

# Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2013

Gustavo Meixueiro Nájera  
Salvador Moreno Pérez  
(coordinadores)



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





LXII LEGISLATURA  

---

---

CÁMARA DE DIPUTADOS

*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Ricardo Anaya Cortés

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*  
Dip. Silvano Aureoles Conejo

*Integrantes*  
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera  
Dip. Luis Alberto Villarreal García  
Dip. Arturo Escobar y Vega  
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
Dip. Ricardo Monreal Ávila  
Dip. María Sanjuana Cerda Franco

*Secretario General*  
Mtro. Mauricio Farah Gebara

*Secretario de Servicios Parlamentarios*  
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2013

COMITÉ DEL CESOP  
MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez

*Secretarios*

Dip. Ana Isabel Allende Cano

Dip. María Teresa Jiménez Esquivel

Dip. Carol Antonio Altamirano

*Integrantes*

Dip. Lilia Aguilar Gil

Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik

Dip. Cristina Olvera Barrios

Dip. Rosa Elba Pérez Hernández

Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas

Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga

Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Director General*

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz

Premio Nacional  
de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2013

Gustavo Meixueiro Nájera  
Salvador Moreno Pérez  
(coordinadores)

*Premio Nacional de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2013*

Primera edición: noviembre de 2014

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-90-2

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

*Diseño de portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación*

Claudia Ayala Sánchez

*Corrección de estilo*

Alejandro López Morcillo

*Cuidado de la edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / Printed in Mexico

# Índice

Introducción	9
La construcción de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: estudio de caso sobre coaliciones discursivas en competencia <i>Fernando López Gutiérrez</i>	17
Efectos electorales de programas sociales en México: el caso de Oportunidades <i>Mitzzy Jazmín Baqueiro Núñez</i>	73
Participación y eficacia políticas. Análisis de votantes y funcionarios de casilla en las elecciones de 2012 <i>Rosario Aguilar Pariente</i>	107
La evaluación docente contra la pared <i>Omar González Gómez</i>	127



México ante la entrada en vigor del Convenio de Trabajo Marítimo (2006) de la OIT. Pertinencia social y jurídica de su ratificación por el Senado de la República <i>Alfredo Salazar López y Luis Arturo Tapia Guerrero</i>	161
El festejo del bicentenario del Estado mexicano y la exclusión de los pueblos originarios: recomendaciones de política pública y agenda legislativa para una nación incluyente <i>Natividad Gutiérrez Chong</i>	197
Acerca de los autores	241

# Introducción

Nadie rebaje a lágrima o reproche  
esta declaración de la maestría  
de Dios, que con magnífica ironía  
me dio a la vez los libros y la noche.

De esta ciudad de libros hizo dueños  
a unos ojos sin luz, que sólo pueden  
leer en las bibliotecas de los sueños  
los insensatos párrafos que ceden

las albas a su afán. En vano el día  
les prodiga sus libros infinitos,  
arduos como los arduos manuscritos  
que perecieron en Alejandría.

*Jorge Luis Borges*, “Poema de los dones”, fragmento.

Para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública es un honor presentar la tercera publicación del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, proyecto que nació en 2011 con el objetivo de reunir en un concurso nacional las mejores investigaciones en temas sociales, políticos, económicos y de opinión pública con el objetivo de que los legisladores tuvieran el material más logrado en tanto análisis para fundamentar la creación y modernización del marco jurídico mexicano.

Además de ofrecer diagnósticos con rigor científico de los diferentes problemas nacionales y locales, el Premio tiene como misión congregar a la comunidad académica y a especialistas en un concurso donde se premien las investigaciones mejor logradas en temas sociales; posteriormente, con la publicación de los mismos se hace un ejercicio de divulgación del conocimiento que se produce en el país.

Para la tercera edición del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, el CESOP recibió 49 trabajos que fueron sometidos —como en los anteriores concursos— a un riguroso proceso de evaluación externa. En esta ocasión contamos con la participación de tres jurados de reconocido prestigio: la doctora María Fernanda Somuano, investigadora de El Colegio de México y ganadora del primer lugar en la segunda edición del Premio; el doctor Adrián Hernández del Valle, investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y el doctor Alejandro Moreno, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Después de un minucioso proceso de evaluación y de deliberación, los jurados designaron los trabajos ganadores del certamen. En el libro se presentan las investigaciones ganadoras de los tres primeros lugares, así como tres trabajos acreedores a mención honorífica. La integración, coordinación de la obra y organización del premio fue responsabilidad de Gustavo Meixueiro, director de Opinión Pública del CESOP, y de Salvador Moreno Pérez, investigador del mismo centro.

El libro inicia con la investigación ganadora del primer lugar del concurso cuya autoría es de Fernando López Gutiérrez, intitulada “La construcción de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: un estudio de caso sobre coaliciones discursivas en competencia”. El trabajo se aboca al proceso de deliberación pública generado en torno a la aprobación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) con el objetivo de reconocer las bondades y debilidades de los mecanismos de decisión en el proceso legislativo. Además, la investigación evalúa la eficacia de los discursos promovidos por los grupos de interés que intervinieron en la discusión de la ley. Las preguntas que sirven de guía para el análisis son: ¿cuál de los discursos en torno a la bioseguridad dominó en el proceso de deliberación pública sobre la LBOGM en México? y ¿cómo logró imponerse dicho discurso dominante en el contenido de la LBOGM?

