Neoliberalismo a la Prasad

Mauricio Ochoa Galván



.....

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

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:

Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL:

Miguel Ángel Thornton Granados

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO:

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Francisco J. Sales Heredia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnabar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 5, núm. 10, julio-diciembre 2012, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, cesop@congreso.gob.mx. Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2011-101713054000-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la

Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, México, DF. Este número se terminó de imprimir el 29 de diciembre de 2012. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

.....

Contenido

VOLUMEN 5 • NÚMERO 10 • JULIO-DICIEMBRE DE 2012

Presentación

3

ARTÍCULOS

Elvio Accinelli

Edgar J. Sánchez Carrera

Instituciones e imitación de conductas corruptas

7

Juan Escobedo Romero

Luis Roberto Rivera Aguilera

Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México

41

Carolina Robledo Silvestre

Crisis de representación y nuevos actores de la violencia actual. Una aproximación a la presunción de muerte en el caso de los desaparecidos de Tijuana

67

Violeta Mendezcarlo Silva

Políticas sociales para fomentar el acceso de las mujeres al trabajo decente en México. Un estudio sobre la incidencia de las políticas financieras, prácticas laborales y familiares sobre el trabajo femenino

93

María del Pilar Pastor Pérez
Innovación en la industria mexicana: reflexiones a partir
del estudio del sistema de innovación de San Luis Potosí
121

César Ángel Peña Salmón
Rosa Imelda Rojas Caldelas
El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy
para conservarlo mañana
147

NOTA

Mariana García Ortega
La toma de decisión a partir de un estudio de opinión.
La campaña “Racismo en México”
177

RESEÑAS

Javor Sliško
Regiones contenciosas en la Unión Europea
187

Mauricio Ochoa Galván
Neoliberalismo a la Prasad
190

Presentación

Los retos para las políticas públicas que necesita el país sólo pueden ser entendidos mediante el análisis riguroso de los fenómenos a los que se atienden. En ese sentido, el número 10 de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* recoge perspectivas de distintas regiones del país sobre algunos de los principales temas en el ámbito de políticas públicas para el desarrollo del país.

En este número de la revista se presentan seis artículos, una nota de investigación y dos reseñas. Los seis artículos que la componen exploran temas como las políticas de la información, la imitación de conductas corruptas, los derechos de las víctimas de la violencia, las políticas laborales de género, los sistemas de innovación y el derecho al paisaje. Por su parte, la nota de investigación aporta una novedosa reflexión sobre la discriminación en México. Finalmente, las reseñas proponen lecturas de relevancia para las paradojas que han surgido en las relaciones federales con la Unión Europea y en la implementación de las políticas neoliberales en países industrializados.

Aunado a la variedad de los temas, el aporte fundamental de estos textos es que apuntan interesantes líneas de análisis para el debate público de los temas estudiados. Asimismo, la pormenorizada evaluación que se ha hecho de cada uno de ellos garantiza el rigor académico que puede ser útil a los tomadores de decisiones para decidir sobre las políticas públicas a realizarse en beneficio de todos y todas.

El primer texto, “Instituciones e imitación de conductas corruptas”, de Elvio Accinelli y Edgar J. Sánchez Carrera, analiza la evolución del comportamiento corrupto a partir de la imitación y se plantea la pregunta de por qué la gente participa en actividades que implican este tipo de conducta. En este análisis teórico del estudio de la corrupción, los autores proponen que la decisión de los individuos de involucrarse en conductas corruptas está influenciada principalmente por la percepción social de la corrupción y las instituciones. De este novedoso planteamiento se desprenden algunas recomendaciones de política pública para su aplicación en nuestro país.

El segundo artículo, titulado “Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México”, propone una revisión de las políticas públicas sobre acceso a la información en varios países. En este estudio, Juan Escobedo Romero y Luis Roberto Rivera Aguilera identifican las principales influencias que las distintas regulaciones internacionales han tenido en el diseño de las políticas mexicanas, lo que permite dar un panorama general del actual estado del acceso a la información en México. Este diagnóstico logra rescatar los principales logros que ha tenido nuestro país en lo que se refiere a transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información durante los últimos años.

Carolina Robledo Silvestre, en su artículo “Crisis de representación y nuevos actores de la violencia actual. Una aproximación a la presunción de muerte en el caso de los desaparecidos de Tijuana” elabora una útil discusión sobre el tema de los desaparecidos en el marco legal de los gobiernos locales. Como el título indica, utiliza como estudio de caso a la ciudad de Tijuana durante los últimos años. Realiza una descripción sociológica que analiza las formas en que los familiares de las víctimas son también victimizados por los marcos legales actuales. De ahí que, oportunamente, proponga una revisión a los conceptos de *presunción de muerte* y *presunción de ausencia* con el fin de buscar la reparación y la resolución del duelo como parte necesaria del proceso judicial.

El siguiente artículo, de Violeta Mendezcarlo Silva, se titula “Políticas sociales para fomentar el acceso de las mujeres al trabajo decente en México”. Este texto busca analizar algunas de las principales características de la situación laboral de las mujeres en nuestro país, a

la vez que se contrasta con otros contextos. La necesidad del fomento al acceso de las mujeres al trabajo decente es una constante que se sigue de esta comparación. Por ello, la autora propone concisas recomendaciones de carácter político y financiero para mejorar la situación laboral de las mujeres desde una asimilación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas mexicanas.

El artículo de María del Pilar Pastor Pérez, denominado “Innovación en la industria mexicana: reflexiones a partir del estudio del sistema de innovación de San Luis Potosí”, analiza un tema fundamental para el desarrollo de las regiones del país. Este estudio muestra los determinantes de la innovación desde una perspectiva que propone identificar las necesidades de los países en desarrollo. Para ello se expone el estudio de caso de San Luis Potosí y, tras una revisión de las teorías de innovación industrial, se definen los principales resultados de una encuesta que identifica el perfil institucional particular del sistema de innovación de San Luis Potosí y que propone un modelo de desarrollo de mejoras en la industria mexicana. Mediante este análisis, la autora concluye que esta innovación en las empresas se hace mayoritariamente a partir de recursos propios y sin colaboración, de lo que derivan algunas líneas de política pública para potenciarla en la industria nacional.

El último artículo de este número pertenece a los autores César Ángel Peña Salmón y Rosa Imelda Rojas Caldelas. El texto titulado “El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy para conservarlo mañana” propone una interesante reflexión sobre el paisaje como tema de política pública. El argumento central proviene de la necesidad de establecer al paisaje como un nuevo derecho ciudadano a través de un marco normativo que reconozca la conservación del paisaje como un factor fundamental para la calidad de vida de los individuos. Tras un análisis comparativo de los marcos jurídicos vigentes en el ámbito nacional e internacional, aunado al análisis particular del caso del municipio de Mexicali, los autores concluyen con un diagnóstico y una propuesta para elaborar una normatividad jurídica que permita la protección, el ordenamiento y la gestión de los paisajes en México.

La nota de investigación que integra a este número la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, de Mariana García

Ortega, hace una revisión de la opinión pública en el tema de la discriminación en México. Mediante el análisis de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) en México, de 2010, se hace notar la arraigada percepción de discriminación que sugieren los participantes de este estudio. De ahí que la autora, como parte fundamental de su análisis, se proponga revisar una de las campañas realizadas por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). La campaña en cuestión es la presentación de un cortometraje documental en que se comparan las actitudes de niños respecto a la discriminación. Mediante un estudio que parte de un análisis teórico, la analista revisa las virtudes de esta campaña y ofrece algunas sugerencias para el análisis posterior de la política de difusión del problema de la discriminación.

Finalmente, son dos las reseñas que rematan el presente número de la revista. El texto de Javor Sliško ofrece una revisión del libro *Regiones contenciosas en la Unión Europea: los partidos nacionalistas y la coordinación de las políticas europeas en los estados federales miembro*, de Álvaro Morcillo Laiz. En este texto se analiza la discusión planteada por el autor del libro respecto a las diferencias de coordinación entre las regiones europeas de países federales con la Unión Europea. Por su parte, la reseña de Mauricio Ochoa Galván se refiere al libro *The Politics of Free Markets. The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States*, de Monica Prasad. En este texto, Ochoa se propone discutir los principales aciertos y errores que él encuentra en el análisis de Prasad sobre las reformas neoliberales que se implementaron en los países industrializados estudiados en este libro.

Instituciones e imitación de conductas corruptas¹

*Elvio Accinelli*²

*Edgar J. Sánchez Carrera*³

Es posible crear instituciones y realizar reformas estructurales con el objetivo de mejorar el funcionamiento de una economía o sociedad. No obstante, para lograrlo, las buenas instituciones (en este trabajo las no corruptas) deben ser reconocidas por los agentes económicos, por su calidad, valor moral y/o eficacia, con tal de influenciar y motivar sus decisiones estratégicas. Las instituciones estimulan un determinado comportamiento individual, si logran que quienes lo siguen, sean los que obtienen mayores beneficios. La imitación de los más exitosos es una práctica habitual en la vida económica; las instituciones pueden definir quiénes lo son y por lo tanto qué tipo de conducta será imitada con mayor probabilidad. Utilizamos en este trabajo el modelo presentado por Accinelli y Carrera (2012), en el cual se analiza la evolución del comportamiento corrupto a partir de la imitación y se plantea la pregunta: ¿por qué la gente participa en actividades que implican este tipo de conducta? Sostenemos que la decisión de los individuos de involucrarse en conductas corruptas está influenciada principalmente por la percepción social de la corrupción y las instituciones. Mostramos que existe un valor umbral tal que, si el porcentaje de instituciones corruptas (existente en un momento dado) lo sobrepasa, entonces comienza un ciclo de crecimiento para el porcentaje de individuos del país o sociedad que imitan este tipo de comportamiento. A continuación caracterizamos las reglas que regulan la imitación y construimos, a partir de ellas, una dinámica que muestra la evolución del compor-

¹ Agradecemos a María Bettini su valioso apoyo para la edición de este trabajo. Deseamos también reconocer a un anónimo evaluador por sus comentarios que fueron de gran utilidad para la mejora del presente trabajo. Los errores que aún persisten en el texto se deben a la obstinación de los autores.

² Facultad de Economía, UASLP, México. E-mail: elvio.accinelli@eco.uaslp.mx.

³ Facultad de Economía, UASLP, México. E-mail: edgar.carrera@uaslp.mx.

tamiento de la conducta de los agentes económicos, lo que a su vez nos permite hacer recomendaciones de política pública.

Palabras clave: conductas corruptas, dinámicas evolutivas, conductas imitativas, instituciones y operaciones.

Institutions and Imitation of Corrupt Behavior

It is possible to create institutions and structural reforms to improve the functioning of an economy, but to achieve this goal the institutions must be recognized by individuals for its quality, magnitude or efficacy, i.e. their design for motivating their strategic decisions. The institutions motivate a particular individual behavior, if they get those who follow this behavior the most successful. The imitation, of the most successful individuals is a common practice of mankind. Institutions can define who are the most successful and so, and therefore who is worthy of imitation. In this paper we follow the model of Accinelli and Carrera (2012) to analyze the evolution of the individual behavior by imitation, and tackles the question of why people engage in corrupt exchange. We argue that for individuals, the decision to engage in corrupt behavior is primarily influenced by a personal definition of corruption and individual perceptions of how widespread corrupt activities are (imitation). Then by imitative behavior of the corrupt behavior there is an evolutionary dynamics that offer us a threshold value such that if the share of bad institutions is above, individuals decide for corruption. Therefore corruption depends on institutional designs.

Keywords: corrupt behavior, evolutionary dynamics, imitative behavior, institutions and operations.

JEL classification: C72; C73; D02; K42; P37.

1. Introducción

En este trabajo se desarrolla el modelo presentado en Accinelli y Carrera (2012) y se analiza su pertinencia en particular para México, con el objetivo de discutir la eficiencia de algunas posibles medidas de política económica y los efectos de combatir la corrupción.

En Acemoglu *et al.* (2005) se señala que los diseños institucionales constituyen un factor clave para que un país alcance altos niveles de desarrollo económico y social. Ellos influyen decisivamente en la conformación de los incentivos económicos que motivan la acción individual.

Por ejemplo, sin instituciones eficientes que determinen los derechos de propiedad, los individuos no tienen incentivos apropiados para invertir en capital físico o humano, o en la investigación y desarrollo de tecnologías avanzadas y eficientes.

En tanto que norman los derechos e incentivos de los agentes económicos, las instituciones determinan el tipo de actividades económicas que obtienen mayores beneficios, pautando de esta forma el comportamiento individual. Decimos que son eficientes aquellas instituciones capaces de lograr que el interés individual sea acorde con el bienestar social.

En el marco de este trabajo se definen como eficientes aquellas instituciones capaces de incentivar a los agentes económicos hacia la inversión en capital humano y en tecnología, dando lugar así a un desarrollo sustentable capaz de lograr altos niveles de bienestar social. En general, las instituciones pueden ser definidas como conjuntos de reglas que norman la vida social y económica de un grupo reducido de personas o de una sociedad entera. Trascienden al individuo, pero son a su vez determinadas por la acción de los propios individuos a los que norman.

Por su parte, los agentes económicos actúan, de acuerdo con sus preferencias, en el seno de una sociedad regida por instituciones, las que a su vez las determinan en gran parte. Las preferencias guían la conducta y el comportamiento individual, el que, en agregado, influye y termina por caracterizar a las mismas instituciones rectoras del comportamiento. En resumen: preferencias e instituciones se determinan mutuamente. El círculo puede ser virtuoso o vicioso.

El objetivo de este trabajo es mostrar que es posible analizar, a partir de un modelo matemático (ver Accinelli y Carrera, 2012), el comportamiento corrupto, su evolución y los factores que llevan a su generalización. Quizá los primeros resultados no parezcan sorprendentes, pero aspiramos a introducir un modelo que permita construir una forma lógica y coherente, de atacar al flagelo de la corrupción, más allá de buenas voluntades. Un punto clave, para el modelo, es determinar hasta qué punto las instituciones son responsables por el comportamiento corrupto de las personas, el que a su turno, una vez generalizado, acaba influyendo en el tipo de institución prevaleciente

en la sociedad, generándose así un círculo vicioso que compromete el desempeño económico y el bienestar de un país. Entre las principales repercusiones económicas de la corrupción se encuentra la distorsión de los mercados, ya que muchos precios de bienes y servicios públicos se encarecen por causa de prácticas corruptas. Entre las consecuencias sociales y políticas podemos señalar la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia los funcionarios públicos y el etiquetamiento de estos últimos, *ex ante*, como corruptos.

La palabra “corrupción” proviene del adjetivo *corruptus*, que en latín significa “estropeado, descompuesto o destruido”. De acuerdo con el *Concise Oxford English Dictionary*, un significado de *corromper* en el contexto social es *sobornar*, y corrupción equivale a deterioro moral. En definitiva, corrupción se define como “aquél comportamiento que se desvía de las normas de conducta, implícitas o explícitas, con o sin connotaciones éticas y legales, que se han definido por las instituciones” (Mishra, 2006).

En todos los países del mundo existe corrupción en mayor o menor medida; México ciertamente no es la excepción. Más aún, la corrupción en México aparece como una norma de conducta. Su evolución en el país es un ejemplo real, muy claro, de una conducta corrupta impulsada por la imitación, es decir: “corromper y corromperme, si los otros lo hacen”. Pero, para entender cómo se arraigó este mal en nuestra sociedad habrá que encaminarnos hacia su origen, quizás hasta el momento mismo de la caída de México-Tenochtitlan (1521).⁴ El comportamiento corrupto desarrollado posteriormente es el resultado de las características de las instituciones que pasaron a regir la vida del nuevo mundo.

La tenacidad de la corrupción en el país la muestra el hecho de que, la promesa de erradicarla, sea una constante de toda campaña política. A su vez, esto demuestra que los mexicanos identifican correctamente la corrupción con la raíz de los problemas del desarrollo económico y social del país. No obstante, muchas veces, el compor-

⁴ Recordemos que la corrupción se inicia en la encomienda y la recolección de los tributos. Para recaudar impuestos, el Virreinato creó las alcabalas (aduanas interiores) donde quien transportaba sus mercancías debía pagar una cuota para pasar; como es de imaginarse, un alto porcentaje de los impuestos no eran recabados, siendo los encargados de tales aduanas quienes conservaban los sobornos.

tamiento corrupto aparece como el individualmente más redituable. Este tipo de conducta extendida a las instituciones hace que el comportamiento elegido por individuos racionales sea, muchas veces, contrario al crecimiento del bienestar social, pero dicha elección está lejos de ser irracional. Es su propia racionalidad la que la convierte en la causa de una trampa de la cual es difícil salir apelando a la mera acción individual. Es ciertamente una racionalidad miope, cuyo valor es coyuntural, pero que es motivada por la situación social existente. Apelar a la acción racional del individuo aislado resulta contraproducente, pues todo lo impulsa a actuar en forma corrupta. Aceptar o proponer la “mordida” resulta una solución preferible a pagar una multa que nos lleva trámites interminables y en medio de los cuales quizá debamos aceptar u ofrecer una nueva “mordida” para salir del atolladero. Cualquier similitud con *El proceso* de Franz Kafka no es mera casualidad.

En términos económicos estas situaciones se definen como *trampas de pobreza*, entendiendo como tales, precisamente, “situaciones socioeconómicas en las que el comportamiento racional de los agentes económicos es opuesta al que conduce a un alto nivel de bienestar social” (véase Accinelli-Carrera, 2010). El motor de este mecanismo perverso es el establecimiento como premisa del comportamiento individual del paradigma “hacer como los demás hacen” (véase Wydick, 2008). La teoría de juegos modela estas situaciones a partir del llamado “dilema del prisionero”.

La corrupción llega a todos los niveles de la sociedad mexicana como una especie de “conducta cultural” aceptada como válida por los ciudadanos. Como ejemplo de corrupción en las altas esferas consideremos los siguientes dos. El primero de ellos es el caso de la legendaria suma de dinero (114 millones de dólares) depositados en cuentas bancarias suizas de Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, quien poco después de finalizar su mandato huyó al exilio en Irlanda. Dicha suma se cree que llegó a través de las relaciones con los cárteles de la droga, mexicanos y colombianos durante su administración presidencial al frente del gobierno mexicano. El segundo caso de corrupción que consideramos es el que se dio en 2004 con Carlos Ahumada, un millonario de 40 años de edad, quien ofreció un millón de

pesos de sobornos a funcionarios de la izquierda partidista de México, Partido de la Revolución Democrática, para obtener lucrativos contratos de limpieza de alcantarillado, en la ciudad de México.⁵

En la vida diaria la palabra “soborno” adquiere, en México, la traducción de “mordida”, la que puede ser parafraseada de la siguiente forma: “Déjame morder algo de lo que tú te llevas, para que te lo deje llevar”; aceptado como un comportamiento natural por los ciudadanos habituados a lidiar con instituciones corruptas. Los sobornos son comunes en México y, de hecho, a menudo se considera necesario para la obtención de licencias y cualquier tipo de permisos. Hay un dicho popular mexicano que se convierte en una institución: “el que no transa, no avanza”, (*Who does not corrupt does not move on*). Existe un nexo muy fuerte entre informalidad y corrupción que repercute negativamente en el crecimiento económico del país. En México, cumplir con todos los requerimientos legales para instaurar una empresa es prácticamente imposible, la “mordida,” aparece entonces, como una solución a la informalidad.⁶

Por supuesto que la corrupción no es una norma de conducta en todos los países, por ejemplo, Nueva Zelanda, Singapur o Finlandia (véase Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción, 2010),⁷ pero nos preguntamos, ¿cómo se explica la adopción y la aceptación social de un comportamiento corrupto? Mostraremos que la respuesta a esta pregunta está en las expectativas de las personas sobre los beneficios de adoptar una u otra conducta y en el comportamiento de los demás. Muchas veces impulsado por un comportamiento de imitación de las decisiones de quienes están a su alrededor es que los individuos deciden si seguirán una conducta corrupta o no.

En este trabajo se presenta un modelo novedoso en la literatura de la “economía de la corrupción” para explicar cómo se extiende el comportamiento corrupto a las personas e instituciones. Esta elección se considera una decisión económica cuya fuente evolutiva es la

⁵ Véase Wydick (2008: 1) tomado de *BBC News*, 20 de octubre, 1998, y *Wall Street Journal*, 23 de junio, 2004, respectivamente.

⁶ Otra situación típica de la informalidad vinculada a la corrupción a nivel municipal es la llamada “urbanización irregular de predios” (De la Peña, 2000: 114).

⁷ Disponible en [http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010].

imitación del comportamiento de los demás. Se muestra el proceso de extensión de la corrupción como un fenómeno económico, donde agentes racionales, en presencia de información incompleta, imitan el comportamiento que se percibe con mayor beneficio esperado.

El resto de este artículo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 describe el modelo de referencia y los pagos de los individuos sobre corrupción o no. En la sección 3 se presenta la dinámica para el modelo, y en la subsección 3.1 se ofrece uno de los resultados principales del trabajo: se demuestra la evolución de los comportamientos corruptos. El apartado 3.2 estudia un caso en que la imitación es debido a la insatisfacción y las personas no tienen un conocimiento completo sobre el verdadero valor de los beneficios esperados. Además, damos un resultado primordial sobre la relación del diseño institucional y la corrupción. La sección 4 ofrece algunas consideraciones sobre posibles instrumentos de política pública, cuyo objetivo es revertir las condiciones que inducen un proceso de imitación, cuyos resultados serán opuestos al bienestar social. La sección 5 concluye el documento.

2. El modelo: las instituciones y los comportamientos corruptos

Las instituciones, según North (1990) “comprenden las leyes formales o informales, las normas, creencias y los límites autoimpuestos en la conducta, así como las características de su aplicación; es decir, los tribunales, la policía, las cortes de juicio, etcétera. En definitiva, son las instituciones las que definen *las reglas del juego*”. Esta amplia definición de instituciones es similar a la dada por Greif (2006), quien considera una institución como “un sistema de reglas, creencias, normas y organizaciones que en conjunto generan una regularidad del comportamiento social”.

En este trabajo no consideramos el proceso de “formación de las instituciones”; las consideraremos preestablecidas y, por lo tanto, a toda la estructura de reglas y medios de detección de su violación, así como los castigos correspondientes. La eficiencia institucional se determina por su capacidad para detectar y sancionar actos de corrupción. Llamaremos *corruptas* a aquellas instituciones que favore-

cen un comportamiento individual contrario al bien común, para cuya defensa fueron creadas. Las instituciones corruptas apuntan contra el normal desempeño de la economía, distorsionando el funcionamiento del mercado al ocasionar, entre otras cosas, costos excedentes a los de producción que acaban siendo transferidos a los consumidores, cuando no lo impiden. De esta forma, dichas instituciones se convierten en obstáculos para el desarrollo económico y el bienestar social de un país o región.

El comportamiento corrupto es motivado por las instituciones corruptas que no castigan e incluso, muchas veces, premian el comportamiento ilegal. Cuando las instituciones son ineficientes o el grado de corrupción imperante en la sociedad es alto y aceptado como norma, puede que optar por el comportamiento corrupto tenga asociado un costo de oportunidad menor que seguir la acción legal.

2.1 El comportamiento corrupto como elección racional

En este artículo consideramos a los agentes económicos, instituciones e individuos, divididos en dos subgrupos: el de los corruptos y el de los no corruptos. De la distribución en tales subgrupos, y de las características de las instituciones existentes en cada momento, dependerán las preferencias de los individuos y, por tanto, el comportamiento que asumirán aquellos que se interroguen sobre la conducta futura a seguir, corrupta o no.

El comportamiento corrupto se analiza en este trabajo como un tipo de comportamiento racional, entendiendo por tal un comportamiento maximizador del bienestar individual, en una coyuntura particular. Debe entenderse que la conducta maximizadora del bienestar individual depende de la situación en la que el individuo o agente económico deba tomar una decisión.

En algunos casos ella puede coincidir con una conducta socialmente maximizadora del bienestar y en otros no. La solución socialmente óptima surge como resultado del comportamiento individual maximizador del beneficio, cuando las condiciones en que los agentes económicos toman sus decisiones así lo determinan. La racio-

nalidad individual implica elegir diferentes conductas ante distintos estímulos.

La imitación es, en la actividad económica como en otras, una conducta frecuentemente seguida por individuos racionales que deben tomar decisiones con información incompleta. Entendemos como racional al individuo que elige en cada momento, de acuerdo con lo que concibe como la actitud más beneficiosa para sí mismo. Si por falta de información o inexperiencia éste duda de los resultados de sus posibles comportamientos futuros, la imitación aparece como una posibilidad de resolver el dilema. Es sumamente probable que siga el comportamiento de sus vecinos más próximos, el seguido por aquellas personas que supone más exitosas, o bien, el de las que considera líderes.

Coloquialmente, el concepto de *imitación racional*, en el que este trabajo se basa, puede definirse de la siguiente manera:

Una persona A, imita el comportamiento de otra persona B, cuando entiende que el comportamiento seguido por B es más provechoso que el seguido por ella hasta entonces. La imitación se consume cuando la observación de la conducta de B afecta a la de A de una manera tal que el comportamiento posterior de A es similar al comportamiento observado de B.

En forma más rigurosa, consideramos las siguientes

Definiciones:

- Definición 1. Decimos que un individuo imita racionalmente cuando, frente a una disyuntiva entre diferentes tipos de comportamientos futuros posibles a seguir, opta por el comportamiento seguido por aquellas personas que según sus creencias actuales, representa un mayor beneficio esperado.

Sin duda, esta elección individual se ve influenciada por la apreciación social de estas conductas, en el momento de tomar una decisión.⁸ En particular cuando ante información incompleta sobre los benefi-

⁸ Para una profundización en la definición de *conducta imitativa racional* consúltese, por ejemplo, Sanditov (2006).

cios esperados de los distintos comportamientos posibles, los individuos siguen la regla “haz lo que la mayoría hace”. La evolución de las conductas individuales a partir de la imitación, estará en gran parte determinada por las características momentáneas de las instituciones existentes en cada país, pues son ellas las que premian o castigan el comportamiento seguido por los individuos. Sobre estos supuestos construiremos un sistema dinámico cuyas soluciones corresponden a las posibles formas en las que puede evolucionar el comportamiento de los individuos, a partir de condiciones iniciales dadas.

2.2 Instituciones e individuos

Consideremos que en una sociedad determinada existen dos tipos de instituciones: las corruptas y las no corruptas, e individuos que actúan en tal sociedad y que siguen uno de dos tipos de conducta: corrupta (c) o no corrupta (nc). Guiándonos por el lenguaje de la teoría de juegos diremos que un individuo es un *i*-estrategista, según sea el comportamiento que sigue: $i \in \{c, nc\}$, consecuentemente, éstas serán llamadas *estrategias puras*.

- Definición 2. Entendemos como corruptas a aquellas instituciones que siendo originadas para normar la conducta individual, en función del interés social, se desvían de ese objetivo para perseguir, favorecer o no castigar, comportamientos individuales contrarios al objetivo que les dio origen.

Luego, son no corruptas aquellas instituciones que no siguen este comportamiento. La eficiencia de una institución queda definida por su capacidad para impulsar el crecimiento y el bienestar económico y social, así como para evitar el comportamiento individual contrario a las leyes que rigen la convivencia. Las instituciones eficientes, y no corruptas, utilizan ciertos mecanismos para castigar los comportamientos corruptos individuales, o actividades no legales, mientras que estos mecanismos no existen o no se aplican en las instituciones corruptas.

La distribución porcentual de los tipos de instituciones estará simbolizada por el vector de probabilidades $g(t) = (g_c(t), g_{nc}(t))$ que indica el porcentaje de instituciones de cada tipo, en cada momento t .

Los individuos tienen preferencias ya formadas sobre el bienestar social y el suyo propio. En función de estas preferencias, en cada momento, estarán dispuestos o no, a seguir un comportamiento corrupto. Esta elección puede cambiar ante un marco social que se modifica con el tiempo. En cada momento, se agrupan según su tipo, en dos subpoblaciones bien diferenciadas: los que siguen un comportamiento corrupto y los que no aceptan este tipo de comportamiento (los honestos o no corruptos). Si bien el número total de individuos en la población se asumirá constante, el porcentaje de individuos en uno u otro grupo puede modificarse con el tiempo. Esta distribución porcentual, en función del tiempo, será representada por $x(t) = (x_c(t), x_{nc}(t))$.

- Definición 3. Diremos que un individuo es corrupto, o sigue un comportamiento corrupto cuando, guiado por su propio interés, actúa dejando de lado las leyes que gobiernan la sociedad en la que está inmerso.

Serán, en consecuencia, no corruptos, aquellos individuos que no se apegan a la ley. El comportamiento corrupto es favorecido por las instituciones corruptas, que no lo sancionan y permiten a los individuos corruptos obtener ventajas de tal tipo de comportamiento.

Consideraremos al bienestar social como un bien común y al que todos los individuos en la sociedad acceden en forma igualitaria. Por lo que, si al bienestar total de la sociedad le hacemos corresponder el número real positivo $S \in R_+$, cada uno recibirá la misma cantidad de bienestar social $s = S/N$, donde N es el tamaño grande, aunque finito de la población. Sin embargo, no todos los individuos tienen el mismo gusto por este bien, lo que depende de las preferencias, que asumimos representables por funciones de utilidad.

En Accinelli y Carrera (2012) se supone que todos los individuos en la sociedad reciben un salario m igual para todos, y de la sociedad reciben el bien social en cantidad s , también en forma igualitaria. El nivel de satisfacción que alcanza cada individuo por el consumo de es-

tos dos bienes corresponde al valor que asume su función de utilidad. Suponemos además que sólo hay dos tipos diferentes de utilidad: la de los corruptos y la de los no corruptos: $U_i : R \times R \rightarrow R$, $i \in \{c, nc\}$, es decir:

$$U_i(s, m) = s^{\alpha_i} m^{\beta_i} \quad (1)$$

donde $\alpha_i > 0$ mide el efecto marginal de la distribución del bienestar y $\beta_i > 0$ mide la utilidad marginal por pagos monetarios, para toda conducta individual $i \in \{c, nc\}$.

Sin embargo, la utilidad individual se ve afectada por la coincidencia de prestar servicios o por enfrentarse a una institución no corrupta o corrupta. De ahí que cuando una persona corrupta (del tipo c) coincide con una institución corrupta, entonces:

$$U_{c|c}(s, m) = s^{\alpha_c} (m + b_c)^{\beta_c}, \quad (2)$$

donde $b_c > 0$ son las ganancias por actividades corruptas. Mientras que un individuo corrupto ante una institución no corrupta tiene:

$$U_{c|nc}(s, m) = s^{\alpha_c} (m + b_c)^{\beta_c} - MP_{nc}(e), \quad (3)$$

donde $M > 0$ es el costo o castigo por ser corrupto; $P_{nc}(e) \in (0, 1)$ denota y mide la probabilidad del seguimiento y detección de las actividades corruptas o la eficacia institucional en la eliminación de la corrupción.

Por otro lado, la utilidad individual de los no corruptos empleados o relacionados con instituciones no corruptas es:

$$U_{nc|nc}(s, m) = s^{\alpha_{nc}} m^{\beta_{nc}} \quad (4)$$

con $\alpha_{nc} > \alpha_c$ lo que significa que los individuos no corruptos tienen, respecto del bien social, una utilidad marginal mayor.

Por otra parte, consideraremos que si una persona no corrupta se emplea o se relaciona, en una institución deshonesta, entonces su función de utilidad disminuye, por lo que:

$$U_{ncl_c}(s, m) = s^{\alpha_{nc}} m^{\beta_{nc}} - A_{nc} \quad (5)$$

donde $A_{nc} > 0$ mide el desacuerdo o la molestia de un individuo honesto ante una institución mala o corrupta. La medida de este disgusto depende de factores sociales y del entorno del individuo, su familia, amigos, redes de trabajo, etcétera. Este parámetro mide indirectamente el grado de rechazo social hacia un comportamiento corrupto.

El beneficio esperado en un instante t , de una persona corrupta, dada la distribución $g(t)$ sobre los tipos de instituciones, en ese instante, está dado por:

$$E(c/g) = [s^{\alpha_c} (m + b_c)^{\beta_c}]g_c + [s^{\alpha_c} (m + b_c)^{\beta_c} (e) - MP_{nc}]g_{nc} \quad (6)$$

Análogamente, el beneficio esperado, dada la distribución g de un individuo no corrupto es:

$$E(nc/g) = [s^{\alpha_{nc}} m^{\beta_{nc}} - A_{nc}]g_c + [s^{\alpha_{nc}} m^{\beta_{nc}}]g_{nc} \quad (7)$$

Obviamente, como en el caso anterior, la distribución g puede modificarse con el tiempo, y consecuentemente el valor esperado considerado.

Los individuos racionales prefieren ser no corruptos cuando $E(c/g) < E(nc/g)$ y tal desigualdad se mantiene si:

$$g_c < \frac{s^{\alpha_{nc}} \cdot m^{\beta_{nc}} - s^{\alpha_c} (m + b_c)^{\beta_c} + MP_{nc}(e)}{A_{nc} + MP_{nc}(e)} = g_h \quad (8)$$

o equivalentemente:

$$g_c < \frac{U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m) + MP_{nc}}{Anc + MP_{nc}(e)} = g_h \quad (9)$$

Por lo que los individuos racionales prefieren no ser corruptos a serlo, si la proporción de las instituciones corruptas es inferior al valor de umbral g_h , es decir, si $g_c < g_h$. Contrariamente, los individuos racionales preferirán ser corruptos, si el número de firmas corruptas supera dicho valor umbral, haciendo que $E(c/g) > E(nc/g)$.

La siguiente proposición establece que, en la medida que el disgusto social por instituciones corruptas A_{nc} sea mayor que la diferencia $[U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m)]$, un incremento en la probabilidad P_{nc} de que un agente corrupto sea punido o castigado, o en el monto M de este castigo, hace que aumente el valor umbral g_h . Lo que traerá aparejado que el porcentaje necesario de instituciones corruptas para que las personas prefieran el comportamiento deshonesto se incremente.

De donde se deduce que cuando el desagrado por la conducta corrupta preponderante en la sociedad, medido por A_{nc} crece, entonces más eficiente resulta el castigo por la conducta corrupta. Es natural pensar que en una sociedad donde la imitación juega un papel central, el grado de rechazo social hacia una conducta puede influir en el comportamiento de la elección individual de la misma. Lo dicho puede resumirse en la siguiente proposición.

Proposición 1

Se verifican las siguientes afirmaciones:

1. Si $A_{nc} > [U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m)]$ entonces, el valor umbral g_h crece con el valor esperado del castigo al comportamiento corrupto.
2. Si $A_{nc} < [U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m)]$ entonces, el valor umbral $g_h > 1$, por lo que $E(nc/g) > E(c/g); \forall g$.

Demostración

Sea $g_h \{R - A_{nc}\} \rightarrow R$ la función definida por:

$$g_h(MP_{nc}) = \frac{U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m) + MP_{nc}}{Anc + MP_{nc}(e)}, \tag{10}$$

(Véase 9). Se sigue que:

$$\frac{dg_h(MP_{nc})}{dMP_{nc}} > 0 \Leftrightarrow A_{nc} > [U_{ncl_{nc}}(s, m) - U_{cl_c}(s, m)]$$

queda así demostrado el caso 1.

Para el caso (2), basta ver que en las condiciones indicadas $g_h(MP_{nc}) > 1 \forall MP_{nc} > 0$.

Esta proposición muestra que si la diferencia entre las utilidades de un individuo no corrupto, que trabaja en una firma corrupta y la que obtiene el corrupto, que trabaja en una institución corrupta, es relativamente pequeña o no positiva (es decir, el no corrupto se ve poco beneficiado o perjudicado frente al comportamiento del corrupto), pero si el desprestigio entre los honestos por el trabajo deshonesto es suficientemente alto, entonces el castigo al corrupto será una herramienta cuya eficiencia aumenta con las probabilidades de capturar al corrupto y castigarlo, y con el monto del castigo impuesto. No obstante, si esta diferencia entre las utilidades favorece al no corrupto, entonces el valor umbral es muy alto, y mientras esta diferencia se mantenga, el comportamiento no corrupto tendrá un valor esperado mayor que el corrupto, aun sin sanciones.

Para el caso (1) de la proposición anterior, podemos enunciar los siguientes:

Corolarios

Corolario 1

$$\text{Si } [U_{cl_c}(s, m) - U_{ncl_{nc}}(s, m)] < 0,$$

entonces, para que el castigo al individuo corrupto sea eficiente, debe verificarse que

$$MP_{nc} > -[U_{cl_c}(s, m) - U_{ncl_{nc}}(s, m)]$$

En las condiciones de la proposición 1 y del corolario 1, a medida que el valor umbral crece, las medidas de castigo al comportamiento corrupto son más eficientes, verificándose en las condiciones del corolario que sólo castigos suficientemente elevados tendrán el efecto buscado. Ahora bien, si la probabilidad de encontrarnos con una institución corrupta es mayor a este umbral, sea porque los castigos son bajos, las instituciones ineficientes en la punición del mal, o porque la sociedad no genera un rechazo suficientemente fuerte hacia las ins-

tituciones corruptas, entonces el comportamiento corrupto tiende a transformarse en un comportamiento aceptado e imitado. A partir de esta situación podemos hacer la siguiente apreciación:

- Si la corrupción es elevada entonces es contagiosa y no respeta fronteras sectoriales. La corrupción reduce los niveles de moralidad y confianza. Una vez que echa raíces, tienta a otros y reduce los incentivos para atacarla. Cuando los niveles de moralidad y confianza, medidos por A_{nc} disminuyen, se hace más difícil resistirse a las prácticas corruptas.

La intensidad con que la sociedad desapruueba el comportamiento social está parcialmente representado en nuestro modelo por A_{nc} . En definitiva, a medida que las instituciones corruptas sean cada vez menos, y a medida que los individuos tienen un desacuerdo cada vez mayor por emplearse o enfrentarse a tales instituciones, entonces la imitación se dará hacia conductas legales o no corruptas.

3. Sobre la dinámica de la conducta

En la sociedad o en la economía existen leyes que permiten analizar la evolución de la conducta individual. Ciertamente, conocer estas leyes supone realizar un proceso de abstracción, que consecuentemente dejará fuera un conjunto importante de posibles causas, para concentrarse en aquellas que se entienden como de mayor impacto o importancia para un determinado modelo. En este trabajo nos concentramos en la interacción entre individuos e instituciones. Los agentes económicos elegirán entre dos posibles conductas, estimulados por el tipo de institución existente en cada momento. Si bien es cierto que la conducta de los individuos influye en el tipo de instituciones existentes en un país dado y, por tanto, un cambio en el comportamiento de los individuos puede implicar un cambio en el comportamiento de las instituciones. Para los efectos de simplificar el análisis en este trabajo nos centraremos en la evolución del comportamiento individual, dada la distribución inicial de las instituciones.

Considere que en cada momento t , la población de individuos se distribuye de acuerdo con $x(t) = (x_c(t), x_{nc}(t))$. Este vector representa la probabilidad de encontrarnos en el momento t , con individuos que siguen, respectivamente, la conducta corrupta c , o la no corrupta nc ; o bien, el porcentaje de individuos que siguen, en un momento determinado, uno u otro comportamiento. Los agentes racionales siguen un comportamiento estratégico; es decir, cambian su conducta de acuerdo con las rentabilidades esperadas asociadas a cada conducta y teniendo en cuenta lo que los demás hacen. Asumimos que en el periodo $t = t_0$ la distribución porcentual está representada por $x(t_0) = (x_c(t_0), x_{nc}(t_0))$, y que la distribución de las instituciones es fija (no estudiamos aquí el proceso de formación institucional) y corresponde a $g = (g_c, g_{nc})$.

Con base en lo antedicho, la evolución de la distribución de los individuos, según su tipo $i \in \{c, nc\}$, depende de las diferencias en beneficios esperados, por lo que el flujo poblacional se puede representar por el siguiente sistema dinámico:

$$\dot{x}_{nc} = [E(nc/g) - E(c/g)]x_{nc} \quad (11)$$

$$\dot{x}_c = -\dot{x}_{nc}$$

El punto arriba de cada variable representa que se está considerando la modificación, o incremento instantáneo de su valor. En términos matemáticos, se refiere a la derivada respecto al tiempo, del cual depende, pero se omite para no recargar la escritura. Por tanto, la tasa de incremento del comportamiento no corrupto entre los individuos puede aumentar, disminuir o ser estacionaria, según el signo de la diferencia entre el valor esperado del comportamiento no corrupto y el corrupto, dada la distribución de las instituciones $E(nc/g) - E(c/g)$. La siguiente proposición resume las principales consecuencias al considerar el anterior sistema dinámico como la base evolutiva de la población:

Proposición 2

Si en el periodo $t = t_0$ se verifica que

$$x(t_0) = (x_{nc}(t_0), x_c(t_0)): x_{nc}(t_0) > 0, x_c(t_0) > 0$$

se tiene entonces que:

1. Si $E(nc/g) - E(c/g) > 0, \forall t > t_0$ entonces $(x_{nc}, x_c) \rightarrow (1, 0)$ con $t \rightarrow \infty$.

2. Si $E(nc/g) - E(c/g) < 0, \forall t > t_0$ entonces $(x_{nc}(t), x_c(t)) \rightarrow (0, 1)$ con $t \rightarrow \infty$.

3. Si $E(nc/g) - E(c/g) = 0, \forall t > t_0$ entonces $(x_{nc}(t), x_c(t)) = (x_{nc}(t_0), x_c(t_0))$

El lector puede encontrar la demostración de este teorema en Accinelli y Carrera (2012). Para un acceso más rápido la indicamos en el apéndice.

Es decir que, dependiendo de la distribución inicial de las instituciones, la sociedad evolucionará hacia una sociedad formada por individuos corruptos o no corruptos, o bien, se mantendrá en equilibrio.

Naturalmente, cambios en el comportamiento de las instituciones, en la medida en que su distribución entre corruptas o no corruptas determina el signo de la diferencia $E(nc/g) - E(c/g)$, pueden revertir la tendencia.