Para llevar a cabo el análisis, el autor se basa en novedosas metodologías como el enfoque constructivista para el análisis de las políticas públicas. El constructivismo pone atención en los elementos no materiales de las relaciones sociales y resalta la importancia del contexto y la percepción humana de la realidad. Para ello utiliza el software Atlas.ti. para codificar información relevante obtenida a partir de una selección de notas periodísticas; se hace un análisis de coaliciones discursivas para determinar los principales actores.

Al final, el investigador muestra cómo el lenguaje puede cobrar mayor relevancia en el análisis de política pública que los enfoques sostenidos desde una perspectiva positivista.

La segunda investigación es de Mitzy Jazmín Baqueiro Núñez, intitulada “Efectos electorales de programas sociales en México: el caso de Oportunidades”. El objetivo central de su trabajo es estudiar los beneficios electorales de los programas sociales en México y responder a la pregunta: ¿Se benefician electoralmente los partidos, en el ámbito federal y estatal, al brindar el programa Oportunidades?

Para encontrar la respuesta se analiza la correlación existente entre los resultados electorales en el ámbito federal (diputados por mayoría relativa) y la expansión de Oportunidades en el periodo 2006-2012. Además se analizan tres estados cuyas gubernaturas, en ese momento, estaban dominadas por cada uno de los tres partidos principales, esto con el objetivo de evaluar si el impacto esperado puede encontrarse a nivel local.

La investigación repasa la bibliografía sobre programas sociales y su relación con el voto, donde se exploran los antecedentes del programa Oportunidades, así como la dinámica de su operación. En segundo lugar, explica la metodología basada en un modelo estadístico de regresión y un análisis multivariado para explicar la orientación y variaciones del voto. El análisis se basa en las siguientes unidades territoriales: municipios, estados y regiones. Con los resultados estadísticos y los niveles de significancia de los modelos

aplicados se llega a la conclusión de que el programa ha logrado implementarse como una política social que provee el gobierno federal sin fines electorales.

La tercera investigación es “Participación y eficacia políticas: análisis de votantes y funcionarios de casilla en las elecciones de 2012” cuya autoría es de Rosario Aguilar. Al inicio de su trabajo justifica su interés: saber quiénes acuden a las urnas, a los mítines electorales, quiénes contactan a sus representantes para hacer demandas, entre otras actividades políticas. Al conocer los factores que afectan la participación política de los ciudadanos afirma que se pueden enfocar esfuerzos en algunas áreas de la vida de los ciudadanos para empoderarlos y aumentar su participación política.

El objetivo del trabajo es analizar si hay diferencias en los valores políticos y el nivel de eficacia política de los mexicanos dependiendo de si participaron o no como funcionarios de casilla en la elección de 2012.

La investigadora revisa la literatura sobre la relación entre la participación político-electoral y el nivel de eficacia política de los ciudadanos. Para demostrar sus hipótesis se basa en los resultados de la encuesta realizada a votantes y a funcionarios de casilla en las elecciones de 2012, utilizada en el Estudio Nacional Electoral de México, 2012, coordinado por el CIDE.

Como resabio de su indagación bibliográfica sobre participación político-electoral identifica dos tipos de eficacia política: la interna y la externa. La eficacia política interna tiene que ver con la visión —de las personas— de que tienen los recursos y las habilidades para influir en lo que el gobierno hace; mientras que la eficacia externa tiene que ver con la percepción que tienen las personas sobre qué tan probable es que el gobierno responda a sus inquietudes.

Del estudio de la encuesta aplicada el día de las elecciones en México, la investigadora agrupa las variables para conformar dos índices: uno tiene que ver con eficacia política interna y el otro sobre eficacia política externa. ¿Conclusión? Que los funcionarios

de casilla tienen mayor eficacia política, tanto interna como externa, que los votantes en general, después de controlar por su nivel educativo, ingreso, género y edad.

En esta emisión del Premio, el jurado otorgó tres menciones honoríficas. La primera mención es para “La evaluación docente contra la pared”, de Omar González Gómez. Inicia su ensayo describiendo la necesidad de evaluación docente debido a los pobres resultados del sistema educativo mexicano en todas las pruebas internacionales. Su objetivo es analizar algunos componentes de la nueva gerencia pública (NGP) introducidos en el sector educativo mexicano. En esencia, este profesional del trabajado social considera que la característica central de la NGP es la introducción de la disciplina y de incentivos propios del mercado en el sector público.

Enseguida, aborda el proceso de rendición de cuentas en materia educativa para lo que analiza el término *accountability* como parte de la NGP que, necesariamente, conlleva la rendición de cuentas. Para efectos de educación implica la disponibilidad de información, así como la evaluación de resultados tanto de los programas educativos como de los docentes.

El siguiente apartado constituye un análisis de las alternativas para mejorar la rendición de cuentas del sistema educativo mexicano. Aquí se hace hincapié en la labor del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la reforma constitucional en materia educativa que implica, por un lado, el establecimiento de un Servicio Profesional Docente; y por el otro, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, entre los más importantes.

El epílogo es que, independientemente de los avances de incorporar aspectos de la NGP en la administración educativa, ésta no contempla cómo negociar con los sindicatos de maestros que actúan en la defensa de sus intereses y que ejercen su poder de presión para restringir determinadas políticas educativas.