Para efecto de una mejor comprensión, consideremos el siguiente caso particular, sea:

$$\alpha_c = \alpha_{nc} = \beta_c = \beta_{nc} = 1.$$

En este caso, tenemos que

$E(nc/g) - E(c/g) = MP_{nc}(e) - g_c(A_{nc} + MP_{nc}(e)) - b_c s$, igualdad ésta que determina un valor umbral dado por:

$$\hat{g}_h = \frac{MP_{nc}(e) - b_c s}{MP_{nc}(e) + A_{nc}}$$

De tal forma que si $\hat{g} = (\hat{g}_h, 1 - \hat{g}_h)$ es la distribución de las instituciones, entonces los individuos serán indiferentes entre ser o no corruptos.

El porcentaje de las personas no corruptas aumenta cuando la proporción de las instituciones corruptas es baja y verifica la desigualdad $g_c < \hat{g}_h$. En este caso, las multas y los castigos por actividades deshonestas serán eficientes, en el sentido de que un incremento en la probabilidad de detectar el comportamiento corrupto y/o su castigo, desestimula este tipo de comportamiento, conclusión que se sigue de considerar el valor umbral como función de $MP_{nc}(e)$, y derivar respecto de él y de la desigualdad $A_{nc} + b_c s > 0$.

3.1. Conducta corrupta por imitación

Björnerstedt y Weibull (1996) estudiaron una serie de modelos de imitación, donde los individuos revisores imitan el comportamiento de otros agentes en la población. En este trabajo analizaremos la evolución de la conducta corrupta en una sociedad donde los individuos, con información incompleta, eligen imitando a otros. Las características de éste determinan la forma particular de la dinámica, la que en definitiva corresponde a una dinámica del replicador generalizada (véase Accinelli-Carrera 2010).

En las secciones anteriores se asumió que las personas conocen los valores esperados asociados a sus posibles conductas, y actúan en consecuencia, eligiendo aquella que ofrece un mayor valor esperado. Sin embargo, más realista es considerar que los individuos no tienen información completa sobre los beneficios esperados de sus decisiones. Los valores exactos de los beneficios esperados $E(c/g)$, $E(nc/g)$ pueden no conocerse, sea porque se desconoce la distribución g de las instituciones y, consecuentemente, la probabilidad de ser castigados por el comportamiento corrupto, o porque se desconoce el grado de aceptación o de rechazo de la sociedad al comportamiento corrupto.

Para la elaboración del modelo de imitación partimos del supuesto de que con cierta frecuencia cada individuo recibe un impulso que lo estimula a revisar la estrategia o comportamiento por él seguido hasta el presente. Es decir, en momentos determinados, con cierta probabilidad, cada individuo revisará la conducta por él seguida hasta

el momento, en nuestro caso, corrupta o no y optará por cambiarla o mantenerla. Asumimos que este proceso tiene las siguientes dos características básicas:

1. En primer lugar, por motivos diversos, en cada momento, con cierta probabilidad, cada individuo se pregunta si debe o no seguir actuando como hasta ahora lo ha hecho. Serán llamados *revisores* aquellos individuos que efectivamente se hacen a sí mismos este cuestionamiento. La probabilidad de que, en un momento determinado, un individuo se transforme en un revisor de su conducta dependerá de los resultados por él obtenidos hasta el presente y del comportamiento de los demás individuos así como del de las instituciones. Representaremos esta probabilidad por una función r_i que a cada par de distribuciones le asocia el real $r_i(x, g) = r_i$. Por tanto, esta probabilidad dependerá del desempeño de la estrategia o comportamiento actual; el que es representado por $i \in (c, nc)$ y es el mismo para cada individuo de un tipo dado. Aunque también puede depender de otros aspectos, como por ejemplo el grado de aceptación social de una conducta determinada, o su tolerancia a la corrupción, etcétera.

2. Posteriormente, según sus preferencias, información disponible y su libre albedrío, estos individuos decidirán, de acuerdo con ciertas reglas que ellos mismos estipularán, pertenecer a uno u otro grupo, decisión que puede o no ser revocada en un futuro. La elección recaerá sobre una de las dos alternativas: seguir un comportamiento corrupto o no; es decir sobre el tipo o subpoblación a la que pertenecerá. Representaremos a esta probabilidad por $P_{j/i}$ indicando con $i \in (c, nc)$ la población actual y por $j \in \{c, nc\}$ la población futura a la que pertenecerá; pudiendo elegir mantener su comportamiento actual o bien, modificarlo.

La probabilidad de que un individuo del tipo i se transforme en un individuo del tipo j quedará representada entonces por:

$$P(i \rightarrow j) = r_i p_{j/i}$$

es decir, por el producto de la probabilidad de revisor, por la probabilidad de que un revisor de la clase i devenga j .

Con información imperfecta, el sistema dinámico que rige la evolución de la población se modifica, ya que debe considerar la incertidum-

bre o falta de información desde la cual los agentes económicos revisores deben elegir. Consideraremos, a partir de ahora, que en presencia de información incompleta sobre el beneficio esperado de la conducta futura, los individuos revisores tienden a decidir imitando el comportamiento de los que los rodean. Según las respuestas a preguntas tales como, ¿a quién imitan?, ¿qué imitan? o ¿de qué forma lo hacen?, obtendremos procesos evolutivos diferentes para una sociedad dada. Independientemente de cómo respondamos a estas preguntas, podemos señalar que la evolución de la población, bajo esta perspectiva, corresponderá ahora a la solución del nuevo sistema dinámico:

$$\begin{aligned} \dot{x}_{nc} &= r_c(x) p_{nc/c} x_c - r_{nc}(x) p_{c/nc} x_{nc} \\ \dot{x}_c &= -\dot{x}_{nc} \\ x(t_0) &= (x_c(t_0), x_{nc}(t_0)), \end{aligned} \tag{12}$$

El sistema (12) representa la interacción entre los dos grupos (corruptos y no) de las personas que imitan a sus vecinos. La trayectoria estará determinada por la distribución inicial de la población. El lado derecho de \dot{x}_{nc} es un modelo de entrada-salida: todos los estrategas corruptos convirtiéndose en no corruptos menos todos los no corruptos convirtiéndose en agentes corruptos. La ecuación diferencial (12) se puede escribir como:

$$\dot{x}_{nc} = r_c p_{nc/c} - x_{nc} (r_c p_{nc/c} + r_{nc} p_{c/nc}), \tag{13}$$

etiquetamos por $A = r_c p_{nc/c} + r_{nc} p_{c/nc}$ y $B = r_c p_{nc/c}$. De ahí la siguiente:

Proposición 3

Si asumimos una conducta imitativa como fundamento de la elección del comportamiento individual, la distribución de los individuos sobre las posibles conductas, no corrupta o corrupta, converge en la distribución:

$$x^* = (x_{nc}^*, x_c^*) = \left(\frac{B}{A}, 1 - \frac{B}{A} \right) \gg 0.$$

Sólo hay una situación en la que el comportamiento corrupto desaparece en el largo plazo, es decir, en la que se alcanza el equilibrio $(x_c, x_{nc}) = (0, 1)$, y esto es cuando ningún agente honesto (o no corrupto) es revisor, $r_{nc} = 0$ y todos los corruptos lo son, $r_c = 1$.

El lector puede encontrar la demostración de este teorema en Accinelli y Carrera (2012); para un acceso más rápido la indicamos en el apéndice.

Los siguientes corolarios son resultado inmediato de las observaciones precedentes.

Corolario 2

El porcentaje de individuos que siguen un comportamiento no corrupto, en el largo plazo, se incrementa con la probabilidad de que los individuos corruptos se hacen revisores, mientras que disminuye si aumenta la probabilidad con la que los individuos de comportamiento honesto lo hacen. En tanto que en el caso de imitación por insatisfacción estas probabilidades o frecuencias dependen de los resultados obtenidos por las conductas seguidas por los individuos de uno y otro tipo. La frecuencia será mayor en los corruptos que en los no corruptos, cada vez que $E(nc/g) > E(c/g)$; es decir si $g_c < g_h$. Esto queda resumido en el siguiente:

Corolario 3

Un incremento del valor umbral g_h trae aparejado un incremento, en el largo plazo, en el porcentaje de individuos que siguen un comportamiento honesto.

La proposición 3 y sus dos corolarios (2 y 3) establecen que la casi totalidad de las trayectorias evolutivas posibles para la distribución poblacional llevan, en el largo plazo, a un estado mixto en el que coexistirán los dos tipos de comportamiento. Pero la eficiencia institucional, determinará el predominio de uno u otro tipo de comportamiento. La eficiencia de las instituciones existentes en una sociedad puede medirse a partir de la probabilidad con la que un individuo corrupto se hace revisor. Cuanto más eficientes, o menor el número de las ins-

tituciones corruptas, mayor será la probabilidad de que individuos corruptos se cuestionen su conducta.

Obsérvese que $\frac{B}{A} = \frac{P(c \rightarrow nc)}{P(c \rightarrow nc) + P(nc \rightarrow c)}$ lo que representa el

peso relativo de la probabilidad de que un individuo corrupto cambie de clase respecto a la probabilidad de cambio de clase.

Analicemos a continuación el caso particular en el que cada individuo revisor (por insatisfacción), independientemente de su estrategia o conducta, por él seguida hasta el presente, decide imitar a la mayoría.

3.2 Imitación por insatisfacción

Consideremos que la frecuencia con la que un individuo se cuestiona su conducta (se hace revisor) aumenta con la insatisfacción que ésta le crea. Pero agregamos además el supuesto de que cada individuo de este tipo, bajo las condiciones de información imperfecta, actúa conforme al paradigma *la mayoría tiene la razón*. Por lo que, asumiendo que la probabilidad de encuentro con un individuo cualquiera es la misma, resulta ser lo más probable que el primer encuentro sea con alguien que sigue el comportamiento de la mayoría. Es entonces coherente, con estos supuestos, que el revisor opte por la siguiente regla: *Adoptar la estrategia de la primera persona con la que se encuentra*. En este caso $f(x_j) = x_j$. Es decir que el revisor cambiará su estrategia de acuerdo a una distribución uniforme, formalmente, $p(j/i) = x_j, \forall j, \in \{c, nc\}$. Si las frecuencias con las que los agentes se hacen revisores fueran iguales para todo los tipos, es decir si $r_c(x) = r_{nc}(x)$ toda distribución $x = (x_c, x_{nc})$ corresponderá a un estado estacionario para el sistema dinámico (13).

Este comportamiento en el que un individuo cambia su estrategia sin conocer el verdadero valor esperado, asociado a cada comportamiento o estrategia, puede ser denominado como *imitación por insatisfacción*. El agente revisor no está satisfecho con los resultados por él obtenidos hasta ahora y se pregunta si debe o no cambiar su comportamiento. Motivado por la insatisfacción que su propia conducta le crea, un individuo revisor deberá elegir una regla mediante la

cual definirá su comportamiento futuro. Los modelos clásicos, en los que se admite el comportamiento racional y la información completa, hacen que esta regla sea el valor esperado asociado a las diferentes estrategias puras posibles.

No obstante, nuestra premisa es ahora que el individuo no dispone de información perfecta. Dado que la imitación resulta una regla de comportamiento común en economía, nos aferraremos a ella como sustituto. Antes bien, falta definir a quién o cómo imitar. Supondremos que nuestros agentes siguen una regla de imitación del comportamiento de la mayoría. Pero, como les resulta imposible hacer un censo en la población decidirán de acuerdo con lo que haga la primera persona con la que se encuentren. Obsérvese que esto corresponde (en probabilidad al menos) a seguir el comportamiento de la mayoría, por cuanto es más probable encontrarse con un individuo de la mayoría que con uno de la minoría.

Asumimos también, que los individuos que siguen el comportamiento menos exitoso son los que tienen mayor probabilidad de ser revisores; ésta es la esencia del comportamiento por insatisfacción. La frecuencia con la que nos encontramos con individuos revisores en cada subpoblación dependerá, por tanto, de la verdadera distribución de las instituciones, que asumimos desconocida para el agente, o bien inversamente del grado de aceptación social que la conducta por él seguida tenga en cada momento. Más insatisfecho un individuo estará con su conducta en cuanto menor beneficio obtenga. Para simplificar, escribimos solamente r_i en lugar de $r_i(x)$, $\forall i \in \{c, nc\}$ para representar esta probabilidad. Entonces, reordenando los términos del sistema dinámico (12) se tiene:

$$\dot{x}_{nc} = (r_{nc} - r_c)x_{nc}^2 + (r_c - r_{nc})x_{nc} \quad (14)$$

$$\dot{x}_c = -\dot{x}_{nc}$$

y después de un poco de álgebra, obtenemos la siguiente cadena de igualdades:

$$x_{nc} = (r_{nc} - r_c)x_{nc}^2 + (-r_{nc} + r_c)x_{nc} = (r_{nc} - r_c)x_{nc}(x_{nc} - 1)$$

Nótese que $\dot{x}_n \geq 0$ sí y sólo si $(r_{nc}(x) - r_c(x)) \leq 0$ y $x_c(t_0) > 0$. Lo cual significa que el porcentaje de individuos no corruptos aumenta cuando $r_c > r_{nc}$, esto supone que la insatisfacción de los individuos corruptos con respecto a su conducta es mayor que la de los no corruptos.

Consecuentemente, el proceso de imitación por insatisfacción supone que, a medida que el pago esperado del i -estratega, $E_i(\cdot)$, se incrementa, la tasa promedio de revisión r_i , decrece. Asumamos en particular que r_i es lineal y decreciente en el valor esperado de su estrategia actual (al que asumimos acotado), esto es:

$$r_i(g, x) = \gamma_i - \delta_i E(i/g) \quad \forall i \in \{c, nc\}, \quad (15)$$

donde $0 < \gamma_i$, $0 < \delta_i$ y tales que $0 \geq \gamma_i - \delta_i E(i/g) \leq 1$ aseguran que $r_i \in [0, 1]$. Entonces, un individuo corrupto se preguntará sobre si modificar o no su conducta más a menudo que un no-corrupto sí y sólo si $E(nc/g) > E(c/g)$.

Como ya dijimos, es natural suponer que las personas no saben el valor exacto de los pagos esperados relacionados con el comportamiento por ellas seguido. Sin embargo, son capaces de tener una aproximación o estimación de cuáles serán los verdaderos valores con el fin de estimarlos. Por ejemplo, consultando las opiniones de sus vecinos. Denotemos por $\bar{E}(i/g)$ el estimador de los verdaderos valores $E(i/g)$. Este proceso de imitación hace que la sociedad evolucione hacia el comportamiento más exitoso en cada momento pues el porcentaje de individuos del tipo j tiende a crecer, sí y sólo si, $\bar{E}(i/g) < \bar{E}(j/g)$ $i \neq j \in \{c, nc\}$. Nótese que el presupuesto de racionalidad de los agentes puede llevar tanto al éxito de una estrategia favorable a la sociedad en su conjunto como a su contrario.

Es también natural pensar que los individuos se transformarán en revisores de la conducta seguida por ellos hasta la actualidad cuanto menor sea el resultado obtenido para el estimador del valor esperado de dicha conducta. Lo que se expresa en el signo negativo que precede al valor esperado en la ecuación que caracteriza a $r_i(g, x)$.

Considerando que: $\alpha_c = \alpha_{nc} = \alpha$ y $\beta_c = \beta_{nc} = \beta$. La ecuación (14) se expresa como:

$$x_{nc} = -\beta(E(nc/g) - E(c/g))x_{nc}^2 + \beta(E(nc/g) - E(c/g))x_{nc}$$

$$\dot{x}_c = -\dot{x}_{nc} \tag{16}$$

$$x(t_0) = (x_c(t_0), x_{nc}(t_0)),$$

Proposición 4

El porcentaje de individuos no corruptos x_{nc} depende de la distribución de las instituciones, $g = (g_c, g_{nc})$, entre corruptas y no corruptas, y es creciente con el tipo institucional g_{nc} .

Obsérvese que no sólo crece el porcentaje de individuos no corruptos, con la diferencia entre los estimadores $E(c/g) - E(nc/g)$, sino que también se acelera con esta diferencia.

Las reglas sociales establecidas tienen un carácter normativo. Por definición, la corrupción implica la ruptura y violación moral de tales reglas. Por lo que las instituciones no corruptas velarán por desestimular el comportamiento corrupto, por ejemplo, intentando incrementar el grado de desutilidad social, medido por A_{nc} , que el comportamiento corrupto implica en los individuos no corruptos. Se convierten entonces, tales instituciones, en un factor clave para atacar a la corrupción.

4. Políticas públicas anticorrupción

Discutiremos en esta sección algunos lineamientos de políticas anticorrupción. Éstas son ante todo políticas públicas y, como tales, son lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas en un área social, orientados a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos y particularmente, en perspectivas de mediano y largo plazo en el caso que nos ocupa: la corrupción.

En tanto que entendemos la evolución de la conducta corrupta como el resultado de un proceso racional de imitación, es posible considerar el valor umbral introducido en (9).

$$\frac{U_{nc|nc}(s, m) - U_{cl_c}(s, m) + MP_{nc}}{Anc + MP_{nc}(e)} = g_h,$$

como punto de partida para esta discusión.

Un valor umbral alto g_h asegura que, aun en presencia de un número de instituciones corruptas relativamente elevado, a medida que el castigo por el comportamiento corrupto o la probabilidad de detectarlo aumenta, el proceso de evolución de la corrupción puede verse afectado por un signo negativo, logrando la disminución, con el tiempo, de que el porcentaje de agentes corruptos disminuya, y el de no corruptos se incremente, de acuerdo a la solución del sistema dinámico (12).

Si asumimos que las preferencias individuales están dadas y que en el corto plazo no se ven influenciadas por la sociedad o las instituciones que la norman, la discusión de las medidas de política pública tendientes a evitar la evolución positiva o creciente del comportamiento corrupto en el corto plazo deberá centrarse en considerar el denominador de la fracción que determina el valor umbral antes mencionado. Esto nos lleva a considerar, como elementos fundamentales, el valor de las multas y la probabilidad de punición para el comportamiento corrupto, lo que, como ya vimos, para que sea eficiente debe ir acompañado de un grado relativamente elevado de desutilidad en los honestos, creado por el comportamiento corrupto. Deben entonces implementarse políticas públicas, tendientes a:

- Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción desprestigiando el comportamiento corrupto, de forma tal que el corrupto con probabilidad creciente se haga revisor (véase corolario 2). Si existe una probabilidad positiva de que un revisor corrupto imite, en el futuro, un comportamiento no corrupto, la evolución en este sentido se acelerará proporcionalmente a la frecuencia con la que los individuos corruptos se hacen revisores.
- Elevar el grado de desutilidad provocado por el comportamiento corrupto, el que se mide por A_{nc} . Esto conllevará a que los no corruptos disminuyan la frecuencia con la que se hacen reviso-

res, y consecuentemente disminuye la probabilidad de que un no corrupto se transforme en corrupto.

- Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.
- Aplicar con rigor las sanciones que correspondan a las conductas indebidas o corruptas, así como hacer más eficientes las instituciones encargadas del castigo de las conductas corruptas (véase corolario 3).

Obsérvese que los dos últimos ítems hacen referencia a eficientar las instituciones ya existentes y, en principio, no supone cambiar las reglas de juego.

El valor que representa el desagrado social por la corrupción A_{nc} puede ser incrementado a partir de campañas orientadas a tal fin. La importancia de aumentar A_{nc} depende de las características de la economía, lo que queda establecido en la proposición.

Mientras que la eficiencia de las instituciones puede mejorarse, por ejemplo, dando calidad y transparencia a la gestión pública, el factor A_{nc} puede elevarse mediante el desprestigio de las conductas corruptas.

Por otra parte, también es cierto que las preferencias se forman desde la niñez; por tanto, las de los nuevos integrantes de las instituciones pueden diferenciarse con el tiempo de las de sus antecesores, al verse influenciadas por su entorno. Esto puede llevar a aumentar las preferencias por el comportamiento honesto.

En la medida en que se entienda la importancia del bien común para el bienestar individual, los parámetros α_i y β_i que representan las elasticidades relativas de la utilidad individual, respecto al bien social y al dinero, respectivamente, se modificarán, particularmente en los agentes no corruptos.

Los valores que estos parámetros asumen son determinados por la sociedad en la que el individuo genera sus preferencias. Si la sociedad se modifica, ellos se modificarán. Representan, de forma más o menos indirecta, la influencia de la sociedad en la formación de la conducta individual.

5. Observaciones finales

En este trabajo, que sigue los lineamientos dados en Accinelli y Carerra (2012), se considera la evolución de la corrupción como un proceso de imitación seguido por agentes racionales, con información incompleta, sobre el valor esperado de conductas futuras. En función de estas consideraciones construimos un sistema dinámico, cuyas soluciones representan las posibles trayectorias del comportamiento individual determinado a partir de una distribución inicial de los tipos de instituciones.

El valor fundamental del trabajo quizá sea el mostrar la necesidad de una discusión cuidadosa y bien fundamentada del problema de la corrupción, si es que aspiramos a erradicarla del país. En el modelo se muestra que no basta apelar a la sola actitud individual para terminar con la corrupción. Campañas tales como las que apelan al “di no a la mordida” —o similares— resultan inocuas pues apelan a la elección individual, en un marco social, en la que la racionalidad de los agentes económicos implica precisamente actuar en forma contraria a dicho eslogan publicitario. No obstante, esta misma racionalidad individual implicará elegir el comportamiento no corrupto, si las instituciones son capaces de incentivar este comportamiento. Precisamente los responsables de la política económica deben actuar en forma inversa, modificar las instituciones sociales, entendidas éstas en la forma amplia como fueron consideradas en este trabajo, primeramente, y permitir luego que la información fluya a la sociedad de manera permanente.

Hemos considerado a lo largo de este trabajo que el involucramiento de los individuos en actividades corruptas responde a un proceso de imitación, regulado por una sociedad en la que el porcentaje de instituciones corruptas sobrepasa un determinado valor umbral. No obstante, la corrupción es, en última instancia, el resultado directo de las decisiones y comportamientos de los individuos, determinados por sus preferencias y realizadas en una sociedad y tiempo establecidos, la que influye a su vez, en la formación de las preferencias futuras y, por tanto, en las decisiones posteriores. La sociedad influye en la evolución del comportamiento individual a través de las instituciones que establecen las normas de conducta. Resulta particularmente im-

portante, para definir la evolución futura del comportamiento de los individuos, el considerar el porcentaje de instituciones corruptas y no corruptas existentes en la sociedad. En tanto que, en el largo plazo, son los individuos quienes construyen las instituciones. La distribución actual entre corruptas y no corruptas puede modificarse transformándose y dando a la sociedad un rumbo diferente o afirmando el actual, según se modifique dicha distribución.

Finalmente, remarcamos la estrecha relación existente entre instituciones y desempeño económico de una sociedad. Douglass North, padre de la nueva economía institucional, destaca en sus trabajos la fuerte relación existente entre justicia, cultura política y economía, señalando cómo la corrupción de los individuos puede ser motivada por un desempeño ineficiente de las instituciones al hacer que, por ejemplo, el soborno o la “mordida” tenga un costo de oportunidad menor que el desenlace legal de una transacción económica.

Para futuros trabajos queda analizar el peso de la transformación de los individuos en la transformación de las instituciones, lo que llevaría a endogeneizar la distribución de las firmas representadas por g . Así como analizar cuáles son los factores que deben atenderse para acelerar la transformación del comportamiento corrupto en el no corrupto. Confiamos en que el trabajo sirva para el desarrollo de modelos que permitan a las sociedades liberarse del comportamiento corrupto que acaba siendo un lastre para el crecimiento económico y la justicia social.

APÉNDICE CON DEMOSTRACIONES DE LOS TEOREMAS

Demostración de la proposición 2

Si $g_c(t) < g_h \forall t > t_0$, entonces $[E(nc/g) - E(c/g)] < 0$, de donde se sigue la primera afirmación del teorema. A partir del punto 2 de la proposición 1 se sigue que $g_h > 1$, luego, el porcentaje de instituciones corruptas nunca superará el valor umbral. Nótese que en este caso para todo valor de g_c se verificará que $g_c > g_h$, por lo que el sistema evolucionará hacia $(x_{nc}, x_c) = (0, 1)$.

En este caso, solamente a partir de un valor esperado de castigo al comportamiento corrupto mayor que $-[U_{nc}I_{nc}(s, m) - U_cI_c(s, m)]$ será $g_h(MP_{nc}) > 0$ verificándose entonces, que si $g_c(t) < g_h$, en tal instante t el porcentaje de individuos corruptos decrece.

Demostración de la proposición 3

La solución del sistema (13) es

$$x_{nc}(t) = x_{nc}(t_0) \exp(-At) + \frac{B}{A},$$

donde $x_{nc}(t_0)$ es el porcentaje de individuos no corruptos en el momento inicial $t = t_0$. Se deduce entonces que tal porcentaje converge a:

$$\frac{B}{A} = \frac{r_c p_{nc/c}}{r_c p_{nc/c} + r_{nc} p_{c/nc}}$$

Nótese que $x_{nc}(t) \rightarrow 1$ cuando $r_{nc} p_{c/nc} = 0$, lo que ocurre cuando todos los individuos no corruptos se quedan con su comportamiento actual.

Bibliografía

- Acemoglu, D. S. Johnson y J. Robinson (2005), “Institutions as a fundamental cause of long-run growth,” en Philippe Aghion y Steven Durlauf (coords.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, parte A, cap. 6, Elsevier, pp. 385-472.
- Accinelli, Elvio y Edgar J. Sánchez Carrera (2012), “Corruption driven by imitative behavior”, *Economics Letters*, vol. 117, núm. 1, pp. 84-87.
- (2010), “Imitative behavior in a two population model”, en Michèle Breton y Krzysztof Szajowski (coords.), *Dynamic Games, Applications and Numerical Methods for Differential and Stochastic Games*. Dedicado a la memoria de Arik A. Melikyan, Colección *Annals of the International Society of Dynamic Games*, vol. 11.
- Björnerstedt, J. y J.W. Weibull (1996), “Nash equilibrium and evolution by imitation,” en K. J. Arrow *et al.* (coords.), *The Rational Foundations of Economic Behavior*, Nueva York. St. Martin’s Press, pp. 155-181.
- De la Peña, Guillermo (2000), “Corrupción e informalidad” , en Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 113-128.
- Greif, Avner (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mishra, Ajit (2006), “Persistence of corruption: some theoretical perspectives”, *World Development*, vol. 34, núm. 2, Elsevier, pp. 349-358.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sanditov, B. (2006), *Essays on Social Learning and Imitation*, tesis doctoral, Países Bajos, Maastricht University.
- Schlag, Karl H. (1998), “Why imitate, and if so, how? A boundedly rational approach to multi-armed bandits”, *Journal of Economic Theory*, vol. 78, núm. 1, Elsevier, pp. 130-156.
- (1999), “Which one should I imitate”, *Journal of Mathematical Economics*, vol. 31, núm. 4, Elsevier, pp. 493-522.

- Weibull, Jörgen W. (1995), *Evolutionary Game Theory*, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.
- Wydick, Bruce (2008), *Games in Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2012

Fecha de aceptación: 27 de junio de 2012

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México

*Juan Escobedo Romero*¹

*Luis Roberto Rivera Aguilera*²

El trabajo presenta un análisis general del desarrollo de las políticas de información en algunos países europeos y americanos, en los que se incluye a México. Este desarrollo internacional ha tenido influencias que se identifican plenamente en México. El texto señala además las disposiciones internacionales enfocadas a la consecución de la libertad de acceso a la información y se describe cómo éstas han tenido una repercusión global; en él se aborda también el avance latinoamericano, del cual se exponen, de manera breve, algunos casos de los principales países. Por otro lado, se explican los avances que México ha manifestado en los últimos 10 años, poniendo énfasis en el desarrollo de las políticas orientadas al acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas.

Palabras clave: acceso a la información pública, políticas de información, transparencia.

Information Politics: International Backgrounds and Current Situation in Mexico

The paper presents an overview of the development of information policies in some European and American countries, including Mexico. It also notes international arrangements aimed for achieving freedom

¹ Profesor-Investigador de la Escuela de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctor en Bibliografía y Documentación por la Universidad de Alcalá, Madrid, España. Maestro en Historia por El Colegio de San Luis, AC. Licenciado en Bibliotecología por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Líneas de investigación: patrimonio documental mexicano, políticas de Información en México y América Latina. Correo electrónico: juan.escobedo@uaslp.mx.

² Profesor de la Escuela de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Pasante de la Maestría en Educación con Especialidad en Innovación Educativa por la Universidad Marista de San Luis Potosí. Licenciado en Bibliotecología e Información por la Escuela de Bibliotecología de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Líneas de investigación: tecnologías de información y comunicación, educación a distancia e innovación educativa. Correo electrónico: rrivera@uaslp.mx.

of information access and describes how these have a global impact. The text also addresses the progress in Latin America and a briefly description of the cases in major countries is provided. Moreover, it explains the progress for Mexico in the past 12 years, emphasizing the policies of transparency, public access to public information and other issues related with information policy.

Keywords: access to public information, information policy, transparency.

Introducción

En este artículo se presenta a los interesados un marco general del desarrollo de las políticas de información a nivel internacional; con ese contexto referencial es posible situar el avance que en materia de políticas de información ha logrado México. Dicho avance se divide en dos partes y un análisis específico; las dos partes se refieren, primero, a los antecedentes históricos de México con relación al establecimiento y promulgación de disposiciones en materia de políticas de información; segundo, al desarrollo actual que se ha experimentado en esta materia a partir del siglo XXI; mientras que el análisis específico se centra en las disposiciones legales. Finalmente se ofrece un grupo de conclusiones y algunas reflexiones en torno a los caminos que se deben seguir para el adecuado desarrollo de las políticas de información en México.

Objetivos

1. Explicar de manera general el desarrollo de las políticas de información a nivel internacional.
2. Revisar el desarrollo de algunos países de Latinoamérica y de las acciones que han realizado en la materia.
3. Analizar el desarrollo de las políticas de información en México utilizando la legislación que tiene el país.
4. Señalar algunas conclusiones y problemas principales que se deben abordar actualmente en el área de las políticas de información.

Declaración del concepto *políticas de información* y sus áreas

Antes de comenzar queremos declarar nuestra postura con relación al concepto de *políticas de información*. Por él entendemos que se trata de un conjunto de leyes y regulaciones que alientan o regulan la creación, uso, almacenamiento y comunicación de información (Overman, 1990: 803). Este concepto tan simple abarca toda una gran y variada temática que contempla muchos aspectos tanto generales como específicos de todas las actividades que generan o que trabajan con información, tanto en ámbitos públicos como privados. Para esta ponencia nos enfocaremos específicamente en las políticas de información que privilegian el acceso a la información y promueven la transparencia. En cuanto a las áreas que conforman las políticas de la información, los distintos especialistas coinciden —palabras más, palabras menos— en que dicho campo a nivel internacional reconoce siete rubros primarios (Overman, 1990: 805).

1. Libertad de la información y libertad en el acceso a la información. Ambos, fundamentos base de la democracia.
2. Privacidad de la información. Protección de los datos personales y de la privacidad personal.
3. Apertura. Acerca del derecho a saber que tiene una sociedad.
4. Utilidad. Referido a la utilidad real en la práctica diaria.
5. Costo y beneficio. Aquí se inserta el necesario aparato burocrático.
6. Secreto y seguridad. (Protección de la seguridad nacional).
7. Propiedad. (Respeto a la creación intelectual).

La mayoría de las áreas tienen que ver con aspectos que permiten el uso de la información, pero también con su protección, y todos son centrales en los procesos que respaldan una democracia. Este ejercicio de análisis se centra en aquellas disposiciones que por naturaleza propia impulsan el estado democrático a nivel internacional, el cual se identifica con las actividades que promocionan la transparencia y el acceso a la información.

El desarrollo de las leyes a nivel internacional

Existen algunas leyes que son paradigmáticas y que han contribuido al desarrollo de las políticas de información. La historia del siglo xx indica que los países europeos fueron los primeros en desarrollar las disposiciones y ordenamientos que posibilitaran el uso de la información pública por todos los ciudadanos; esto tiene significado relevante pues sentó parte de las bases del área que hoy llamamos *políticas de información*. En este sentido, el Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, elaborado por David Banisar —excelente estudio global sobre el tema— es un referente obligado para trazar el desarrollo a nivel internacional de la apertura de la información pública a los respectivos ciudadanos.

Lo que se destaca en este texto es que para 2006 muchos de los países señalados han adoptado algún tipo de sistema de acceso a la información pública (Banisar, 2006: 2) un total de 69 países son los que han implementado distintas formas de proveer información de carácter público. Cabe destacar que entre esas naciones se encuentra México. De todo este grupo de países sobresale Suecia, país que impulsó disposiciones en fechas muy anteriores al resto de los Estados incluidos en el estudio, específicamente en 1766. Incluso para América Latina llama la atención Colombia que estableció ordenanzas de este tipo en 1888 (Banisar, 2006: 57).

Los países angloamericanos y el Reino Unido, principalmente Inglaterra, han impulsado las leyes conocidas como FOIA (Freedom of Information Act)³ que sin duda han tenido repercusión a nivel internacional. Los países de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, son los que han desarrollado, junto con Inglaterra y otros países miembros de la Unión Europea, un modelo de desarrollo para la política de información nacional, que tiene entre sus elementos:

1. La protección de los derechos de autor
2. Disposiciones para el acceso a la información pública
3. El desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones

³ Para el caso de Estados Unidos de Norteamérica los textos completos de esta disposición se pueden consultar en <http://www.state.gov/m/a/ips/>.

4. La aplicación y uso de la tecnológica para promover los aspectos anteriores.

De esos elementos se derivan la creación de programas y, en algunos casos, el establecimiento de leyes. Esos países han desarrollado modelos particulares que son los que han dictado el desarrollo en el resto de los países, específicamente Estados Unidos de Norteamérica y Canadá han influenciado a casi toda Latinoamérica, a la par que los países líderes de la Unión Europea lo han hecho en ese continente, pero también en Latinoamérica.

Lo importante es que esta influencia internacional no se reduce a los mandatos y recomendaciones de EUA, Canadá y la Unión Europea. En este sentido, otros organismos de la llamada *burocracia internacional*—como la ONU, a través de la UNESCO, la CEPAL, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio— han dictado las pautas para que países subdesarrollados de Latinoamérica, África y Asia sigan el curso natural del desarrollo y ejecución de un grupo fundamental de políticas de información en sus respectivos países.

De lo anterior resalta que una de las principales tareas que han impulsado esas organizaciones es la eliminación de las malas prácticas que impiden el crecimiento económico y social de los países en desarrollo, identificando como el epicentro de tales prácticas a la corrupción en todas sus formas. Con ese trabajo se pretende la consecución de procesos transparentes a través de la libertad y acceso a la información; esto es lo que los países desarrollados han interpretado como la principal solución al atraso de los países subdesarrollados. Ejemplos claros de políticas de información en América Latina son las propuestas de trabajo emprendidas en programas como el e-LAC, proyecto de la CEPAL para el desarrollo de la sociedad digital en América Latina; y la Declaración de Florianópolis que resalta la importancia de que América Latina se desarrolle a partir de la administración, promoción, uso, intercambio y análisis de información.⁴ En este sentido el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (e-LAC2015) representa y contiene un

⁴ [<http://www.cepal.org/elac/>; <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4312/florianopolis.htm>], consultado en enero de 2012.

conjunto de disposiciones importantes que se han trabajado por los países latinoamericanos en etapas, las cuales tienen metas específicas hasta 2015; entre ellos se considera el acceso a banda ancha, el gobierno electrónico, el desarrollo económico y social sustentables, así como el establecimiento de un entorno que posibilite los objetivos del plan (CEPAL, 2010). En el mismo sentido se han realizado esfuerzos regionales dentro del continente, como es el caso del Plan Puebla-Panamá que emprendieron desarrollos de telecomunicaciones para Centroamérica en 2001 (Katz, 2003: 89).

Es preciso decir que de los países de América Latina quizá los más destacados son Chile, Brasil, Argentina, Colombia y México. En la literatura especializada este grupo es tomado como referencia e indicador de las realidades que se viven en el continente. Para el análisis general de casos que se abordan en este artículo nos remitiremos a este conjunto.

Cabe destacar que en América Latina los trabajos especializados para el establecimiento de las condiciones que propiciaran la sociedad de la información tuvieron sus inicios en la década de los noventa, lo cual ha dado como resultado que la gran mayoría de los países de la región cuenten con acciones estratégicas y operativas (Hilbert *et al.*, 2005: 8). Lo anterior es una realidad en la que, paso por paso —y con el establecimiento y desarrollo de políticas de información— los países han comenzado a cosechar los beneficios que se derivan del paradigma de la sociedad de la información que ha sido promovido desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y la Cumbre del Grupo de Río, así como desde otros frentes y acciones (Hilbert *et al.*, 2005: 11).

Existen otros trabajos que señalan actividades de los países latinoamericanos; en ellos se confirman las acciones y esfuerzos en la región. Tal es el caso del trabajo de Marlery Sánchez y Juan C. Vega, quienes analizan de manera general el desarrollo latinoamericano en la materia; mientras que los estudios de Egbert Sánchez Vanderkast⁵

⁵ En este sentido, Egbert Sánchez Vanderkast complementa el trabajo al hacer estudios sobre los servicios bibliotecarios entre los que destaca el acceso a las fuentes de información y el acceso a la banda ancha en su artículo “Servicio de Información...”, que se referencia en la parte de fuentes de este artículo.

brindan materia para el conocimiento y análisis de la situación gracias a su tratamiento íntegro como tema de investigación, así como el abordaje propiamente analizando la materia. Estos autores lo que aportan es una puntualización sobre el desarrollo que tiene el tema y lo que se ha realizado en la región sobre la materia.

Uno de los organismos especializados en la región es la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa,⁶ red cuya principal acción es el apoyo y promoción de la transparencia, acceso a la información y a la rendición de cuentas para los ciudadanos por parte de los congresos de los países miembro, que actualmente son Colombia, Perú, Argentina, Chile y México.

En este ambiente de desarrollo de las políticas de información en América Latina y de la creación de las condiciones que generan la transparencia, la libertad del acceso a la información y la rendición de cuentas han logrado que los principales países latinoamericanos tengan en la actualidad procesos que permiten su avance. En ese sentido, uno de ellos es Chile, país que, a partir de su pertenencia a Transparencia Internacional,⁷ destaca por sus avances en materia de calidad del acceso a la información pública; por eso es el capítulo chileno uno de los destacados en América Latina, sobre todo porque desde hace cuatro años Chile emprendió y mantiene diversos trabajos orientados a la evaluación del acceso a la información pública, proyectados desde la Ley de Transparencia (Cid *et al.*, 2012: 16).

Lo que se puede afirmar es que Chile se adhiere a una corriente internacional del fomento a la transparencia a partir de disposiciones normativas y legales que parten de una clara política pública especializada en información. Siguiendo con este análisis breve del caso chileno se puede observar que en la Ley de Transparencia número 20.285 se incluyó la llamada *transparencia activa* (Cid *et al.*, 2012: 21) similar a la disposición de la ley mexicana sobre transparencia que habla sobre la obligatoriedad de publicación de información, de oficio. Cabe destacar que organismos especializados en medir los avances de los países en la materia colocaron a Chile como uno de los países

⁶ Véase [<http://www.transparencialegislativa.org>].

⁷ Es una organización de corte internacional que se dedica a combatir la corrupción en los negocios, en la política, así como en la vida cotidiana de la gente. Mayores datos en [<http://www.transparency.org>].

latinoamericanos con mayor solidez en materia propia de las políticas de información; ello ocasiona un ambiente político estable, así como la generación de condiciones para el desarrollo económico y social (Torrejón, 2007: 11).

Brasil es otro caso en el que las políticas de información han tenido un fuerte desarrollo. El llamado *Libro verde* (Takahashi, 2001), documento impulsado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es el proyecto que sentó las bases para el desarrollo de las condiciones que permitieran a Brasil el ingreso en la llamada sociedad de la información. Lo fundamental del documento se centra en los aspectos económicos, de desarrollo social, éticos, laborales, del mejoramiento de las actividades del gobierno, su eficiencia y transparencia; de asuntos de educación; incorporación de la iniciativa privada, del desarrollo tecnológico y de la competencia internacional.

En otro frente, este país está discutiendo a nivel internacional un asunto de espectacular relevancia; se trata de que los países con rápido crecimiento de la población “conectada” tengan acceso gratuito al Internet. Entidades y gobiernos, como Google y el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, observan que las tecnologías y el acceso a la información son catalizadores fundamentales para el desarrollo económico (Corbin, 2012). Lo que observamos con esta nota de Kenneth Corbin es una propuesta que trasciende fronteras y que sitúa al desarrollo económico como un resultado del uso de la información y de las nuevas tecnologías. Es interesante vislumbrar dentro de pocos años, una política de información de carácter global que podría beneficiar a muchos habitantes del mundo; sin embargo, en una buena cantidad de países prevalece el enfoque de ver un negocio en el acceso al Internet, lo cual es un freno.

En Argentina, los trabajos para la promoción abierta y clara de políticas de información actualmente se respaldan en un conjunto de normas, decretos y disposiciones de ese país (Mercedes Velázquez). Este cúmulo de trabajo hace referencia a un periodo de cinco años; en este lapso quizá un momento importante ocurre cuando, en 1998, se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de las Comunicaciones Telemáticas y como parte de él se desarrollaron centros tecnológicos comunitarios; mientras que en el 2000 se creó el Programa Nacional

para la Sociedad de la Información.⁸ El objetivo fue el diseño, la implementación de políticas públicas y proyectos para la difusión de la información y del conocimiento, y el intercambio de ambos por medio de las tecnologías de la información y comunicación. Las prioridades del programa fueron:

1. Uso del Internet por todos los ciudadanos
2. Formación de recursos humanos especializados
3. Desarrollo de servicios
4. Desarrollo de las tecnologías y el software.