También distinguido con mención honorífica se encuentra “México ante la entrada en vigor del Convenio de Trabajo Marítimo, 2006,

de la OIT. Pertinencia social y jurídica de su ratificación por el Senado de la República”, elaborado al alimón por Alfredo Salazar López y Luis Arturo Tapia Guerrero.

El Convenio de Trabajo Marítimo (CTM-2006) es un instrumento internacional que pretende frenar una tendencia que en los últimos años hizo del transporte marítimo un espacio sin certeza en el cumplimiento de las garantías laborales y con deficiencias en la seguridad de la navegación, con riesgos para el medio ambiente debido a accidentes marítimos. Los autores tildan de incomprensible que México no haya ratificado el Convenio y su renuencia a hacerlo. Por tanto, argumentan la pertinencia social y jurídica de que el Senado de la República ratifique el CTM-2006.

La investigación consta de un diagnóstico de la desregulación del trabajo a bordo de buques; enseguida tratan el fenómeno de la subestandarización del transporte marítimo; posteriormente, analizan los condicionantes de la desregulación laboral, el cambio de registro y el contenido de convenio. Por último, brindan los principales argumentos sobre la viabilidad jurídica para la ratificación del CTM-2006 por México. Finalmente, despliegan argumentos sobre la necesidad de la estandarización laboral en el transporte marítimo.

Los autores destacan el incumplimiento de las normas existentes en materia de transporte marítimo acarreado como consecuencia la precarización laboral dentro del sector, abandono de tripulaciones en puertos extranjeros, largas jornadas de trabajo; tratamiento médico, alojos y comida inadecuados; pagos por colocación de los marinos; arreglos salariales por debajo de los estándares, entre las más importantes.

La conclusión del estudio es contundente: el Estado mexicano se autoexcluye de un proceso internacional vanguardista que busca crear mecanismos de justicia global y explican que México no cuenta con un volumen representativo de flota nacional, pero sí tiene un Sistema Nacional de Educación Náutica de donde egresan año con año marinos que, a falta de buques de insignia

nacional, se emplean en buques extranjeros donde se exponen a la precarización laboral por la falta de protección.

La premiación concluye con la tercera mención honorífica intitulada “El festejo del bicentenario del Estado mexicano y la exclusión de los pueblos originarios: recomendaciones de política pública y agenda legislativa para una nación incluyente”, de Natividad Gutiérrez Chong.

Ella, la autora, pretende demostrar la falta de reconocimiento al indígena en la estructura del Estado-nación. Toma como ejemplo la agenda de los festejos conmemorativos de 2010, donde se observa la ausencia del pasado y presente indígena en la celebración del Bicentenario de la Independencia.

La investigación tiene como hipótesis principal la inexistencia de una política indígena, o bien, su falta de claridad manifiesta en la exclusión de los indígenas en el programa y en la agenda de las conmemoraciones de la Independencia celebrada en 2010, durante la administración de Felipe Calderón.

Para llevar a cabo la investigación se realizó, en primer lugar, una rigurosa revisión documental sobre el festejo del Bicentenario de la Independencia. Entre los documentos analizados están: *a)* materiales impresos, *b)* discursos, *c)* noticias, *d)* crítica, opinión y entrevistas, *e)* portales en internet. En segundo lugar, se hizo trabajo de campo consistente en la observación y seguimiento detallado de los festejos en lugares simbólicos (Dolores Hidalgo, Guanajuato; Zócalo y Plaza de Armas de la ciudad de México) y eventos organizados por la sociedad indígena y civil.

En la primera parte se revisan las políticas y los programas públicos dirigidos a la población indígena en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón; por cierto, del último concluye que el indigenismo gubernamental se caracterizó por la exclusión de la participación indígena en la toma de decisiones y en las políticas públicas, y que las minorías indígenas no tienen los mecanismos ni los espacios para ocuparse y gestionar sus propios asuntos.



La segunda parte analiza cuantitativamente el discurso indígena en los documentos supramencionados, así como un análisis de opinión pública sobre la participación indígena.

El final deviene en la comprobación de que hubo exclusión indígena en los festejos del bicentenario, ya que no hubo mención de los términos *indígena*, *multiculturalismo* o alguna otra que refiriera al reconocimiento de la diversidad, al inicio de la agenda de festejos, ni en los discursos públicos del Ejecutivo federal ni en la publicidad impresa.

En el CESOP estamos seguros de que la diversidad temática abordada en la presente obra contribuye al conocimiento de la realidad social, política y económica del país, así como que las conclusiones se encuentran vigentes y pueden aportar elementos para la actualización y modernización del marco jurídico.

# La construcción de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: estudio de caso sobre coaliciones discursivas en competencia

*Fernando López Gutiérrez*

## Resumen

En el presente trabajo se parte del estudio de las *coaliciones discursivas* que se construyeron en función de dos discursos en competencia: el biotecnológico y el ecológico. Mediante el análisis discursivo de información documental se identifican los actores, argumentos, temas y posturas sostenidos por las coaliciones mencionadas, de tal forma que sea posible observar las narrativas y definiciones construidas por cada una de éstas. Todo esto permite evaluar la influencia de cada coalición en el plano del proceso institucional de aprobación de la LBOGM al observar si sus planteamientos fueron considerados y, dado el caso, de qué manera. Esta condición posibilita responder las preguntas planteadas sobre el dominio de alguna coalición y las características de dicho dominio, así como evaluar el proceso en el que éste se desarrolló.