Se crea el programa Civitas para dotar tanto de presencia a los municipios, como de telemedicina: hospitales en red, desarrollo del gobierno electrónico por medio de Nacion.ar. Estas acciones se enmarcan dentro del programa e-LAC al que pertenece Argentina, en el cual tiene, a la fecha, metas y compromisos. Hacia 2008 el reporte Global Information Society Watch, 2007, del estado que guarda este país en la materia indica avances considerables en infraestructura de telecomunicaciones, en la política del gobierno para promover la inclusión y el desarrollo, en la política e infraestructura educativa, así como en el desarrollo de contenidos que se dispongan a través de las vías de comunicación gubernamental. Quizá el único pendiente que enfrenta este país radica en la consolidación de alguno de los proyectos de Ley para el Acceso a la Información, los cuales se han pospuesto desde su propuesta más fuerte emprendida en 2003 por el presidente Néstor Carlos Kirchner.

Colombia es otro de los países a los que se debe seguir la pista en su tránsito por el desarrollo de las políticas de información y en sus aspiraciones al desarrollo por medio de la implementación de los requerimientos de la sociedad de la información. En este sentido, este país no es ajeno a los programas establecidos por los organismos de corte internacional, así como de los apoyos que ofrecen países de Europa. Así pues, del ámbito de las políticas de información de este país se destaca uno de sus principales componentes; éste se manifiesta en la Constitución colombiana que establece en su artículo 20 la libertad

⁸ Véase [<http://www.secom.gov.ar/index.php?pageid=52&secc=88>].

de expresar ideas y pensamientos, así como de brindar y recibir información (*Derecho a la información*, 2008: 2). En Colombia los esfuerzos en la materia se identifican por las actividades del Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuya principal política se centró en la necesidad de promover el acceso, el proceso y el uso de la información; esto desde 1994. Para ello, el Consejo Nacional de Informática creado en 1997 se abocó a la propuesta de proyectos para la promoción del uso de tecnologías de la información (Barrantes, 2011: 5-6).

En la actualidad ese país se encuentra con pautas para resolver y apuntalar el avance de las políticas de información y con ello el establecimiento y desarrollo de la sociedad de la información; entre esas pautas se encuentra lo que se establece en el documento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (*Perfiles estadísticos de la sociedad de la información*, 2009) cuyo trabajo sobre los datos estadísticos, a 2009, sobre la situación del desarrollo en uso de las tecnologías de la comunicación, colocan a Colombia, en muchas de sus variables, a media tabla con respecto de otros países del continente. De ahí que se tenga todavía trabajo por hacer en la generación de contenidos, en la diversificación de los medios para la difusión y comunicación de noticias, en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicación, en la promoción del uso de tecnologías por las dependencias del gobierno, en la promoción del uso de la red para el intercambio de información y en la oferta-demanda de bienes y servicios.

Con este repaso se pueden identificar algunos de los más relevantes avances en materia de políticas de información a nivel internacional; hay que decir que esas políticas han tenido y tienen su reproducción en casi la totalidad del mundo. Los países que han probado su utilidad ya resultan influyentes en la materia y, por tener vecindad y relación cercana con México, han influido en lo desarrollado en nuestro país.

Con la demostración anterior se puede argumentar que las políticas de información se están desarrollando a nivel continental e intercontinental. A pesar del avance, se demuestra que en esta materia sigue habiendo mucho trabajo por hacer; las evidencias de lo existente indican que con todo y los esfuerzos emprendidos, desde los organismos y desde los gobiernos, han tenido un impacto que puede ser todavía más eficaz; entonces, se requiere seguir trabajando.

En la misma región, así como en otras partes del mundo, la situación está en la fase inicial del proceso que se identifica en el desarrollo que tiene la implementación de políticas públicas a nivel internacional. Ahí se debe colocar a casi todos los países del continente africano — con excepción de Sudáfrica—, que se encuentran en plena etapa inicial en la materia. El contraste es grande toda vez que existen países desarrollados que están llevando a otros niveles su política de información, como Suecia y Australia que están desarrollando todavía más sus sistemas de proveeduría de información pública.

Los antecedentes en México

En nuestro país se identifican los primeros esfuerzos por impulsar un ambiente social con garantías y libertades, específicamente nos referimos a la Ley de Imprenta, que estrictamente forma parte del conjunto de leyes fundamentales que hoy conforman las políticas de información en México. Sin duda, esta ley es uno de los primeros esfuerzos formales del gobierno en esta materia —aclarando que se usa el término por facilidad y sin ser un anacronismo, puesto que el concepto aún no existía. Las décadas siguientes en México fueron el momento en el que se crearon nuevas instituciones y organismos públicos (Sánchez, 2009: 80-81). Lo anterior forma parte de las bases del desarrollo y mejoramiento de la administración pública en México.

Posteriormente, las acciones más destacadas en materia de políticas de información sucedieron en las etapas siguientes, específicamente a partir de los periodos conocidos como “el desarrollo estabilizador (1958-1970)” y “el desarrollo compartido (1970-1982)” (Sánchez, 2009: 82). Entre estos periodos destaca la fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (29 de diciembre de 1970) que pretendió el desarrollo de las políticas del país en ciencia y tecnología. Lo que destacamos también es que en ambos periodos ocurrió un importante crecimiento económico del país, y entre todo ello —tanto lo bueno como lo malo— es que se establecieron varias de las disposiciones que hoy forman parte del conjunto de políticas de información nacional. La influencia internacional a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humana-

nos, emitida por la ONU en 1948, tuvo efectos en el país; el seguimiento del mandato de esta declaratoria por sí mismo representa uno de los más claros avances para la democracia y, por tanto, para el acceso a la información y la transparencia en México; y quedó representado a partir de la reforma constitucional en 1977, específicamente mediante la inclusión sobre el derecho a la información en la Carta Magna en su artículo 6o. (Villanueva, 2009: 335). Otros aciertos en esta materia ocurrieron a partir de nuevas disposiciones como la Ley General de Bibliotecas, la Ley Federal del Derecho de Autor (1996), la Ley de Ciencia y Tecnología (2002), y otras leyes que protegen la información y que obligan a sus poseedores a compartirla; tal es el caso de la información histórica de museos, bibliotecas y archivos, o de la que actualmente resguarda el gobierno. México cuenta en la actualidad con una infraestructura de telecomunicaciones que permite que la información de distinta naturaleza pueda fluir; además goza de leyes, reglamentos y disposiciones que permiten el flujo y acceso a la información pública.

Antecedentes del derecho a la información en México

El derecho a la información, en el caso de México, tiene su principal antecedente con la modificación de 1977 al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1977) en el cual se establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Como resultado de lo anterior se generó un documento emitido por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados⁹ en el cual se establece:

⁹ (Cfr. tesis 2a. I/92, Segunda Sala, octava época, *Semanario Judicial de la Federación*, agosto de 1992).

El derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión; que la definición precisa del derecho queda a la legislación secundaria. Además, se establece que no se pretendió instaurar una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado, determinada información (SJF, 1992).

Con lo anterior se pueden destacar dos aspectos importantes. El primero es con relación a dejar claro que los tópicos del derecho a la información se desarrollarán y normalizarán en lo que denominan *legislación secundaria*; es decir, por medio de normativa específica que lo aborde y desarrolle con amplitud. Esto representa, probablemente, la creación de las leyes y reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información pública. El otro aspecto a destacar es que, aunque se menciona que no se establece formalmente como garantía individual el derecho a la información, no exime a las entidades gubernamentales de cumplir con su obligación constitucional de informar a los ciudadanos de sus actividades y gestiones; tampoco da a los gobernados el derecho de solicitar información al Estado por ningún medio disponible; por el contrario, esa facultad debe ejercerse por medio de la ley que así lo indique. Como se puede observar, los documentos anteriormente citados son un primer acercamiento a tratar de normar el derecho a la información. Sin duda alguna ellos representan la base de lo que hoy día existe con relación al derecho que los ciudadanos tienen de acceder a la información pública.

La precisión que indica que se debe contar con legislación secundaria presentó el parteaguas que permitió que en México, 25 años después, se identificara la necesidad de contar con una ley que permitiera normar y reglamentar lo relacionado con la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas. Es así como surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) la cual, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio de 2002, fundamenta que se tenga que dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6o. A partir de ese momento comienza una nueva era en lo que se refiere a la transparencia y al derecho a la información pública en nuestro país.

La creación de esta ley ha contribuido a que en México se cuente con una mayor apertura por parte del Estado ya que ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad de información, cifras y datos que anteriormente eran considerados intocables y reservados y sólo accesibles a quien los generaba. Esta información permite a los individuos tener una mejor toma de decisiones, además de mantenerse informados acerca de lo que acontece en el entorno social y político al cual pertenecen.

Época reciente. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)

La creación de la legislación secundaria, como lo menciona la tesis 2a. del *Semanario Judicial de la Federación* citada anteriormente, indica claramente la necesidad de contar con una normativa que regule los aspectos relacionados con el derecho a la información. Para ello es preciso aludir que en 2002, a través del decreto del 11 de junio del mismo año se creó el IFAI, el cual se concibió como

[...] un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades (DOF, 2002).

De forma general las atribuciones del IFAI se enfocan a vigilar que las dependencias públicas cumplan con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual se creó en este mismo decreto y que persigue desde su promulgación

... proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (LFTAIPG, 2002).

La creación de la Ley Federal de Transparencia se dio a partir de que el Congreso de la Unión expidiera, en 2002, la ley que tuvo como base central la propuesta presentada por el llamado Grupo Oaxaca, a través de la celebración del Seminario “Derecho a la información de forma democrática” que se llevó a cabo el 25 de mayo de 2001 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Contó con la participación de periodistas, ciudadanos y académicos para discutir sobre la necesidad de tener una Ley de Acceso a la Información Pública que coadyuvara a la consolidación de la democracia en México, a mejorar el ejercicio de la función pública y elevar la calidad de vida de las personas (revista *Zócalo en Línea*). Este acontecimiento representa el antecedente más claro y objetivo de contar en México con una ley que rijan lo referente al derecho de acceso a la información pública gubernamental que permitiera a todos los ciudadanos acceder y conocer la información que se genera y que está bajo custodia del gobierno; lo que conlleva a una transparencia en los actos del gobierno y avanzar hacia la rendición de cuentas y hacia una democracia sin barreras.

Basado en el contexto de la modificación del artículo 6o. constitucional, con la creación del IFAI y la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se marca el inicio de la era de la transparencia y acceso a la información, lo que da la posibilidad de hablar de políticas de información en México. En este sentido, es importante considerar lo que se refiere al derecho a la información pública, el cual, se refiere a

la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley en una sociedad democrática (Villanueva, 2011).

Este derecho surge de la premisa de que la información pública pertenece a los ciudadanos; es decir, a los gobernados. Debe terminar la creencia de que la información referente al gobierno y a las instituciones públicas les pertenece a ellos, ya que, por el contrario, somos

los ciudadanos los que, por derecho, debemos tener acceso a la información en el momento que lo deseemos, tomando en cuenta que la información gubernamental es pública por definición y reservada por excepción, tal y como lo marca la normativa en el ramo.

Abordar el tema de acceso a la información pública gubernamental como parte de las políticas de información es referirnos al origen de la transparencia en México, la cual inicia a partir de la aparición de algunas leyes estatales anteriores y posteriores a la federal. Haciendo un recuento, a manera de síntesis, mencionaremos las primeras leyes que en el contexto mexicano surgieron a inicios del siglo xx. Comenzamos señalando que en 2001 surgió en Jalisco; en 2002, en Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán, Querétaro y la federal; en 2003, la de Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato y Morelos; en el 2004, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas; en 2005, la de Sonora, Campeche, Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Chihuahua, y en 2006 las de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Tabasco.

Iniciativas presentadas y que fundamentan la Ley de Transparencia

Posterior a la aparición de esta ley, hubo varias iniciativas que surgieron en los estados y se presentaron ante la Cámara de Diputados, consideradas como la evolución del tema de la transparencia; tales iniciativas se contextualizan a continuación.

La Declaración de Guadalajara

La Declaración de Guadalajara fue resultado del Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado en Jalisco, con la colaboración de los gobernadores: Amalia García, de Zacatecas; Luis Armando Reynoso, de Aguascalientes, y José Reyes Baeza, de Chihuahua. Fue firmada el 22 de noviembre de 2005. En el documento se plasmaron los

requisitos mínimos a cumplir en materia de transparencia y acceso a la información pública en toda la República Mexicana, algunos de los cuales a la letra versan:

Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad, facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico; poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas, entre otros (Declaración, 2005: 2).

Por parte de estos mandatarios estatales se estableció el compromiso de difundir la propuesta y promover su adopción por parte de los demás estados de la República Mexicana.

Iniciativa Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)

Esta iniciativa fue resultante de la xxvii Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que se llevó a cabo en marzo de 2006, en la ciudad de Guanajuato, en la que se discutieron asuntos relacionados con la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las repercusiones que ésta tuvo en el contexto estatal, principalmente porque fue el punto de partida para que la mayoría de los estados, en conjunto con los congresos, pusieran en marcha la creación de una ley de transparencia, considerando que no es un privilegio partidista, sino un derecho que los ciudadanos tienen y han obtenido por ley.

La iniciativa Chihuahua

Otra de las propuestas fue la llamada *Iniciativa Chihuahua* que se presentó el 13 de diciembre de 2006, donde estuvieron presentes mandatarios de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Veracruz y el jefe del

Gobierno del Distrito Federal, en el cual los gobernadores coincidieron en que:

[...] la transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos (Iniciativa Chihuahua, 2006: 8).

Uno de los aportes más significativos, hechos a partir de esta iniciativa es lo relacionado a tener la visión de que la transparencia es un paso hacia adelante que da el Estado Mexicano; un punto a favor de los ciudadanos, ya que se les hace partícipes de las actividades que tienen que ver con la política y con el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, teniendo en cuenta que dichas funciones son y existen para los ciudadanos, lo que obliga tanto a las instituciones como a los servidores públicos a mantener informados de manera transparente a la sociedad de lo que hacen con la función que les fue encomendada.

Como resultado de la Iniciativa Chihuahua se propusieron varios principios enfocados al tema de la transparencia, los cuales se describen a continuación:

Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público, acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, un procedimiento expedito para el acceso a la información, un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales, un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión, prueba de daño y de interés público, sanciones administrativas para los servidores públicos, obligación de proporcionar información, la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables y la protección de la vida privada (Iniciativa Chihuahua, 2006: 10).

Sin duda, algunos de estos principios sentaron la base de muchos de los lineamientos que en la actualidad existen y están plasmados en

la normativa, tanto a nivel federal como en las estatales, representan el antecedente de los elementos de la transparencia en nuestro país; por ello la importancia de que sean considerados en la presente revisión a manera del contexto que engloba la transparencia en México.

Otro aspecto vigente relacionado con las políticas de información en México es lo que concierne a la reciente aprobación por parte del Senado de la República del proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, la cual, según el mismo decreto que la genera, tiene como objeto:

Establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal (dictamen del Senado, 2011).

En otro sentido y de acuerdo con lo que el mismo decreto señala:

La Ley Federal de Archivos garantiza un pleno ejercicio del derecho a la información al prever la organización, clasificación y organización de documentos de forma uniforme. De esta manera se logrará que su disposición y localización sea expedita, que se facilite su uso y se asegure su integridad (dictamen del Senado, 2011: 5).

Lo anterior se plantea lograrlo a través de cuatro ejes que fundamentan la Ley Federal de Archivos (dictamen del Senado, 2011: 5):

1. Ámbito de aplicación
2. Diseño institucional
3. Instrumentos de control y consulta archivísticos
4. Infracciones y sanciones

Uno de los avances más significativos que en México se ha tenido en esta temática sin duda ha sido la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creada en 2002 y la reciente Ley Federal de Archivos; además de que México se mantiene entre los países que a nivel internacional van a la

vanguardia, lo que le permite innovar en cuanto al manejo de la información pública a través del uso y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación, las cuales —desde la creación de la LFTAI-PG— contemplan que los ciudadanos puedan ejercer su derecho, tanto de manera personal como de forma automatizada, a través del uso de las redes y del llamado Sistema Electrónico de Solicitudes de Información (Infomex). A manera de complemento recordaremos la declaración hecha en el Informe para la Fundación William y Flora Hewlett: “Ninguna otra experiencia en el mundo ha vinculado tan estrechamente el derecho de acceso a la información con la tecnología de Internet” (México, 2006).

Parte del éxito que ha tenido el tema de las políticas de información en México y específicamente el de transparencia y acceso a la información pública ha sido el correcto ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos y la acertada aplicación de esta normativa, a cargo de las autoridades competentes. Como prueba de ello se pueden mencionar algunas de las cifras alcanzadas en el tema de las solicitudes de información, las cuales, de acuerdo con un estudio publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos indica que:

el número de consultas acumuladas en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal (POT) alcanzó un nivel histórico superior a los 50 millones, de acuerdo con registros del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, 2012a: 1).

El periodo comprendido que aporta tal cifra es del 15 de febrero de 2007 al 5 de enero de 2012. Del total de consultas realizadas en este periodo es necesario mencionar el listado de las dependencias que son más consultadas por los ciudadanos, entre las cuales se encuentran:

... el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Economía, Petróleos Mexicanos, el Instituto Federal de Acceso a la

Información y Protección de Datos y la Secretaría de la Defensa Nacional (IFAI, 2012b, 2).

Los temas consultados en las anteriores dependencias son: contratos, la estructura orgánica de las instituciones, el directorio de los servidores públicos y la remuneración mensual por puesto.

Sin lugar a dudas, los avances que México ha logrado en materia de políticas de información, transparencia y acceso a la información pública han sido muy representativos; prueba de ello es la declaración hecha por Alasdair Roberts, profesor de Leyes y Políticas Públicas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Boston, al decir que:

México es un líder en el movimiento global para la transparencia [...] Es uno de esos países a quien voltean a ver los otros como modelo para sus reformas [...] Los mexicanos fueron los primeros en convertir el acceso a la información en un proceso eficiente.

El trabajo que se ha venido realizando a partir de 1977, cuando se dio la primera reforma a la Constitución, pasando por la de 2002 con la creación de la Ley Federal de Transparencia; hasta 2011, con la creación de la Ley Federal de Archivos que ha contribuido a que México vaya un paso adelante en materia de acceso a la información; no obstante, esto es apenas el inicio de todo lo que se tiene que hacer: darle seguimiento y continuidad, y tratar de mejorar. Lo hecho hasta ahora nos permitirá seguir siendo punta de lanza en materia de políticas de información, no sólo a nivel Latinoamérica, sino mundialmente, pero el trabajo apenas comienza. Sigamos avanzando por el bien de los ciudadanos y, en general, por el bien de nuestro país.

Conclusiones

1. Mediante el estudio del desarrollo histórico de las políticas de información se puede advertir la existencia de un proceso gradual del cuerpo de disposiciones que soportan una política nacional de acceso a la información pública; se debe interpre-

tar como un proceso natural que lleva décadas en alcanzar su madurez. El punto es determinar si se trata de un proceso esquemático o si algunas etapas pueden obviarse o modificarse y, por tanto, acelerar el tránsito hacia la conformación de políticas de información sólidas.

2. Identificamos tres ámbitos internacionales del desarrollo de políticas de información entre las que se encuentran las dedicadas a la información pública y a la transparencia:
 - i) Países que tienen plenamente desarrolladas sus políticas de información, como Canadá, Inglaterra y otros países desarrollados, o como el caso de Estados Unidos que cuenta con un sistema democrático que le obliga a transparentar la información pública; sin embargo, enfrenta una problemática de ataques que afectan su seguridad nacional, lo cual obliga a restringir en cierta medida el acceso a la información.
 - ii) En el que existen países que están enfrentando un proceso de desarrollo de la infraestructura y de los cuerpos legales que permitan o faciliten el acceso a la información pública, lo cual hasta el momento no está del todo desarrollado; específicamente es el caso de los países latinoamericanos. En este rubro se ubican también aquellos que están en una fase inicial como muchos países del continente asiático y africano.
 - iii) Lo representan países que están llevando a otra etapa de desarrollo sus esquemas y sistemas legales de acceso a la información pública, creando estructuras con un alto enfoque proactivo; tal es el caso de Australia y Suecia.
3. El conjunto de leyes clave para el desarrollo de la democracia en México está ya prefigurado en el grupo de disposiciones legales que fomentan la transparencia. Lo que aquí mostramos es, en parte, producto del cambio institucional que ha sufrido México en los siglos XIX, XX e inicios del XXI. México se encuentra en un proceso de desarrollo del esquema que permite garantizar en su totalidad el acceso a la información pública.
4. El tipo mexicano de sistema de acceso a la información es pasivo; está en espera de la actitud activa de los ciudadanos. Eso

causa un problema, pues si existen funcionarios inactivos, el sistema, por perfecto que sea, estará a la espera de otorgar la información que se solicite. El sistema debe ser proactivo como está ocurriendo ya en otros países.

5. Destacar de México el nivel de desarrollo logrado en el contexto latinoamericano ya que ha sabido incorporar las herramientas tecnológicas con el ejercicio del derecho a la información, integrando los procesos tecnológicos a la transparencia y a las obligaciones legales.
6. Por último, debemos cuestionar y fijar los rumbos de la investigación actual en materia de políticas de información preguntando: ¿hacia adónde se deben dirigir las políticas de información en América Latina?, y específicamente, ¿hacia qué puntos debe enfocarse en México? O responder: ¿cuál es —o será— el papel primordial de los archivos en los procesos de transparencia y de acceso a la información pública?

Bibliografía

- Barrantes S., Jurinette (2011), “América Latina: formulando políticas públicas para el acceso a Internet y la información. El caso de las poblaciones indígenas”, en *e-Ciencias de la Información*, vol. 1, núm. 2, ensayo 1, julio-diciembre.
- Banisar, David (2006), *Freedom of Information around the World. A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International* [http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf], consultado el 14 de diciembre de 2011.
- Cid Botteselle, Verónica, Genaro Marileo Millán y Emilio Moya Díaz (coords.) (2012), *Calidad del acceso a la información pública en Chile*, Chile, Department for International Development, Transparencia Internacional.
- CEPAL (2010), *Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015)*, Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, “Construyendo sociedades digitales inclusivas

- e innovadoras en América Latina y el Caribe”, Lima, (21-23 de noviembre de 2010), Naciones Unidas.
- (2000-2012), “Construyendo sociedades digitales inclusivas e innovadoras en América Latina y el Caribe” [<http://www.cepal.org/elac/>], consultado el 3 enero de 2012.
- CPEUM (2011), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Corbin, Kenneth, “India, Brazil Could Decide Future of Free Internet” [<http://www.i-policy.org/2012/02/india-brazil-could-decide-future-of-free-internet.html>] consultado en junio de 2012.
- Hilbert, Martin, Sebastián Bustos y João Carlos Ferraz (coords.) (2005), *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- IFAI (2012a), Comunicado IFAI 005/12: “Rebasa el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) nivel histórico de 50 millones de consultas”, México.
- (2012b), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, [<http://www.ifai.gob.mx>] consultado el 10 de enero de 2012.
- Katz, Jorge M. (2003), *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina*, Chile.
- LFA (2011), proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- LFTAPG (2002), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política (2008), Boletín núm.113, “Derecho a la información”, contexto.
- Overman, E. Sam y Anthony G. Cahill, “Information Policy: A study of values in the policy process”, en *Policy Studies Review*, Verano de 1990, vol. 9, núm. 4, pp. 803-818.
- Perfiles estadísticos de la sociedad de la información* (2009), “Región de América”, Suiza, Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Sánchez Díaz, Marlery y Juan Carlos Vega Valdés (2003), “Consideraciones teóricas y estado actual de la implementación de las políticas de información en América Latina”, *Acimed*, vol. 11, núm. 3, pp. 61-75.

- Sánchez González, José Juan (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre, pp. 67-105.
- Sánchez Vanderkast, Egbert (2006), “Panorama de la investigación sobre políticas de información en América Latina”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 29, núm. 1, enero-junio, Medellín.
- (2007), “Servicio de información: políticas de información en un entorno de cambios”, en *Información, Cultura y Sociedad*, núm. 17, pp. 97-119.
- Takahashi, Tadao (coord.) (2001), *Sociedad de la información en Brasil. Libro verde*, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Torrejón, Ana (2007), *Iberoamérica ante la sociedad de la información*, España, Fundación France Telecom España [http://fundacionorange.es/areas/28_observatorio/pdfs/EIBEROAMERICA_07.pdf].
- Villanueva, Ernesto (2009), “Derecho a la Información”, en *Diccionario de derecho de la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Fecha de recepción: 12 de abril de 2012

Fecha de aceptación: 14 de mayo de 2012

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

Crisis de representación y nuevos actores de la violencia actual. Una aproximación a la presunción de muerte en el caso de los desaparecidos de Tijuana

Carolina Robledo Silvestre¹

Se propone una discusión sociológica alrededor del tema de los desaparecidos como actores que configuran crisis en términos de las categorías legislativas y promueven —a partir de su ausencia— la disputa por su representación en el ámbito de la legalidad. Con un ejemplo situado en Tijuana, en los últimos años de violencia, vemos cómo los familiares de desaparecidos interpelan a las instituciones para reformar los artículos sobre *presunción de ausencia y de muerte* a nivel estatal, identificándose como víctimas de la violencia. Estas experiencias indican la necesidad de que se reconozca a las víctimas para la reparación de los actos violentos, en el ámbito legislativo; y la resolución del duelo en las esferas individual y colectiva.

Palabras clave: desaparecidos, presunción de ausencia, presunción de muerte, víctimas, violencia, reparación, duelo.

Representation Crisis and New Actors from Current Violence. An Approach to Death Presumption in the Case of Missing Persons from Tijuana

This article proposes a sociological discussion around the issue of missing persons as actors that set a crisis in terms of legislative categories and that promote —from its absence— a dispute on representation in the field of law. With an example located in Tijuana during recent years of violence, it is possible to see how the relatives of mis-

¹ Periodista colombiana. Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte. Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Ha desarrollado investigaciones en el campo de la sociología cultural y las identidades sociales. En su investigación de tesis doctoral presenta un estudio socio-antropológico del duelo de los familiares de desaparecidos en Tijuana en el marco de la guerra contra el narcotráfico. Ha presentado ponencias nacionales e internacionales y colabora en medios de comunicación de su país natal.

sing persons interpellate institutions to reform the articles about Presumption of Death statewide, while identifying themselves as victims of violence. These experiences indicate the need to recognize the victims for the repair of violence legally and the resolution of grief at the individual and collective scopes.

Keywords: missing persons, presumption of absence, presumption of death, victims, violence, repair, mourning.

Introducción

La reflexión en torno a la violencia actual de México desde un debate académico y político se ha enfocado con especial interés en las cifras sobre muertes, sus cambios y tendencias (Guerrero, 2010, 2011, 2012; Escalante, 2011; Villalobos, 2012). Las ejecuciones contadas por miles en los medios de comunicación y en las páginas oficiales nos otorgan un panorama cercano a la experiencia de un país seriamente afectado por la violencia y ofrecen la base necesaria para iniciar análisis críticos en torno al tema. Sin embargo, otros efectos de la actual “guerra contra el narcotráfico”² que también requieren atención urgente no son expresados en números por la complejidad misma de su naturaleza y la incapacidad de las instituciones para conceder información confiable y clara al respecto.³

² El término “guerra contra el narcotráfico” encierra una posición política e ideológica que ha sido debatida por académicos (Villalobos, 2012) y personajes de la vida pública. Podría entenderse como una acción directa del gobierno sobre los grupos armados y, por tanto, una responsabilidad inequívoca sobre las muertes desatadas bajo el marco de esta política. En este artículo hago uso genérico del término para hacer referencia a un contexto sociohistórico específico que se ubica en el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y su política de seguridad, así como las propias dinámicas de las redes del narcotráfico y la creciente violencia de sus formas de acción en los últimos años.

³ Para el desarrollo de mi trabajo de investigación he solicitado vía Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) información específica sobre las desapariciones a niveles estatal (Baja California) y federal, y la respuesta ha sido la misma: las instituciones no cuentan con esta información en sus bases de datos. A esto se suma la incapacidad de los estados para clasificar a las víctimas de la desaparición entre secuestrados, privaciones ilegales de la libertad o desapariciones. En general, se trata de un fenómeno que reta a las estadísticas en México y del cual no podemos sino tener aproximaciones gracias al aporte de familiares y defensores de derechos humanos. A esta situación hay

En el presente artículo propongo una aproximación a las desapariciones desde una perspectiva sociológica, situando la atención en el caso específico de los familiares de desaparecidos en Tijuana, Baja California, quienes actúan como sujetos activos en el marco del reconocimiento de las víctimas y promueven una crisis de representación y acción de las instituciones locales para legislar en torno a sus necesidades.

Para ofrecer un aporte a los estudios sociales legislativos propongo revisar la demanda específica que la Asociación Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos, de Baja California, viene empujando en el estado para lograr cambios en el Código Civil en torno a la *presunción de muerte y de ausencia* en el caso de sus seres queridos desaparecidos.

El artículo presenta, en su primera parte, una aproximación al contexto de las desapariciones en Tijuana y en México, sus dimensiones sociales y legales. Después, se propone un análisis crítico de las formas de representación de los desaparecidos en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”, asumiendo que las desapariciones son un hecho sociohistórico que merece ser revisado para actualizar su entendimiento y atención. En el siguiente apartado presento las demandas de los familiares de los desaparecidos en Tijuana frente a la *presunción de ausencia y de muerte*, enmarcado en una discusión sociológica sobre el duelo y las formas de reconocimiento de las víctimas en un contexto de violencia. Finalmente, ofrezco algunas reflexiones críticas sobre el tema, proponiendo ejemplos de países como Colombia que pueden servirnos para reconocer nuevas formas de actuar en un contexto como el de violencia actual.

Las desapariciones en Tijuana

Los relatos de los familiares de desaparecidos por la violencia actual nos remiten a escenarios en donde el ausente es como un rastro que se persigue, es una presencia suspendida. Sin embargo, y aunque el

que sumar el efecto de la cifra negra, pues se trata de un acontecimiento que en muchas ocasiones, por amenazas o por desconfianza en las instituciones no es denunciado por los familiares de las víctimas.

fenómeno parezca extenderse, no es fácil construir una imagen definitiva del mismo. Las causas de las desapariciones no son conocidas; podríamos intuir las a partir de los relatos de quienes nos las cuentan: estar en el lugar equivocado, una amistad sospechosa, un asalto violento, una conspiración. Los desaparecidos “aparecen” cada vez con mayor frecuencia en mantas, vallas y recortes de prensa que intentan llamar la atención de los transeúntes y lectores. A pesar de esto, nadie puede determinar la dimensión del problema. En cuestión de cifras la disputa es permanente, por eso, para la pregunta: ¿cuántos desaparecidos hay en Tijuana o en México?, no hay una respuesta única.⁴

Las fuentes posibles para acceder al número de desapariciones son de los órdenes estatal y federal, o periodístico. Para comienzos de 2011 era imposible atreverse a dar una cifra sobre el número total de desaparecidos, porque no eran un problema visible,⁵ mucho menos cuantificable. En marzo de 2011, el informe del Grupo de Expertos sobre Desapariciones Forzadas de la ONU (2011) hablaba modestamente de unas 3 mil desapariciones forzadas en todo el territorio nacional desde 2006 hasta abril de 2011,⁶ y al mismo tiempo señalaba que éste es un problema hasta el momento poco atendido. Sin embargo, su estudio se limitaba al conteo de “desapariciones forzadas”,⁷ uno de los principales problemas de las estadísticas con las que contamos hoy día en México sobre los desaparecidos: todos aquellos casos que no

⁴ Desde un punto de vista sociológico, la falta de cifras no es sólo un dato. Atendemos, a través de esta ausencia, a una disputa simbólica atravesada por el lenguaje de las estadísticas para dar o quitar importancia a un tema público.

⁵ En un seguimiento de prensa que he hecho con motivo de mi investigación sobre el tema de los desaparecidos en Tijuana, he podido observar que el discurso del presidente Felipe Calderón Hinojosa ha integrado el tema de los desaparecidos al tema de la violencia. El proceso de incursión de los desaparecidos en el terreno discursivo puede verse más claramente a partir del hallazgo de fosas comunes en diferentes regiones del país, en los primeros meses de 2011. Al mismo tiempo, el llamado del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por Javier Sicilia, coloca a los desaparecidos en el centro del debate político, al lado de los homicidios y los secuestros (los delitos más frecuentemente condenados públicamente, asociados al crimen organizado).

⁶ Estas cifras no fueron construidas por la misma comisión, sino que fueron extraídas de otras fuentes: “Mientras que las organizaciones civiles de derechos humanos reportaron que —de acuerdo con sus estimaciones— más de 3 mil personas habrían sido desaparecidas en el país desde 2006” (ONU, 2011).

⁷ Según el informe de la ONU, la CNDH registró un aumento sostenido en el número de quejas sobre desapariciones forzadas, pasando de 4 quejas en 2006 a 77 en 2010.

coinciden con las características de la desaparición forzada quedan fuera del conteo.

Meses después, otro tipo de desapariciones empezaban a asomar en el debate público, esta vez invocados por la voz de los familiares de las víctimas. En la marcha realizada por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el 14 de agosto de 2011 en la ciudad de México, se hablaba ya de 10 mil desaparecidos.⁸

A falta de cifras gubernamentales sobre personas desaparecidas en México, lo que hay es un recuento de personas ausentes o extraviadas que asciende a 5,397, y otro de personas fallecidas sin identificar, que es de 8,988, en los últimos cinco años.⁹ Según las estadísticas de las procuradurías estatales, los estados donde más desapariciones de personas ocurren son: Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León y Baja California. En Tijuana ha sido emblemático el caso de Santiago Meza López, *El Pozolero*, quien en enero de 2009, tras ser detenido en Tijuana, confesó haber disuelto 300 cadáveres en sosa cáustica, a lo largo de ocho años, por órdenes del cártel dirigido por *El Teo*, Teodoro García Simental. A la fecha, después de dos años consecutivos de búsquedas de restos humanos, impulsados por los familiares de las víctimas en Tijuana, no se ha podido identificar ningún perfil humano entre los pequeños restos de huesos, dientes y materia orgánica hallada en los territorios de *El Pozolero*.

Las organizaciones de familiares en esta ciudad manejan un número de desapariciones que depende de información de primera mano otorgada por quienes se acercan a los grupos buscando ayuda. Según Fernando Ocegueda, Director de la Asociación Fuerzas Unidas por los Desaparecidos de Baja California (FUDBC), hay un registro de 250 personas desaparecidas en Tijuana. Sin embargo, podrían ser muchos más según indica el líder del movimiento: “Es el número que tenemos registrado, amén de mucha gente a la que le secuestran a su hijo y reciben llamadas por parte del crimen organizado diciéndoles que no

⁸ En enero de 2012 el Movimiento Nacional por la Paz documentó 800 como resultado de su trabajo de recepción de quejas de víctimas durante las caravanas por la paz hacia el norte y hacia el sur del país. (Ver nota completa en *Milenio*, “Documenta movimiento de Sicilia 800 desapariciones”, 4 de enero de 2012).

⁹ *Excélsior*, “Existen personas desaparecidas hasta de las estadísticas”, México, 24 de abril de 2011.

le muevan porque si no ellos van a ser los siguientes en secuestrar”.¹⁰ El testimonio deja claro que, además de las dificultades para contabilizar a los desaparecidos, existe una considerable cifra negra debido a la falta de denuncia.

Asistimos a través de las cifras a una doble desaparición de los desaparecidos: “¿Cuántos desaparecidos hay? La pregunta intentó responderla el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia, que solicitó la información a la Secretaría de la Defensa Nacional y recibió por respuesta que ningún archivo tenía esa información” (Turati, 2011).

Aunque los números como tales no puedan actuar como fuentes de información fidedignos de la realidad de las desapariciones en Tijuana, sí nos ofrecen un campo de análisis fértil para entrar en discusiones que plantearé más adelante y que tienen que ver con la construcción de una demanda social y del sentido mismo de la desaparición. Sobre todo, si tenemos en cuenta que actualmente existe una tendencia generalizada a contabilizar los efectos de la violencia: muertos, ejecutados, cadáveres hallados en fosas comunes, etcétera.

Al revisar los expedientes de la Asociación Ciudadana contra la Impunidad en Tijuana (ACCI),¹¹ en 2010, pude constatar que incluso allí hacen falta datos y detalles de los casos.¹² Sin embargo, recabé información a partir de 66 formularios diligenciados por los familiares de los desaparecidos.¹³ De los 66 registrados, 8 son mujeres y 58 hombres. La edad promedio de los desaparecidos es de 32 años (Tabla 1).

Los casos de desapariciones que pude conocer en la ACCI no tenían en común algún rasgo característico en términos de pertenencia

¹⁰ Entrevista realizada a Fernando Ocegueda, en abril de 2011. Diario de campo.

¹¹ Hasta agosto de 2011 sólo existía la Asociación Ciudadana contra la Impunidad. Mi primera parte de trabajo de campo consistió en acompañar la lucha de este grupo. A partir de la fecha mencionada, Fernando Ocegueda Flores —quien fungía como Secretario General de dicho grupo— decidió formar una asociación aparte, con la compañía de otros familiares de desaparecidos, bajo el nombre Fuerzas Unidas por los Desaparecidos de Baja California. Este tema forma parte del análisis sociológico que desarrollo en mi tesis doctoral. Por razones de espacio no será tocado en este artículo.

¹² Algunos familiares se acercan a la asociación en una sola ocasión; dejan la foto de su ser ausente y un par de datos, como su nombre y la fecha de desaparición, pero no regresan a llenar los registros para la base de datos de la organización.

¹³ Los expedientes que revisé contienen casos desde 1993 hasta diciembre de 2010.

Tabla 1. Edad de los desaparecidos por grupos

<i>Edad</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
10-19	7	10.66
20-29	21	31.81
30-39	13	19.69
40-49	7	10.66
50-59	5	7.57
60-69	2	3.03
No se especifica	11	16.41%
Total	66	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de la ACCI, enero 2011.

socioeconómica. Conocí personas de todos los estratos sociales que habían vivido el mismo problema. Sin embargo, sí pude reconocer que en la gran mayoría de los casos se trataba de personas trabajadoras, adscritas especialmente al sector servicios o trabajadores por cuenta propia, tal y como se muestra en la Tabla 2.

Aunque la asociación consigna casos de desapariciones desde la década de los noventa es evidente un pico en el aumento de las desapariciones para los años 2007-2008 (66.66%), esto, a su vez, coincide con el aumento de los homicidios en la ciudad. Fernando Escalante (2011) en su estudio sobre el tema, demuestra que en Baja California la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 13.85, para el periodo 2006-2007, a 40.02% para 2008-2009. Con una variación de 189.03%, el estado alcanzó cifras por encima del promedio nacional, que para el último periodo se ubicaba en 75.43%. Estos homicidios además se concentran en la ciudad de Tijuana según explica el investigador: “Tijuana casi siempre ha sido relativamente más violenta que el resto de Baja California, pero sólo en los últimos años ha llegado a concentrar más de 70% de los homicidios del estado” (Escalante, 2011: 38). Hasta este momento la intervención del gobierno federal se justificaba en términos de disminuir la violencia que hacía de la zona fronteriza un problema nacional (Tabla 3).¹⁴

¹⁴ Depurar las instituciones locales ha sido una prioridad de la política federal de seguridad en su arribo a Tijuana, ya que si hay algo particular de las ciudades inter-

Tabla 2. Ocupación de los desaparecidos

<i>Ocupación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Comercio y negocios	12	18.18
Estudiante	9	13.63
Empleado **	9	13.63
Construcción y similares*	5	7.57
Profesional ejerciendo	5	7.57
Empresario o dueño de negocio	4	6.06
Transporte (público y de carga)	2	3.03
Jubilado	2	3.03
Fuerzas armadas****	2	3.03
Ama de casa	1	1.5
Edecán ***	1	1.5
Sin información	14	21.21
Total	66	100

*Esta actividad en la mayoría de los casos se lleva a cabo en Estados Unidos a pesar de que los sujetos residen en Tijuana.

**No hay ninguna especificación del trabajo al que se dedica el desaparecido.

***Esta categoría corresponde a una mujer, al igual que ama de casa.

****En ejercicio o retirado.

Tabla 3. Periodos de desaparición, Tijuana

<i>Año</i>	<i>Número de desaparecidos</i>	<i>Porcentaje</i>
1990-2000	2	3.03
2004	2	3.03
2005	4	6.06
2006	5	7.57
2007	33	50
2008	11	16.66
2009	3	4.54
2010	2	3.03
Sin información	4	7.57
Total	66	100

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de la acci.

Sin embargo, lo sucedido a partir de 2008 llamó la atención del investigador: “Tijuana y Juárez son acaso las ciudades más violentas de los últimos 10 años, pero nunca habían tenido ni remotamente las tasas de homicidios de 2008 y 2009” (*op. cit.*, 2011: 39). Mientras que en el periodo 2006-2007, Baja California presentaba una tasa de 13.85% homicidios por cada 100 mil habitantes, para los años 2008-2009 la tasa había ascendido a 40.02%, con una variación total del 189%:¹⁵

En los estados del noroeste donde ha habido operativos conjuntos de ‘alto impacto’ —es decir, Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa—, la tasa de homicidios se dispara, en línea prácticamente vertical, a partir del segundo año de los operativos (Escalante, 2011: 46).

Lo que sucedió a partir de 2010 empezó a cambiar el panorama general de la violencia en México. Los cárteles de la droga —según Eduardo Guerrero (2011)— empezaron a dispersarse geográficamente en el territorio nacional a partir de la puesta en marcha de la estrategia contra el narcotráfico emprendida por el gobierno nacional. Según el investigador, mientras en 2006 se podían contar en México seis cárteles, para el 2010 la cuenta ascendía a doce:¹⁶

venidas por el Estado es “la presencia endémica de organizaciones dedicadas al ilícito, asociadas con agentes gubernamentales de los tres niveles de gobierno, en una relación de complicidad y protección” (Sánchez, 2011: 101).

¹⁵ Hasta agosto de 2009, José Merino (2011) mostraba una tendencia ascendente de la tasa de homicidios en Baja California, correspondiente a la puesta en marcha de operativos conjuntos: “los operativos conjuntos no ocurrieron aleatoriamente o por azar, sino que tuvieron lugar justamente en estados donde había más violencia o el crimen organizado era más visible” (Merino, 2011: 49). En Baja California los operativos conjuntos iniciaron en 2007. Es 2009 —según Fernando Escalante (2011)— el año con mayor número de homicidios en la historia reciente de México. La correlación entre operativos y aumento de violencia ha sido defendida recientemente por estos investigadores abocados a encontrar explicaciones a la violencia en la frontera, en el marco de la interpretación de la lucha contra las drogas.

¹⁶ En el aumento de la violencia es muy importante la escisión del cártel del Golfo con su brazo armado, los Zetas, quienes empezaron a esparcirse por grandes territorios del mapa nacional. En Baja California el cambio fue importante. Mientras que hasta 2009 la plaza le pertenecía al cártel de Tijuana, para el 2010 ya se escuchaba de la fracción de *El Teo*; una organización local que representa al cártel de Sinaloa.

[...] esta fragmentación de las organizaciones mayores expande la violencia a nuevos municipios [...] La violencia registra sus más altas tasas de crecimiento reciente en municipios donde era baja o inexistente en 2009 [...] mientras que la violencia endémica en las ciudades de Juárez, Chihuahua, Culiacán y Tijuana creció en conjunto a una tasa de 27%, entre 2009 y 2010. La tasa de crecimiento de la violencia en los 16 municipios restantes fue de 170% de 2009 a 2010 (Guerrero, 2011: 30-36).

Las desapariciones también empezaron a disminuir, según el testimonio de los líderes de las asociaciones presentes en la ciudad. Sin embargo, el problema continúa vigente: los desaparecidos empiezan a contar ya cuatro o cinco años de ausencia y los procesos de procuración de justicia están congelados.

Marco legal actual: ausencias y retos

La consideración de los desaparecidos en México se complejiza al ser un Estado federal con competencias divididas entre la federación y las 32 entidades territoriales. Esta definición política genera retos importantes en la manera de diseñar instrumentos para abordar las desapariciones así como para desarrollar diferentes niveles de protección para las víctimas. En el informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU (2011), los expertos expresaron su “preocupación por los desafíos que la estructura federal puede significar en la implementación efectiva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 1992” (la Declaración).

La *desaparición forzada*¹⁷ es un delito autónomo en el Código Penal Federal, así como en la legislación penal de siete estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca), mientras que en los 25 restantes no se encuentra tipificada. Pero la desaparición por sí misma, sin que se estipule como resultado de la acción

¹⁷ La *desaparición forzada* es un concepto que se refiere específicamente al tipo de desaparición en el que participa alguna autoridad del gobierno, sea por acción directa o por complicidad con el acto que se comete, contra la voluntad de la víctima.

deliberada de una autoridad (“no forzada”) es aún más confusa. En la Procuraduría de Justicia del Estado de Baja California, por ejemplo, si quisiéramos acceder a la población actual de desaparecidos tendríamos que considerar no sólo aquellos casos que tienen una averiguación previa en el Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), sino que también deberíamos mirar esos casos (igualmente congelados en los archivos) de los secuestrados por los cuales se pidió rescate —y que en ocasiones se pagó— y sobre los que no se sabe nada desde hace años.

Este problema de las categorías es también un obstáculo para proveer leyes más eficientes a los afectados. Como indica el informe del Grupo de Trabajo de la ONU, en las pocas entidades en donde está tipificado el delito de la desaparición forzada

... la mayoría no incluye la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia (ONU, 2011).

Tener en cuenta estas situaciones dentro de la categoría de *desapariciones forzadas* podría ser una salida legal para el aprieto conceptual. La idea es evitar las inconsistencias en la definición de los delitos, a fin de evitar la impunidad.

En respuesta a esta situación, los expertos del organismo internacional proponen que es urgente

... garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias [...] Dicha ley general debería permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Finalmente, la ley general debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral (ONU, 2011).

Hoy día la mayoría de los casos consignados en averiguaciones previas en Tijuana están congelados por falta de avance en la investi-

gación. Después de tres años de lucha constante sólo tres casos han sido absorbidos por la Procuraduría General de la República por considerarse casos en los que está involucrado algún elemento de crimen organizado. Estas familias tienen la esperanza de que el gobierno federal avance en la investigación que durante años estuvo abandonada por el estado. Pero el tiempo perdido en un caso de desaparición implica un gran retroceso en la posibilidad de resolverlo.

Es urgente entonces tipificar el delito de la desaparición forzada en todos los estados para avanzar en la procuración de justicia de cientos de casos atascados actualmente en las oficinas estatales, pero también estructurar una nueva figura de desaparición relacionada con la violencia actual.

El desaparecido: cambios sociohistóricos en su representación social

La desaparición —como he intentado argumentar hasta ahora— es un proceso que implica una ruptura de la identidad del sujeto, del desaparecido, pues conlleva una necesaria búsqueda de reconocimiento en un marco de disputas políticas y simbólicas en la violencia actual. Esta disputa sucede en gran parte en el terreno del discurso, tal y como lo sustentó Escudero en su estudio sobre los desaparecidos de la dictadura argentina (Escudero, 2001). Pero también en el terreno de la acción, la desaparición irrumpe produciendo rupturas conceptuales, categóricas y prácticas. Crisis, que puede leerse como traumas sociales —según De Alencar (2009)—, y que implican la creación necesaria de símbolos y narrativas que den sentido a un tiempo marcado por la indeterminación, la inestabilidad y la falta de certezas. Las desapariciones, entonces, aunque no sean un problema cuantificable hoy día, producen una ruptura en las formas de entender la violencia y en las dinámicas sociales del duelo público; de allí la importancia de empezar a proponer este debate desde la academia, pero también desde las leyes y las políticas públicas.

Las formas de enunciar a los desaparecidos se presentan históricamente, es decir, acotadas a un tiempo y un espacio preciso. Podría-

mos decir que hasta este momento ha existido un discurso público de consenso alrededor de las desapariciones en el contexto latinoamericano: la mayoría de ellas tienen que ver con acciones de persecución, por parte de autoridades, a diferentes formas de oposición. La *guerra sucia*¹⁸ en México es el evento histórico que delimita dicho marco discursivo. Si bien este hecho es y sigue siendo una realidad en el tema de las desapariciones en México, hechos de violencia menos clara empiezan a ser frecuentes y a llamar la atención de las autoridades y de la población en general. En Tijuana —tanto como en otras ciudades de la frontera norte de México— empezaron a conformarse, hace por lo menos cinco años, asociaciones de familiares de víctimas de desaparición; aunque, sólo hasta inicios de 2011 las víctimas de la narcoviolencia empiezan a constituirse como un actor central del debate público.

El marco del narcotráfico para dar explicación a las muertes y las desapariciones hoy día no sólo responde a un imaginario construido simbólicamente y políticamente, sino también a la realidad de un espacio social complejo, cuyas redes políticas y sociales se han visto afectadas por el negocio de las drogas durante décadas. A partir de 2007, Tijuana exhibe los primeros síntomas de un “país en guerra”. Sus calles se llenan de soldados y las páginas rojas empiezan a desbordarse. Para dar una interpretación a lo que sucede parece posicionarse una perspectiva sobre las otras: son los narcotraficantes los causantes de las muertes, desapariciones y secuestros: “se están matando entre ellos”.

Esta última declaración, hecha por el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, se constituyó en un inicio en una plataforma para dar sentido a la violencia. En esta situación, los desaparecidos se suman a la lista de los asesinados, los descabezados, los mutilados, los enterrados vivos, los decapitados y los secuestrados, y adquiere una nueva identidad que los aglutina y los enmarca en un proceso

¹⁸ Los crímenes que se enmarcan dentro de la llamada *guerra sucia* fueron cometidos durante las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Durante esos sexenios, cientos de ciudadanos mexicanos —tanto civiles inocentes, como militantes armados— fueron asesinados o desaparecidos por fuerzas militares y de seguridad. Miles más fueron torturados, ilegalmente detenidos, o sujetos a hostigamiento y vigilancia por parte de las autoridades.

social específico: las víctimas de la violencia contra el narcotráfico. Pero esta trama simbólica se encuentra en permanente disputa y la emergencia de las víctimas en el terreno público ha venido a cuestionar las formas de estigmatización y marginalización de los muertos y los desaparecidos en esta guerra, promoviendo nuevas formas de reconocimiento.

De modo que el desaparecido se configura, en sí mismo, en un sujeto que genera crisis discursivas y prácticas. El ausente de hoy ya no es el perseguido del gobierno de hace treinta años, ya no es el enemigo político, el líder social, el estudiante inconforme; es ahora un sujeto sin título, sin nombre, sin identidad.

Como nuestro en el Cuadro 1, el contexto de interpretación actual para entender la desaparición tiene sus propias tramas de significación. La disputa en torno a la narcoviencia no es ideológica porque no está enmarcada en un mundo bipolar de dos opciones enfrentadas que actúan cada una como marco de interpretación para la desaparición, como ocurría en México alrededor de los años setenta.

Este cuadro nos muestra la necesidad de construir nuevos marcos de interpretación para el problema de la desaparición. La realidad exige marcos más complejos. En su informe preliminar sobre las desa-

Cuadro 1. Análisis histórico-comparativo
(contextos de interpretación)

	<i>Guerra sucia</i>	<i>Guerra contra el narcotráfico</i>
Contexto global	Guerra fría	Guerra contra las drogas
Formas de violencia	Política de Estado, eliminación del enemigo	Violencia estructural, crimen organizado
Relación con el gobierno	Oposición-enfrentamiento	Negociación-cooperación
Atributos del desaparecido	Sujeto político-estigma	Sujeto asociado al crimen organizado-estigma

Fuente: elaboración propia.

pariciones en México, el Grupo de Expertos en Desapariciones Forzadas de la ONU (2011) consideró que el aumento de las desapariciones corresponde a una violencia menos clara y que la irrupción del crimen organizado en los diferentes niveles de la política hace más difusa la noción misma de desaparición forzada, pues pone sobre la mesa la imposibilidad de definir las fronteras entre las autoridades y los criminales.¹⁹

Tanto en el ámbito académico como en el del derecho, la noción de *desaparecido* exige transformaciones. Estas transformaciones tienen que ver con cómo damos espacio a estas realidades en los análisis y en las leyes. La violencia que se asocia al narcotráfico es agresiva y escala rápidamente. Sus consecuencias deben verse reflejadas también en cambios precisos que conduzcan a una posible resolución justa de los reclamos.

Vivir el duelo y presumir la muerte: demandas actuales en Tijuana

Uno de esos cambios a los que me refiero ya viene tomando forma en Tijuana con la iniciativa de los familiares de los desaparecidos para cambiar las leyes respecto a la *presunción de ausencia y de muerte*. El proyecto fue presentado por la Asociación Fuerzas Unidas por los Desaparecidos

¹⁹ En mayo de 2011 —cuando ya las historias de los desaparecidos por la violencia empezaban a aparecer en medios de comunicación y conversaciones cotidianas— académicos y líderes sociales se dieron cita en la Jornada Nacional contra la Impunidad y el Olvido “No más desapariciones forzadas”. En una de las conferencias llevadas a cabo en el Auditorio Che Guevara, de la Universidad Nacional Autónoma de México, una pregunta alertó a los panelistas sobre la necesidad de ampliar sus perspectivas en torno al tema. Se encontraban en el pánel hijos de desaparecidos de la *guerra sucia*, abogados y académicos dedicados al tema. Una joven de Sinaloa que estaba entre el público inquirió sobre los casos de desaparición del norte, de aquellos que no tenían nada que ver con grupos de izquierda o liderazgos sociales. Los panelistas, quienes además estaban presentando los avances para una propuesta de ley en torno al problema de la desaparición, tuvieron que admitir que no tenían conocimiento sobre lo que estaba ocurriendo en el norte. Las narrativas de la resistencia también portan formas hegemónicas de asumir los asuntos sociales. El conflicto clásico heredado de los años setenta y los eventos que desde allí se han suscitado en la persecución de la oposición, siguen marcando el centro de la perspectiva de estos académicos y líderes sociales. Y si bien su lucha sigue siendo legítima, en cuanto las desapariciones forzadas no prescriben, su discurso debe ampliarse hacia las nuevas realidades.

de Baja California (FUDBC)²⁰, en enero de 2012, y defendido en el Congreso del Estado por el diputado panista Ricardo Magaña Mosqueda.²¹

De acuerdo con la legislación vigente, el artículo 661 del Código Civil establece que “pasado un año desde el día en que haya sido nombrado el representante, habrá acción para pedir la declaración de ausencia”. Referente al artículo 697, éste señala que “cuando hayan transcurrido seis años desde la declaración de ausencia, el juez, a instancia de parte interesada, declarará la presunción de muerte”.²²

Con el cambio en la ley se espera que los plazos se reduzcan a uno y dos años respectivamente.

Se trata de un tema de fundamental importancia para las familias de los desaparecidos, en cuanto proceso práctico que permite resolver cuestiones asociadas al duelo, pero también en cuanto proceso político que implica el reconocimiento de los actores como víctimas de la violencia e individuos de derecho, con una identidad legítima. Su proceso de duelo se extiende de lo privado a lo público en la disputa por la justicia y la identidad,²³ y las leyes resultan ser en este camino un obstáculo o un apoyo, según sea el caso.

Múltiples estudios en las ciencias sociales han demostrado cómo el duelo afecta el flujo de la vida cotidiana y es irreversible en sus consecuencias sociales y emocionales. El duelo actúa como ruptura,

²⁰ Ver la nota completa en [<http://www.tijuanahoy.com.mx/2012/01/12/familiares-de-desaparecidos-promueven-reformas-al-codigo-civil/>].

²¹ Este proyecto de ley busca reformar los artículos 661 y 697 del Código Civil del Estado de Baja California, en los cuales se reglamenta la *presunción de ausencia* y la *presunción de muerte*. Al momento de entregar este artículo el proyecto de ley había sido aprobado por la mayoría de los diputados de Baja California en sesión llevada a cabo el 31 de enero de 2012.

²² Código Civil de Baja California (1974), en [http://www.bajacalifornia.gob.mx/rppc/leyes/codigo_civil_bc.pdf].

²³ El enfoque sociológico con el que trataré el tema parte de la premisa de que la sociedad no es una estructura fija sino una red de relaciones en continuo movimiento y que, por tanto, se renueva constantemente por la acción de los actores sociales (Touraine, 2000). Si reconocemos esta perspectiva, es necesario reconocer también el tipo de actores que generan esos cambios y las disputas simbólicas alrededor de dichos procesos. Al mismo tiempo, nos indica que las identidades no son fijas e inmutables, sino que, por el contrario, se definen por su mutabilidad. La identidad de los desaparecidos en México ha sido también una disputa político-histórica que hoy alcanza otros matices.

pues marca para los afectados “el inicio de un cambio de actitud con relación a sus vidas” (Bussinger *et al.*, 2008: 115). Pero la crisis que produce el duelo también puede leerse desde un enfoque sociológico, en el flujo de la vida social. El duelo no es sólo una situación psíquica individual, sino que responde a dinámicas sociales y culturales, al mismo tiempo que las afecta.

Para el caso de la desaparición uno de los conflictos centrales del duelo consiste en la ausencia del cuerpo. Sin cuerpo no es posible asumir la muerte. De hecho, uno de los propósitos de la ACCI es encontrar a sus seres queridos “estén como estén y donde estén” (ACCI, 2011).

Si bien la narrativa de la muerte —en términos de la crueldad del crimen organizado— satura las expectativas, se mantiene la esperanza de que existan otros destinos para los desaparecidos, tal y como lo explica Cristina Palacios, Presidenta de la ACCI, en una rueda de prensa convocada el 8 de abril de 2011, a propósito del hallazgo de restos humanos en una de las fincas de *El Pozolero*

... tenemos que entender que no todos fueron deshechos por *El Pozolero*, por ejemplo los secuestrados. Las autoridades deben hacer la investigación con la información que los familiares han brindado para saber qué pasó con esas personas (Diario de campo, 2011).

El rumor de la muerte de los desaparecidos ha venido a instalarse como una creencia por la fuerza de las imágenes violentas con que se produce. La existencia de *El Pozolero* y la cotidianidad de cuerpos de jóvenes ejecutados encontrados en las calles, tanto como la creciente acumulación de cadáveres sin identificar en el Servicio Médico Forense, actúan como procesos detonadores de una narrativa común: los desaparecidos están muertos.

Estas imágenes se erigen como retos emocionales y éticos que a diario afectan al familiar de un desaparecido, sobre todo cuando se enfrentan a una realidad que lo desborda, también en términos prácticos. A las contradicciones e incertidumbres propias de un duelo por desaparición que viven las familias en Tijuana se suma la incapacidad de tramitar asuntos prácticos con relación a la ausencia de sus seres queridos. Aunque la muerte del desaparecido no es una

certeza, legalmente se hace necesaria la presunción de que este hecho ocurrió para hacer frente a situaciones específicas que afectan a las familias.

El caso de don Emiliano Navarrete es un ejemplo de ello. Su hijo, Jesús Israel Navarrete, de 21 años de edad, fue secuestrado en la ciudad de Tijuana:

Cuando se lo llevaron nos pidieron 500 mil dólares; ¿de dónde íbamos a sacarlos? Nosotros no tenemos eso. Juntamos todo, vendimos la casa, el negocio, el carro, le metimos los ahorros y alcanzamos a juntar 170 mil. Ellos dijeron que con eso había negocio y que me lo devolvían, pero después de entregar el dinero nunca más supimos nada; de eso hace dos años (Entrevista, Tijuana, 2010).

A la fragilidad de su condición económica y emocional se suma una deuda asumida por su joven hijo y que don Emiliano sigue pagando.

Cuando mi hijo desapareció apenas se había graduado de la universidad como abogado. Había hecho un préstamo para pagar su carrera cuando se graduara. Ya lleva cuatro años desaparecido y nosotros hemos tenido que seguir pagando su universidad. No es posible que no se pueda hacer algo para cancelar esa deuda (Entrevista, Tijuana, 2010).

La única forma legal que tiene este hombre de 61 años para resolver el asunto de la deuda, a su favor, es obtener la declaración de *presunción de muerte* de su hijo. En octubre de 2011, después de la declaración de un testigo relacionado con el crimen organizado, don Emiliano supo que Jesús había sido una de las víctimas de *El Pozole-ro*; su cuerpo había sido disuelto en sosa cáustica.

Hoy, para don Emiliano la certeza de la muerte de su hijo se acerca más a una realidad, a pesar de la ausencia del cuerpo. El duelo, sin embargo, continúa suspendido y los asuntos legales y prácticos congelados.

El caso de Claudia nos muestra otra situación en donde se hace necesaria la presunción de ausencia de su esposo, quien fue secuestrado en Tijuana en 2007:

Meses después de que mi esposo fuera secuestrado, a mis hijos se les vendió el pasaporte para ir al otro lado. Cada vez que vamos a pedir uno nuevo debe ir el permiso de su padre, pero él no está y tampoco está muerto para ir a decir allá eso (Entrevista, Tijuana, 2010).

La no presencia de su pareja representa para Claudia un obstáculo legal, no sólo en la situación que comenta, sino en muchas otras decisiones diarias de la vida práctica a las que debe enfrentarse una mujer que ha quedado sola por consecuencia de la violencia actual.

La *presunción de ausencia y de muerte*, formulada hace más de treinta años en el Código Civil del Estado de Baja California, merece una revisión para hacer frente a estos casos que retan la eficacia del sistema en la procuración de un marco legal más amable para que las familias enfrenten la pérdida de sus seres queridos.

Presumir la muerte del desaparecido no es un proceso simple; implica un salto significativo en términos simbólicos pues apela a un cambio en la identidad del ausente: el desaparecido es ahora un muerto. No se trata únicamente de un cambio de categoría en el orden de lo legal. En sus testimonios las personas enfrentan un conflicto moral frente al tema de la *presunción de muerte* debido a la relación emocional que se mantiene con sus seres queridos y la incapacidad de cerrar el duelo en la ausencia de su cuerpo. Sin embargo, cuando se asume como una necesidad práctica, los familiares de los desaparecidos se encuentran con una ley que los desconoce y los arrincona al devenir de una burocracia lenta.

Según el Código Civil de Baja California, cuando una persona haya desaparecido y se ignore su paradero, un familiar puede presentar ante un juez la petición de presunción de ausencia (Art. 649, Código Civil). El desaparecido será citado por edictos publicados en diarios locales con un plazo de seis meses para que aparezca. Si no sucede, la presunción es posible. Al mismo tiempo, la ley indica que una persona puede declararse ausente “en caso de incendio, terremoto, catástrofe aérea o ferroviaria, si existe fundada presunción de que se encontraba allí” o “en caso de guerra, buque que naufrague o al verificarse una inundación u otro siniestro semejante” (Art. 705, Código Civil).

Por su parte, la *presunción de muerte* se otorga cuando hayan transcurrido seis años desde la declaración de ausencia y para aquellos “individuos que hayan desaparecido al tomar parte en una guerra, o por encontrarse a bordo de un buque que naufrague, o al verificarse una inundación u otro siniestro semejante” bastará que hayan transcurrido dos años desde su desaparición.

Esta distinción nos deja pensar que existe un trato especial para las víctimas. Por ello, la redacción de la ley parece quedar corta frente a la realidad actual. No existe una construcción sociológica y formal de la figura de la víctima. Es en estos asuntos prácticos en los que la ruptura conceptual se hace palpable: los desaparecidos implican una crisis de representación que requiere esfuerzos institucionales para su resolución.

La experiencia colombiana resulta interesante en este aspecto.²⁴ Un conflicto interno complejo de más de sesenta años ha llevado a que Colombia reforme sus leyes, poniendo énfasis especial en la naturaleza de los hechos violentos y sus consecuencias. Si bien sólo hasta el 2007 Colombia promulgó por primera vez en su historia una Ley de Víctimas de la Violencia,²⁵ desde 1991, con la reforma a la Constitución, se venía tejiendo una estructura legislativa capaz de responder al conflicto, al menos en términos formales.

La ley considera como víctimas a las personas que individual o colectivamente, y con anterioridad a la sanción de la presente ley, hayan sufrido menoscabo en sus derechos [...] como consecuencia de acciones realizadas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011: 7).

La nominación de las víctimas abre un campo simbólico para la acción, al mismo tiempo que considera el conflicto como algo real y pro-

²⁴ La comparación México-Colombia se ha convertido en lugar común del análisis sobre la situación actual de la violencia. Sin embargo, se han considerado sobre todo los avances en términos militares en el país sudamericano y poco el desarrollo de este tipo de leyes que pueden servir como un camino para resolver necesidades urgentes de las víctimas, en un país con una problemática de violencia.

²⁵ El proyecto de ley 157/2007, Ley de Víctimas, fue presentado por un grupo de ponentes liderados por el Senador Juan Fernando Cristo, del Partido Liberal, pertenecientes a partidos tanto de la coalición de gobierno, como de la oposición.

mueve procesos de cambio en la identidad y el estatus de los afectados por la violencia. Dentro de las víctimas que el Estado colombiano reconoce se encuentran aquéllas afectadas por el homicidio, la desaparición, la intolerancia social, el secuestro, el desplazamiento, el terrorismo, las masacres, las torturas, las amenazas y las detenciones arbitrarias. Es importante que aparezca el desaparecido como una categoría independiente que atienda la problemática de manera específica.

Así como esta ley tiene en cuenta el problema de la desaparición en un contexto de violencia, otras leyes anteriores, como la de la *presunción de ausencia* han construido un marco legal que protege a las familias de los desaparecidos, promoviendo la reparación de su pérdida en asuntos prácticos, como aquellos que mencionaba en el apartado anterior.

Respecto a este tema, la ley colombiana menciona de manera directa la eventualidad de un acto violento como un agravante de la desaparición y, por tanto, como un motivo para acelerar el proceso de declaración de fallecimiento. La presunción de muerte que, en una primera instancia podría tardar hasta diez años, para el caso de un acto violento, se resuelve seis meses después de sucedido.

Además de esta ley consagrada en el Código Civil, otras instituciones del gobierno colombiano han venido transformando sus códigos para dar respuesta a las exigencias de un conflicto vivo. Así, por ejemplo, el Ministerio de Protección Social emitió en 2008 un documento con los derechos laborales del trabajador secuestrado o desaparecido. En los casos de secuestro y desaparición forzada del trabajador, “concurren los requisitos que activan el deber de solidaridad a favor de su núcleo familiar dependiente” (Corte Constitucional, 2003). Para que este derecho sea ejercido por los afectados debe existir una investigación a fin de tener los elementos necesarios para fundamentar el delito y proceder a la remuneración de los afectados.²⁶

²⁶ Al respecto, la Ley 589, de 2000, por medio de la cual se tipificó entre otros el delito de desaparición forzada, indica que la autoridad judicial podrá autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido, para que provisionalmente asuman la disposición y administración de todos o parte de sus bienes. La misma ley, en su artículo 15, estipula que el empleador de la persona desaparecida deberá continuar pagando el salario y prestaciones sociales a que ésta tuviera derecho en el momento de su desaparición; además se garantiza a través de esta ley la cobertura de salud para el núcleo familiar del desaparecido.

La propuesta de un cambio en el Código Civil de Baja California ha sido impulsada por los familiares de los desaparecidos a fin de atender este tipo de situaciones y avanzar en la construcción de nuevos marcos de reconocimiento y acción. El proyecto de ley con el que se busca cambiar los tiempos para la *declaración de ausencia y de muerte* indica que

... se ha elevado una ola de delincuencia y el crimen organizado se dedica a varios giros ilegales dentro de los cuales puede estar el secuestro, extorsión, trata de personas, privación ilegal de la libertad entre otros muchos delitos (Magaña, 2011).

El contexto y la presión ejercida por los familiares de las víctimas exigen agilizar los trámites que sean consecuentes con sus necesidades en el propósito de tramitar su duelo y obtener algún tipo de reparación por parte del Estado.

Aparecer a los desaparecidos: reparación y justicia

El caso de Tijuana ha sido sólo una excusa para guiar una reflexión en torno a los cambios sociales que empujan a las instituciones a reaccionar. En Colombia y otros países del cono sur las leyes sobre desaparecidos terminan siendo el resultado de un movimiento de víctimas que buscan reconocimiento y reparación de sus pérdidas. Lamentablemente, algunos de estos procesos han tomado décadas, traducidos en formas de violencia y exclusión que se extienden en el tiempo.

La indignación es lo único que queda a estos sujetos arrinconados a la indiferencia. Según Wiewiorka, estos movimientos de “indignados” son los que están configurando la resistencia en diversos territorios del mundo actualmente. El sociólogo francés argumenta que estos nuevos sujetos sociales

... no esperan nada de los partidos políticos, a los que no hacen caso o desprecian [...] Tienen sed de política, de otra política, y no aceptan la idea

de que sus demandas, para llegar a buen puerto, deban transitar por el sistema político (Wieviorka, 2011).

Actualmente, asociaciones de familiares en distintas regiones de México empiezan a configurar redes para intercambiar sus demandas y posiciones desde su indignación y el convencimiento de su causa. Al mismo tiempo, las instituciones, y en particular el Poder Legislativo, deben avanzar en el diagnóstico y reconocimiento de estos nuevos sujetos para proporcionar formas de reparación de la violencia y resolución del duelo por las pérdidas sufridas:

[...] No es que el duelo sea la meta de la política, pero sin esa capacidad para el duelo perdemos ese sentido más profundo de la vida que necesitamos para oponernos a la violencia (Butler, 2006: 21).

Según Judith Butler es necesario que se lleve al terreno de lo público a aquellos rostros con dolor que han estado ocultos, a fin de captar un sentido más profundo del valor de la vida y darles el lugar al que tienen derecho en términos de una memoria colectiva.

Hoy día somos testigos de un discurso que estigmatiza y excluye, a la vez que abandona a los dolientes en un proceso de duelo solitario. Reconocer a los ciudadanos que hoy reclaman ser víctimas como tales, podría representar —para el discurso predominante— asumir el fracaso de una estrategia de seguridad cuyo centro es la militarización, y equivaldría a perder el peso de ese discurso fácil y elemental de las muertes y las desapariciones ya que: “Se están matando entre ellos”.

Los cambios empujados actualmente por los familiares de los desaparecidos están configurando crisis necesarias en el discurso y en la acción. Pero estas demandas deberán estar acompañadas necesariamente de un sistema judicial dinámico, atento a las transformaciones del entorno.

En este sentido dos acciones son urgentes: tipificar el delito de *desaparición forzada* en todos los estados del país, ampliando las consideraciones del evento a los nuevos tipos de violencia; y agilizar los requisitos legales respecto a la desaparición con el objetivo de ayudar a las familias en la tramitación de su duelo, siendo la *presunción de*

ausencia y de muerte sólo un ejemplo de ello. A la par, con esto se tendrá que empezar a construir una ley orgánica para atender a las víctimas de la violencia actual, reconociéndolas como tales y otorgándoles la posibilidad de tramitar su duelo en un contexto social que las incluya y las acompañe en su dolor.

Bibliografía

- Asociación Ciudadana contra la Impunidad (ACCI) (2011), página oficial [http://www.asociacionciudadanacontralaimpunidad.org/]
- Bussinger, Rebeca y Helerina Novo (2008), “Trajetória de vítimas da violência: dor e solidariedade entre mães de uma associação do Espírito Santo”, *Revista Psicologia Política*, vol. 8, núm. 15, Brasil, pp. 107-120.
- Butler, Judith (2006), *Vida precaria: el poder del duelo y la violencia*, Paidós, Buenos Aires, Corte Constitucional de Colombia (2003), “Sentencia C-400”, Colombia, en: [http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-400-03.htm].
- De Alencar, Suzane (2009), “Dor e Catástrofe: um estudo sobre drama e sofrimento social”, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, XXXIII Reunión Anual, GT 38, Subjetividade e emoções, Caxambu.
- Diario de campo, tesis doctoral *Desapariciones en tiempos violentos: Tijuana, 2006-2012* (en curso). Archivos propios.
- Escalante, Fernando (2011), “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, *Nexos*, México, núm. 397, enero, pp. 36-52.
- Escudero, Lucrecia (2001), “Desaparecidos, pasiones e identidades discursivas en la prensa argentina (1976-1983)”, *Cuadernos*, núm. 17, FHYCS-UN, junio, Argentina, pp. 541-558.
- Excélsior*, “Existen personas desaparecidas hasta de las estadísticas”, México, 24 de abril de 2011.
- Guerrero, Eduardo (2010), “Cómo reducir la violencia en México”, *Nexos*, núm. 395, noviembre, México, pp. 24-33.
- (2011), “La raíz de la violencia”, *Nexos*, núm. 402, junio, México, pp. 30-45.

- (2012) “2011: la dispersión de la violencia”, *Nexos*, núm. 410, febrero, en: [<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>].
- Magaña, Ricardo (2011), “Iniciativa sobre declaración de ausencia y de muerte”, Mexicali, en: [http://www.periodicobajacalifornia.info/index.php?option=com_content&view=article&id=5301:iniciativa-del-diputado-ricardo-magana-sobre-declaracion-de-ausencia-y-presuncion-de-muerte&catid=36:bc&Itemid=56&lang=es].
- Merino, José (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Nexos*, núm. 402, junio, México, pp. 47-50.
- Milenio*, “Documenta movimiento de Sicilia 800 desapariciones”, 4 de enero de 2012.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011), *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, Editorial Ministerio del Interior y de Justicia, Colombia.
- ONU (2011), Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, México, en [<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/index.htm>].
- Sánchez, Vicente (2011), “La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos”, *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 23, núm. 45, enero-junio, Tijuana, pp. 97-130.
- Tijuana Hoy Noticias* (2012), “Familiares de desaparecidos promueven reformas al Código Civil”, 12 de enero, en [<http://www.tijuanahoy.com.mx/2012/01/12/familiares-de-desaparecidos-promueven-reformas-al-codigo-civil/>].
- Touraine, Alain (2000), *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Turati, Marcela (2011), *Fuego cruzado: las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, Grijalbo, México.
- Villalobos, Joaquín (2012), “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, núm. 409, enero, México, pp. 28-41.
- Wieviorka, Michel (2011), “La indignación como solución”, *La Vanguardia*, España, 19 julio.

Fecha de recepción: 7 de octubre de 2011

Fecha de aceptación: 18 de enero de 2012

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

Políticas sociales para fomentar el acceso de las mujeres al trabajo decente en México. Un estudio sobre la incidencia de las políticas financieras, prácticas laborales y familiares sobre el trabajo femenino

*Violeta Mendezcarlo Silva*¹

La creación de condiciones favorables para que los habitantes de un país accedan al trabajo decente, especialmente las mujeres, no es una tarea fácil ya que implica la asimilación transversal de la perspectiva de género en sus políticas públicas, en el marco normativo vigente, e incluso, requiere fomentar un cambio social que permee hasta el seno familiar en donde aún se viven cotidianamente prácticas discriminatorias hacia las mujeres, que obstaculizan su desarrollo y bienestar. Esta situación se vive primordialmente en los países latinoamericanos; México no es la excepción. En el presente trabajo se analizan los aspectos más influyentes en la situación actual del trabajo de las mujeres y se formulan sugerencias de carácter político y financiero para su mejora.

Palabras clave: trabajo decente, género, mujeres, discriminación.

Social Policies to Promote Women's Access to Decent Work in Mexico. A Study on the Incidence of Financial Policies, Labor and Familiar Practices on Women's Work

The creation of favorable conditions for a country's inhabitants, and women especially, to have access to decent employment is no easy task as it involves the transversal assimilation of the gender perspective in its public policies, in the existing regulatory framework

¹ Abogada por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (2002). Maestra en Administración de Impuestos por la Facultad de Comercio de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (2003-2005), con énfasis en Defensa y Planeación Fiscal. Socia fundadora de la firma *BMV & Asociados* Grupo de Consultoría Fiscal. Catedrática de las licenciaturas de Derecho, Contaduría Pública y Comercio Exterior de la Universidad San

and even fostering a social change which can reach even the family home where we can find discriminating practices towards women in everyday life which hinder their development and wellbeing. This situation is mainly found in the Latin American countries and México is no exception. This research work analyses the most influent aspects in the current women employment situation and some political and financial suggestions are made to improve this situation.

Keywords: decent work, gender, women, discrimination.

Introducción

En las condiciones actuales se hace necesario impulsar y promover un cambio entre la sociedad para facilitar el acceso de las mujeres y otros grupos vulnerables (jóvenes, migrantes, personas con capacidades diferentes) a un trabajo decente: el que dignifica al hombre y fortalece a las comunidades.

La creación de condiciones favorables para que los habitantes de un país accedan al trabajo decente, especialmente las mujeres, no es una tarea fácil ya que implica la asimilación transversal de la perspectiva de género en sus políticas públicas, en el marco normativo vigente e incluso, fomentar un cambio social que permee hasta el seno familiar en donde aún se viven cotidianamente prácticas discriminatorias hacia las mujeres, que obstaculizan su desarrollo y bienestar. Esta situación se vive primordialmente en los países latinoamericanos; México no es la excepción.

La presente investigación tiene como finalidad hacer una descripción de la situación laboral de las mujeres en México respecto a su acceso al *trabajo decente*, entendido este concepto en los términos propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y reconocido como “un derecho humano, como un factor que facilita el progreso social y económico, que fortalece a las personas, a las familias y a las comunidades”.

Pablo de San Luis Potosí, en las áreas de Derecho Administrativo y Fiscal. Coordinadora de la Licenciatura en Derecho de la misma institución. Actualmente es profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Líneas de investigación: análisis sectorial de la administración pública, fiscalidad ambiental y seguridad social.

Se analizará el papel actual de las mujeres en el ámbito laboral en cuanto a su contribución como fuerza productiva, desde el trabajo en casa (cuya realización también genera riqueza) hasta el remunerado; desde la economía informal a la formal; los principales problemas que afrontan las mujeres al desempeñar un trabajo vulnerable; los retos sociales y familiares que significa la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, describiéndose también los principales instrumentos internacionales y las normas nacionales que protegen el trabajo femenino.

De la misma forma, se analizan los principales programas nacionales que fomentan el trabajo decente entre las mujeres, y se formulan, finalmente, algunas propuestas para la implementación de políticas públicas financieras y de inversión que faciliten esta aspiración.

La contribución femenina al crecimiento económico mexicano

En México, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), la población nacional asciende a poco más de 114 millones 259 mil personas, de las cuales, más de 59 millones 182 mil son mujeres. De esta cifra se calcula que 19 millones 321 mil mujeres están en edad de generar alguna actividad productiva (INEGI, 2012).²

Según el mismo estudio, hacia el cuarto trimestre de 2011, las mujeres representaban a su vez 38.48% de la población económicamente activa (PEA) del país —que realiza actividad económica al menos una hora a la semana o ausente del trabajo, sin interrumpir su vínculo laboral— contribuyendo directamente —desde la perspectiva clásica— a la generación de riqueza en México.

De la misma forma que los hombres, las mujeres también padecen el desempleo. Según el INEGI, para el mismo periodo de referencia, 2011, se señala una tasa de desempleo de 4.6 para hombres y 4.3% para las mujeres.

² Personas mayores de 14 años que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una, en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada), de manera efectiva.

Respecto al avance del liderazgo de las mujeres en la generación de bienestar entre la sociedad, cabe destacar que en 2005, de 22 millones de familias mexicanas, un 23.1% estaba a cargo de mujeres, y hacia 2010, en 25 de cada 100 hogares se reconoció a una mujer como la jefa de familia, lo cual incide directamente en el bienestar de los hogares y la forma en cómo se distribuye el gasto, así como en las decisiones de educación y cuidado de los niños y jóvenes en México.

Sin embargo, los datos estadísticos vertidos anteriormente no reflejan adecuadamente la situación de las mujeres mexicanas; es preciso también poner atención en la situación de 25 millones 149 mil mujeres que se consideraron como población mayor de 14 años, pero no económicamente activa (PNEA).

Se trata de quienes por diversas razones no buscaron ni desempeñaban alguna actividad económica al momento ni en periodos anteriores al estudiado. Estas razones pueden deberse a que las personas de referencia se encontraban estudiando, se dedicaban a las labores del hogar, o bien, decidieron no trabajar.

Desde esta perspectiva, cabría preguntarnos si las labores que realizan las mujeres en el hogar deben ser consideradas como generadoras de riqueza y si el impulso que las mismas propician desde sus hogares tiene o no un impacto significativo en las rentas nacionales. Así es como se crearon las encuestas sobre el uso de tiempo en los hogares como instrumentos de medición que “permiten dimensionar la importancia del trabajo doméstico no remunerado en la producción económica de cada país” (INEGI, 2009: 3).

En el caso de México, la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) “pretende medir el tiempo destinado por las personas a sus actividades diarias y proporcionar los insumos estadísticos necesarios para la medición de todas las formas de trabajo de las personas, incluido el remunerado y el no remunerado en los hogares” (*Ibid.*, p.13).

De acuerdo con la ENUT en su edición 2009, de los 80 millones 985 mil personas que en México son mayores de 12 años, 43 millones 311 mil son mujeres, quienes dedican en total 2 millones 186 mil 200 horas a la semana a labores inherentes al trabajo doméstico, cuidado y

apoyo a los integrantes de la familia,³ frente a 669.4 millones de horas por parte de los hombres (*Ibid.*, 2009: 155). Es decir, las mujeres dedican en promedio 3.26 veces más de tiempo al trabajo doméstico; independientemente de si existe o no una carga laboral fuera del hogar.

Como podrá advertirse, la ENUT tiene la capacidad de reflejar la distribución de las tareas domésticas por razón de sexo, por ejemplo, el 87.9% de las mujeres cocina, calienta o prepara los alimentos, mientras 43.7% de los hombres lo hace; por su parte, sólo el 8% de las mujeres realiza labores de reparación, mantenimiento e instalación, frente a un 32.5% de hombres que sí lo hace; mientras que labores como la administración del hogar se encuentran efectivamente compartidas.⁴

De esta manera se manifiesta (expresada en tiempo) la contribución de las mujeres al funcionamiento de los hogares, misma que se reconoce contribuye a la generación de riqueza nacional, considerando que este tiempo permite que los demás miembros de la familia desempeñen otras labores de incidencia económica directa. Sin embargo, esta contribución aún no se ha contabilizado e incorporado a las cuentas nacionales como lo sugiere la Organización Internacional del Trabajo.

Lo anterior, no obsta para que se hayan realizado ya cálculos sobre la valorización del trabajo en el hogar, de acuerdo con Pedrero (citado por Díaz, 2011), de contabilizarse el trabajo doméstico representaría 21.7% del PIB nacional, considerando que las amas de casa dedican en promedio 40 horas semanales a la atención del hogar.

También es preciso tomar en cuenta las circunstancias en que las mujeres deben desempeñar estas tareas cuando además trabajan, estudian, realizan trabajo comunitario, y bajo condiciones de discriminación por razón de género, en algunos casos.

Al considerar el entorno en que las mujeres hacen frente a las actividades del hogar y las extradomésticas, no solamente bajo la óptica

³ Aquí se toman en consideración actividades como la preparación del maíz para tortilla y su elaboración, encendido del fogón, horno o anafre; calentar alimentos, apoyo en la cocina, limpieza de la vivienda, cuidado de ropa y calzado, reparaciones a la vivienda, compras, pagos y trámites, administración del hogar, cuidados a menores y adultos mayores, así como apoyo emocional a los integrantes de la familia (*Ibid.*, 2009).

⁴ De acuerdo con la misma fuente, 63.8 de las mujeres frente al 62.1% de los hombres dedican su tiempo a la administración del hogar, (INEGI, *op. cit.*: 155).

económica del valor de sus aportaciones, sino desde la perspectiva de la calidad de vida de las mujeres, así como del goce de sus derechos humanos, se hace evidente que dadas las cargas familiares, sociales y laborales, se relega y obstaculiza tradicionalmente a las mujeres en su acceso al trabajo decente, como lo conciben los instrumentos internacionales.

La promoción del acceso al trabajo decente para las mujeres en el mundo

Recientemente,⁵ la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de procurar entre los individuos, especialmente las mujeres y los jóvenes, el acceso al trabajo decente como un derecho humano, a través de diversas reuniones y proyectos auspiciados por la OIT⁶ con la intención de propiciar un desarrollo justo e incluyente como consecuencia del proceso globalizador que el mundo enfrenta desde hace ya varias décadas.