Para el reconocimiento de las *coaliciones discursivas*, en primera instancia se observa la información difundida en la prensa, de tal forma que sea posible obtener una referencia clara para el análisis posterior de otros actores y grupos. En segundo lugar se analiza la

participación de los diversos actores en el proceso de deliberación sobre la LBOGM. Finalmente se analiza el proceso legislativo para evaluar si los contenidos promovidos por los grupos mencionados se incluyeron en dicho proceso y la manera en que lo hicieron.

## Introducción

La generación de conocimiento científico y el desarrollo de las ciencias aplicadas plantean notables retos para el análisis de las políticas públicas. La incorporación de temas vinculados con el aprovechamiento de la ciencia en las sociedades modernas desafía el alcance de las herramientas metodológicas de la disciplina para la atención de los problemas sociales. La gama de problemas retorcidos a la que se refieren Rittel y Webber (2007) es cada vez más amplia y de mayor complejidad y la agenda pública actual es un difuso entramado de asuntos que supera los conceptos y modelos tradicionales para su análisis (Hecló, 2007).

En México, de manera particular, la bioseguridad es fuente de constante discusión. Frente a la necesidad de mejorar al sector productivo nacional se plantea la exigencia de proteger la diversidad genética de nuestro país, el cual es considerado el centro de origen de una gran cantidad de especies. La regulación al respecto ha sido profundamente debatida en la esfera pública sin que al día de hoy se haya logrado un consenso claro en torno a la conveniencia de las acciones que el gobierno mexicano desarrolla en dicho ámbito.

La aprobación en 2005 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) por parte del Congreso de la Unión representa un parteaguas en la regulación de este tipo de problemas. Durante el largo proceso de discusión de esta disposición jurídica los legisladores mexicanos tuvieron que generar el marco regulatorio para un tema polémico, complejo y sumamente especializado, en un entorno de incertidumbre y presión social.

La inexistencia de un consenso entre la comunidad científica sobre las consecuencias del manejo de los organismos genéticamente modificados (OGM) y la prevalencia de profundos intereses defendidos por los diversos grupos que intervinieron en el debate polarizaron las posturas en torno a las definiciones que la LBOGM debía contener.

Así contextualizado, los senadores y diputados debieron promover el desarrollo de un proceso de deliberación pública y decidir en función de los argumentos esgrimidos por los diversos actores y grupos de interés que participaron en él, sin una base sólida de conocimiento “objetivo” sobre el tema.

El análisis de la aprobación de la LBOGM en México permite observar explícitamente un aspecto fundamental para el estudio de las políticas públicas que ha sido advertido y analizado por diversos especialistas y que Majone describe de manera precisa:

En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática que se ha llamado a la *democracia* un sistema de gobierno mediante la discusión. Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión (2005: 35).

La presente investigación estudia el proceso de deliberación pública que se generó en torno a la aprobación de la LBOGM, con el objetivo de reconocer las bondades y debilidades de los mecanismos de decisión en el proceso legislativo de nuestro país. Además, evalúa la eficacia de los discursos promovidos por los diversos grupos de interés que intervinieron en la discusión de la LBOGM para incidir en la institucionalización de sus planteamientos. Dos preguntas cen-

trales guían el análisis: ¿Cuál de los discursos en torno a la bioseguridad dominó en el proceso de deliberación pública sobre la LBOGM en México? ¿Cómo logró imponerse dicho discurso dominante en el contenido de la LBOGM?

Con base en un enfoque constructivista para el estudio de las políticas públicas se responde a las preguntas al: identificar a los actores principales que participaron en el proceso mencionado; analizar las posturas que fueron asumidas en torno al contenido de la LBOGM; revisar los temas, argumentos y definiciones principales respecto a ella, así como las acciones que los distintos grupos realizaron con la intención de lograr imponer sus conceptos y definiciones en el contenido de la regulación en materia de bioseguridad en México.

En la primera parte del presente estudio de caso se expone la relevancia del enfoque constructivista para el análisis de las políticas públicas y se define el marco conceptual en el que se sustenta la metodología aplicada. En la segunda se desarrolla el esquema metodológico de análisis cualitativo adoptado para el estudio de la construcción de los discursos en materia de bioseguridad y la obtención de datos al respecto. Finalmente, en la tercera parte se analiza la información obtenida referente a la construcción de los discursos mencionados y sus implicaciones, se responde a las preguntas que estructuran la investigación y se exponen las conclusiones pertinentes.

## **El enfoque constructivista en el marco de las políticas públicas**

El *constructivismo* es un enfoque que ha sido ampliamente desarrollado en áreas como las relaciones internacionales, la filosofía o la sociología y que posee diversas fuentes teóricas en doctrinas de estudio dispersas. Sin embargo, en el ámbito de las políticas públicas

su aplicación es todavía muy limitada; el conocimiento generado desde dicho enfoque es aún reducido; y todavía no existen criterios claros respecto a los métodos y estrategias de análisis en su aplicación (Cejudo, 2010).

A pesar de lo anterior, la perspectiva constructivista posee valiosas características que le permiten generar una mejor comprensión de los fenómenos sociales, además de propuestas efectivas de política pública vinculadas con la participación de la sociedad en un entorno democrático.

El constructivismo pone atención a los elementos no materiales de las relaciones sociales y resalta la importancia del contexto y la percepción humana de la realidad (Finnemore y Sikkink, 2001); justifica el valor de los discursos como evidencia a partir de la noción de que los individuos y los grupos se valen de ellos para ordenar y crear significados compartidos y realidades organizacionales (Hajer y Laws, 2006); y logra identificar los aspectos subjetivos y socioculturales que influyen en la toma de decisiones y en la construcción de los problemas públicos.

En materia de políticas públicas un discurso puede ser entendido como “un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social.” (Hajer y Laws, 2006, *apud* Cejudo, 2010: 99). El discurso muestra los elementos intangibles particulares del entorno; la manera en que dichos elementos han logrado incidir en el espacio material a través de su institucionalización en prácticas y rutinas; y, el proceso mediante el cual las categorías anteriores se relacionan para construir la realidad material observada.

Estas características ofrecen información incomparable para el análisis y la evaluación de la regulación sobre bioseguridad. Primeramente, permiten la observación detallada de los distintos tipos de evidencia presentados para sustentar argumentos y definiciones concretas (Majone, 2005). En segundo lugar, facilitan el esta-

blecimiento de un marco de análisis que posibilite la comprensión de los límites de las particularidades culturales que una sociedad impone al desarrollo del sector. En tercer lugar, favorecen el entendimiento de los aspectos políticos de la acción pública en el área mediante el estudio del discurso construido por los diversos actores y grupos de interés. Finalmente, hacen posible la comprensión del impacto de los factores en las diversas etapas de los procesos de política pública (Cejudo, 2010).

Aunque no existe un método plenamente desarrollado en materia de políticas públicas para el análisis constructivista, Hajer ha propuesto un útil instrumento conceptual para lograr la tipificación de actores e intereses sin omitir la inclusión del discurso en el análisis: las *coaliciones discursivas*. Éstas son definidas como “grupo(s) de actores que comparten un constructo social” (Hajer, 2005: 45); en tal concepto se destaca la importancia del discurso en la formación de los intereses de los actores y en su toma de decisiones. Como el autor explica:

una vez que un nuevo discurso es formulado producirá historias sobre problemas específicos empleando ciertos mecanismos conceptuales. Una coalición discursiva es entonces la unión de un conjunto de historias, los actores que las promueven y las prácticas que las conforman; todas ellas organizadas en torno al discurso (Hajer, 2005: 47).

A partir de la identificación de dichas coaliciones es posible determinar cuáles son los discursos que compiten por la imposición de significados en la agenda pública y cuáles las medidas sugeridas para atender problemas construidos socialmente. Mediante la identificación de las historias dominantes en la discusión sobre un tema, los actores que las promueven y las propuestas que éstos impulsan es posible dar cuenta del impacto de un discurso específico en el proceso de políticas públicas y de la eficacia de éste para imponerse sobre otros.

## **El discurso en materia de bioseguridad en la prensa mexicana**

### *Información seleccionada*

Como fuentes para el análisis de la prensa se consultaron los diarios *El Economista*, *La Jornada*, *El Financiero*, *El Universal* y *Reforma*. Esta selección de diarios obedece al tiraje que producen ya que este factor muestra el impacto potencial de los diarios en el discurso público. El periodo temporal seleccionado se estableció en concordancia con el proceso de discusión de la LBOGM y abarcó el periodo comprendido desde el primero de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2005.

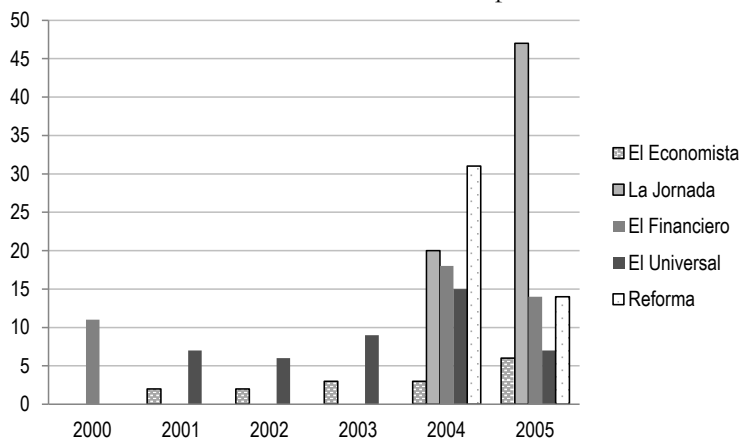
Las notas periodísticas se obtuvieron de la base de datos de noticias *Infolatina*. El criterio aplicado para la búsqueda de la información fue la selección de aquellas notas en los diarios mencionados, que incluyeran en su texto la palabra “bioseguridad” durante el periodo temporal ya referido. La aplicación del criterio anterior se fundamenta en la intención de obtener información específica sobre el proceso de discusión de la LBOGM, en los términos utilizados por ella. Se omitió la búsqueda de información mediante palabras como biodiversidad, biotecnología, organismos genéticamente modificados o transgénicos, con la finalidad de evitar obtener información que no mostrara una relación clara con el proceso de deliberación que constituye el objeto de la presente investigación.