El concepto del *trabajo decente*, según la OIT, descansa sobre cuatro pilares fundamentales:

1. El empleo, el trabajo y los ingresos como camino principal para salir de la pobreza.
2. Los derechos laborales. El abandono de la pobreza sólo se logrará mediante el ejercicio pleno de los derechos laborales.
3. La protección social, que respalda mediante transferencias y servicios a la salud, y garantiza los ingresos durante los momentos difíciles en la vida del trabajador.
4. El diálogo entre trabajadores y patrones para la formulación de políticas y estrategias laborales adecuadas y sostenibles.

⁵ La Organización Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, el 10 de junio de 2008.

⁶ Organismo especializado en la creación y vigilancia del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, creado por las Naciones Unidas en 1919, cuenta con 183 Estados miembro. Integrada con un carácter tripartito, con representantes de los Estados, de los trabajadores y empleadores.

Este propósito de procurar el trabajo decente también se refleja en la Declaración del Milenio, de 2000,⁷ la cual expresa mediante objetivos (ODM), metas y estrategias específicas, los deseos de la comunidad internacional de alcanzar un desarrollo mundial justo y equitativo para todas las naciones del mundo. Los ODM establecen metas medibles y con plazos establecidos para su cumplimiento (como máximo el 2015).

Así, el primero de los ODM, orientado a erradicar la pobreza extrema y el hambre, se centra en la Meta 1B: “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” (ONU, 2012).

La incorporación de este ODM obedece, según la propia ONU, a que “el deterioro del mercado laboral —causado por la crisis económica— provocó un fuerte descenso del empleo. Con la pérdida de puestos de trabajo más gente se ha visto forzada a aceptar empleos vulnerables. Desde la crisis económica, más trabajadores y sus familias están viviendo en pobreza extrema” (ONU, 2012), siendo principalmente afectados por esta circunstancia las mujeres y los jóvenes.

Aunque no se refieren directamente a la problemática laboral de las mujeres, las cuestiones de género son transversales en otros ODM: el acceso a la educación universal, la igualdad entre los géneros, el mejoramiento de la salud materna, producirán efectos en el logro del objetivo señalado.

Sin embargo, la preocupación internacional por la protección de las mujeres en el ámbito laboral no es reciente. La igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el trabajo, la protección de la maternidad y, la eliminación de la discriminación por razones de género en la esfera laboral, constituyen derechos ya protegidos internacionalmente a través de diferentes convenciones, como se muestra en el Cuadro 1.

Los documentos internacionales citados establecen, entre otros: el derecho a la protección de la maternidad, la eliminación de la discrimi-

⁷ La Declaración del Milenio se “focaliza en el desarrollo y en la erradicación de la pobreza mediante la paz y la seguridad, los valores y los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza”. Los Estados miembro de las Naciones Unidas se comprometieron —mediante la aceptación del documento— a asegurar una mayor coherencia de las políticas nacionales con las que deben prevalecer en el sistema internacional.

Cuadro 1. Tratados que protegen los derechos fundamentales de las mujeres trabajadoras

<i>Documento y fecha de emisión</i>	<i>Objetivo</i>
<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948)</p>	<p>Expresar el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben promover, mediante la enseñanza y la educación, respeto a los derechos y libertades, asegurando, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembro, como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.</p>
<p>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU, 1979).</p>	<p>Establecer medidas para eliminar la discriminación de género y alcanzar la igualdad entre los géneros.</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 1989)</p>	<p>Proclamar que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales; la protección y asistencia de la familia como entorno de desarrollo del niño, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Establecimiento de mecanismos para su protección antes y después del nacimiento.</p>
<p>Convención sobre la protección de la maternidad (OIT, revisado en 1952 y en 2000)</p>	<p>Promover la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo, y la salud y la seguridad de la madre y el niño, a fin de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados miembro, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales.</p>

Declaración de Beijing y Plataforma de Acción, de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)	Define un conjunto de objetivos estratégicos y se explican las medidas que deben adoptar, a más tardar para el año 2000, los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer.
Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (Oficina Internacional del Trabajo, 1975)	Establecer principios con relación a la integración de las mujeres en la vida económica.
Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998)	Promover la adopción e implementación de la legislación y políticas que permitan la aplicación efectiva de normas laborales fundamentales reconocidas por la OIT, y considerar la ratificación e implementación de los principales convenios de la OIT.
Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos (OIT, 2011)	Promover el trabajo decente para todos —incluido el de los trabajadores domésticos—; establecer principios para su protección.

minación por razones de género, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones, a la formación profesional, incluida la superior y el adiestramiento periódico; a la igual remuneración y prestaciones, el acceso a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.

Sin embargo, los buenos propósitos e ideales que han quedado plasmados en los compromisos internacionales no se reflejan en la cotidianidad de las mujeres del mundo. Las mujeres aún enfrentan, entre otros, violencia en el trabajo, discriminación, acoso, cargas desiguales de trabajo en el hogar, menor remuneración, influencia de situaciones inherentes al género en su contratación y despido

debido a una discriminación continuada a lo largo de la vida, y a los estereotipos profesionales, la mayoría de las mujeres trabaja en puestos de escasa remuneración y reconocimiento social, con poca capacidad para la toma de decisiones o la negociación. Su presencia es mayoritaria en puestos de trabajo atípicos y precarios, lo que constituye un factor de riesgo de violencia de género, incluidos los casos de acoso y abuso sexuales (Cruz, 2011).

Dadas estas circunstancias, ¿cómo podrían entonces hacerse efectivas las declaraciones consignadas desde hace décadas en tratados y convenciones internacionales?

Aun cuando los derechos proclamados en estas declaraciones tienen, en muchas ocasiones, un carácter vinculante y existen mecanismos nacionales e internacionales para exigir su cumplimiento, el acceso a estos mecanismos de defensa queda fuera de la realidad de la mayor parte de las mujeres trabajadoras, vulnerables por efectos de la pobreza multidimensional.

Entonces, la forma efectiva de promover el acceso de las mujeres al *trabajo decente* implica la acción nacional y local a través del establecimiento de un marco normativo coherente y estrategias de política pública que reconozcan el valor de la actividad económica de las mujeres, y actúen sobre los verdaderos obstáculos sociales, familiares y económicos que impiden a poco más de la mitad de la población nacional el pleno ejercicio de sus derechos humanos y laborales.

Normatividad y políticas. El acceso de las mujeres al trabajo decente en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento fundamental mexicano, puede constatarse el reconocimiento de la igualdad entre todos los habitantes del país, expresamente entre las mujeres y los hombres (artículos 1 y 4); de la misma forma en el artículo 123 constitucional se reconoce al trabajo digno y socialmente útil como un derecho y un deber social para todos, bajo condiciones de igualdad, con acceso a la seguridad social y un salario digno, re-

saltando la necesidad de protección del trabajo de las mujeres y la maternidad.

En particular, el citado precepto constitucional establece periodos de descanso extraordinarios dentro de la jornada laboral para el cuidado de los hijos, periodos previos y posteriores al parto, así como el respeto de los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, ante las ausencias legales de la maternidad (CPEUM, 1917).

Respecto a la seguridad social, las leyes de la materia protegen el derecho de las mujeres a la asistencia médica y hospitalización durante los periodos pre y posnatales, así como el acceso de las madres trabajadoras a servicios asistenciales relacionados con la maternidad como las guarderías, la canastilla y la atención médica y hospitalaria de los hijos de las madres trabajadoras: Ley del Seguro Social, artículos 84 a 110, (DOF, 1995) y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 35 a 42, (DOF, 2007).

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (DOF, 2003), cuyo objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, incluye las que se verifican por cuestiones de género.

Al respecto, en el artículo 10 del precepto citado se establece la obligación de los organismos públicos y las autoridades federales, de promover, a través de medidas políticas y compensatorias, la igualdad de oportunidades para las mujeres, entre las cuales se señalan:

- a) Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres de todos los niveles escolares, con lo que podemos inferir una orientación de la política nacional del cumplimiento de los ya citados ODM, especialmente el que se refiere a la universalización de la educación primaria, mejorando las posibilidades de los individuos de abandonar la pobreza y obtener un trabajo decente.
- b) Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos. Esta política tiene el efecto, según la OIT, de

disminuir la tasa de fertilidad asegurando una mayor consistencia de la vida laboral de las mujeres; incrementar las oportunidades de educación y participación, y mejorar los niveles de bienestar en los hogares.

- c) Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten. En este apartado se incluyen los servicios asistenciales para las madres trabajadoras con hijos, lo que se traduce en mayores posibilidades para incrementar la cantidad y calidad de los tiempos dedicados por las mujeres al trabajo.

En el ámbito de las políticas públicas y por lo que hace al establecimiento de instituciones y programas nacionales encaminados al mejoramiento de la situación de las mujeres en México podemos señalar a los siguientes:

- a) *Inmujeres*. Funciona como una institución encargada de crear una cultura de igualdad libre de violencia y discriminación para favorecer el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres, así como participar equitativamente en la vida política, cultural, económica y social del país (*Inmujeres*, 2012).
- b) Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Opera a través de subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos (*Sedesol*, 2012).
- c) Programa de Apoyo Alimentario. Brinda servicios de atención a los niños menores de 6 años o mujeres embarazadas o amamantando, con la intención de prevenir la anemia y la desnutrición (*Sedesol*, 2009).
- d) Programa Oportunidades. Se integra con una transferencia monetaria que ha beneficiado a 25 millones de personas, destinada a niños en edad escolar y personas de edad avanzada. La asignación está etiquetada para electricidad, vivienda y alimentación (*Sedesol*, 2012).

- e) El programa Vivir Mejor es una estrategia social integrada de coordinación interinstitucional que tiene en cuenta todo el ciclo vital de las personas y sus familias. Abarca el conjunto de programas destinados a facilitar el acceso a la educación, la alimentación, la salud y la vivienda digna a las familias mexicanas más pobres, así como todos los programas de redes de protección social que permiten a los ciudadanos hacer frente más eficazmente a las contingencias y los riesgos que puedan surgir en el transcurso de sus vidas (Sedesol, 2008).

Como puede constatarse, aunque en México existe la normatividad y algunos programas gubernamentales encaminados hacia la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras, éstos aún se enfocan en las mujeres y las familias más pobres, por lo que aquellas que obtienen algún ingreso mayor no son elegibles para ninguna clase de apoyo; y a las más pobres se les vuelve dependientes del subsidio gubernamental ya que se imposibilita su desarrollo hacia niveles más altos de bienestar.

Por ello, puede considerarse que aún no se eliminan los retos para acceder a un trabajo decente para las mujeres.

Los retos del trabajo femenino en México

Sin embargo, la situación avanza lentamente y se requiere hacer una especial conciencia entre todos los miembros de la sociedad, del trabajo de las mujeres; tanto del que se desempeña en el ámbito doméstico, como del que se presta de manera independiente o remunerada fuera del hogar, considerando que las cifras aún no reflejan un panorama del todo favorable.

Por ejemplo, por lo que hace al salario que las mujeres perciben por la prestación de servicios remunerados, el INEGI señala que las contraprestaciones percibidas por las mujeres son en promedio 9.7% más bajas que las de los hombres, a pesar de las disposiciones jurídicas que señalan “a trabajo igual, salario igual”, sin que deba existir discriminación por razón de origen étnico o nacional, sexo, edad,

discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra condición que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Como se ha señalado con anterioridad y de acuerdo con los mismos estudios por lo que hace a la carga de tareas, las mujeres deben afrontar altos niveles de participación en las tareas del hogar, ya que alrededor de 96% de las mujeres participan, independientemente de su nivel de escolaridad. Por su parte, la colaboración de los hombres en las tareas domésticas, incrementa conforme a su nivel de escolaridad de 50.4 a 61.8% (INEGI, 2012).

Finalmente, es importante destacar que aunque la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado, su intervención se acumula en determinadas áreas, principalmente del sector terciario.

Continuando con el estudio de mérito: “del total de las mujeres dedicadas al trabajo extradoméstico, 19.8% son comerciantes, vendedoras y dependientas, 13.4% oficinistas, 13.2% artesanas y obreras; 11.4% como trabajadoras domésticas fuera de su hogar; y 10% laboran como empleadas en servicios” (*Ibidem*, 2012), lo que finalmente incide sobre la baja de los salarios que se pagan en dichos ámbitos debido a un exceso de oferta de mano de obra femenina y, frecuentemente, poco calificada.

Ahora bien, al analizar cuál es el papel de las mujeres en el ámbito laboral, con relación a las responsabilidades que afrontan en este rubro, tenemos que 65.2 de las mujeres ocupadas eran subordinadas y remuneradas, 22.3 trabajan por su cuenta, 10% son trabajadoras sin remuneración y únicamente 2.5% son empleadoras (*Mujeres y hombres en México*, estadísticas de trabajo, 2008).

Por ello, es importante analizar el éxito de las políticas públicas para la introducción y el empoderamiento de las mujeres en el mundo laboral, así como los factores que, más allá de los subsidios y transferencias determinan los topes de participación de las mujeres en sus empleos y vida profesional, como las excesivas cargas domésticas, la insuficiencia de los servicios de atención médica y guardería para los hijos pequeños, así como las mismas tradiciones y prejuicios sociales que limitan el crecimiento femenino.

Hacia el trabajo decente de las mujeres en México

Como hemos advertido, el proceso económico de apertura que acompaña a la globalización ha generado en el mundo profundas desigualdades, a la vez que ha impulsado la utilización de la mano de obra de las mujeres en diversos sectores del mercado.

Sin embargo, el acceso de algunas mujeres al mercado laboral no ha significado un avance en su calidad de vida, ni en sus derechos humanos y laborales fundamentales, ni en la valorización adecuada de su trabajo, sea éste en el ámbito familiar o en el extradoméstico.

Tal situación se refleja en todos los países y México —como se ha visto— no es la excepción, por lo que se hace necesario implementar políticas orientadas a favorecer el acceso de hombres y mujeres al trabajo decente, en especial estas últimas, reconociendo la importancia del impulso de su fuerza laboral como un factor benéfico al crecimiento y bienestar de la población en general.

Es por ello que la OIT ha elaborado una serie de directrices necesarias para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo (OIT, 2011). Las recomendaciones pretenden abarcar, aunque no exhaustivamente, algunas áreas de la política pública relacionadas con el empleo, clasificadas en seis rubros principales:

- a) Políticas económicas que influyen en la demanda
- b) Calificaciones y empleabilidad
- c) Desarrollo de empresas
- d) Instituciones y políticas del mercado laboral
- e) Gobernabilidad, autonomía y capital organizacional
- f) Protección social

Se hace preciso, pues, analizar —por parte de los gobiernos de cada uno de los países integrantes de la OIT— la efectividad de las acciones políticas y sociales sobre estas áreas que inciden en el trabajo de las mujeres, y que en el caso de México se analizarán a continuación.

a) Políticas económicas que influyen en la demanda

Se refiere a la valorización del trabajo doméstico y el extradoméstico a través de las cuentas nacionales, ya que las mujeres deben asumir cargas extraordinarias de trabajo para mantener su competitividad laboral, o que redundan en pérdida de su bienestar. Se haría necesario en este sentido traducir a términos de aportación al PIB los datos recogidos por la ENUT reconociendo a las amas de casa como fuerza laboral, y al tiempo invertido, tanto por hombres como por mujeres, en el ámbito familiar, ya que ambas actividades contribuyen directamente a la generación de riqueza y al bienestar de las personas en el país.

De acuerdo con el mismo estudio, las políticas financieras que se refieren a la orientación del gasto público afectan negativamente a las mujeres cuando se efectúan recortes en los programas de beneficio social y de atención a la pobreza porque sus principales beneficiarias son las mujeres, ya que son ellas quienes principalmente administran de manera más adecuada las transferencias que les son entregadas.

Por otro lado, cuando la estructura fiscal grava con impuestos elevados la formalización de puestos de trabajo en la economía formal, se afecta principalmente a las mujeres, ya que algunos patrones aún prefieren contratar hombres para evitar los periodos de incapacidad materna de las mujeres. En la legislación fiscal se pueden enumerar algunos subsidios a quienes contratan personal con capacidades diferentes o en su primer empleo. De la misma manera, se hace precisa la implementación de subsidios en la formalización de puestos de trabajo a mujeres.

Por otro lado, en lo que se refiere a los planes de pensiones, la legislación debe tener en cuenta los periodos de participación intermitentes que la mayor parte de las mujeres suele tener en su vida laboral como consecuencia de los recesos voluntarios de maternidad. De esta forma, sería necesaria mayor flexibilidad en la legislación de seguridad social para favorecer la conservación de derechos y el acceso a créditos hipotecarios blandos para madres trabajadoras.

Un avance reciente en la política fiscal nacional para incentivar el desahogo del gasto familiar se refiere a la posibilidad de solicitar la deducción para efectos de ISR de los gastos erogados en colegiatura de

niveles básicos, aunque sería recomendable extender este beneficio a la deducción de las inversiones en guarderías realizadas por las madres trabajadoras.

En cuanto a las políticas en materia del clima de inversiones, el comercio internacional tiende a aumentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo descienden los estándares de las normas laborales fundamentales como la libertad de asociación, la igualdad de remuneración y la no discriminación, de acuerdo con la OIT “al parecer, la inversión extranjera directa se siente atraída por la contratación de mujeres, tal vez por los salarios más bajos y la escasa participación de las mujeres en las cuestiones sindicales” (*Ibidem*, 2011) y este tipo de políticas tiene una repercusión directa con los tiempos que se dedican a la atención de la familia exponiendo a las mujeres a situaciones de violencia e inseguridad motivadas por razones de género.⁸

Por esta razón, la transgresión de las disposiciones en materia laboral y de seguridad social por parte de cualquier patrón debería incorporar una agravante al lesionar con sus omisiones los derechos de las mujeres y la maternidad.

De la misma forma los nuevos modelos de contratación del mercado laboral que afectan a los trabajadores en general, también afectan a las trabajadoras colocando a la mayoría de las mujeres en las ventas y trabajo a domicilio. Asimismo, las mujeres son más vulnerables a las formas fraudulentas o simuladas de empleo (como las ventas piramidales y la trata de personas).

Es por ello que debe invertirse en alentar a las mujeres a trabajar en empleos no tradicionales y difundir las formas de abuso laboral a que pueden exponerse. En el mismo sentido, los riesgos inherentes a la migración también afectan cada vez más a las mujeres. Mora (citado por Cortés, 2003: 57) señala que en la frontera sur de México 70% de

⁸ Por ejemplo, en el caso de Ciudad Juárez, los feminicidios acaecidos en esta zona han sido causados por una reacción violenta contra la independencia económica de la mujer. De acuerdo con González (citado por Aldana y Sepúlveda), el trabajo en la maquila “manchan la imagen de la mujer pura [...] esposa y madre [...] ya que la mujer que trabaja ya no necesita la protección del hombre, pues cuenta con independencia económica. A su vez que le permite desarrollar otro tipo de actividades sociales asociadas con lo masculino” (Aldana y Sepúlveda, 2008: 133).

las mujeres sufren violencia y 60% es víctima de algún acoso sexual durante el proceso migratorio. Las formas de violencia van desde la coacción hasta la violación sexual.

b) Calificaciones y empleabilidad

Se refiere a la preparación de las mujeres que buscan un empleo. De acuerdo con datos de la propia OIT, las mujeres constituyen dos tercios de la población analfabeta del mundo. Al mismo tiempo, cuando hablamos de la capacitación para el trabajo, el mismo estudio señala que

muchas mujeres no tienen acceso a capacitación y adiestramiento o a una formación habilitante para el empleo debido a la falta de información, a la falta de tiempo dadas las responsabilidades del hogar y el cuidado de los niños; a los estereotipos de género y las barreras culturales (Sonia Agut y Pilar Martín, 2007: 204).

Las mujeres son menos propensas a tener acceso a los aprendizajes y a las oportunidades de formación en el trabajo ya que los empleadores se muestran reacios a contratar mujeres debido a la percepción de que el vínculo que mantienen con el mercado de trabajo está condicionado por sus responsabilidades familiares, sobre todo en el caso de las que pertenecen a las minorías (ONU, 2011: 18).

En el mismo sentido de la habilitación para la realización de trabajos con mayor calificación, se reconoce a nivel internacional la existencia de una “brecha digital de género” que limita las oportunidades de las mujeres de participar en la economía del conocimiento (algunos estudios demuestran la existencia de una triple brecha:

la generacional, la de conocimientos y propiamente la de género, en donde el rol tradicional de la madre y las labores del hogar se convierten en barreras sociales que limitan a las mujeres a asistir a cibercafés y centros de computación, utilizar la computadora familiar o adquirir un equipo personal; lo que, de acuerdo a CEPAL, se convierte en una brecha de comunicación, información y conocimientos (Juan Rojas, 2011: 4-5).

Las diferencias son particularmente marcadas entre las mujeres de las zonas rurales y las comunidades pobres. Las responsabilidades domésticas, las limitaciones culturales y las desigualdades económicas también impiden este acceso.

Cuando las mujeres participan en el empleo basado en el uso de las TIC suelen insertarse en el extremo inferior. El telemarketing y los centros de llamadas han creado más puestos de trabajo para las mujeres, pero con salarios bajos, un estatus de ocupación precario y escasas oportunidades de ascenso.

Referente a la participación de las mujeres en los ámbitos de las ciencias duras, tenemos que aunque la proporción de las mujeres en ingenierías ha aumentado en los últimos 25 años,⁹ el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial señala que sólo 42 mujeres han solicitado patentes de invención durante los últimos cinco años, frente a las 671 patentes solicitadas por hombres mexicanos, y 32 mil solicitadas por extranjeros ante el mismo instituto, por lo que al parecer, aunque las mujeres se incorporan bien a los estudios universitarios en estas áreas, ya en el mercado laboral no participan en puestos en los que puedan impactar con su inventiva.

Por otro lado, resulta evidente que en la obtención del primer empleo, las mujeres jóvenes tienen una menor preparación e interés en obtenerlo, bien sea por cuestiones tradicionales de rol o por criterios de los empleadores. Así, tenemos que para 2012, 75% de los 7 millones 819 mil 180 jóvenes que no estudian ni trabajan en México, eran mujeres, lo que de acuerdo con las autoridades educativas hace indispensable crear políticas públicas con perspectiva de género (*Proceso*, 2011).

Otro bache en su trayectoria laboral son las pausas que algunas mujeres realizan al tener hijos, y posteriormente al tratar de reincorporarse al mercado laboral y obtener un empleo de tiempo completo; sus posibilidades son menores.

Por lo que hace al acceso de las mujeres a las oportunidades de formación y el empleo existen serias restricciones en la formación y capacitación de las mujeres y en especial cuando integran grupos vulne-

⁹ Entre 1980 a 2004 se observa que en ciencias agropecuarias, ciencias de la salud e ingeniería y tecnología, hubo un incremento porcentual que oscila entre 20 y 22% en la matrícula nacional de mujeres universitarias, de acuerdo con los anuarios estadísticos de ANUIES (Razo, 2008: 69).

rables, como jóvenes o mujeres en el último trayecto de su vida laboral, las trabajadoras de la economía informal, personas con discapacidades o indígenas, entre otros. Por ejemplo, se considera que en las empresas las mujeres menores de 35 años tienen amplias preferencias para conseguir un empleo, mientras que las mayores de esa edad encuentran serias dificultades para obtenerlo, con lo que los patrones hacen a un lado a quienes cuentan con capacidades y experiencia.

c) Desarrollo de empresas

Aunque en los últimos años se ha promovido una cultura emprendedora, y son varios los programas sociales que pretenden beneficiar a las mujeres en el arranque de un negocio. Pero, la saturación de las áreas en que tradicionalmente se les apoya para establecer un negocio por lo general condena a las empresas a periodos de vida muy cortos. Al mismo tiempo los montos de las inversiones y las ganancias que pueden obtenerse como consecuencia de la apertura de estos negocios no implica el empoderamiento de las mujeres como empresarias; más bien las expone a una situación de autoempleadas en espera de un trabajo subordinado, remunerado y estable.

d) Instituciones y políticas relacionadas con el mercado de trabajo

En el caso de las familias que cuentan con los ingresos de ambos cónyuges cualquier ingreso que obtenga la mujer se considera algo secundario. Esto puede verse reflejado en el hecho de que el acceso de las mujeres a la seguridad social, las pensiones y las prestaciones sociales puede ser a través del marido; en el beneficio que hombres y mujeres pueden obtener de los programas sociales en condiciones de igualdad (por ejemplo, vivienda, programas de remuneración del trabajo en efectivo, etcétera), y en políticas fiscales que pueden ligar los ingresos de las mujeres con sus maridos a efectos fiscales.

Por su parte, la atención al sector de las trabajadoras domésticas es fundamental considerando que 11.4% de la fuerza laboral femenina

presta sus servicios en este sector, el cual se considera un trabajo vulnerable en tanto que rara vez cuentan con un contrato o condiciones de trabajo fijas ni tienen acceso a la seguridad social ni a las prestaciones de ley, quedando excluidas de las redes de seguridad social y jurídicas.

De acuerdo con la OIT, se define al *trabajo doméstico remunerado* como “aquel que se realiza en o para uno o varios hogares”. De acuerdo con el mismo documento, el trabajador doméstico se caracteriza por prestar sus servicios en el marco de una relación de trabajo, así como por la continuidad con que presta esta clase de servicios; es decir, que constituyen su medio de subsistencia (artículos 1 y 2 de la Declaración de los Derechos de los Trabajadores Domésticos, OIT, 2011: 4).

La vulnerabilidad se agrava cuando los trabajadores domésticos, debido a su corta edad, su nacionalidad o su situación de alojamiento, pueden verse expuestos a riesgos adicionales en comparación con aquellos que prestan su trabajo en la economía formal, por lo que se procuró darles una protección especial en agosto de 2011 al promulgar la Declaración de los Derechos de los Trabajadores Domésticos, que incluye la regulación de la prestación de trabajo de las niñeras:

Las nuevas normas de la OIT establecen que los trabajadores domésticos de todo el mundo que cuidan de familias y hogares deben tener los mismos derechos laborales básicos que el resto de trabajadores: jornadas de trabajo razonables, descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, límite a la retribución en especie, e información inequívoca sobre los términos y condiciones de empleo, así como respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre los que figuran el de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva.

e) Gobernabilidad, autonomía y capital organizativo

Este aspecto se refiere a la participación de las mujeres en posiciones de gestión y negociación de intereses laborales y acceso a los empleos.

Un buen marco de gobernabilidad para la igualdad de género debería incluir: a) políticas de igualdad de oportunidades en el empleo, b) acción afirmativa, en que las mujeres pudieran obtener los mismos empleos bajo las mismas condiciones y los mismos requisitos (erradicar prácticas discriminatorias, como la prueba de embarazo para la obtención de empleo), c) igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor; y d) políticas que favorezcan la participación igualitaria en el trabajo no remunerado del cuidado infantil, como las licencias de paternidad que permiten a los hombres asistir a su pareja en el cuidado de sus hijos recién nacidos.¹⁰ (ort, *op. cit.*, 2011: 60).

f) Protección social

Se trata de la ampliación de los programas de política social, no sólo a los trabajadores —es decir, más allá del mapa de cobertura de la seguridad social—, sino a aquellos que prestan sus servicios en actividades propias de la economía informal, sea por las condiciones del mercado o por la escasa calificación de estos trabajadores.

Así, el acceso a un mínimo público de protección a la salud, transferencias y sistemas de habilitación para el empleo podrían ayudar a elevar el mínimo de bienestar de aquella parte de la población que no tiene acceso a las prestaciones laborales formales.

Otro panorama importante que debe considerarse es la situación de las mujeres del campo en donde puede fomentarse el autoempleo para la detonación de proyectos locales de desarrollo comunitario, a fin de desalentar la migración bajo condiciones de pobreza, desarraigo y separación familiar.

Conclusiones y propuestas

Como se ha expuesto, existe la necesidad de implementar políticas públicas con un enfoque transversal de género considerando que su apli-

¹⁰ Dicha licencia aún no se encuentra contemplada en las leyes de seguridad social, y sólo algunas dependencias (federales o locales) otorgan permisos por esta causa a los trabajadores a partir de 2010. Estos permisos oscilan entre 3 y 10 días, pero todavía no constituyen una prestación general y exigible por cualquier trabajador (*El Sol de México*, 2011).

cación efectiva beneficiaría a más de la mitad de la población del país que actualmente enfrenta desventajas implícitas, aunque no siempre manifiestas, en el ejercicio pleno de sus derechos humanos básicos, el acceso a la educación, a la capacitación, y se enfrenta a un mercado laboral en condiciones de desventaja tradicional frente a los hombres.

La procuración del trabajo decente a todos los miembros de la población, independientemente de su condición, es una necesidad apremiante no sólo de México, sino reconocida por la comunidad internacional, bajo condiciones que permitan el ejercicio pleno de derechos y la eliminación de obstáculos que redundan en el bienestar general de la colectividad y la adecuada incorporación de la economía mexicana a la globalización.

Por ello, el trabajo de las mujeres requiere la enfática protección del Estado, de manera integral, y no a través de programas aislados que propician con frecuencia efectos contraproducentes. En ese sentido y por los aspectos analizados, se propone lo siguiente:

- a) Fomentar la colaboración en las labores domésticas en los programas de educación básica.
- b) La posibilidad de deducir los gastos por guarderías y cuidados infantiles en la legislación de renta.
- c) El estímulo para la contratación formal de mujeres (en primer empleo o reincorporadas después de una ausencia materna) a través de la exención de los impuestos sobre nóminas, estatal.
- d) Difusión de los riesgos femeninos en la búsqueda de empleo, el acoso sexual y la violencia laboral.
- e) Difundir los programas de estímulo para la protección de derechos intelectuales de las mujeres inventoras y autoras.
- f) Estimular la formación de sindicatos para la protección de derechos de los sectores laborales vulnerables como los trabajadores domésticos, a domicilio, de jóvenes y de personas de edad avanzada; y
- g) Promover la inserción de la licencia por paternidad en la legislación laboral ordinaria.

Uno de los aspectos importantes a considerar en las acciones políticas futuras es elevar el rango de los estímulos. No sólo se trata de asignaciones de

subsidios hacia los segmentos de la población más necesitada —que evidentemente son aún un imperativo importante—, sino de favorecer el desarrollo de aquellas mujeres que aunque no se encuentren en los límites de la pobreza, sí requieren de condiciones favorecedoras para lograr el empoderamiento pleno en el campo laboral y en el goce de un bienestar rotundo.

Bibliografía

- Agut, Sonia y Pilar Martín (2007), “Factores que dificultan el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad: una revisión teórica”, *Apuntes de Psicología*, vol. 25, núm. 2, Colegio Oficial de Psicología de Andalucía y Universidad de Sevilla, España.
- Aldana, Priscila y Karla Sepúlveda (2008), *La sociedad civil en el caso del feminicidio en Ciudad Juárez: una ventana a la emancipación femenina*, tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla, México.
- Cortés, Patricia (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*, CEPAL-UNFPA, Chile.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2000), “Convenio sobre la protección de la maternidad”, Organización de las Naciones Unidas, en [<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C183>] (consultado el 19 de marzo de 2012).
- CPEUM (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>] (consultado el 21 de marzo de 2012).
- Cruz, Adrienne (2011), “El elevado coste económico y social de la violencia de género”, Trabajo, *La Revista de la OIT*, núm. 72, Departamento de Comunicación de la OIT, Ginebra, Suiza.
- Díaz, Ariane (2011), “El valor del trabajo doméstico no pagado es de 21.7% del PIB”, *La Jornada*, núm. 9600, México.
- Diario Oficial de la Federación* (2007), Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>] (consultado el 30 de marzo de 2012).

- (1995), *Ley del Seguro Social*, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>] (consultado el 21 de marzo 2012).
- (2003), *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>] (consultado el 21 de marzo de 2012).
- Documentación y Estudios de Mujeres, AC (DEMAC), *Mujeres y hombres en México*, estadísticas de trabajo, abril 2008, con datos del INEGI 2008, en [<http://www.demac.org.mx/content/mujeres-hombres-mexico>] (consultado el 22 de abril de 2012).
- El Sol de México* (2011), “Reconoce Inmujeres la licencia de paternidad”, [<http://www.inmujeres.gob.mx/>]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011), *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo, 2009*, México.
- (2012), *Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2011*, en [<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>] (consultado el 22 de marzo de 2012).
- (2010), *Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda*, en [<http://www.inegi.org.mx/sistemas/temasv2/default.aspx?s=est&c=17484>] (consultado el 23 de marzo de 2012).
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2012), *Programas*, en [<http://www.inmujeres.gob.mx/>] (consultado el 20 de marzo de 2012).
- La Prensa*, en [<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2363693.htm>] (consultado el 30 de marzo de 2011).
- Oficina Internacional del Trabajo (sin fecha), “Trabajo decente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Ginebra, Suiza.
- (2011), “Luchar contra la discriminación en el trabajo: riesgo de avance”, *La Revista de la OIT*, núm. 72, Gafroffset SL., Ginebra, Suiza.
- (2012), “Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa”, Informe 2-A de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- (2012), “Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa”, Informe 2-B de Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- (2011), “Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo”, Ginebra, Suiza.

- (2012), “Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa”, iv Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- (1975), “Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras”, *Boletín Oficial*, vol. LVIII, 1975, Serie A, Ginebra, Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas (2012), “La Declaración del Milenio, los ODM y el programa de trabajo decente de la OIT: una visión de conjunto”, Organización Internacional del Trabajo, en [<http://www.jornada.unam.mx/2011/05/04/sociedad/043n1soc>] (consultado el 22 de marzo de 2012).
- (2012), Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio, en [<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>] (consultado el 22 de marzo de 2012).
- (2011), Recomendaciones formuladas por el *Foro sobre cuestiones de las minorías* en su cuarto periodo de sesiones, “Garantizar los derechos de las mujeres y las niñas pertenecientes a las minorías”.
- (1995) “Declaración de Beijing y plataforma de acción”, en [<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/mujer2021.htm>] (consultado el 20 de marzo de 2012).
- Organización Internacional del Trabajo (1998), Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, Portal de la Secretaría de Cumbres de las Américas, en [http://www.summit-americas.org/sisca/lab_stds_sp.html] (consultado el 18 de abril de 2012).
- (2011), “Trabajo decente para los trabajadores domésticos”, Ginebra.
- Proceso* (2011), “Son mujeres el 75% de los 8 millones de *ninis*”, noviembre de 2011, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2012), Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras, en [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Estancias_Infantiles_para_Apoyar_a_Madres_Trabajadoras] (consultado el 19 de marzo de 2012).
- (2009), Programa de Apoyo Alimentario, en [<http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802208>] (consultado el 22 de abril de 2012).

- (2012), Portal del programa Oportunidades, en [<http://oportunidades.gob.mx/Portal/>] (consultado el 23 de abril de 2012).
- Secretaría de Educación Pública (SEP), Vivir Mejor, programa de Política Social del Gobierno Federal (2008), en [oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_mejor.pdf] (consultado el 22 de abril de 2012).
- Razo, Martha (2008), “La inserción de las mujeres en las carreras de ingeniería y tecnología”, *Perfiles educativos*, vol. 30, núm. 121, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Rojas, Juan Eduardo (2011), “Visualizamos el potencial de las TIC para reestructurar redes familiares de comunicación”, *Newsletter e-LAC2015*, núm. 16, CEPAL, Chile.

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2012

Fecha de aceptación: 18 de enero de 2012

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

Innovación en la industria mexicana: reflexiones a partir del estudio del sistema de innovación de San Luis Potosí

María del Pilar Pastor Pérez¹

Al analizar los determinantes de la innovación, el enfoque de sistemas de innovación tiene muchas bondades pero sus inicios se anclan a la realidad de países desarrollados; por eso es necesario realizar estudios que permitan adaptar su lógica a las particularidades de países en desarrollo. Este artículo expone algunos de los resultados de un estudio al sistema de innovación en San Luis Potosí, México. En particular, tras una breve introducción a las teorías de la innovación, se presentan parte de los hallazgos de la encuesta de innovación industrial, la identificación del perfil institucional del sistema de innovación de San Luis Potosí y una propuesta de modelo de desarrollo de innovaciones en la industria mexicana. A continuación se resume una serie de recomendaciones generales para potenciarla. La conclusión destaca que la innovación en las empresas se hace mayoritariamente a partir de recursos propios y sin colaboración.

Palabras clave: innovación, sistema, empresa, actores.

Innovation in Mexican Industry: Reflections from the Study of San Luis Potosí's Innovation System

When analyzing the determinants of innovation, innovation systems approach has many advantages. Owing to the fact that it has been evolved from the reality of developed countries, economies such as Mexico needs to carry out studies to adapt the innovation system approach to the local particularities in developing countries. This article presents

¹ Doctora por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Facultad de Contaduría y Administración. Líneas de investigación: innovación, desarrollo local y competitividad. Correo electrónico: pilarpastorperez@gmail.com

some results of a study on the innovation system in San Luis Potosi (Mexico). In particular, after a short introduction to the theories of innovation, some results of the innovation survey and the identification of the institutional profile of the innovation system of San Luis Potosi are presented. Next, a model for development of innovations in Mexican industry is proposed. Following, general recommendations to boost innovation are depicted. The text ends highlighting the fact that the innovation at the firm level is mainly carried out from own resources and without collaboration.

Keywords: innovation, system, firm, actors.

Introducción

Competitividad e innovación pueden observarse por separado; no obstante, en el largo plazo, la competitividad debe sustentarse en innovaciones. En la literatura existen trabajos en los que, a través de técnicas matemáticas y estadísticas, se buscan relaciones empíricas entre indicadores de innovación y de competitividad con el objetivo de saber si el hecho de que un país o una organización sean innovadores provoca mayor competitividad. El primer problema que surge en estos estudios es cómo medir la innovación y la competitividad; sin entrar ahora en esta discusión, se encuentran análisis que relacionan el gasto en investigación y desarrollo (I+D) y el crecimiento de la productividad, o el número de patentes y el comercio internacional. Aunque existen muchos matices, comúnmente se llega a la conclusión de que innovar es fundamental para el crecimiento y la competitividad de un sistema económico.

En general, se acepta la idea de que la innovación es la base de la productividad de las empresas más competitivas y, por tanto, de los territorios. Hay numerosas diferencias entre los análisis referidos a la innovación pero la importancia de ésta, en términos económicos y sociales, es clara para la mayoría.

Existen diversos criterios para clasificar las innovaciones: en función del grado de innovación, del objeto de la misma, de su impacto, etcétera. Según el objeto, en el *Manual de Oslo* se afirma que “una innovación es la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de

comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE-Comunidades Europeas, 2005: 56).

Al revisar la literatura sobre innovación se observa que ha sido un tema trascendente para autores clásicos como Malthus, Smith y Ricardo, desde los siglos XVIII y XIX. Durante mucho tiempo el cambio tecnológico fue considerado el principal tipo de innovación y uno de los aspectos centrales de investigación tenía que ver con sus efectos en el crecimiento económico.

En el siglo XX es imprescindible considerar los trabajos de Schumpeter (1942) quien estableció la distinción entre invención, innovación y difusión, como fases interconectadas del proceso de innovación. Schumpeter consideró al emprendedor como el principal agente del cambio, alguien que con su actividad rompe el equilibrio existente. Según este autor, el desarrollo económico está movido por la innovación; que es fruto de un proceso dinámico de destrucción creativa en el cual nuevas tecnologías sustituyen a las antiguas. Las innovaciones radicales originan grandes cambios en el mundo, mientras que las innovaciones progresivas sostienen la continuidad del cambio.

Además de los determinantes y los efectos de la innovación, una preocupación importante es la relativa al proceso de innovación; es decir, cómo es que ésta llega a suceder. Marinova y Phillimore (2003) proponen una tipología con seis generaciones de modelos (véase Cuadro 1).

El análisis de la innovación en San Luis Potosí, que se resume en este artículo, es parte de una investigación llevada a cabo en el marco del enfoque sistémico. Entre otras muchas bondades, esta perspectiva se refiere a los determinantes de la innovación y permite entender ampliamente el contexto en el que las empresas se desenvuelven a la hora de innovar, lo que va en línea con los enfoques modernos de competitividad.

Freeman (1987: 1) fue el primer autor que utilizó el término *sistema de innovación* para referirse a “la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”.² Para Lundvall (1992: 3) se

² En cierto modo, el concepto *sistema nacional de innovación* retoma el de *sistema nacional de producción* que Friedrich List (1841) desarrolló en su obra *Sistema nacional de economía política*.

Cuadro 1. Tipología de los modelos de innovación

<i>Modelos</i>	<i>Generalidades</i>
Caja negra	Según Solow (1956 y 1957), el componente de crecimiento económico que no es explicado por los cambios en capital y trabajo es debido al progreso tecnológico. La aparente invisibilidad de lo que ocurre cuando se invierte en ciencia y tecnología dio origen al “black box innovation model” (según su denominación en inglés). Este modelo lineal centra su atención en los <i>inputs</i> —gasto en investigación y desarrollo (I+D), por ejemplo— y los <i>outputs</i> (nuevos productos, por ejemplo). La necesidad de conocer más sobre el proceso de innovación dio pie a otros modelos.
Lineales	La innovación es el resultado de una secuencia de pasos. Según el modelo de empuje de la tecnología (<i>technology push</i>), más I+D en las empresas deriva en más productos nuevos exitosos para el mercado. El modelo de empuje de demanda (need pull) se centra en factores no tecnológicos, como la presión del mercado, que son clave en el proceso de innovación (Schmookler, 1966).
Interactivos	Se generan modelos comprensivos a partir de los modelos lineales. La innovación es una red compleja de relaciones (intra y extraorganizacionales) que puede ocurrir en varios momentos del proceso. Algunos modelos relevantes fueron: “Coupling model”, de Rothwell y Zegveld (1985), “Integrated model”, de Graves (1987), “Chain-link-model”, de Kline y Rosenberg, (1986).
De sistema	Muchas de las perspectivas analíticas previas fueron integradas en el marco teórico de sistemas de innovación. El punto central de este enfoque es la innovación como resultado de un sistema en el que la empresa se beneficia de las relaciones con otras organizaciones de su entorno. El sistema nacional de innovación es uno de los modelos sistémicos más conocidos.

Evolutivos	La innovación es un proceso dependiente de la trayectoria. Estos modelos combinan fundamentos de biología, equilibrio termodinámico, teoría organizacional y enfoques económicos heterodoxos. Nelson y Winter (1982) fueron los primeros en trasladar el modelo evolutivo conceptual a una simulación informática que describe el cambio económico y el comportamiento empresarial. Otros autores destacados fueron Rosenberg, Freeman y Pavitt.
De ambientes innovadores	El modelo “innovative milieu” reconoce el efecto de la localización en la generación de conocimiento. Los ambientes innovadores incluyen un sistema productivo, relaciones territoriales activas, diferentes actores socioeconómicos, especificidades culturales, dinámicas locales de procesos colectivos de aprendizaje (Camagni, 1991).

Fuente: elaboración propia, basada en Marinova y Phillimore (2003).

trata del “conjunto de elementos, y sus interrelaciones, que intervienen en la producción, difusión y uso de conocimiento nuevo y económicamente útil, y es nacional puesto que comprende los elementos e interrelaciones localizados dentro de las fronteras o arraigadas en la nación-estado”.

El enfoque tuvo una rápida aceptación tanto entre los actores de la política pública como en el medio académico. La investigación en esta línea ha derivado en trabajos con perspectiva regional, sectorial y tecnológica.³

³ Algunos de los primeros trabajos que se enfocaron en ámbitos no nacionales fueron los de Saxenian (1994), quien trabajó sobre las condiciones locales en la carretera 128 de Boston y en Silicon Valley; Landabaso (1995), Braczyk *et al.* (1998), Cooke y Morgan (1998), quienes se refirieron al sistema regional de innovación en el contexto europeo; Breschi y Malerba (1997), Malerba y Orsenigo (1997), quienes se centraron en sistemas sectoriales de innovación; Carlsson (1995), quien trabajó el enfoque de sistema tecnológico; Brouwer *et al.* (1999), Audretsch y Feldman (1999), Fischer *et al.* (2001), quienes se han concentrado en regiones metropolitanas como lugar para la innovación.

A pesar de la diversidad en el tratamiento del tema, algunas características generales que configuran el enfoque de sistemas de innovación son las siguientes:

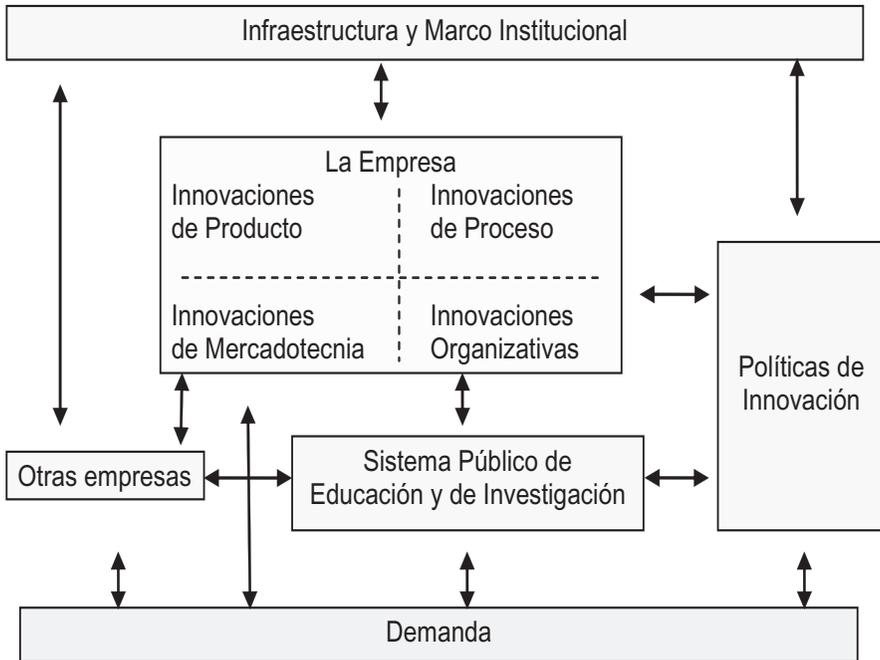
- La innovación se sitúa en el centro del análisis y se considera una visión no lineal del proceso de innovación.
- El enfoque de partida es holístico, porque trata de englobar todos los determinantes de la innovación que son importantes; e interdisciplinar, ya que se toman en cuenta factores no sólo económicos, sino también institucionales, organizacionales, sociales y políticos.
- Se utiliza una perspectiva histórica, justificada en el hecho de que las innovaciones requieren tiempo para ser desarrolladas y son dependientes de la trayectoria pasada.
- Se reconocen las diferencias entre unos sistemas y otros ya que el aprendizaje es un proceso evolutivo, por lo que no existe una trayectoria predeterminada para desarrollar un sistema de innovación ni tampoco uno que sea óptimo.
- Se otorga un papel central a las instituciones y organizaciones, y a las relaciones e interdependencia entre ellos.

El hecho de que no exista un sistema óptimo implica dificultades a la hora de delimitar las fronteras de los mismos y de definir cuáles son sus componentes. Entre las diferentes propuestas para representar un sistema de innovación, la del *Manual de Oslo* destaca a la empresa como el centro del sistema ya que en ella se producen las innovaciones. Sin embargo, éstas no suceden de manera aislada sino gracias a la interacción con el resto de agentes del sistema: la infraestructura y el marco institucional, la política de innovación, el sistema público de educación e investigación, el resto de empresas y la demanda (véase Figura 1).

En México, la alianza ARCO⁴ define el sistema de innovación regional como “una estructura que genera, desarrolla, transfiere y comercializa innovaciones que mejoran la capacidad competitiva de una región”.

⁴ La alianza ARCO está integrada por la Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y el Desarrollo Tecnológico A.C. (ADIAT), la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (RedNacecyt) y la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (Cofupro).

Figura 1. Marco de medición de la innovación

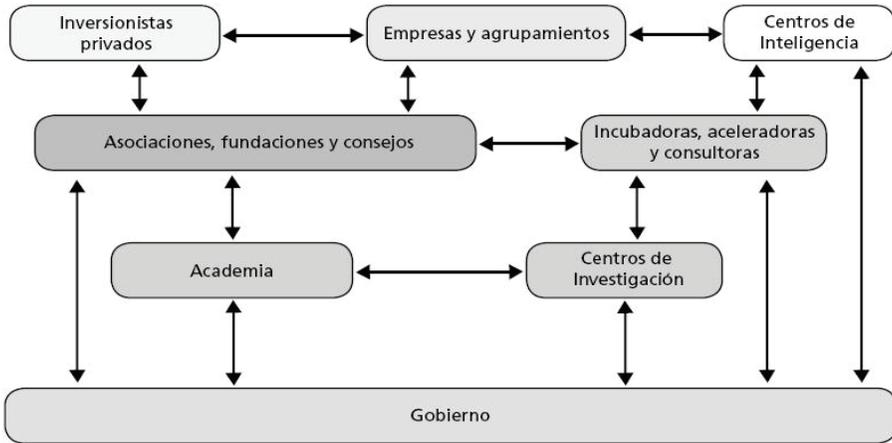


Fuente: OCDE-Comunidades Europeas (2005: 43).

En 2007 propuso un esquema de actores que participan en la ciencia y la tecnología de una región (véase Figura 2). En este caso, las empresas no aparecen como el foco de la representación y tampoco se hace mención expresa a las innovaciones.

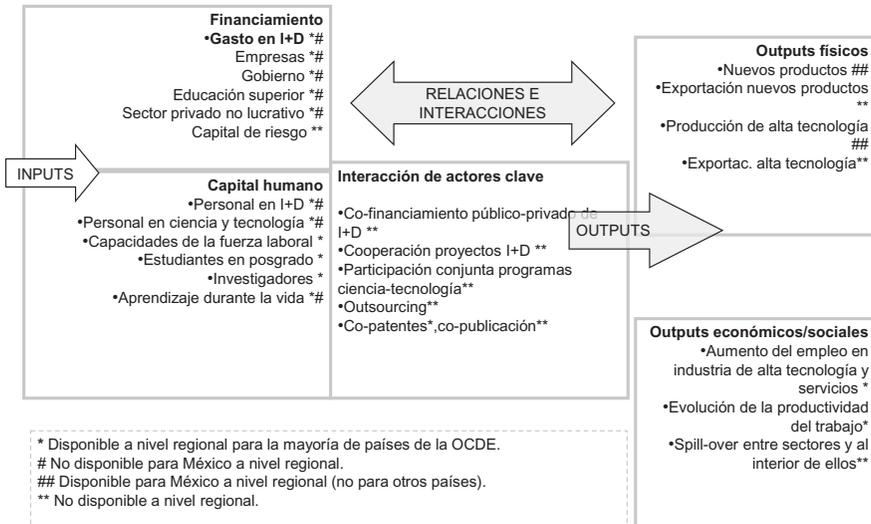
Si bien el análisis de los sistemas de innovación se centra inicialmente en los determinantes de la innovación y no tanto en los resultados, actualmente se establecen elementos de medición que ayudan a evaluar los sistemas. Las variables que se utilizan para cuantificar un sistema de innovación suelen ser agrupadas en términos de *inputs*, relaciones y *outputs* (véase Figura 3). Las primeras se refieren a los recursos humanos y financieros con los que un sistema cuenta. Los indicadores de relaciones e interacciones miden el grado y eficiencia con los que los actores e instituciones se comprometen con la innovación. Los indicadores de resultados miden innovaciones y conocimiento generados, así como su efecto en el conjunto de la economía.

Figura 2. Marco de los tipos de organismos que participan en la ciencia y la tecnología



Fuente: (ARCO, 2007: 55).

Figura 3. Indicadores para medir *inputs*, relaciones y *outputs*



I+D: investigación y desarrollo

Fuente: (OCDE, 2009: 90). Traducción de la autora.

El enfoque de los sistemas de innovación surgió en los países desarrollados a partir de verificaciones empíricas y se planteó como un concepto *ex post*. Cuando se utiliza en países en desarrollo en un marco de análisis *ex ante* es necesario realizar algunas consideraciones. Si bien se reconoce que no existe un sistema de innovación ideal, las conclusiones derivadas de los primeros estudios se pueden convertir en referencia normativa y se corre el riesgo de dejar de lado las particularidades de los contextos locales.

En este sentido, es importante generar evidencia empírica sobre la innovación en los países en desarrollo y especialmente en contextos regionales con el fin de contribuir a la adaptación de los modelos de referencia y ampliar la discusión teórica de la innovación.

Innovación en San Luis Potosí, México⁵

Apuntes metodológicos del estudio

Actualmente, la literatura sobre innovación que se produce en México es más vasta y se están presentando casos de estudio sobre regiones, redes y sectores particulares. No obstante, la complejidad de la cuestión, tanto en su análisis como en su dimensión práctica, hace que el tema sea difícil de agotar. Los resultados que se resumen en este artículo son parte de una investigación más amplia relativa al sistema de innovación en San Luis Potosí.⁶

⁵ Para los lectores que no están familiarizados con la geopolítica de México, se precisa que San Luis Potosí es la capital del estado homónimo, y que es una de las 32 entidades federativas del país. El peso de la industria manufacturera en la estructura económica de la ciudad es relativamente significativo. Su crecimiento económico ha sido mayor que el promedio nacional en la última década; el rezago medido por organismos nacionales es evaluado como comparativamente bajo, y el nivel de competitividad es medio.

⁶ La investigación constituyó la tesis doctoral “Regional model of innovation in San Luis Potosí (México)”. Fue apoyada y financiada por la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (San Luis Potosí, México); se inició en 2006 y concluyó con la defensa de tesis en 2010, en el Institute of Organization and Management Industry (ORGMASZ), Varsovia, Polonia.

Con el objetivo general de identificar e interpretar la innovación en las empresas industriales de San Luis Potosí se realizó un estudio cuyos objetivos particulares fueron: identificar la innovación más relevante, los actores que conforman el sistema, las relaciones entre actores que estimulan la innovación y los obstáculos a la innovación. Para lo anterior, se tomó como referencia el enfoque de sistemas de innovación y se consideró la perspectiva de la empresa.

Los resultados de la investigación se sintetizaron en tres contribuciones principales: 1) La generación de indicadores sobre capacidades de innovación, papel de los actores, relaciones y desempeño del sistema. 2) La identificación del perfil institucional del sistema de innovación de San Luis Potosí. 3) La propuesta de un modelo de desarrollo de innovaciones en la industria mexicana.

Las encuestas nacionales de innovación que hasta este momento se han publicado en México no revelan resultados a nivel estatal y/o municipal. Por esto, para describir la innovación en las empresas de San Luis Potosí, se midió la innovación tecnológica y organizacional aplicando un cuestionario a empresas manufactureras.⁷

En México, la mayoría de las innovaciones suceden en el sector de la manufactura, además la metalmecánica es una actividad relevante en la ciudad de San Luis Potosí, por lo que se seleccionó una muestra de empresas metalmecánicas localizadas en la ciudad.⁸ La muestra in-

⁷ Con base en el marco metodológico del *Manual de Oslo* de la OCDE, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha difundido los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Innovación en los Sectores Manufacturero y de Servicios (Encuesta Nacional de Innovación 2001, correspondiente a 1999-2000) y la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (Encuesta Nacional de Innovación 2006, relativa al periodo 2004-2005). El instrumento utilizado en el trabajo de campo de la investigación en San Luis Potosí fue la Encuesta Nacional de Innovación 2001, esto para facilitar la comparación de resultados (en el momento de la aplicación no se tuvo acceso al cuestionario de 2006).

⁸ El tamaño de la muestra fue calculado a partir del muestreo proporcional y bajo las siguientes restricciones: nivel de confianza, 0.95; error, 0.05; valor de Z, 1.96; probabilidad de innovación, 30%. El valor de la probabilidad se supuso a partir de los resultados de las Encuestas Nacionales de Innovación 2001 y 2006 en las que se reveló que alrededor de 30% de las empresas eran innovadoras (el dato exacto depende de la rama de actividad y se puede consultar en los documentos respectivos).

cluyó 60 empresas pequeñas, medianas y grandes, de capital nacional y extranjero, innovadoras y no innovadoras.⁹

Los resultados de la encuesta aplicada a empresas ubicadas en la capital de San Luis Potosí permitieron identificar el tipo de innovación, describir cómo actúan las empresas innovadoras y cuáles son las relaciones entre actores que estimulan la innovación, y perfilar los obstáculos a la misma.

Para la representación del perfil institucional del sistema de innovación en San Luis Potosí se siguió la propuesta del *Manual de Oslo* (véase Figura 1). Además de la información que proporcionó la encuesta, se recurrió a la observación, a la realización de entrevistas no estructuradas y al análisis de información pública disponible.

Finalmente, el modelo de desarrollo de innovaciones en la industria es una propuesta realizada a partir de los resultados de la investigación teórica efectuada, del trabajo de campo llevado a cabo en la industria metalmecánica de San Luis Potosí, y considerando los resultados de las Encuestas Nacionales de Innovación.

A continuación se resumen los hallazgos de la encuesta aplicada en la industria metalmecánica de San Luis Potosí, se presenta el perfil institucional del sistema de innovación en San Luis Potosí y se propone el modelo de desarrollo de innovaciones en la industria mexicana.

Resultados de la encuesta de innovación

Según la Encuesta Nacional de Innovación (ENI) 2001, 28% de las empresas manufactureras a nivel nacional fueron innovadoras; ésta proporción pasó a ser 36.5% en la ENI 2006. Los resultados entre las empresas de las ramas de actividades metalmecánicas oscilaron entre 23 y 36%, en la ENI 2006. Salvando la diferencia de periodo, se puede afirmar que el porcentaje de empresas innovadoras en San Luis Potosí (33.3%) fue superior al promedio de la metalmecánica a nivel nacional (véase Cuadro 2).¹⁰

⁹ El trabajo de campo se llevó a cabo entre enero y mayo de 2008. Para obtener 60 respuestas se consultaron 82 empresas.

¹⁰ La Encuesta Nacional de Innovación se aplicó a empresas con 50 o más trabajadores y la encuesta en San Luis Potosí a empresas de más de 10 empleados.

Cuadro 2. Encuesta de innovación en la industria metalmecánica de San Luis Potosí, 2004-2006

<i>Empresas innovadoras</i>	<i>33.3% de la muestra</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Empresas con 50 o más trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> • 40% de la muestra
<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad nacional/extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> • 23.5% / 50% de la muestra
<ul style="list-style-type: none"> • Innovación producto/proceso 	<ul style="list-style-type: none"> • 30% / 20% de la muestra
Principal tipo de innovación	Utilización de nuevos materiales y nuevos componentes
El principal cliente de la innovación fue otra empresa	35% de las empresas innovadoras
Mecanismos de financiamiento para innovar	Recursos propios son el mecanismo fundamental Otros recursos privados (10%) Limitado apoyo público
Principales fuentes de información	Departamento ingeniería (interna) Clientes (externa)
Empresas que cooperan para innovar	13.6% de las empresas innovadoras
Empresas que patentan	15% de las empresas innovadoras
Objetivos de la innovación	Cuota de mercado Reducción de costos Calidad producto
Factores que dificultan la innovación	Costos elevados Riesgo económico Falta de demanda

Fuente: elaboración propia.

En concordancia con los datos nacionales, las innovaciones de producto fueron más comunes que las de proceso, siendo la incorporación de nuevos materiales o nuevos componentes el principal tipo de innovación. El principal cliente de las innovaciones fue otra empresa en el 35% de los casos; este dato es similar al que se reportó en la ENI 2006, pero se observa una fuerte disminución frente al 60% alcanzado a nivel nacional en la ENI 2001.

Las innovaciones fueron en su mayoría el resultado de proyectos soportados con recursos propios, tanto financieros y humanos, como materiales, y aislados (sin cooperación). Si bien esto es una tendencia nacional, cabe destacar que la dependencia de los recursos propios y la falta de colaboración son todavía más acusadas en las empresas en San Luis Potosí.

En línea con la realidad nacional, según la ENI 2006, los objetivos de las empresas al innovar estuvieron relacionados principalmente con el deseo de reducir costos y mantener o incrementar la cuota de mercado. A pesar de que las empresas manifestaron que los proyectos de innovación fueron mayoritariamente exitosos, las empresas de la encuesta en San Luis Potosí externaron que los costos, el riesgo económico y los problemas de demanda son factores que dificultan la innovación. Destaca la observación de que el mercado es una dificultad para innovar porque éste es un problema más típico de países pequeños. Cabe mencionar que la demanda no fue percibida como un problema tan relevante a nivel nacional.

En resumen, la información de la encuesta permitió conocer el perfil de la innovación en el sector metalmecánico de San Luis Potosí. A pesar de que las empresas innovadoras tienen un alto grado de éxito, el número de empresas innovadoras no es muy alentador. Además, desde la perspectiva sistémica, el hecho de que actúen tan aisladamente es un reto fundamental que hay que vencer.¹¹

¹¹ Para más información relativa a los resultados de la encuesta en San Luis Potosí ver M. Pilar Pastor (2009), "Innovation in a Mexican Local Context", *Economics and Organization of Future Enterprises*, vol. 3, núm. 1, pp. 56-70. Disponible en [<http://versita.metapress.com/content/r48302654514552j/>].

Identificación del perfil institucional del sistema de innovación de San Luis Potosí¹²

No obstante la evidencia de escasa vinculación con fines innovadores de las empresas en San Luis Potosí, existe una masa crítica de actores que pueden articularse más eficientemente en beneficio del desarrollo de las capacidades de innovación en el estado.

Si bien existían otros agentes que jugaban —o deberían haber jugado— algún papel en el sistema, la particularización del perfil institucional de San Luis Potosí agrupa a aquellos que, a partir del estudio y siguiendo el marco de medición de la innovación de la OCDE, se consideraron más significativos (véase Figura 4).

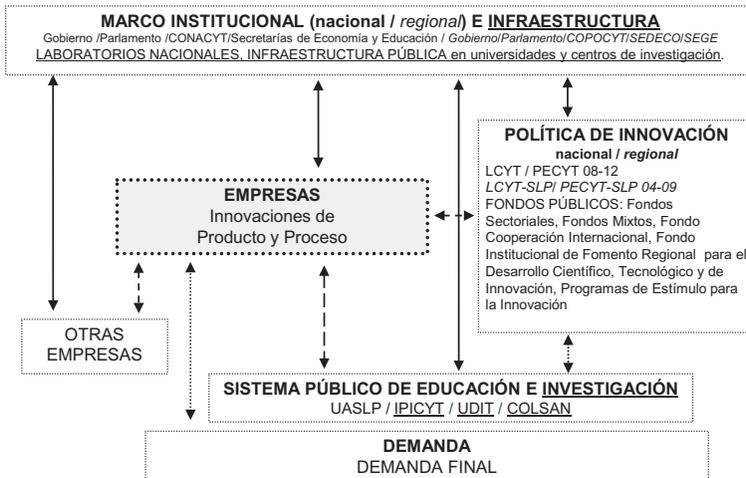
La línea que dibuja a organizaciones e instituciones es punteada para simbolizar que son actores abiertos al entorno. Asimismo, las flechas de relación tienen diferente trazo en función de lo comparativamente intensos que fueron los vínculos entre ellos; las más punteadas representan relaciones más débiles.

Las empresas son el centro del sistema y a partir de éstas las relaciones entre actores son, en general, débiles. Se dibujan más intensas en el caso de la infraestructura y el marco institucional porque éstos son parte del contexto del cual las organizaciones no pueden escapar. Con respecto a la infraestructura, destaca la inversión pública en laboratorios nacionales que se han ubicado en la capital potosina. Esto es un reconocimiento al potencial regional y una señal de la voluntad de descentralizar la ciencia y la tecnología; se debe considerar como una oportunidad para consolidar capacidades científicas existentes y desarrollar más en torno a ellos.

La conexión entre negocios y política de innovación no se considera estrecha, ya que dicha política no ha potenciado de forma notable la capacidad innovadora del sector empresarial. Si bien ha sido aprovechada por cierto número de firmas, el impacto relativo al tamaño de la economía no es relevante.

¹² Es pertinente recordar que la investigación se llevó a cabo entre 2006 y 2009, por lo que las valoraciones se hicieron con datos publicados hasta el año 2008; hoy día los indicadores se han modificado; actualmente algunas apreciaciones pueden no ser del todo válidas.

Figura 4. Perfil institucional del sistema de innovación de San Luis Potosí*



* Significado de siglas y acrónimos que se utilizan en la representación. UASLP: Universidad Autónoma de San Luis Potosí. IPICYT: Instituto Potosino de Investigación, Ciencia y Tecnología. UDIT: Unidad de Desarrollo e Innovación Tecnológica. Colsan: El Colegio de San Luis. Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Copocyt: Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología. Sedeco: Secretaría Estatal de Desarrollo Económico. SEGE: Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. LCYT: Ley de Ciencia y Tecnología. PECYT: Programa Especial Ciencia y Tecnología. La letra cursiva diferencia las categorías nacional y regional en el marco institucional y la política de innovación. El subrayado contrasta la infraestructura frente al marco institucional y los centros públicos de investigación *versus* la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Fuente: elaboración propia.

Las empresas y la demanda final están vinculadas con mayor intensidad porque las innovaciones lo son en la medida en la que éstas llegan al mercado. Los vínculos entre empresas no son sólidos porque si bien el entorno competitivo empuja a algunas a ser más innovadoras, existe poca cooperación entre ellas y los competidores no están bien posicionados como fuente externa de información de las empresas innovadoras.

Más allá de sus funciones relativas a la formación de recursos humanos y la investigación, que es especialmente destacable en el área de ciencias e ingeniería, el sistema público de educación e investigación ha adolecido de una vinculación efectiva con el sector productivo.

Algunas otras organizaciones, como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) jugaban —y juegan— un papel en el ecosistema de innovación pero no se han incluido porque no son parte de la representación de la OCDE.

El sistema de innovación en San Luis Potosí ha estado centrado en las capacidades públicas; los investigadores y la infraestructura de investigación se han concentrado en las organizaciones públicas. En una economía cuya intensidad en investigación y desarrollo es de por sí baja, el sector empresarial ha jugado un papel modesto financiando y ejecutando actividades de I+D.

En definitiva, las relaciones entre actores han sido escasas y débiles. El sistema de innovación en San Luis Potosí es en parte reflejo del sistema nacional, pero la evaluación cualitativa de los esfuerzos regionales muestra avances prometedores. En esta línea, destacan dos tendencias que son un buen punto de partida. Por un lado, el subsistema público de investigación está cada vez más ocupado en contribuir a la solución de las necesidades de su entorno más cercano, incluido el productivo. Adicionalmente, existe un nicho de empresas que han tomado conciencia del impacto que la innovación tiene en su desempeño y están respondiendo favorablemente a la política pública de fomento a la innovación.

Entre otros muchos retos, ahora se trata de aumentar el peso específico de este grupo de actores para que mejoren las capacidades del sistema y su eficiencia en términos innovadores, lo que impactará en la competitividad de las organizaciones y de la región.

Modelo de desarrollo de innovaciones en la industria mexicana

Basado en los resultados de la investigación y de las encuestas nacionales de innovación, en este apartado se propone un modelo de desarrollo de innovaciones en empresas industriales que sintetiza cómo actúan las empresas innovadoras en México.¹³

¹³ Agradezco la orientación durante todo el proceso, y especialmente en la elaboración del modelo, al Prof. Nzw. Dr. Hab. Wojciech Wiszniewski, mi director de tesis, quien en 1998 elaboró un modelo similar para la industria polaca.

Éste no debe leerse como un modelo ideal; es más bien una caracterización que ayuda a entender los determinantes de las empresas industriales que actualmente innovan en México. Pretende ser un punto de partida para la reflexión académica, de política pública y, sobre todo, de las organizaciones que desean trabajar por ser más competitivas a partir de la innovación y deben salvar las debilidades implícitas en la caracterización que se expone.

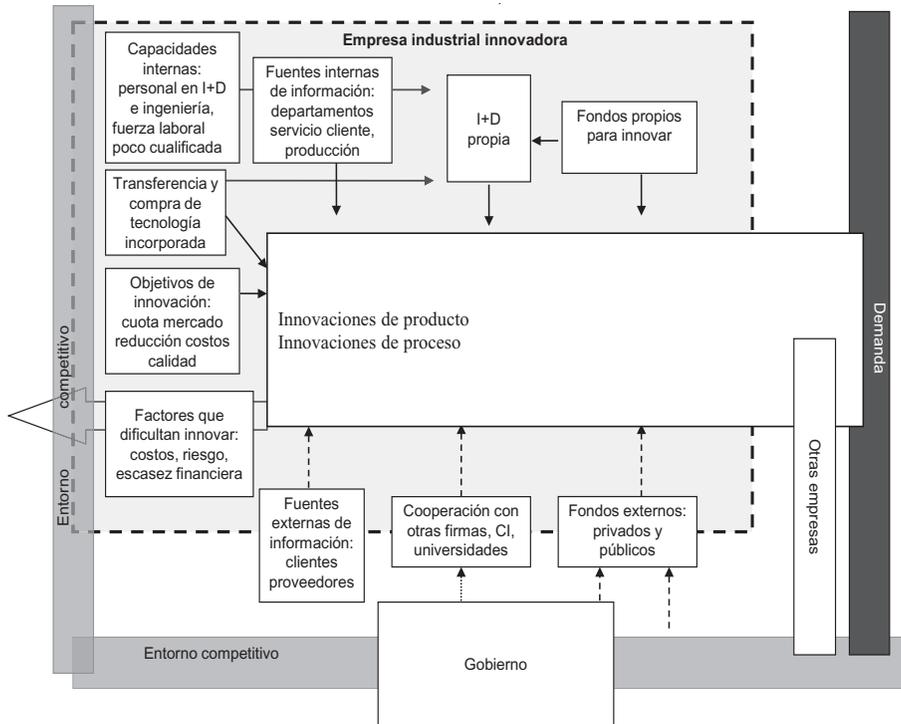
El modelo representa una empresa industrial innovadora y en su interior se dibujan las capacidades internas y las innovaciones. Traspasando las fronteras —o más allá de ellas— se encuentran algunos actores del sistema y los elementos del entorno a los que la empresa tienen acceso para innovar. Las líneas punteadas entre los diferentes elementos simbolizan relaciones más débiles que las rectas (véase Figura 5).

Las innovaciones se ubican al interior de la empresa ya que es el lugar principal en el que son desarrolladas, pero van más allá de sus límites porque deben ser implementadas —a menudo fuera de la misma—, sea en otras empresas o a través de la demanda final. Se señalan las innovaciones de producto y proceso por ser el tipo más común; no obstante, a este respecto cabe mencionar que son las más estudiadas por lo que puede existir cierto sesgo.

La empresa tiene determinadas capacidades internas, fondos propios para invertir, y fuentes internas de información que se traducen en la investigación y desarrollo (I+D) que genera. Las firmas en México normalmente tienen personal en áreas de ingeniería y a veces en departamentos de I+D, pero, comúnmente, la cualificación de su fuerza de trabajo es poco cualificada. A pesar de las debilidades que los caracterizan, los recursos propios (humanos, financieros y materiales) suelen ser los más importantes a la hora de innovar.

La adquisición de tecnología y maquinaria sigue siendo determinante en la capacidad y las fuentes de innovación de las firmas mexicanas. Aunque es cierto que se requiere la modernización tecnológica generalizada, en México y en el resto de países latinoamericanos se observa que en materia de actividades relacionadas con la innovación existe un marcado sesgo hacia la adquisición de tecnología en detrimento de otros esfuerzos internos de aprendizaje.

Figura 5. Modelo de desarrollo de innovaciones en empresas industriales en México



ci: centros de investigación
Fuente: elaboración propia.

Entre las limitaciones de las encuestas de innovación se menciona la subjetividad en algunas respuestas. Éste es el caso de las preguntas que se refieren a los objetivos que motivan la innovación y los factores que la dificultan. A pesar de ello, es importante retomar estos aspectos porque juegan un papel a la hora en la que los directivos deciden si invierten o no en proyectos de innovación. En el caso mexicano, los objetivos que impulsan la innovación tienen que ver con la cuota de mercado, la reducción de costos y la mejora de la calidad.

En relación con los obstáculos, los más recurrentes son los costos de la innovación, el riesgo económico y la escasez de financiamiento. La relevancia que los empresarios dan al riesgo llama la atención por-

que el índice de éxito de las firmas que emprenden proyectos innovadores es elevado.

El modelo no representa de forma expresa a todos los actores del sistema de innovación, pero aparecen reflejados, de una forma u otra, y se ubican fuera de los límites de la organización o traspasando sus fronteras. Las fuentes externas de información, la cooperación con otros agentes (otras empresas, universidades, centros de investigación, etcétera) y los fondos externos de financiamiento son mucho menos relevantes que los recursos propios, pero están presentes en las alternativas más o menos probables —según los casos— a las que pueden acceder las empresas.

El entorno competitivo engloba de manera amplia el contexto de la organización en el que se considera, desde el marco legal, el contexto económico, el mercado laboral, el mercado financiero, la demanda, la competencia, etcétera.

El gobierno aparece explícitamente dibujado porque, a pesar de la recurrente observación de que el financiamiento público es reducido en México y del cuestionamiento a la política pública en materia de investigación, desarrollo e innovación, éste desempeña —por acción u omisión— un papel fundamental. Adicionalmente, el sistema de innovación en México todavía es muy dependiente del sector público, a pesar de sus limitaciones.

Las empresas que ya innovan tienen muchos retos para mejorar sus procesos y —si consideramos a la innovación como el resultado del funcionamiento de un sistema— uno de los más importantes tiene que ver con la colaboración con otros actores. Ésta tendrá efectos positivos no sólo en la dinámica de las organizaciones que ya están desarrollando innovaciones, sino que arrastrará a otras organizaciones hacia la senda de la mejora continua y la innovación.

Recomendaciones para promover la innovación

Durante la última década, México ha logrado avances significativos hacia la estabilidad macroeconómica. La economía se ha abierto al comercio y la inversión y ha mejorado el funcionamiento de los mercados

de bienes y servicios. Sin embargo, se observa un lento crecimiento del PIB, de la reducción de la pobreza y de las desigualdades internas. Además, la progresión de la productividad de la mano de obra de México ha sido una de las más bajas entre los países de la OCDE desde 2000 y la brecha no se está reduciendo.

Una explicación fundamental a lo anterior es que México ha sido lento en reconocer la importancia de la innovación como motor del crecimiento y la competitividad. Por tanto, es necesario orientar la economía mexicana hacia una trayectoria de crecimiento más innovador. Se requiere una amplia y ambiciosa agenda para superar las debilidades del sistema de innovación nacional que está en clara desventaja general si se compara a nivel internacional.

A continuación se presenta una síntesis de las debilidades planteadas por la OCDE para el sistema de innovación mexicano (véase Cuadro 3). Si bien se refieren al ámbito nacional, son aplicables para los niveles subnacionales dada la trayectoria de centralización de la economía y del sector de ciencia y tecnología mexicanos. En muchos estados las limitaciones son todavía mayores que las que se observan en el nivel nacional. Junto a las áreas de oportunidad se esbozan una serie de recomendaciones generales que deberían ser consideradas para mejorar la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) y acelerar la transformación de la economía mexicana hacia una economía generadora de más valor.

El camino hacia una economía más innovadora requiere de consenso social, planeación estratégica a largo plazo, reformas estructurales, sistemas de evaluación y de muchas pequeñas acciones que empresarios, profesionistas, políticos y ciudadanos debemos llevar a cabo de forma creativa, con un espíritu de cooperación y asumiendo las responsabilidades que a cada uno corresponden.

En el caso particular del estado de San Luis Potosí se deben aprovechar las capacidades endógenas con las que ya se cuenta y crear aquellas que permitan incrementar el número de empresas y sectores competitivos en beneficio de una sociedad con menos desigualdades y más oportunidades para todos.

Cuadro 3. Debilidades y recomendaciones generales para potenciar la I+D+i

	<i>Debilidades</i>	<i>Recomendaciones generales</i>
<i>Economía y empresa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura tecnológica insuficiente; prioridad de la tecnología importada; baja capacidad de absorción tecnológica de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). • Las Mipyme no involucradas en la lógica de la productividad, la gestión del conocimiento y la innovación. • Débil cultura de derechos de propiedad intelectual. • La política de innovación tiene efecto en un reducido sector de empresas, por lo que se diluye el impacto global. • Falta de competencia en ciertos sectores económicos. • Barreras para la creación de empresas. • La política pública presta débil atención a las necesidades de la economía del conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar la asignación de beneficios de la innovación. • Programas de apoyo a la competitividad de las Mipyme. • Tratamiento diferenciado de las microempresas. • Apoyar a las grandes empresas que están encadenadas con las Mipyme.
<i>Regiones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de descentralización real. • Desafíos por los cambios de gobierno, la falta de continuidad en las políticas y la ausencia de planificación a largo plazo. • Algunos estados tienen un plan de ciencia y tecnología; pero, en general, no cuentan con una estrategia regional de innovación con enfoque sistémico e integrada a la política de desarrollo. • La perspectiva regional es débil en las políticas de desarrollo. • Alta disparidad interregional en el ingreso y la productividad. • Capacidades y resultados de innovación muy concentrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la descentralización en materia científica (transferir gestión y capacidades financieras a nivel estatal y local). • Mayor involucramiento de los estados para promover y soportar la I+D+i. • Mayor atención a la dimensión territorial de la ciencia y la tecnología.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Financiamiento público y privado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pobre presupuesto público y privado en I+D+i. • Sistema de innovación orientado a la ciencia e impulsado fundamentalmente por el sector público. • Recursos públicos para innovación compiten con otros usos que pueden ser prioritarios (pobreza, infraestructura, etcétera). • Gestión burocrática de programas públicos de apoyo. • Pocos instrumentos apoyan la innovación en empresas de alta tecnología. • Prevalece la financiación interna de la innovación. • Mercados financieros mal adaptados a las necesidades de inversión de la innovación y de generación de capacidades. • Oferta de capital de riesgo y semilla menor que la demanda. • Competencia débil en el sector financiero con baja propensión a financiar riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolucionar el sistema hacia uno más centrado en la empresa y que funcione más a partir del tirón de la demanda. • Mayor esfuerzo público en I+D+i. • Programas públicos más equilibrados (medidas de apoyo directo e indirecto, apoyo institucional, fondos competitivos). • Simplificar burocracia y reducir la multiplicidad de programas. • Mayor apoyo al acceso a los mercados financieros públicos y privados y al desarrollo de productos financieros (capital semilla y de riesgo) adaptados a la creación de empresas de base tecnológica.
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Capital humano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pobre base de recursos humanos; especialmente en cuanto a las habilidades de la fuerza laboral. • En términos de capital humano especializado hay potencial, pero falta masa crítica en relación con el tamaño de la economía. • La misión de las instituciones de educación superior para sostener el desarrollo regional está poco atendida. • Capacidades intelectuales centralizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo en presupuesto educativo para la modernización de la infraestructura, el currículo, la formación de profesores. • Coordinación de las políticas educativa y científica. • Programas educativos acordes a las vocaciones locales.

Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa cooperación entre los actores. • Escasa cooperación intersectorial, entre estados y entre los tres niveles de gobierno. • Falta de cumplimiento de acuerdos. • Desconfianza entre actores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar consenso social y político en torno a la I+D+i. • Promover cooperación formal e informal, articulación y redes de actores. • Fortalecer los consejos estatales de ciencia y tecnología. • Construir confianza entre los actores.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Pobre cultura de seguimiento y evaluación. • Falta de indicadores a nivel subnacional. • Escasez de estudios de los sistemas de innovación regional. • Gestión ineficiente de la mayoría de sistemas de innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Especial atención a la eficiencia de los recursos destinados a ciencia y tecnología. • Generar información a nivel nacional y regional y del sector privado.

Fuente: elaboración propia basado en OCDE (2008) y OCDE (2009).

Conclusiones

Del estudio se derivaron muchas conclusiones, las cuales corroboran que, en el momento en el que se llevó a cabo la investigación, el sistema de innovación en San Luis Potosí adolecía de la mayoría de los problemas que se presentan en el sistema nacional y en muchas otras regiones.

A nivel del sistema, destacan la escasez relativa de recursos destinados a la innovación, la estrechez del mercado financiero, la dependencia excesiva del impulso público, las limitaciones de la fuerza laboral, la débil colaboración y articulación entre los actores, la falta de estrategias de largo plazo, la carencia de indicadores y la desventaja en términos de resultados de innovación, si se hacen comparaciones internacionales. En el ámbito de la empresa sobresale que la innovación es fundamentalmente llevada a cabo a partir de los recursos internos y sin colaboración.

Los trabajos futuros tienen muchos campos que cubrir. Por mencionar algunos, se deben generar series históricas de indicadores a nivel regional; es necesario profundizar en el estudio de otros tipos de innovaciones (organizacional, de mercadotecnia, social) y en el análisis de lo que ocurre en otros sectores (servicios, agrícola, público, educativo).

Bibliografía

- ARCO (noviembre, 2007), *Taller de inducción: modelo ARCO. Dirigido a líderes de proceso*, ADIAT, San Luis Potosí, México.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006), Encuesta Nacional de Innovación (2004-2005), México, Conacyt, en [<http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Informe2007/Innovacion.pdf>].
- (2001), Encuesta Nacional de Innovación (1999-2000), México, Conacyt, en [<http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Informe2006/Estudio.pdf>].
- Edquist, Charles (1997), *Systems of Innovation Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter, Londres.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter, Londres.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, Londres.
- Marinova, Dora y John Phillimore (2003), “Models of Innovation”, en Larisa V. Shavinina (coord.), *The International Handbook on Innovation*, Oxford, Reino Unido, Elsevier Science, Pergamon, pp. 44-53.
- Navarro, Mikel (octubre, 2001), *Los Sistemas Nacionales de Innovación: una revisión de la literatura*, Documento de Trabajo núm. 26, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, en [<http://eprints.ucm.es/6759/1/26-01.pdf>].
- Niosi, Jorge E. (2002), “National Systems of Innovations Are «x-efficient» (and x-effective): Why Some Are Slow Learners”, *Research Policy*. vol. 2, núm. 31, pp. 291-302, en [<http://www.er.uqam.ca/nobel/r21010/articleseng.htm>].

- OCDE (2009), *Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States*, OCDE, París.
- (2008), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico. Overall assessment and recommendations*, OCDE, París.
- (2007), *Science, Technology and Innovation Indicators in a Changing World: Responding to Policy Needs*, OCDE, París.
- OCDE-Comunidades Europeas (2005), *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos de innovación*, OECD/Eurostat, París, traducción al español por Grupo Tagsa, 2006.
- Schumpeter, Joseph Alois (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Londres, Allen y Unwin.

Fecha de recepción: 16 de abril de 2012
Fecha de aceptación: 5 de junio de 2012
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy para conservarlo mañana

César Ángel Peña Salmón¹

Rosa Imelda Rojas Caldelas²

Este artículo pretende establecer la importancia de dar al paisaje el estatus jurídico de un nuevo derecho ciudadano mediante la creación de un marco normativo que reconozca y conserve el paisaje como un factor fundamental para la calidad de vida de los habitantes, de su desarrollo cultural, socioeconómico y de su bienestar físico y espiritual. Inicia con una descripción de diversas concepciones de paisaje, después se realiza un análisis de las principales iniciativas y convenciones internacionales que han establecido estrategias y acciones para proteger los paisajes como patrimonio cultural y natural de la humanidad; posteriormente, se analizan los ordenamientos legales nacionales del estado de Baja California y del municipio de Mexicali referentes a la conservación del patrimonio y los paisajes. Finalmente, concluye con un diagnóstico y una propuesta referente a la necesidad de elaborar una normatividad jurídica para la protección, ordenamiento y gestión de los paisajes.

Palabras clave: paisaje, derechos ciudadanos.