El total de los artículos obtenidos a partir del criterio de búsqueda mencionado fue de 343; sin embargo, algunos de ellos no ofrecían información relevante respecto del proceso que nos incumbe, de tal modo que no fueron considerados en el análisis del discurso. Finalmente se analizaron un total de 215 notas periodísticas distribuidas de acuerdo con lo que se muestra en la Gráfica 1.

Puede observarse que la mayor cantidad de la información revisada se publicó en 2004 y 2005. Esto se vincula a una condición



Gráfica 1. Notas analizadas por año



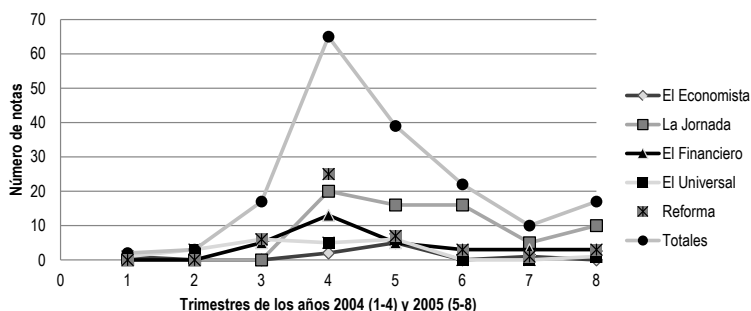
Fuente: Elaboración propia con base en información de Infolatina.

evidente en los textos: el concepto de *bioseguridad* fue presentado en los medios, de forma predominante, en su relación con el proceso de discusión y aprobación de la LBOGM. En este sentido —como se muestra en la gráfica siguiente— se observa que la mayor cantidad de información difundida sobre el tema se publicó en el último semestre de 2004 y el primero de 2005. En estos seis meses el debate sobre la aprobación de la LBOGM tuvo su punto más álgido en diciembre de 2004, al discutirse y aprobarse en la Cámara de Diputados una versión casi definitiva del documento que sería turnado al Senado como cámara revisora en enero de 2005 (Gráfica 2).

### *Actores relevantes y sus posturas*

El análisis del contenido de las notas periodísticas nos ofrece información de los participantes en el proceso de deliberación pública sobre la LBOGM. Para la revisión del contenido de las notas se ha codificado la información relevante mediante el uso del

Gráfica 2. Notas periodísticas revisadas trimestralmente en 2004 y 2005



*software* Atlas.ti. Mediante la observación de los códigos se ha podido identificar a los actores y grupos que la prensa presentó más frecuentemente. Es importante señalar que, en esta primera revisión, las observaciones sobre las posturas de los actores atienden a los hechos sobre sus actividades presentadas en la prensa; de esta manera, no juzga las posiciones de los actores a partir de sus argumentos sino que se le ubica por opiniones o actos en favor (discurso biotecnológico) o en contra (discurso ecológico) de la aplicación y utilización de la biotecnología.

### *Los actores en el discurso ecológico*

El grupo mencionado en mayor medida por parte de la prensa dentro de lo que podríamos denominar la *postura ecológica* es la organización ambientalista Greenpeace, con 59 notas. Esta organización fue protagonista central al participar abiertamente en el proceso de deliberación pública sobre el tema de bioseguridad. Algunos de sus directivos se mostraron como voceros de la dependencia y jugaron un papel fundamental en los medios al emitir opiniones en contra y plantear sus puntos de vista sobre el uso de la biotecnología. Entre

los más mencionados encontramos a Alejandro Calvillo, director de Greenpeace en aquella época (10 notas); Areli Carreón, coordinadora de la campaña de consumidores durante el proceso de aprobación de la LBOGM (7 notas), y Liza Covantes, coordinadora de la campaña de ingeniería genética de la propia institución en el periodo mencionado (6 notas).

En las menciones resalta la figura de la Comisión para la Cooperación Ambiental en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) como actor fundamental desde un posicionamiento ecológico (28 menciones). Aunque esa dependencia no formó parte del debate público —como se verá— la publicación de su informe “Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México”, (CCA, 2004) se convirtió en evidencia para la argumentación de la *coalición discursiva* ecologista.

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (7 menciones) también se erigió como referente para la prensa durante el largo periodo de discusión y aprobación de la LBOGM. Esta organización civil logró expresar un mensaje claro respecto a los derechos de los consumidores y los ciudadanos, y se mantuvo estrechamente vinculada con el equipo de Greenpeace apareciendo de forma constante en eventos académicos y manifestaciones públicas. De la misma manera, el Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (Grupo ETC) —organización internacional especializada en temas de biogenética— tuvo presencia importante en la prensa (7 menciones) y participó constantemente mediante su vinculación con organizaciones mexicanas.

Tres académicos destacan entre los que se manifestaron abiertamente sobre el tema de bioseguridad desde una perspectiva ecológica: Ignacio Chapela, de la Universidad de Berkeley; Alejandro Nadal de El Colegio de México y María Elena Álvarez-Buylla, del Instituto de Ecología de la UNAM. El ensayo publicado por Chapela en la revista *Nature* en noviembre de 2001 (Chapela y Quist, 2001: 541-543) proporcionó evidencia científica en torno a la contaminación de maíz criollo en el estado de Oaxaca y él fue consultado frecuentemente por la prensa

respecto a su postura sobre la LBOGM. Nadal y Buylla se erigieron como dos de las voces con mayor autoridad para la discusión desde el plano de la ciencia durante el proceso de aprobación de la LBOGM.