Landscape: a Resource to Legislate Today to Preserve Tomorrow

This article has the purpose to establish the importance of landscape to set the legal status of a new citizen's right, through the creation

¹ Doctor en Urbanismo, UNAM. Mención honorífica. Medalla "Alfonso Caso" 2009. Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma de Baja California. Líneas de investigación: planeación y paisaje regional y urbano. Correo electrónico: cesarpena@uabc.edu.mx

² Doctora en Urbanismo, UNAM. Mención honorífica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma de Baja California. Líneas de investigación: planeación y desarrollo regional y rural. Correo electrónico: chicalirose@hotmail.com

of a regulatory framework that recognizes and protects the landscape as a key factor in the quality of life of citizens, their cultural, socio-economic development and their physical and spiritual well-being. The article begins with a description of different notions of landscape, afterwards with the analysis of main initiatives and international conventions that have established strategies and actions to protect landscapes as cultural and natural heritage of mankind; Subsequently, it is analysed the national legal system, as well as the legal frame of the State of Baja California and the municipality of Mexicali, related to the conservation of the historic heritage and landscape. Finally, the paper concludes with an assessment and a proposal concerning the need to develop a legal regulation for the protection, planning and management of landscapes.

Keywords: landscape, citizen rights.

Introducción

Los paisajes, de acuerdo con Álvarez (2011), juegan un papel importante en el desarrollo de toda comunidad y son un concepto clave para entender el territorio que habita la gente; además, contribuyen en la formación de culturas locales y su identidad y constituyen un recurso favorable para la actividad económica. Por tanto, lo que se haga o deje de hacer para su conservación y/o aprovechamiento, afecta el bienestar y calidad del ser humano ya sea ambiental, socioeconómica o culturalmente.

En 1972 se realizó un evento internacional que marcó un importante precedente en la conservación del patrimonio y que influiría posteriormente en la protección del paisaje. La *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* celebrada en París, donde se considera que existen ciertos bienes del patrimonio cultural y natural que representan un interés excepcional por lo que se requiere conservarlos como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera (UNESCO, 1972).

Entonces la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* de 1972, constituyó el antecedente para que en los años noventa la categoría de *paisaje cultural* haya sido reconocida como una de las categorías del patrimonio mundial de la UNESCO, con

lo cual se han generado diversas acciones en varios países para la protección de este tipo de paisaje, como lo es, en el caso de México, el paisaje agavero de Tequila, Jalisco, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en 2006 (ICOMOS, 2012). Sin embargo, existen otros tipos de paisajes, que no necesariamente reúnen las características de poseer un valor universal excepcional, como son aquellos que se construyen día a día en la escala local o regional; paisajes contemporáneos que resultan particularmente valiosos para las comunidades locales, porque en ellos habitan, en ellos trabajan y con ellos se identifican; y por tanto, también requieren de una normatividad que los proteja.

En este sentido, este artículo —asociado a una investigación que se desarrolla actualmente en la Universidad Autónoma de Baja California, en la cual se aborda al valle de Mexicali como un paisaje cultural— tiene como propósito establecer la importancia de crear un marco normativo que reconozca y proteja al paisaje como un factor fundamental para la calidad de vida de los ciudadanos, de su desarrollo cultural y socioeconómico, y de su bienestar físico y espiritual. Para lo cual, inicia con una descripción de diversas acepciones del término *paisaje*; después se realiza un análisis de las principales iniciativas, políticas y convenciones internacionales cuyo propósito ha sido establecer estrategias y acciones para proteger los paisajes como patrimonio cultural y natural de la humanidad; posteriormente, se analizan los ordenamientos legales nacionales, del estado de Baja California y del municipio de Mexicali, referentes a la conservación del patrimonio y los paisajes. Finalmente se concluye con un diagnóstico y propuesta referentes a la necesidad de elaborar una normatividad jurídica para la protección, ordenamiento y gestión de los paisajes.

Definiciones, conceptos e interpretaciones del paisaje

Paisaje es un término con diversas acepciones, utilizado en distintos campos tanto del arte como de las ciencias, por lo que existen multiplicidad de definiciones y conceptos, dependiendo la perspectiva desde la que se analice. El paisaje, aunque idéntico en el fondo, es diferente en la forma de interpretarlo, por lo que el paisaje puede

establecerse como un espacio de encuentro y diálogo entre múltiples disciplinas. De esta manera, sobre el paisaje convergen la perspectiva ecológica, centrada en los procesos naturales del territorio; de la arquitectura, centrada en los aspectos visuales y estéticos; del arte y la crítica literaria como lenguaje para la expresión y la creatividad; de la geografía, que entiende el paisaje como una relación dialéctica entre una sociedad y su medio, y valoraciones sociales y culturales; o de la agronomía y la ingeniería forestal, etcétera (Tarroja, 2009).

Las definiciones de paisaje son variadas, por ejemplo, Wascher *et al.* (1998) —citado por Sepp (2010)— mencionan que: “El paisaje puede ser identificado como unidades espaciales en las que los elementos específicos y procesos de una región reflejan los bienes naturales y culturales o la historia de una manera visible y parcialmente medible”.

Donald Meinig —citado por Taylor (2008)— establece que el “paisaje es un término atractivo, importante y ambiguo que abarca un conjunto de características comunes que constituyen una exposición rica del desarrollo y carácter de cualquier sociedad, donde el paisaje finalmente es definido por nuestra visión e interpretado por nuestras mentes”.

Farina, Bogaert y Schipani (2005: 236) definen al paisaje como “una red gigante de señales y signos, compuesta de información estructural y cinética, modulada por las características de la dinámica de energía que fluye”.

De acuerdo con Richard Forman (1987) —citado por Silva Ecosystem Consultants (1992)— un paisaje puede ser definido como “un área heterogénea integrada por la interacción de un conjunto de ecosistemas que se repiten en forma similar a lo largo del espacio”. Esta definición tiene una fuerte base ecológica en la que el paisaje aparece como una unidad jerárquica superior al ecosistema.

También existen concepciones artísticas del paisaje desde la perspectiva de la pintura, como la expresada en el libro de Mowry (2000), *La poética del paisaje: una exploración visual y psicológica contemporánea*, en el que la autora propone que a través de la imaginación, el intelecto y los sentimientos, un artista puede evocar una respuesta emocional en el espectador por la disposición de los elementos naturales del paisaje.

De acuerdo con Vázquez y Martínez (2008) el nacimiento del concepto de paisaje en el mundo occidental está muy ligado al concepto de modernidad. Se desarrolla a partir del arte y luego es adoptado por la geografía a partir de siglo XIX, constituyéndose en parte importante del campo de estudio de ésta. Sin embargo, en el mundo oriental, la primera cultura que parece disponer de un término específico para el paisaje, es China, desde el siglo V, en la que hay poetas que describen sus maravillas, artistas que lo pintan y artesanos que cultivan jardines por placer. De esta manera, surgen diferentes conceptos, que van desde la visión positivista de las ciencias naturales, hasta la interpretación subjetiva de la creación artística, posiciones que finalmente se enfrentan; mientras que una posición intermedia la ocupan las ciencias humanas y ciertas ramas de la geografía que, desde los años sesenta del siglo XX, aceptan algunos grados de subjetivismo como variables de trabajo.

Según Muñoz (1981) —citado por Vázquez y Martínez (2008)—, se puede hablar de la aparición de dos perspectivas en la apreciación del paisaje: una histórico-social y otra fenomenológica. La primera, considera al paisaje

... como una conceptualización de las interacciones de la sociedad y la naturaleza a través del tiempo, la cual debe enmarcarse en un contexto histórico-social y entenderse como una concepción de la vida social, como la expresión espacial de las formas socioeconómicas.

Dentro de esta concepción, el paisaje es considerado como producto de la historia y de las relaciones y cambios políticos, económicos, sociales y culturales de una sociedad que se establece en un espacio definido. Dentro de la concepción fenomenológica se enfatiza la relación del hombre con el medio natural, haciendo fuerte hincapié teórico en los fundamentos de la fenomenología, a saber “significado, intencionalidad y el mundo de la vida”. El paisaje se concibe como una construcción simbólica y social donde el “paisaje es una experiencia humana más que una parte del mundo objetivo”. Es decir, el paisaje existe en tanto que un individuo lo mire y lo interprete, pero si no existiesen los elementos de la naturaleza no habría nada que interpretar,

y si sólo estuviese la naturaleza y no estuviese el individuo para interpretar, tampoco habría paisaje.

En ese mismo sentido, Tarroja (2009: 240), coincide en que

el paisaje emerge como un concepto muy potente para expresar las relaciones entre la sociedad y su territorio, en una doble vertiente: por una parte, las interacciones complejas, dinámicas y cambiantes entre una sociedad y su territorio, es decir, los procesos sociales y económicos que conforman el territorio; por otra, las representaciones e imágenes que esta sociedad tiene de su territorio, es decir, las valoraciones sociales y culturales del territorio.

De esta manera, el territorio es concebido como un escenario que enmarca la vida humana, y los múltiples significados que los hombres otorgan al territorio se pueden entender bajo la categoría de paisaje.

Maderuelo (2005: 17) advierte que una de las primeras cosas que hay que hacer es distinguir la idea de naturaleza del concepto de paisaje, con el fin de que términos como “paisaje natural” no parezcan tautológicos y que otros términos como “paisaje urbano” o “paisaje industrial” no parezcan contradictorios. Por otra parte, señala que el paisaje no es solamente un lugar físico, sino el conjunto de una serie de ideas, sensaciones y sentimientos que elaboramos a partir de un lugar y sus componentes; es decir, el paisaje no es sólo lo que está ahí, sino un constructo, una elaboración mental de lo que está ahí, a través de la cultura; por lo que el paisaje no debe considerarse como una entidad cerrada sobre sí misma, sino que ofrece diversas caras como tema de estudio.

Así, Maderuelo coincide con otros autores como Tarroja (2009) y Ventura (2008) en que el paisaje significa tanto la realidad actual (un área), como también la forma en que se transforma al ser percibido, y que dependerá de la disciplina que lo analice, el enfoque que recibirá; lo que obliga a que el paisaje sea analizado de manera multidisciplinaria y tratado de forma integral.

Finalmente, una de las definiciones mayormente aceptada por diversos países, dado que es el único instrumento internacional dedicado específica y exclusivamente a los paisajes, es el Convenio Europeo del Paisaje, que integra a 46 países, 35 de los cuales han firmado ya el

convenio y 29 lo han ratificado (Zoido, 2009: 300), que establece que se entenderá por paisaje “cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Esta definición es muy amplia dado que abarca las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas; asimismo, las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores, y se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados. La definición —establecida en el marco de un acuerdo internacional— está vinculada a los objetivos de protección, gestión y ordenación de los paisajes y se presenta como una modalidad de intervención en el paisaje que promueve la valoración del paisaje, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas.

Disposiciones normativas internacionales para la protección del patrimonio y el paisaje desde las perspectivas cultural y natural

La necesidad de proteger los bienes culturales de cualquier pueblo, como un patrimonio perteneciente a toda la humanidad, dado que su deterioro o desaparición constituye un daño al patrimonio de la cultura mundial, tiene sus antecedentes en los principios relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado proclamados en las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907, en el Pacto de Washington, del 15 de abril de 1935 y, más recientemente, en la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, de La Haya, del 14 de mayo de 1954 (UNESCO, 2011).

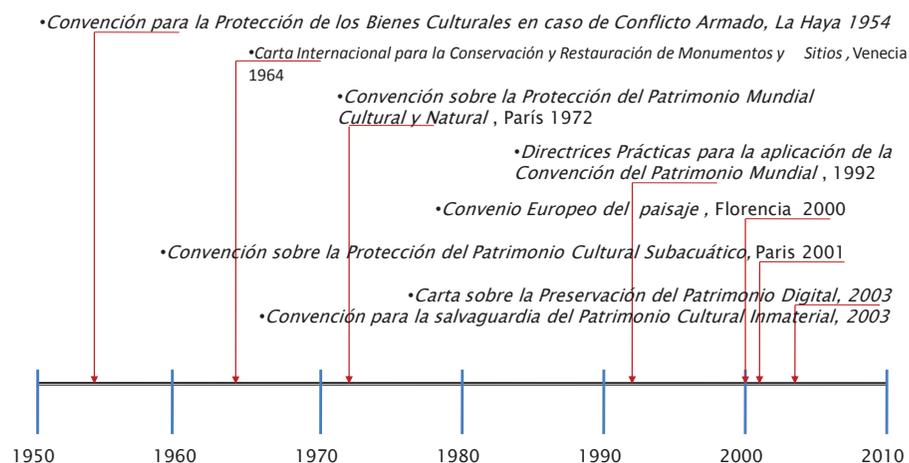
En la Convención de La Haya de 1954 se establecieron tres tipos de bienes que debían preservarse por tener una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos dado su valor histórico, artístico o arqueológico:

- a) Los bienes, muebles o inmuebles, tales como los monumentos de arquitectura, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, las obras de arte, manuscritos, libros, y las colecciones importantes de libros.

- b) Los edificios cuyo destino principal sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el inciso a).
- c) Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los incisos a) y b), que se denominarán *centros monumentales*.

Posteriormente, en 1972 se celebró en París la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, que cataloga el patrimonio mundial en dos tipos: el patrimonio cultural y el patrimonio natural; y a partir de esta convención se han desarrollado otras más, así como declaraciones internacionales tendientes a proteger el patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, como son: Las *Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*, en la 16a. sesión del Comité del Patrimonio Mundial, 1995; el *Convenio Europeo del Paisaje*, en el 2000 (Consejo de Europa, 2008); la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*, 2001; la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*, en 2003, la *Carta sobre la Preservación del Patrimonio Digital*, y en 2005, la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005) (Figura 1).

Figura 1. Ordenamientos internacionales para la protección del patrimonio



Fuente: UNESCO <http://whc.unesco.org/en>

En el caso de este trabajo, el análisis se centrará en tres ordenamientos que son los que abordan particularmente la protección del paisaje: *la Convención*, de 1972, las *Directrices Prácticas...* de 1992, y el *Convenio Europeo*, de 2000.

La *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* cataloga el patrimonio mundial en dos tipos: el patrimonio cultural y el patrimonio natural, que integran en conjunto seis categorías básicas (Cuadro 1) cuyo valor universal excepcional puede ser definido desde un punto de vista arqueológico, histórico, artístico, científico, estético, etnológico o antropológico, con el propósito de que los bienes más representativos de la naturaleza o del genio y la historia de los pueblos del mundo sean protegidos, de manera que a cada Estado parte le corresponde la identificación y delimitación de los diversos bienes situados en su territorio.

Años después se consideró la categoría de “patrimonio mixto cultural y natural”, en la que se incluyen aquellos bienes que responden parcial o totalmente a las definiciones de patrimonio cultural y patrimonio natural que figuran en los artículos 1 y 2 de esa *Convención* (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005).

Adicionalmente, con la *Convención* de 1972 se crea el Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural de Valor Universal Excepcional, al que se denomina Comité del Patrimonio Mundial; y se crea un Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de Valor Universal Excepcional, conocido como Fondo del Patrimonio Mundial (UNESCO, 1972).

De esta manera, en esa *Convención* se efectúan tres importantes contribuciones para la protección del patrimonio: por una parte, se amplía el concepto de patrimonio cultural, que si bien no contempla la categoría de “paisajes culturales”, se menciona en la categoría de lugares como “aquellas obras conjuntas del hombre y la naturaleza” que representan el antecedente que daría pie posteriormente al concepto de *paisaje cultural*; además, se agrega la categoría de *bienes naturales*, que anteriormente no estaba considerada. Por otra parte, se crea el Comité del Patrimonio Mundial, cuya función es brindar asistencia mediante estudios o servicios de expertos en los problemas artísticos, científicos y técnicos que plantean la protección, la conservación, la

Cuadro 1. Categorías de los patrimonios cultural y natural

<i>Patrimonio</i>	<i>Categorías</i>	<i>Descripción</i>
Cultural	Monumentos	Obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
	Conjuntos	Grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
	Lugares	Obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas —incluidas las arqueológicas— que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.
Natural	Monumentos naturales	Constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
	Formaciones y zonas	Formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
	Lugares naturales	Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Fuente: Elaboración propia con base en la UNESCO (1972).

revalorización y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural; y por último, se crea el Fondo del Patrimonio Mundial, encargado de la gestión y administración de los recursos financieros respectivos.

Es importante señalar que el Comité del Patrimonio Mundial cuenta con tres organismos consultivos para asesorar la implementación de la *Convención del Patrimonio Mundial*, o *Convención de 1972*, en sus áreas de especialización, así como supervisar el estado de conservación de los bienes del Patrimonio Mundial y revisar las solicitudes de asistencia internacional (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005):

1. El Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM) es una organización intergubernamental internacional cuyas funciones consisten en llevar a cabo programas de investigación, documentación, asistencia técnica, formación y sensibilización pública para fomentar la conservación de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio cultural.
2. El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) es una organización no gubernamental cuyo objetivo consiste en promover la aplicación de la teoría, la metodología y las técnicas científicas a la conservación del patrimonio arquitectónico y arqueológico.
3. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) está integrada por gobiernos nacionales, las ONG y científicos en una asociación mundial. Su misión consiste en influir, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza y velar por que el uso de los recursos naturales sea equitativo y sustentable desde un punto de vista ecológico.

En el artículo 5 del acta de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* se solicita a los Estados parte, entre otras acciones (UNESCO, 1972):

- Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica, y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un

Estado hacer frente a los peligros que amenacen su patrimonio cultural y natural;

- Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y
- Facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, y estimular la investigación científica en este campo.

Cabe señalar que, de los 187 países que forman parte de la *Convención*, México fue el país número 78 en adherirse a ella como Estado parte, a partir del 23 de febrero de 1984 (Estados parte, UNESCO, 2010).

Dos décadas posteriores, en 1992, en la 16a. sesión del Comité del Patrimonio Mundial, en Santa Fe, las *Directrices Prácticas* incluyen la categoría de *paisajes culturales* (documento WHC-92/CONF.002/12), a partir de un texto elaborado por un grupo de expertos en paisajes culturales en octubre de 1992, en Francia, y que después fue aprobado para su integración en las directrices mencionadas (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005).

Los paisajes culturales se definen como bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” (Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005). Se expresa que ellos ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones u oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas. Se establece que deben ser elegidos basándose en su valor universal excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida, y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones. Para tal efecto, se definen tres categorías principales:

1. *Paisajes creados* intencionalmente por el hombre. Comprende los paisajes de jardines y parques asociados generalmente a construcciones religiosas o monumentales.

2. *Paisajes evolutivos* resultantes de condicionantes sociales, económicas, administrativas o religiosas, que se han desarrollado conjuntamente y en respuesta a su medio ambiente natural. Se dividen en tres subcategorías:
 - 2.1. Paisaje fósil o relicto. Aquél cuyo proceso evolutivo concluyó en el pasado, pero cuyos rasgos característicos son todavía visibles materialmente.
 - 2.2. Paisaje activo o continuo. El que conserva un papel social activo en la sociedad contemporánea, asociado con el modo de vida tradicional.
 - 2.3 *Paisajes asociativos*: Aquellos en los que existen poderosas asociaciones religiosas, artísticas o culturales con el medio natural.

De esta manera, desde de la *Convención* de 1972 —en que se da el primer paso en la identificación de los paisajes culturales al crear la categoría de “lugares” considerados como aquellas obras conjuntas del hombre y la naturaleza— transcurren 20 años para que el concepto se consolide y se integre como una categoría específica en las *Directrices* de 1992. Sin embargo, hasta este entonces se consideraban únicamente aquellos paisajes que reunieran las características de tener un valor universal excepcional, lo que limitaba la consideración de otro tipo de paisajes que si bien no tenían un carácter universal, sí eran representativos para la población que los habitaba y contribuían a la formación de culturas locales y a la consolidación de la identidad, como son los paisajes característicos y cotidianos.

Así, en el 2000, el Consejo de Europa —organización que agrupa a 46 países— firmó en Florencia, el 20 de octubre del mismo año, el *Convenio Europeo del Paisaje* que entró en vigor el 1 de marzo de 2004 (Zoido, 2009). El convenio establece que “se entenderá por paisaje cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Su ámbito de aplicación será todo el territorio de los países que firman el convenio y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá, asimismo, las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los

paisajes que puedan considerarse excepcionales, como a los paisajes cotidianos o degradados (Consejo de Europa, 2008).

Además, en este convenio los firmantes establecen los compromisos de: identificar sus propios paisajes en todo su territorio, analizar sus características y realizar el seguimiento de sus transformaciones, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las partes y la población interesadas.

Lo trascendente de esta novedosa iniciativa europea son sus diversas aportaciones, entre las que destacan:

- Un nuevo enfoque en el que el paisaje deja de contemplarse como mero fondo escénico para el desarrollo de la actividad humana, para convertirse en un bien jurídico *per se*, digno de tutela, en torno al cual se aglutinan valores tangibles e intangibles, objetivos y subjetivos, naturales y culturales, indisociables de la calidad de vida (Canales y Ochoa, 2009).
- Un concepto novedoso y netamente expresivo de la “territorialidad” del paisaje —y en palabras de Agudo (2007: 200)— se puede afirmar sin ambages que para la Convención “todo territorio es paisaje”.
- La implementación de una política integral de protección del paisaje, que no se limita a la conservación de paisajes considerados singulares o de especial valor, sino que procede a establecer instrumentos para la protección de los paisajes comunes, cotidianos, e incluso, degradados (Peña, 2005).
- La diversificación de objetivos, al superar las barreras de la mera protección y explorar las acciones de gestión y ordenación (Canales y Ochoa, 2009).
- El empoderamiento de la participación pública, dado el peso específico otorgado a la percepción que los habitantes tengan de su entorno (Canales y Ochoa, 2009).
- La previsión de un mecanismo de seguimiento para su aplicación, elemento clave para el éxito de los acuerdos (Fabeiro, 2006).

Por otra parte, desde la perspectiva ambiental, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) —que trabaja si-

guiendo los lineamientos de la *Convención del Patrimonio Mundial*— ha establecido la categoría de paisaje dentro del Sistema de Áreas Protegidas de la Reserva Natural, que comprende seis categorías (IUCN, 2011):

- Ia. Áreas estrictamente protegidas
- Ib. Área silvestre
- II. Parque nacional
- III. Monumento natural
- IV. Hábitat/Área de gestión de las especies
- V. Paisaje terrestre/marino
- VI. Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales.

La categoría de paisajes terrestres/marinos está orientada a conservar los paisajes asociados con la conservación de la naturaleza y otros valores creados por la interacción del hombre con la naturaleza a través de prácticas de manejo tradicionales. En esta categoría se pretende lograr los siguientes:

Objetivos

- Mantener una interacción equilibrada entre naturaleza y cultura a través de la protección del paisaje terrestre o marino, o ambos, y los enfoques de gestión tradicionales asociados.
- Contribuir a la conservación a gran escala mediante el mantenimiento de las especies asociadas a paisajes culturales o proporcionando oportunidades de conservación en paisajes.
- Proporcionar oportunidades para el disfrute, el bienestar y la actividad socioeconómica a través de la recreación y el turismo.
- Ofrecer productos naturales y servicios ambientales.
- Proveer un marco favorable para la participación activa de la comunidad en la gestión de paisajes terrestres o marinos y valorar el patrimonio natural y cultural que contienen.
- Fomentar la conservación de la biodiversidad acuática y agrobiodiversidad.

- Actuar como modelos de sostenibilidad para que las lecciones se pueden aprender para una aplicación más amplia (UICN, 2011).

En resumen, se puede establecer que el paisaje y su conservación están considerados en tres instrumentos de normatividad internacionales: las *Directrices Prácticas*, el *Convenio Europeo del Paisaje* y el Sistema de Áreas Protegidas de la Reserva Natural (Cuadro 2).

Cuadro 2. Categorías de paisajes e instrumento internacional que los protege

	<i>Directrices Prácticas</i>	<i>Convenio Europeo del Paisaje</i>	<i>Sistema de Áreas Protegidas (UICN)</i>
Categorías del paisaje	Paisajes <ul style="list-style-type: none"> • creados • evolutivos • asociativos 	Paisajes <ul style="list-style-type: none"> • excepcionales • cotidianos o degradados 	Paisajes <ul style="list-style-type: none"> • terrestres • marinos

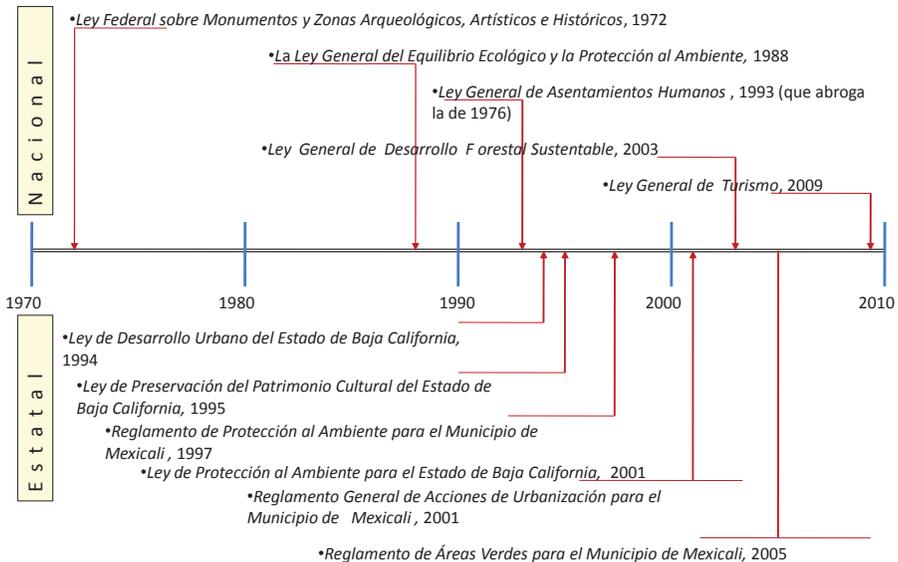
Fuente: Elaboración propia con base en el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO (2005), Consejo de Europa (2008) y UICN (2011).

Ordenamientos jurídicos para la protección del patrimonio y el paisaje en el marco nacional y estatal de Baja California

En las primeras décadas del siglo xx se promulgaron las primeras iniciativas legislativas para la protección del patrimonio en el país, como fueron: la *Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales* que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 1930; y la *Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1934 (SAPM, 2010).

Para la segunda mitad del siglo xx e inicios del XXI, el marco jurídico en materia de protección del patrimonio cultural y natural estaba integrado fundamentalmente, a nivel federal, por cinco leyes; y en el marco del estado de Baja California por tres leyes y tres reglamentos (Figura 2).

Figura 2. Marcos jurídicos federal y estatal de Baja California en materia de protección del patrimonio y el paisaje



A nivel federal se tiene, en primer lugar, la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* promulgada en 1972 (*Diario Oficial de la Federación*, 1972) que establece como monumentos arqueológicos los muebles e inmuebles producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional; y como monumentos históricos, los bienes vinculados con la historia de la nación a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país. Asimismo, determina que son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante; y zona de monumentos artísticos, el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante.

Las autoridades competentes para conservar este patrimonio son: el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos; y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos.

Por otra parte, se cuenta con la *Ley General de Asentamientos Humanos* (DOF, 1993) que determina la protección del patrimonio cultural de los centros de población como uno de los principios para el fomento del desarrollo urbano, cuyas acciones serán ejercidas en el ámbito de su competencia por la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la concertación de acciones e inversiones entre los sectores social y privado.

Además, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA) (DOF, 1988) establece que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país, y que será la federación —a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)— quien tenga la atribución de conducir la política ambiental en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. En esta ley se determinan ocho categorías de áreas naturales protegidas, de las cuales seis son de competencia federal: reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, y santuarios; además, una de las categorías es de competencia estatal —parques y reservas estatales—; y otra más es de competencia municipal —zonas de preservación ecológica de los centros de población.

En cuanto a la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (DOF, 2003), ésta sitúa la función de los ecosistemas forestales como proveedores de servicios ambientales, tales como: la captura de carbono y contaminantes, la provisión del agua, la protección de la biodiversidad, la generación de oxígeno, el paisaje y la recreación, entre otros; y le atribuye a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la coordinación sectorial para ejecutar y promover programas productivos, de restauración, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales.

Por último, la *Ley General de Turismo* (DOF, 2009) determina las instrucciones relativas a la conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural y cultural, cuyas bases generales estarán determinadas mediante la coordinación entre el Eje-

cutivo federal, estados y municipios, así como la participación de los sectores social y privado.

Respecto a la normatividad estatal de Baja California, las leyes que hacen referencia a la conservación del patrimonio cultural y natural son básicamente dos: la *Ley de Preservación del Patrimonio Cultural* y la *Ley de Protección al Ambiente*; mientras que las leyes y reglamentos que hacen referencia a la conservación del paisaje son: en el ámbito estatal, la *Ley de Protección al Ambiente*; y en el municipal, el *Reglamento General de Acciones de Urbanización*, el *Reglamento de Protección al Ambiente* y el *Reglamento de Áreas Verdes* (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ordenamientos legales estatales y municipales

<i>Ordenamiento legal</i>	<i>Bienes por conservar</i>
<i>Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, 1972</i>	Los monumentos arqueológicos, los monumentos históricos y los monumentos artísticos.
<i>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988</i>	Los ecosistemas naturales por ser patrimonio común.
<i>Ley General de Asentamientos Humanos, 1993</i>	El patrimonio cultural de los centros de población.
<i>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2003</i>	Los ecosistemas forestales por proveer servicios ambientales, como el paisaje y la recreación.
<i>Ley General de Turismo, 2009</i>	Los atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural y cultural.
<i>Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, 1994</i>	Las áreas cuyo uso pueda afectar el paisaje urbano.
<i>Ley de Preservación del Patrimonio Cultural del Estado de Baja California, 1995</i>	Los bienes y zonas paleontológicas, arqueológicas, históricas y naturales de importancia para los habitantes del estado.

<i>Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, 2001</i>	Las áreas naturales protegidas.
<i>Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Mexicali, 1997</i>	El paisaje natural, urbano y rural, y el control de la contaminación visual.
<i>Reglamento General de Acciones de Urbanización para el Municipio de Mexicali, 2001</i>	Los componentes del paisaje urbano, como arboledas, jardines, mobiliario urbano y señalización.
<i>Reglamento de Áreas Verdes para el Municipio de Mexicali, 2005</i>	Las áreas verdes, a fin de mejorar el paisaje urbano y el medio ambiente.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación estatal de Baja California (Congreso del Estado de Baja California, 2012).

Finalmente, en junio de 2011, se presentó en Ensenada, BC, la Carta Mexicana de Paisaje, por parte de la Sociedad de Arquitectos Paisajistas de México (SAPM, 2011), en la que se hace una declaración de principios para la protección, revalorización y reconocimiento del paisaje, considerando su diversidad y su calidad de bien público, en la que se comprometen a revalorar de manera integral el paisaje, promoviendo el desarrollo de un marco jurídico adecuado a las necesidades presentes y futuras para su protección, incorporando a todos los sectores gubernamentales y ciudadanos por medio de políticas, programas y acciones; y contribuir al desarrollo sustentable.

Conclusiones

En el ámbito internacional se han realizado diversos progresos en materia de conservación del patrimonio paisajístico, observándose una evolución del concepto de paisaje: primero se consideró como patrimo-

nio cultural solamente la categoría de *lugares* —obras conjuntas del hombre y la naturaleza—; posteriormente se incorporó la categoría de *paisajes culturales* —que tuvieran un valor universal excepcional—; y, finalmente, se definieron los *paisajes cotidianos o degradados*, que son reconocidos jurídicamente como elemento fundamental del entorno humano, y expresión de la diversidad del patrimonio común cultural y natural; sin embargo, en los niveles nacional y local se han logrado escasos avances. Resta una visión integral de los múltiples valores que el paisaje posee y de su contribución al bienestar de la comunidad y al desarrollo sustentable.

A casi 20 años de haber sido establecida la categoría de paisajes culturales en las *Directrices Prácticas* para la aplicación de la *Convención del Patrimonio Mundial*, no ha habido en el país un avance en el marco jurídico para el reconocimiento del paisaje de manera integral como un bien indispensable para el bienestar colectivo, que considere sus valores estéticos, ambientales, culturales, sociales, patrimoniales, económicos y de identidad.

No existe en la normatividad federal, estatal o municipal, la categoría de *paisajes*; por tanto, no existe una autoridad o dependencia a su cargo, ni políticas para su conservación y gestión.

Falta una definición genérica e integral de *paisaje* en la normatividad federal y estatal. El término *paisaje* se menciona únicamente en la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, y se refiere a los ecosistemas forestales; y en la normatividad estatal de Baja California y municipal de Mexicali, el término más utilizado es el de *paisaje urbano*, pero no se definen las características y valores específicos que deba reunir para considerarlo como tal, por lo que el paisaje puede significar una arboleda, un ecosistema o un servicio ambiental. En la *Ley de Preservación del Patrimonio Cultural Estatal* ni siquiera se menciona el término *paisaje*.

La normatividad a nivel federal y estatal se ha enfocado ya sea a la conservación del patrimonio cultural, o bien a la conservación del patrimonio natural, como dos vías paralelas, sin haber un puente que las una, lo que revela que fueron elaboradas con base en la tradicional distinción entre “naturaleza” y “cultura”, que actualmente resulta inoperante para proteger el paisaje.

En términos de protección del patrimonio cultural participan una diversidad de dependencias (ICOMOS, INAH, INBA, Sedesol) al igual que en la conservación del patrimonio natural (Semarnat, Sectur, Conanp) además de las dependencias de gobierno estatal y municipal, por lo que la protección del paisaje se ve atomizada en diferentes dependencias y niveles de gobierno.

Por tanto, al no existir en el marco normativo mexicano un ordenamiento que refiera el paisaje de una manera integral como un bien que integra diversos valores, no se le pueden otorgar atribuciones a ninguna autoridad en particular para su protección, sino que cada dependencia o nivel de gobierno protege el tipo de patrimonio que le ha sido encomendado por ley o la porción del paisaje que le ha sido asignado proteger.

En términos de conservación del paisaje, desde una perspectiva cultural y natural, existe la Carta Mexicana de Paisaje (SAPM, 2011) que es la única declaración que propone un concepto integral de paisaje así como su protección, manejo y gestión; sin embargo, aunque representa un paso muy importante en el reconocimiento del paisaje como un factor de calidad de vida de la población y un instrumento en la promoción del desarrollo sustentable, no tiene un carácter jurídico oficial.

Es evidente que los ordenamientos jurídicos que protegen el patrimonio han estado relacionados con el derecho de los lugares y monumentos históricos (bajo un interés cultural) o con el derecho de proteger la naturaleza (interés ambiental), por lo que la protección de los paisajes ha sido de manera indirecta, sectorial o especial, pero no de forma integrada. Sin embargo, esta distinción entre *paisajes culturales* y *paisajes naturales* puede subsanarse a través de un tratamiento sistémico mediante la ordenación del territorio, bajo el cual se lleve su protección jurídica, lo que requiere de un marco normativo particular.

En suma, falta una visión integral del paisaje que reconozca sus diversos valores; por tanto, es indispensable un marco legal que determine las autoridades y sus atribuciones en la conservación, gestión y ordenamiento del mismo, que establezca las instituciones y políticas que deben fomentar su aprovechamiento en beneficio y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que forman parte de él.

Ante este escenario, las acciones requeridas por la falta de leyes que definan, defiendan y conserven el patrimonio paisajístico de manera in-

tegral son: crear un marco jurídico mediante el cual, además de definir claramente lo que se considera como paisaje y las diversas categorías aplicables al caso mexicano, se establezca la entidad de gobierno encargada de realizar un catálogo del patrimonio paisajístico nacional, a partir de la realización de un registro del mismo, y que en dicha legislación se expliciten las políticas y estrategias para su conservación y manejo.

Para ello, se hace necesario colocar la discusión del paisaje y su importancia en la agenda de temas nacionales; sensibilizar y crear conciencia a través de foros y reuniones entre las organizaciones sociales, empresariales y autoridades gubernamentales, sobre la importancia de conservar los paisajes; impulsar, mediante el desarrollo de la investigación, el conocimiento y la difusión, los diversos valores del paisaje como elemento de bienestar social, y su papel en la contribución del desarrollo sustentable; y proponer ante el Congreso de la Unión y los congresos estatales de México una normatividad específica sobre paisajes, en la que se establezcan las disposiciones jurídicas necesarias para su identificación, evaluación, conservación y difusión del conocimiento de este bien patrimonial.

Como lo señala Cortina (2008), el derecho debe reconocer y proteger el valor complejo e integrador del paisaje. Este valor complejo consiste, en primer lugar, en que todos los ciudadanos deben establecer una relación sensible con el territorio; en segundo lugar, deben beneficiarse espiritual y físicamente de esta relación y, finalmente, deben participar en la determinación de las características paisajísticas de los lugares que habitan.

De esta manera, el paisaje se convierte en un interés relevante para el derecho, en razón de la relación que suscita entre los individuos y el territorio, y debe reconocerse como un factor fundamental para la calidad de vida de los ciudadanos y un ingrediente esencial de su identidad, de su desarrollo cultural y socioeconómico, y de su bienestar físico y espiritual. Desde esta óptica, se puede afirmar que todos los ciudadanos tienen derecho a un paisaje de calidad, a disfrutar del paisaje como componente esencial de la calidad de vida y darle al paisaje el estatus jurídico de un nuevo derecho del ciudadano.

Como colofón tenemos que el paisaje —en tanto recurso multidimensional que integra valores estéticos, ambientales, culturales,

sociales, patrimoniales y económicos— debe legislarse hoy para poderlo ordenar, conservar y disfrutar mañana.

Propuesta

Ante la situación de defensa del paisaje —en el marco jurídico internacional que lo ha concebido como un elemento central e indisociable de la calidad de la vida humana; y la tutela, todavía incipiente y limitada, que ofrecen los ordenamientos jurídicos federales y locales en México para atender y revertir los procesos de transformación del territorio que afectan el paisaje— se vislumbran dos escenarios en la conformación de un marco jurídico de protección del paisaje en el país. Por una parte, está la opción de fortalecer el marco normativo existente; es decir, reforzar los preceptos jurídicos que mitigan los posibles efectos negativos al paisaje, de las actividades reguladas en la normatividad de carácter sectorial (Leyes General de Asentamientos Humanos, de Desarrollo Forestal Sustentable, de Turismo, etcétera). Por otra, crear una ley de paisaje específica, cuya finalidad sea la protección del paisaje, y que, además, contemple su gestión y ordenamiento.

Estas dos opciones —aunque requieren de consideraciones y esfuerzos diferenciados para llevarlas a cabo— es menester también mencionar que no son excluyentes, porque puede existir una convivencia entre ambos tipos de normas, como lo señalan Canales y Ochoa (2009), haciendo referencia a los ordenamientos jurídicos, en el caso del derecho español.

La opción de crear una ley específica de paisaje con una visión integral del mismo que reconozca sus diversos valores, aunque pareciera demasiado ambiciosa, es lo más recomendable dado el embrionario conocimiento e interés que manifiestan las aportaciones parciales de la normatividad existente al respecto. Además, como lo menciona Fernández (2007a: 371), en el caso de la legislación valenciana, que es uno de los ordenamientos jurídicos pioneros en España en la regulación del paisaje en el marco del Convenio Europeo del Paisaje —con todo y sus limitaciones—, esta legislación ha producido efectos en los diferentes ordenamientos jurídicos sectoriales afectados por ella, invitando a que el paisaje se integre en las políticas de ordenación territorial y urbanísti-

ca, cultural, medioambiental, agraria, social, turística y económica, “así como en cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre él”; por lo que sería de esperar —y ésa sería la estrategia— que esta nueva ley en el país fuera un detonador y referente jurídico en la actualización de las normas sectoriales respectivas.

Adicionalmente, el apostarle a la creación de una ley de paisaje evitaría el riesgo de tener una dispersión de los instrumentos jurídicos orientados a la protección del paisaje, como lo expone Fabeiro (2006) en el caso de algunas comunidades autónomas en España que crearon leyes específicas de paisaje para la protección integral y efectiva de este bien colectivo.

Para la creación de una ley de paisaje

se requiere de un análisis previo y muy profundo de la idiosincrasia de cada territorio, así como de un trabajo de campo que permita obtener herramientas fiables que son, en definitiva, la base para la toma de decisiones con relación a actuaciones que pueden terminar afectando a esos paisajes (Fernández, 2007b: 15).

No obstante esta condición, es válido y hasta aconsejable hacer una transposición de ordenamientos existentes, novedosos y avanzados, como son los principios y conceptos del *Convenio Europeo del Paisaje*, dadas sus aportaciones, mencionadas en párrafos anteriores; así como leyes pioneras, ya en operación, que han desarrollado instrumentos específicos para la protección, ordenación y gestión del paisaje, como pueden ser: la *Ley de la Comunidad Valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* y la *Ley Catalana de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje* (Fernández, 2007a).

Por último, la creación de una ley de paisaje requerirá contemplar, entre otras, las siguientes:

Consideraciones

- Con relación a su enfoque, debe incorporar un concepto integral del paisaje, a partir de sus diversos valores, y considerar

todos los tipos de paisaje, dado que cualquier paisaje es marco de vida.

- Respecto de su aplicación, debe considerar la integración, afectación y/o supeditación de la normatividad sectorial, que directa o indirectamente se relaciona con el paisaje, así como la distribución de competencias, tanto administrativas como territoriales, tomando como referencia el principio de subsidiariedad.
- Para su instrumentación debe integrar los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje; de concertación de estrategias con diferentes actores; de sensibilización y educación con la comunidad; así como de financiación de medios de estímulo y control.