### *Los actores en el discurso biotecnológico*

La organización con más menciones relacionadas con la promoción de la biotecnología en la prensa fue la empresa internacional Monsanto (41 menciones). Durante todo el proceso de discusión y aprobación de la LBOGM, los diarios la tomaron como el referente principal del grupo que favorecía la apertura hacia los OGM en México.

En la misma categoría fueron ubicadas otras empresas del sector como DuPont, Syngenta, Dow Agrosiences, Aventis, Pioneer, Bayer (15, 14, 11, 8, 7 y 6 menciones, respectivamente). Un caso relevante es la influencia de la Asociación Civil Agrobio (19 menciones), que agrupa a la mayoría de las empresas antes referidas y fomenta la utilización de la biotecnología en el sector agrícola. Participó intensamente en la discusión pública de la LBOGM y siguió muy de cerca el respectivo proceso legislativo. José Luis Solleiro (14 menciones), investigador del Centro de Ciencias Aplicadas y Desarrollo Tecnológico de la UNAM y vocero de Agrobio es citado continuamente por la prensa; su participación fue muy activa en la promoción de los OGM durante el proceso de deliberación pública que tuvo como resultado la aprobación de la LBOGM.

Otra dependencia con enorme presencia fue la Academia Mexicana de las Ciencias (AMC) (20 menciones). Es mostrada preponderantemente por la prensa como una institución promotora de la apertura en la utilización de OGM. Si bien muchos de sus integrantes plantearon una postura contraria, el Comité de Biotecnología de dicha institución, abiertamente en favor de los OGM, tuvo una influencia determinante en la elaboración de la LBOGM. Desde dicho comité, Francisco Bolívar Zapata (18 menciones) coordinó la parti-

cipación de la AMC y se consolidó como uno de los actores principales en el proceso de consulta para la elaboración de la ley.

Algunos centros de investigación participaron de forma intensiva en los procesos de consulta sobre el tema de bioseguridad. La prensa cubrió de forma particular las intervenciones del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav) (10 menciones). Como vocero principal de dicha institución, el biotecnólogo Luis Herrera Estrella (8 menciones) apareció constantemente en los medios abordando aspectos relevantes en cultivos específicos como el maíz y el maguey.

Finalmente, se observa la intervención recurrente de grupos empresariales que plantearon posturas concretas sobre la LBOGM. El Consejo Nacional Agropecuario (5 menciones) y la Cámara Nacional de Maíz Industrializado (4 menciones) asumieron posturas públicas concretas con la intención de expresar sus opiniones en el proceso de deliberación pública en el tema de la bioseguridad.

## Los temas de discusión en la prensa

La prensa difundió de manera continua algunos de los puntos centrales en la postura de ambos grupos, exponiendo las perspectivas que se asumieron ante el proceso de aprobación de la LBOGM. Cada grupo privilegió la presentación de temas concretos, a la vez que cuestionó los planteamientos del grupo contrario, en determinadas etapas del proceso.

Mediante la codificación de las notas periodísticas consideradas en el corpus que se analiza, se registraron los temas que privilegiaron tanto los defensores de la postura ecológica como los de la biotecnológica. Se observó la mención de temas específicos en cada nota y se contabilizó la frecuencia en que fueron aludidos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En cada nota analizada se identificaron los temas relevantes atribuidos a los actores de las dos posturas en torno al tema de bioseguridad. Es importante men-

La Gráfica 3 muestra las menciones que se realizaron de cada tema para la postura ecológica. Como se observa, 20 conceptos fueron recurrentes en el corpus de las notas de prensa. Se contaron un total de 220 menciones en las notas analizadas, de las cuales la introgresión, el etiquetado y los cuestionamientos sobre las características de la ley fueron los temas más repetidos.

En torno a la postura biotecnológica se identificaron 11 temas recurrentes en las notas. De un total de 77 menciones identificadas, los planteamientos respecto a la petición de un etiquetado no excesivo y a la necesidad de otorgar certidumbre jurídica para la inversión fueron predominantes en el mensaje de los promotores de los OGM (Gráfica 4).

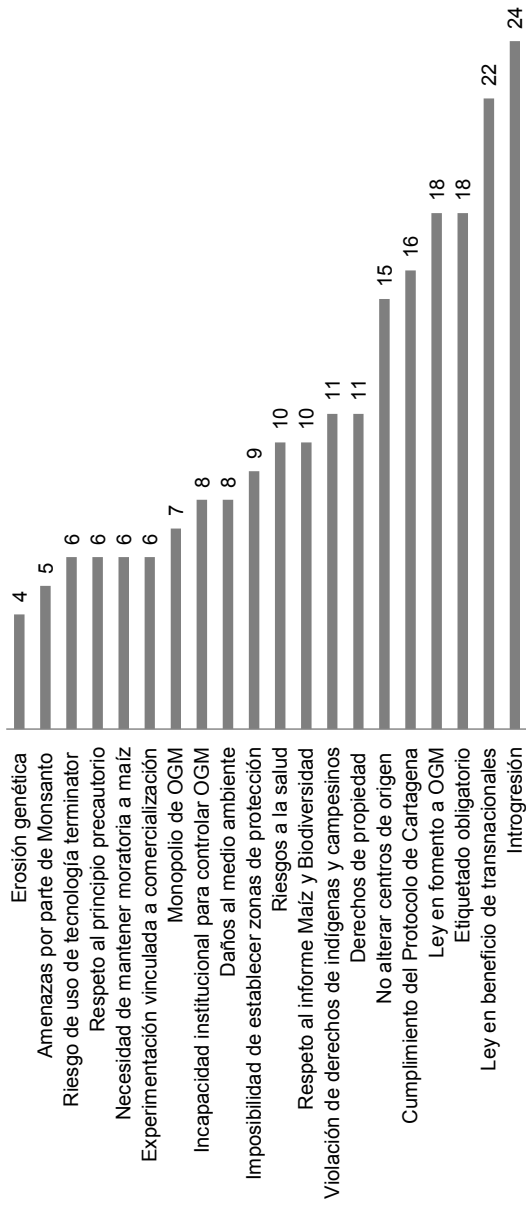
La información presentada otorga un panorama estático y general de los actores y los temas involucrados en la deliberación pública sobre el tema de bioseguridad en México. Sin embargo, no permite la comprensión de la dinámica mediante la cual las *coaliciones discursivas* sobre el tema se conformaron y actuaron; omite la consideración de las características contextuales que dieron origen a los discursos ecológico y biotecnológico e ignora la dinámica de la construcción de los significados que cada coalición intentó promover en el proceso de discusión y aprobación de la LBOGM.

## Coaliciones discursivas y proceso legislativo

La identificación de los actores principales que participaron en la defensa del discurso ecológico permite observar la diversidad de perfiles que se integraron al proceso de deliberación pública sobre la LBOGM. Si bien dicha conformación permitió ampliar los canales

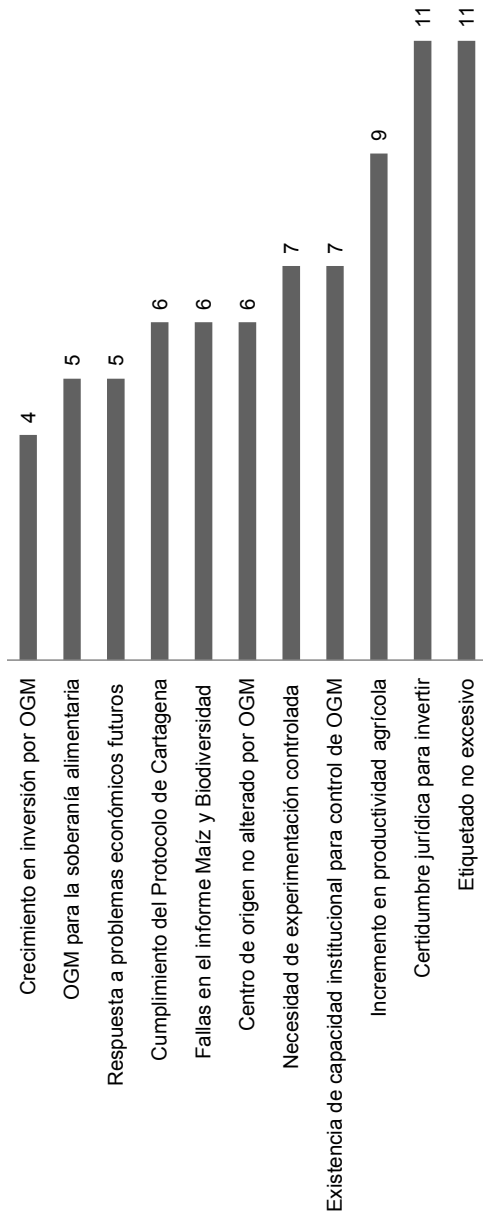
cionar que, en ocasiones, un tema pudo ser codificado más de una vez en una nota periodística en función del emisor de la información. Por ejemplo, si una nota recabó la opinión de dos actores distintos y ambos mencionaron un tema en común, el tema se contabilizó dos veces en la misma nota.

Gráfica 3. Temas prioritarios expresados por los defensores de la postura ecológica  
(a partir del número de menciones en la prensa)



Fuente: elaboración propia con base en información de Infolatina.

Gráfica 4. Temas prioritarios expresados por los defensores de la postura biotecnológica  
(a partir del número de menciones en la prensa)



Fuente: elaboración propia con base en información de Infolatina.



de difusión de las propuestas en defensa de la biodiversidad, también restringió su incidencia en el proceso legislativo.

La mayor parte de los actores de la coalición discursiva ecológica se fueron integrando en forma gradual en el debate público sobre los transgénicos en México y añadieron o fortalecieron los argumentos e ideas expuestos por quienes promovieron la defensa de la biodiversidad desde un inicio.

Durante la participación de México en la reunión del Convenio de Bioseguridad, en la ciudad de Montreal, a finales de enero de 2000, Greenpeace (en ese entonces el grupo más activo y con mayor información entre los opositores a la biotecnología) señaló algunos puntos que consideraba fundamentales en los trabajos a desarrollarse con la finalidad de establecer un protocolo de bioseguridad. La aplicación del principio precautorio; el etiquetado y la separación de los productos transgénicos; el establecimiento de un régimen de responsabilidades e indemnización; el derecho de los países a rechazar la entrada a su