Bibliografía

- Agudo, Jorge (2007), “Paisaje y gestión del territorio”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 15, enero de 2007, pp.198-237 [http://www.uam.es/otros/rjuam/numero_15.html] (consultado el 24 de julio de 2012).
- Álvarez, Luis (2011), “La categoría de paisaje cultural”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 6, núm. 1, enero-abril de 2011, pp. 57-80.
- Canales, Fernando y María Pilar Ochoa (2009), “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, en diario *La Ley*, núm. 7183, sección Doctrina, pp. 1-34, 27 de mayo, España, Editorial La Ley.
- Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO (2005), “Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial”, 2 de febrero de 2005, Comité WHC.05/2 [<http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>] (consultado el 31 marzo de 2012).
- Congreso del Estado de Baja California (2012), xx Legislatura [www.congresobc.gob.mx/legislacionEstatal/] (consultado el 31 de marzo de 2012).
- Consejo de Europa (2008), “Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje” (núm. 176, Consejo de Europa), Florencia,

- 20 de octubre de 2000, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 31, del 5 de febrero de 2008, pp. 6259-6263, [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2008/01899] (consultado el 2 abril del 2012).
- Cortina, Albert (2008), “La regulación jurídica del paisaje”, en Jaume Busquets y Albert Cortina (coords.), *Gestión del paisaje*, Barcelona, Ariel, p. 317-346.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1993), *Ley General de Asentamientos Humanos*, 21 de julio de 1993.
- (2003), *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, 25 de febrero de 2003.
- (2009), *Ley General de Turismo*, 17 de junio de 2009.
- (1972), *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, 6 de mayo de 1972.
- (1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 28 de enero de 1988
- Estados parte, UNESCO (2010), Estados parte adheridos a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, a junio de 2010 [<http://whc.unesco.org/en/statesparties>] (consultado el 26 marzo de 2012).
- Fabeiro, Antonio (2006), “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13, pp. 517-537 [http://www.larioja.org/upload/documents/685755_REDA_N_131-2006_La_proteccion_del_paisaje.pdf] (consultado el 28 de julio de 2012).
- Farina, Almo, Jan Bogaert e Ileana Schipani (2005), “Cognitive Landscape and Information: New Perspectives to Investigate the Ecological Complexity”, *BioSystems*, núm. 79, pp. 235-240, Elsevier.
- Fernández, Carmen (2007a), “El estreno de nuestro derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, Madrid, enero-abril, pp. 363-401.
- (2007b), *La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*, Marcial Pons, Madrid [<http://www.marcialpons.es/static/pdf/100793834.pdf>] (consultado el 31 julio de 2012).

- ICOMOS (Comité Nacional Mexicano del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) (2012), [<http://www.icomos.org.mx/cultural.php>] (consultado el 31 marzo de 2012).
- IUCN (2011), *Protected Areas Categories System, International Union for Conservation of Nature*, [http://www.iucn.org/about/work/programmes/pa/pa_products/wcpa_categories/] (consultado el 19 de mayo de 2011).
- Maderuelo, Javier (2005), *El paisaje. Génesis de un concepto*, Abada Editores, España.
- Mowry, Elizabeth (2000), *The Poetic Landscape: A Contemporary Visual and Psychological Exploration*, Watson-Guption Publications Inc., USA, pp. 160.
- Peña, Mario (2005), “La tutela jurídica del paisaje”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, año 2005, núms. 12-13 [<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/12-13/TUTELA%20PAISAJE.htm>] (consultado el 31 de julio de 2012).
- Periódico Oficial del Estado de Baja California* (1994), núm. 26, tomo CI, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California*, publicada el 24 de junio de 1994.
- (1995), núm. 39, tomo CII, *Ley de Preservación del Patrimonio Cultural del Estado de Baja California*.
- (1997), núm. 50, tomo CIV, *Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Mexicali*, Baja California.
- (2001), núm. 50, sección I, tomo CVIII, *Reglamento General de Acciones de Urbanización para el Municipio de Mexicali*, Baja California.
- (2001), núm. 53, sección I, tomo CVIII, *Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California*.
- (2005), núm. 21, tomo CXII, *Reglamento de Áreas Verdes para el Municipio de Mexicali*, Baja California.
- SAPM (Sociedad de Arquitectos Paisajistas de México) (2011), Carta Mexicana de Paisaje, noviembre 2010 [<http://www.sapm.com.mx/>] (consultado el 1 de junio de 2011).
- Sepp, Kalev (2010), “Landscape changes and agriculture”, Estonian University of Life Sciences, [http://pmk.agri.ee/pkt/files/f34/1_Landscape_changes_and_agriculture_Kalev_Sepp.pdf] (consultado el 24 de marzo de 2012).

- Silva Ecosystem Consultants (1992), *Landscape Ecology Literature Review* [<http://www.silvafor.org/assets/silva/PDF/Literature/LandscapeEcologyOver.pdf>] (consultado el 5 de abril de 2012).
- Tarroja, Alex (2009), “La dimensión social del paisaje”, en Jaume Busquets y Albert Cortina (coords.), *Gestión del paisaje*, Barcelona, Ariel, pp. 239-249.
- Taylor, Ken (2008), “Landscape and Memory: Cultural Landscapes, Intangible Values and Some Thoughts on Asia”, en 16th ICOMOS General Assembly and International Symposium: Finding the Spirit of Place-Between the Tangible and the Intangible, del 29 de septiembre al 4 octubre de 2008, Quebec, Canadá [<http://openarchive.icomos.org/139/>] (consultado el 28 de marzo de 2012).
- UNESCO (2011), Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y *Reglamento para la aplicación de la Convención*, 1954 [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html] (consultado el 3 de mayo de 2011).
- (1972), Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, París, 16 de noviembre de 1972, [http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html] (consultado el 3 de abril del 2012).
- (2011), World Heritage List [<http://whc.unesco.org/en/states-parties/mx>] (consultado el 10 de junio de 2011).
- (2012) [<http://whc.unesco.org/en>].
- Vázquez, Carmen y José María Martínez (2008), “Del inventario patrimonial a la identificación de unidades de paisaje: estrategias en el marco de un desarrollo territorial sostenible”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (135), 1 de agosto de 2008 [<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-135.htm>] (consultado el 10 abril 2012).
- Ventura, Paolo (2008), “Assessment of the Landscape Quality Including the Historical Heritage in Italy”, en Proceedings of Seminar COST 356-EST Towards the definition of measurable environmentally sustainable transport, 20 de febrero de 2008, TOI, Oslo, Noruega, pp. 141-157, [http://cost356.inrets.fr/pub/conferences/proceedings_Oslo_seminar_08.pdf#page=149] (consultado el 6 abril 2012).

Zoido, Florencio (2009), “El Convenio Europeo del Paisaje”, en Jaume Busquets y Albert Cortina (coords.), *Gestión del paisaje*, Barcelona, Ariel. pp. 299-315.

Fecha de recepción 17 de abril de 2012
Fecha de aceptación: 12 de agosto de 2012
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012

La toma de decisión a partir de un estudio de opinión. La campaña “Racismo en México”

Mariana García Ortega

México es un país cuya forma de gobierno democrática exige por sí misma la expresión de lo que Norbert Bilbeny llama sus dos grandes valores: libertad e igualdad, en donde la igualdad debe estar al servicio de la diferencia, y a su vez, la libertad para la inclusión (Bilbeny, 2002: 24). Es importante analizar los esfuerzos que se han llevado a cabo para reforzar un valor como la igualdad para determinar cuáles son los mecanismos más correctos que nos ayudarán en la conformación de una sociedad más tolerante. Además, es en el marco de una sociedad democrática donde se deben tomar en cuenta los valores, opiniones y formas de expresarse de los ciudadanos. Sin embargo, ¿cómo conocer estas opiniones? “La opinión pública se origina, básicamente, en las conversaciones y en los intercambios de información que realizan los ciudadanos sobre los asuntos públicos” (Arellano, 2012: 2);¹ es por ello que los estudios de opinión cobran relevancia.

Dos de los principales estudios de opinión en México que abordan el tema de racismo son: la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 (Enadis) —llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)— y la Enadis 2010. En la primera, se mostró que somos “una sociedad con intensas prácticas de exclusión, desprecio y discriminación hacia ciertos grupos; que la discriminación

¹ Arellano Trejo, Efrén (2012), “Dinámica actual de la opinión pública”, *Reporte CESOP*.

está fuertemente enraizada y asumida en la cultura social, y que se reproduce por medio de valores culturales”.²

Al respecto, la información de la Enadis 2010 revela datos muy puntuales acerca de esta situación. Así, encontramos que 29.9% de la población en México cree que se insulta a las personas por su color de piel.³ Asimismo, la población mexicana considera que los derechos de los migrantes e indígenas no se respetan,⁴ y se considera que no se respetan los derechos por color de piel (15%), o bien, por costumbres o cultura (14.1%);⁵ estos datos se agravan si se tiene muy bajo nivel socioeconómico. Además, es interesante encontrar que seis de cada diez mexicanos consideran que su tono de piel es moreno, así que cuatro de cada diez opina que se le trata diferente por su tono de piel,⁶ haciendo hincapié en que las mujeres se identifican mucho más con un tono de piel más claro que los hombres. En cuanto a la situación puntual de los grupos étnicos (indígenas), el principal problema que perciben las minorías étnicas es la discriminación, pues casi cuatro de cada diez miembros de un grupo étnico consideran que no tienen las mismas oportunidades que los demás para conseguir trabajo. Tres de cada diez consideran que no tienen las mismas oportunidades para recibir apoyos del gobierno. Uno de cada cuatro dijo no tener las mismas oportunidades para tener acceso a servicios de salud o educación. En consecuencia, de los resultados obtenidos por este estudio, Conapred toma la decisión de crear una campaña antirracismo.

En este ensayo se hace una reflexión sobre el *spot* de la campaña “Racismo en México” emitido por Conapred en diciembre de 2011; la toma de decisión que originó la campaña, así como las características con las que contó su distribución.

A lo largo del texto se abordarán los conceptos de *discriminación racial*, *estereotipo* y *prejuicio*. Se entiende por *discriminación racial*

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o

² <http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-rg-accss-002.pdf>

³ Enadis 2010, p. 28.

⁴ Enadis 2010, p. 34.

⁵ Enadis 2010, p. 38.

⁶ Enadis 2010, p. 42.

por resultado anular o disminuir el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos en las esferas política, económica, social, cultural, o en cualquier otra de la vida pública (Enadis 2010).⁷

Un *estereotipo* es

una representación que asigna un conjunto más o menos estructurado de creencias a los miembros de un grupo. Pueden ser visuales o auditivos y encuentran su cauce en los medios de comunicación de masas, y particularmente en los programas de entretenimiento de la televisión, gracias a que son fácilmente identificables en el auditorio (Azaïs, 2007: 24).⁸

Al enmarcar al *estereotipo* como una herramienta de la opinión pública, Elisabeth Nöelle-Neumann menciona que

éstos son la piedra angular para explicar su funcionamiento, pues se extienden rápidamente en las conversaciones; producen una percepción selectiva ya que atraen la atención hacia algunos elementos; y orientan la percepción de los individuos al portar una valoración positiva o negativa sobre los temas o personas discutidos (Nöelle-Neumann, 1995: 191).⁹

Por otra parte, una forma intensificada de las preconcepciones son los *prejuicios*; detrás de todo prejuicio hay algún estereotipo o imagen exagerada sobre lo que el prejuicio refuerza y actúa. Éstos tienen un carácter más negativo. Podemos decir que

los prejuicios son ideas y creencias recibidas que conducen a un individuo o grupo a estar predispuestos a favor o en contra de otros grupos o individuos, antes o a pesar de tener conocimiento actual de ellos (Bilbeny, 2002: 99).

⁷ <http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-rg-accss-002.pdf>, p. 51.

⁸ Azaïs Islas, Héctor (2007), *Lenguaje y discriminación*, Cuadernos de la Igualdad, núm. 4, Conapred.

⁹ Nöelle-Neumann, Elisabeth (1995), *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Paidós, Barcelona, p. 191.

“El racismo es la exacerbación del sentido racial de un grupo étnico, especialmente cuando convive con otro u otros”;¹⁰ sin embargo, es más importante la función social de la utilidad del estereotipo al grupo (en este caso, asociado a la raza) que su utilidad cognoscitiva. Un ejemplo de ello es cuando un hombre se refiere a su mujer como “su vieja” o bien, expresa opiniones aparentemente discriminatorias; aunque esto obedece más al uso coloquial del lenguaje (es decir, a su función social) que a su utilidad cognoscitiva (la plena conciencia del término en un sentido discriminatorio). No es lo mismo referirse como “indio” hacia una persona por su color de piel a generar acciones que lo aparten socialmente del grupo o lo pongan en una situación de vulnerabilidad.

En diciembre de 2011, Conapred, en conjunto con la agencia 11.11-Cambio Social, lanzó en su sitio de Internet, así como en YouTube, el video “Racismo en México”. El *spot* contó con la participación de niños mexicanos entrevistados acerca de su percepción con respecto a un par de muñecos con diferentes rasgos raciales. Es importante destacar que el diseño de esta estrategia se basó en los resultados de la encuesta; es decir, la toma de decisión para emitir la campaña y su desarrollo fueron resultado del estudio, ya que

al establecer vínculos entre la opinión pública y características sociodemográficas es posible identificar líneas de comunicación viables y eficaces entre los actores participantes en el espacio de la comunicación política (Arellano, 2012: 4).

Para contextualizar sobre el emisor de la campaña es importante mencionar que Conapred es un órgano de Estado creado por la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas que tiendan a contribuir al desarrollo cultural y social; y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución federal, donde se menciona

... queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las con-

¹⁰ <http://buscon.rae.es/draeI/srvltconsulta?tipo=bus=3&lema=racismo>

diciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.¹¹

¿Por qué hacer una encuesta? ¿Qué importancia tiene realizar un estudio como la Enadis? Sobre esto, Hentschel menciona:

las encuestas son, dentro de sus límites y sabiendo cómo interpretarlas, un valioso instrumento de investigación, ya que nos acercan a la ‘realidad’. Por las informaciones que nos brindan posibilitan la implementación de políticas y medidas para solucionar los problemas en los más diversos campos de acción (Hentschel, 2002: 23).¹²

En este estudio, el diseño utilizó métodos de análisis cuantitativo y técnicas que provienen de diversas disciplinas como la psicología social, antropología, estadística y sociología, para conocer y registrar las percepciones y actitudes discriminatorias. Es importante destacar que la combinación de técnicas para la obtención y recopilación de información permitió una visión más completa sobre el tema.

Dentro de los objetivos que busca formalmente Conapred, uno en el que se hará énfasis en este texto es el de “llevar a cabo las acciones contundentes para prevenir y eliminar la discriminación”.¹³ Como resultado de este objetivo es que se lanza la campaña.

El *spot* “Racismo en México” es un producto basado en el experimento de Mamie Phipps Clark y su esposo Kenneth B. Clark, diseñado originalmente en 1940, cuando esta pareja de psicólogos condujeron una serie de experimentos con los niños americanos de raza negra.

En el experimento ofrecían una opción entre las muñecas negras y las blancas. Los niños tendían a elegir las muñecas blancas. La explicación de los niños era que las muñecas negras eran feas y las muñecas blancas eran bonitas. Para Clark, la conclusión era que los niños negros no se identificaban con las muñecas negras ni reconocían su

¹¹ <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s>

¹² Hentschel, Hartmut (2002), *Encuestas y opinión pública*, Argentina, p. 23

¹³ http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15

identidad racial a los tres años de edad, y para la edad de cinco años desarrollaban las mismas imágenes personales negativas derivadas de los prejuicios de la sociedad norteamericana, en general; es decir, como resultado del discurso dominante; tal como lo sedimenta Héctor Islas Azaïs.

La forma en que el discurso dominante ejerce su control es a través del fomento de representaciones; es decir, de opciones para representar a las personas, cosas y sucesos, y del avasallamiento de otros discursos considerados minoritarios o marginales (Azaïs, 2007: 21).¹⁴

El *spot* fue emitido por primera vez en diciembre de 2011, únicamente por Internet. Debido a la viralización en redes sociales como Facebook y Twitter, cuenta a la fecha en su canal de YouTube “racismoenmexico”, con 882,514 visitas (al 8 de mayo de 2012). La pieza es parte “informal” de la campaña puesto que la parte “formal” corresponde a vallas publicitarias en el metro de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey; *spots* de radio del IMER, y un cineminuto animado¹⁵ que se transmitió en cines de las 17 ciudades participantes en el Estudio Nacional para Prevenir la Discriminación de 2010. Además, la parte “informal” también contó con el apoyo de un *performance* realizado en Paseo de la Reforma por la agencia 11.11-Cambio Social, el 7 de diciembre de 2011,¹⁶ llamado *El regreso de los indios verdes*.

El video presenta 11 niños físicamente diferentes (5 niñas y 6 niños) a quienes —con un fondo negro y una mesa al frente, con dos muñecos con aparentes rasgos raciales distintos— se les pregunta su percepción sobre lo bonito/feo, bueno/malo, así como el porqué de su opinión. Con ello, se demostró que son los rasgos físicos, color de piel y ojos, principalmente, los determinantes en su decisión. Al final del video, el *spot* se presenta como parte de un estudio realizado en niños y niñas mexicanos/as; asimismo, se hace referencia a su elaboración en un espacio de confianza y en donde los/las niños/niñas contestaron con

¹⁴ *Lenguaje y discriminación*, Cuadernos de la Igualdad, núm. 4, Conapred, 2007, p. 21.

¹⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=1Oevrq3nd7g&feature=bfa&list=ulklixpbibg6a>

¹⁶ <http://www.youtube.com/watch?v=klixpBibg6A&feature=channel&list=UL>

toda libertad. También se hace referencia a la realización de un taller de racismo con las familias de los niños participantes para generar un espacio de contención de las emociones generadas.

Como ya se mencionó, el plan de medios fue dar a conocer el *spot* únicamente por Internet. Una decisión contrastante en un país con más de 113 millones de habitantes¹⁷ y en donde, hasta esa fecha, sólo 36.9% de la población contaba con Internet.¹⁸

Antes bien, se contó con una difusión en medios masivos como resultado de la “viralización” del video. Esto quiere decir que en la planeación original de la campaña, los esfuerzos de difusión de Conapred únicamente fueron diseñados para Internet; sin embargo, al contar con la atención de usuarios de las redes sociales, los medios de comunicación masiva —como prensa escrita y televisión— comenzaron a mencionar la existencia del *spot*, lo que amplificó su difusión, pues como menciona Arellano

los medios, a través de sus mensajes hacen accesible para sus audiencias versiones parciales y segmentadas de los acontecimientos, las cuales se convierten prácticamente en la única información disponible para la gran mayoría de los ciudadanos. Con ello, es posible fijar la atención en algunos hechos y en otros no.

La importancia del *spot* radica en ser una forma diferente de llevar a la población un mensaje ligado al racismo; sin embargo, es relevante tratar de comprender: ¿qué mensaje se está dando realmente? ¿Se busca demostrar que en México existe racismo? ¿O se pretende educar y crear conciencia en el espectador? ¿O tal vez responde únicamente a hacer visible un problema?

Según Valeria Berumen, subdirectora de Divulgación y Comunicación Social de Conapred, el objetivo de la campaña era evidenciar que en México existe racismo: “Sí, se trata de hacer visible el tema, pero que el objeto principal de la campaña hayan sido niños es para demostrar que estos estereotipos son inculcados desde pequeños”.¹⁹

¹⁷ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

¹⁸ <http://www.internetworldstats.com/stats12.htm>

¹⁹ Entrevista realizada a Valeria Berumen para fines de la investigación.

Respecto del “estudio” mencionado como base en el *spot*, éste “fue únicamente un sondeo entre niños de diferentes edades y escuelas, tanto públicas como privadas”,²⁰ razón por la cual no contó con la metodología necesaria para decir que tiene una representatividad en las opiniones expresadas.

Como podemos ver, se utiliza el *spot* como parte de una campaña para mostrar a la sociedad mexicana la existencia de un problema. No estamos ante un caso que eduque o cree conciencia entre la sociedad (que se correspondería con el objetivo del Conapred: “poder educar y prevenir la discriminación”) ya que en ningún momento el *spot* brinda información suficiente para entender qué es el racismo y cuáles son las repercusiones que tiene en la sociedad.

Por otro lado, un aspecto a destacar es la identificación que pueda llegar a tener el espectador con la situación presentada. En este caso es fundamental la concepción que se tenga del otro y la importancia que de ello se desprenda, es decir, ¿qué tanto se identifican los individuos con las imágenes o supuestos que se establecen en los medios? ¿Se asume el individuo realmente como lo que se muestra, es decir, se identificó con el estereotipo presentado? De no ser así, entonces se corre el riesgo de identificar el caso como algo ajeno a la realidad; es decir, el espectador no “se ve a sí mismo” como parte de esa realidad y, por tanto, la desecha en un primer momento. Sin embargo, hay que preguntarse: ¿sólo conversar acerca del video traerá consigo una reflexión que haga cambiar el pensamiento de la audiencia y la haga rechazar esta práctica social? ¿Qué importancia le da el espectador a la reacción de los niños ante los muñecos?

Como se ha destacado en el texto, es de gran relevancia la ausencia de estereotipos raciales en el diseño del *spot* debido a que la utilización de los mismos podría, a su vez, generar reacciones adversas.

La delimitación del objetivo de la campaña está basada en los resultados obtenidos por medio de la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2010 que muestran una clara inclinación hacia la discriminación racial, es decir, se obtuvo la información de que en México existe una problemática y se hizo visible para la población ya que los mexicanos no consideraban ser racistas.

²⁰ Entrevista a Fabiola Fernández, directora de la agencia 11.11-Cambio Social.

Muchas son las preguntas que se pueden generar en el espectador para dar validez al mensaje: ¿Por qué esos niños? ¿Por qué de esa edad? ¿Cómo fueron elegidos? La metodología del estudio tiene un fuerte impacto cuando es lanzado a la opinión pública.

Es interesante conocer cómo un estudio de opinión es utilizado en la toma de decisión de una estrategia de comunicación para poner en la mente de la población un problema social como lo es el racismo, esto debido a que, como menciona Arellano

las instituciones propias de las democracias representativas no ofrecen a la mayoría de las personas un papel activo en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones. En contraparte, los ciudadanos no se perciben a sí mismos con capacidad para influir en la política, para mejorar su comunidad o participar en la búsqueda del bien común. Esta circunstancia, a su vez, refuerza el papel de los estereotipos y de las estrategias para economizar esfuerzos en el procesamiento de la información (Arellano, 2012).

Bajo este argumento podemos ver cómo

la investigación por encuestas puede llamar la atención sobre problemas sociopolíticos, introducir nuevos temas a la discusión pública, agudizar la conciencia pública, y puede investigar sobre causas y, por medio de una cuidadosa interpretación de datos, aportar soluciones al problema (Hentschel, 2002: 33).²¹

Por otro lado, una campaña social como ésta —que busca evidenciar un problema y crear una catarsis reflexiva— es una herramienta que forma parte del complejo sistema que implica el cambio de actitudes y percepciones sociales.

Ahora, habría que pensar en un segundo paso, en un análisis más completo acerca de la percepción del racismo a raíz de la campaña, no tanto como cambio de actitud, sino como el conjunto de prácticas que se realizan día con día —a niveles de lenguaje y de acción— acerca del racismo. Si bien el objetivo de la campaña era también crear debate,

²¹ Hentschel (2002), *Encuestas y opinión pública*, p. 33.

habría que analizar si el conjunto de opiniones negativas de la campaña ayudan realmente a crear esa catarsis que se busca en el espectador para, de este modo, promover poco a poco un cambio de actitud.

El camino es lento, sin embargo, la evaluación de este tipo de campañas nos ayuda a ver si los pasos que hemos dado van en dirección correcta, ya que —como se mencionó anteriormente— estos esfuerzos son una pequeña herramienta que favorecerá a crear una sociedad mucho más tolerante.

Bibliografía

- Arellano Trejo, Efrén (2012), “Dinámica actual de la opinión pública”, *Reporte CESOP*, núm. 54, México.
- Bilbeny, Norbert (2002), *Por una causa común*, España.
- Hentschel, Hartmut (2002), *Encuestas y opinión pública*, Argentina.
- Islas Azaïs, Héctor (2007), *Lenguaje y discriminación*, núm. 4, serie *Cuadernos de la Igualdad*, Conapred, México.
- Nöelle-Neumann, Elisabeth (1995), *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, España.

Fuentes electrónicas

- Encuesta Nacional para Prevenir la Discriminación 2010 <http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-rg-accss-002.pdf> [<http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-rg-accss-002.pdf>]
- Instituto de Investigación Jurídica (UNAM) <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s>
- Cuéntame de Población (INEGI) <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=p>
- Internet World Starts <http://www.internetworldstats.com/stats12.htm>
- <http://www.youtube.com/watch?v=1oevrq3nd7g&feature=bfa&list=ulklixpbibg6A>
- El regreso de los Indios Verdes* <http://www.youtube.com/watch?v=klixpbibg6A&feature=channel&list=ul>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación <http://www.conapred.org.mx/>

Reseñas

Regiones contenciosas en la Unión Europea

Álvaro Morcillo Laiz, *Regiones contenciosas en la Unión Europea: los partidos nacionalistas y la coordinación de las políticas europeas en los estados federales miembro*, Berlín, Nomos Universitätsschriften, 2007.

Javor Sliško¹

El tema general del libro escrito por Álvaro Morcillo son las relaciones entre las unidades territoriales (que define como *regiones*) de los Estados miembro de la Unión Europea (UE) con la propia Unión Europea como actor político. Con el proceso cada vez más intenso de integración europea, las regiones han perdido autonomía frente a la UE. En respuesta a la pérdida de autonomía regional, los Estados miembro con arreglo federal han tenido que otorgar a sus unidades territoriales el derecho formal de participar en el proceso europeo de toma de decisiones.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el CIDE. Especializado en temas de integración de la Unión Europea. En su tesis de licenciatura analiza el desempeño de la Unión Europea en la estabilización de Bosnia-Herzegovina.

Las reglas que regulan este proceso de participación son denominadas por el autor como *mecanismos de coordinación*. A través de los mecanismos de coordinación las regiones buscan ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones de la UE.

El autor observa una paradoja relacionada con los mecanismos de coordinación. Si bien, todos los países federales miembros de la Unión Europea los poseen, la influencia que logran ejercer las regiones en la formulación de políticas europeas varía de país en país. Por ende, la pregunta de investigación propuesta por Morcillo es la siguiente: ¿Cuáles son las características distintivas de los países cuyas regiones han tenido éxito en el impacto sobre las políticas de la UE? La hipótesis que plantea es que, para que una región logre tener influencia sobre una política de la UE, es necesario que los mecanismos de coordinación le otorguen a la región el acceso a canales interestatales de representación de intereses.

Asimismo, se identifica una variable que influye de manera negativa en el impacto de las regiones sobre las políticas europeas: la existencia de partidos nacionalistas. Éstos representan un obstáculo para la formula-

ción de posiciones comunes entre las regiones. Morcillo Laiz también toma en cuenta mecanismos de participación extraestatal de carácter semiformal. A través de tales mecanismos las regiones realizan cabildeo de forma directa con las instituciones europeas, sin tener que negociar con el Estado al que pertenecen. Al respecto, se presenta una hipótesis parcial: el Parlamento Europeo, a diferencia de la Comisión, es la institución a través de la cual algunas regiones logran moldear las decisiones de la UE.

Para probar sus hipótesis escoge dos áreas de política pública: la política audiovisual y la política de cohesión. Temporalmente, su obra se ubica en el final de la década de los noventa. Respecto a la estrategia metodológica, Morcillo utiliza estudios de caso. Se interesa por los países miembro de la Unión Europea con arreglo federal, lo que le otorga un universo de seis Estados: Austria, Alemania, Bélgica, Italia, España y Reino Unido. Decide enfocarse en Alemania, España e Italia y realiza una comparación entre el uso de mecanismos inter y extraestatales por parte de las unidades territoriales para influenciar las reformas de política de cohesión y de política audiovisual. Para cada una de estas políticas selecciona tres casos. Para estudiar la política audiovisual utiliza las regiones de Rhineland-Palatinate (Alemania), País Vasco y Valencia (España); mientras que para la política de cohesión sustituye a Valencia por la región italiana de Toscana.

Para la selección tanto de regiones como de políticas, el autor utiliza el método *Most Similar System Design* (MSSD). Las cuatro regiones en cuestión son similares en las variables

de control (tamaño, población y PIB) y difieren únicamente en las variables explicativas: la naturaleza de los mecanismos de coordinación y la presencia de partidos nacionalistas. Por otro lado, para la selección de las áreas de política, buscó incluir una política de tipo regulatorio (política audiovisual) y una política redistributiva (política de cohesión). Así, se busca que los resultados sean generalizables a otras políticas del mismo tipo. Asimismo, pretende utilizar políticas que sean relevantes para las regiones que se van a estudiar.

Los resultados a los que llega Álvaro Morcillo son presentados como conclusiones para los capítulos de desarrollo del libro. El Capítulo III estudia los mecanismos de coordinación interestatales en el ámbito de la política audiovisual; la conclusión a la que llega es a que la diferencia entre la influencia ejercida por las regiones alemanas y las regiones españolas sobre la política audiovisual radica en la naturaleza de los mecanismos de coordinación. En el caso de Alemania, país que implementó un mecanismo de decisión por consenso para las regiones, las mismas fueron capaces de establecer una posición común y lograr que esa posición fuera adoptada por el gobierno nacional. Por otro lado, en España, las regiones no lograron influenciar la postura del gobierno federal respecto al tema debido a que los mecanismos de coordinación españoles se caracterizan por la decisión por unanimidad. En particular, en el caso español existe una dificultad adicional: presencia de partidos nacionalistas. Respecto a los mecanismos extraestatales, el autor descubre que el Parlamento Europeo fue más exitoso que la Comisión Eu-

ropea y el Comité de Regiones en la inclusión de agendas audiovisuales regionales.

Tocante a la política de cohesión, se observan resultados similares a los obtenidos para la política audiovisual. Una vez más, las regiones alemanas tuvieron mayor éxito que las españolas e italianas en influenciar esa política europea. Tanto en el caso español como en el italiano, la exigencia de unanimidad y los mecanismos de coordinación débiles impidieron la formación de una posición común. En otras latitudes, en Alemania, el éxito se explica debido al mecanismo de coordinación por consenso que permitió que las regiones alemanas formularan una posición común. Por último, en el caso de los mecanismos extraestatales, de nuevo el Parlamento Europeo es el único que permitió que, a través del cabildeo, las regiones pudieran influenciar la política de cohesión.

Ahora vayamos a los principales problemas de la obra que radican en la sección del diseño de investigación. La primera dificultad está relacionada con la selección de casos. El autor no deja claro por qué va a utilizar a España, Alemania e Italia y a excluir a los otros tres Estados federales. Igualmente, al mencionar la selección de las áreas de política europea, hace énfasis en el tipo de política (impositiva o distributiva) y en la relevancia de la política para las regiones. Sin embargo, no deja claro si las políticas audiovisual y de cohesión son las dos únicas opciones que cumplen con el requisito de la combinación entre una política impositiva y una distributiva, y la relevancia para las regiones, o si hay otro criterio de selección. Un tercer problema del capítulo de diseño

de investigación es que no menciona las herramientas que va a utilizar para probar su hipótesis. Si bien en el transcurso de la obra queda claro el uso de documentos oficiales y entrevistas, esa información debería estar explícita en la sección de diseño de investigación. Un último problema en la misma sección está al final de ella. Describe las cuatro regiones a estudiar y mediante esa descripción busca ofrecer información que ayude al lector a entender la postura de esas regiones frente a las políticas audiovisual y de cohesión; pese a que —a esa altura de la obra— todavía no explica en qué consisten tales políticas. Por ende, la información acerca de las regiones presentada al final del capítulo de diseño de investigación sería aprovechada por el lector de mejor forma si supiera más acerca de las políticas audiovisuales y de cohesión.

Un segundo tipo de inconvenientes encontrados en este libro está relacionado con la definición. Si bien se trata de literatura muy especializada, hay ocasiones en las que el autor asume conocimientos previos por parte del lector, y, por ende, no ofrece algunas explicaciones o definiciones. Un ejemplo de ello es la división de las unidades territoriales por objetivos (Objetivos 1 y 2). El autor hace referencia a esa división en varias ocasiones durante la obra, pero nunca se detiene a definir de qué se trata. Este tipo de escollos se podría resolver con una o dos oraciones.

Las trabas mencionadas en los dos párrafos anteriores no ponen en duda los descubrimientos del autor, pero su tratamiento ayudaría a que el lector comprendiera de mejor forma la obra. Incluso, se identifica un problema que sí podría cuestionar

los resultados sugeridos por Morcillo: una posible variable omitida. El investigador considera un factor interno (los mecanismos de coordinación dentro de los países) para explicar un resultado externo (la variación en la influencia de las regiones sobre la política europea). Sin embargo, no toma en cuenta la importancia de los países que representan a estas regiones dentro de la UE. Por ejemplo, Alemania contribuye con más recursos para la UE que España, y bien podría ser que las regiones alemanas tengan una posición preferencial para influenciar la política europea. Otro posible problema es la generalización en materia de temporalidad. El estudio, publicado en 2009, se basa en políticas negociadas al final de la década de los noventa. Pero hay que recordar que la UE atravesó por cambios importantes a finales de 2007, proceso conocido como el Tratado de Lisboa. Sería útil que Morcillo Laiz aclarara si su área de estudio se vio afectada o no por tales cambios. De esta forma se podría descubrir si sus resultados son generalizables hoy día.

En conclusión —y habiendo mencionado los problemas y puntos a mejorar en la obra—, es posible afirmar que el autor logra comprobar su hipótesis: la interacción entre los mecanismos de coordinación y los partidos nacionalistas sirve para explicar la diferencia de resultados con respecto a los niveles de impacto de las regiones sobre las políticas de la UE. La evidencia principal en la cual se basa el autor está basada en documentos oficiales y entrevistas; material que resulta suficiente para comprobar la hipótesis. Otra virtud de la obra es la exhaustiva revisión de literatura ejecutada mediante la que se identifica

un aspecto no estudiado del tema general. En suma, se trata de una obra muy bien estructurada y bastante ordenada.

Neoliberalismo a la Prasad

Mónica Prasad, *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, The University of Chicago Press, Illinois, 2006, 280 pp.

Mauricio Ochoa Galván

“They’ve come to raid your stockings
and to steal your Christmas pud,
but don’t be too downhearted
It’s all for your own good.
The economic infrastructure
must be swept away
to make way for call centres
and lower rates of pay.”
“Merry Christmas, Maggie Thatcher”
Billy Elliot, The Musical

En 2006 se publicó *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States*, de Monica Prasad. El libro, editado por The University of Chicago Press — como el título indica— hace un recuento de las reformas neoliberales que se implementaron en cuatro de los principales países industrializados: Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Alemania Occidental. La autora hace su análisis a partir de la crisis petrolera de 1973, con la cual el entorno político permitió hacer experimentos políticos. Ahora bien, la paradoja que busca explicar Prasad es por qué, a pesar de tener contextos

similares —tamaño de la economía, modelo económico, estructura productiva—, los resultados de implementación fueron distintos por parte de los países.

En Estados Unidos y Gran Bretaña, la estructura impositiva desde la posguerra era de carácter progresivo, el estado de bienestar redistributivo y sus estructuras sociales más frágiles y definidas (clase media *versus* pobres; intereses industriales en contra de intereses generales). Dentro del análisis de Prasad resulta clave destacar el conflicto entre derecha e izquierda al momento de la definición del modelo económico: en estos países angloparlantes, las reformas neoliberales se implementaron como descontento con el *statu quo* previamente establecido por los gobiernos de izquierda.

En contraste, los impuestos en Francia y Alemania Occidental habían sido tradicionalmente regresivos. La redistribución era dentro y no a lo largo de las clases sociales. El trabajo y capital germanos son colaboradores, no adversarios del Estado, lo cual se traduce en una política económica favorecedora de la industria. En Francia, desde la reestructuración después de la Segunda Guerra Mundial, las estructuras se concibieron con la meta de buscar el crecimiento económico en lugar de la distribución de clases. Había que modificar el sistema agropecuario y transformarlo en uno industrial.

El trabajo de investigación de Prasad es digno de reconocimiento. El análisis es exhaustivo —a veces, incluso, exagerado. ¿Era de verdad necesario recurrir a tantas fuentes para justificar sus explicaciones? La autora utiliza desde encuestas que

midieran la aprobación de la población con respecto a las decisiones de políticas públicas neoliberales, hasta discursos de los mismos políticos que concibieron estas reformas. Llega a ser demasiada información en algunos casos y ésta generalmente se aboca a elementos específicos de las reformas neoliberales, en lugar de centrarse —curiosamente, lo que ella dice analizar— en la implementación de reformas como parte de un proyecto nacional o redistributivo. La escritora, sumida en la inmensidad de sus datos, lleva al lector a confusión, más que a un sustento de su argumentación.

Desde la innecesariamente larga introducción, Monica Prasad define las políticas neoliberales de acuerdo con tres tipos de medidas de libre mercado: estructuras impositivas que favorezcan la acumulación de capital por encima de la redistribución del ingreso; política industrial que minimice la presencia del Estado en la industria privada y disminución del gasto en bienestar social. A su vez, señala —aunque no hace distinción dentro del estudio, salvo el caso de Francia, que divide entre los gobiernos de Giscard y Chirac— tres momentos de implementación de medidas: primero, cuando aún era predominante la intervención del Estado, según la estructura definida desde la posguerra; segundo, la fase experimental (a partir de 1973), en la cual se reconsideran las bases económicas y comienza la reducción estatal y, finalmente, la consolidación del neoliberalismo, en la década de 1980. Con esta distinción temporal, aunada a tres características básicas que asume como las únicas del neoliberalismo —estructura impositiva que favorece acumu-

lación de capital; política industrial que minimiza la presencia del Estado y disminución del gasto gubernamental—, Prasad desarrolla su estudio y pretende definir —aunque no explícitamente— el éxito de las reformas a favor del mercado.

Cabría preguntarse si es suficiente la definición propuesta por la autora y, además, si con el momento de consolidación de las reformas basta para asumir que éstas tuvieron éxito. Por ejemplo, destaca como exitoso el modelo de Reagan, sobre todo al momento de disminuir impuestos; no obstante, también señala que los gobiernos subsiguientes tuvieron una recaída y reintrodujeron alzas en la carga impositiva. ¿Se puede asumir, entonces, que las reformas fueron exitosas? De igual forma y dentro del mismo caso estadounidense, ¿basta con el cambio significativo en los impuestos para asumir que el neoliberalismo triunfó, aun cuando los otros intentos de cambio, estado de bienestar y desregulación, tuvieron alcances someros? Hace mención del caso de Alemania Occidental como un ejemplo de implementación débil o casi nula de medidas neoliberales. Incluso señala que el país perdió la oportunidad de implementar las reformas; no obstante, no queda claro el parámetro que utiliza Prasad para definir el éxito o no del neoliberalismo. Efectivamente, en Estados Unidos ocurrió una modificación significativa de la estructura impositiva; sin embargo, los resultados en los otros dos ámbitos que estipula la autora son similares: ambos de poco alcance. Entonces, ¿es suficiente con el éxito en un tipo de reformas para asumir que el neoliberalismo se consolidó? Pareciera que sí, ya que la au-

tora asume el caso británico también como victorioso, a pesar de que también fue únicamente distintivo en un ámbito: el de la privatización.

Monica Prasad hace énfasis particular —sobre todo con respecto al caso francés— en la estructura predeterminada al inicio de la posguerra; anota que parte del “fracaso” de Francia en la implementación de medidas se debe a que el país galo ya tenía una tradición orientada al fomento de la economía y ello hacía más difícil establecer cambios radicales en las propuestas (además de la forma de gobierno centralista que limita la entrada de nuevos temas en la agenda política). No queda claro por qué la analista no distingue en un principio entre posibles reformas y asume la estructura económica de los países como un todo (sea como tradición histórica o como un programa político particular; por ejemplo, Jimmy Carter en EEUU o el Partido Laborista en Reino Unido), y al momento de su estudio sí establece la distinción, según reformas. ¿Cambió algo a partir de la crisis petrolera de 1973 que permita diferenciar entre reformas, y no ordenarlas dentro de un mismo programa político, como hace la autora para el periodo anterior? Ése es el principal problema de Monica Prasad. Al acotar tanto su definición de la variable dependiente no permite medir la incidencia que tienen las independientes en ésta, y limita, a su vez, los resultados y sus respectivas explicaciones. Lo que Prasad no distingue al finalizar su libro es que quizá no habría tantas preguntas por responder si ella misma permitiera definiciones más amplias y menos selectivas de lo que es el neoliberalismo. La ambición académica de Prasad es casi tan

RESEÑAS

grande como las reformas que estudia. A pesar del detallado análisis del neoliberalismo, el lector queda con

pocas respuestas y todavía más interrogantes que las que la autora señala al concluir su estudio.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 11 DE LA REVISTA LEGISLATIVA
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a los graduados de maestría y de doctorado, y a los académicos miembros del Sistema Nacional de Investigación (SNI), a publicar artículos, ensayos y notas de investigación en el número 11 de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La Revista es publicada dos veces al año: en junio y en diciembre.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y Pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas),
- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de “doble ciego”.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y

de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos para iniciar el proceso de dictamen editorial de la revista.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. Únicamente los artículos que hayan sido aceptados en las dos fases de aceptación podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

En todos los casos, la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Correcciones.
3. No aceptación.

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Fecha límite de recepción de artículos: 19 de abril de 2013.
- Dictaminación de artículos: 31 de mayo de 2013**
- Publicación de la revista: 1 de julio de 2013**

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.
- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.

**Fechas tentativas.

- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases clave tanto en inglés como en español.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo; más bien presentan un avance de investigación y, si bien, exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos.
- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto, como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta estadounidense en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas. Ejemplo (López, 2007: 8-13) Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. Se recomienda la siguiente forma de elaborar la sección:
 - Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, país.
 - Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
 - Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursiva, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
 - Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.
 - La bibliografía se presentará en orden alfabético conforme a los apellidos de los autores.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites Graduates, Doctorates and any scholar of the National System of Researchers to submit papers, essays and research notes for the number 11 of the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies* is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

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

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.

Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

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

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights to initiate the magazine's editorial process.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. Only the papers and articles that

have been accepted in the two phases of acceptance will be considered as accepted articles.

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

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

1. Publication
2. Correction
3. Rejection

Deadlines for submission: april 19th, 2013.

Author notification: may 31st, 2013**

Publication: july 1st, 2013**

EDITORIAL CRITERIA FOR ARTICLE RECEPTION

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution,

investigation area, address, e-mail and phone number.

- It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.

**Tentative dates

- For bibliographic references, the American standard should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is recommended to be written in the following form:
- Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
- Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
- Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
- Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
- Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

In all cases, authors shall be notified via e-mail the Committee's decision.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS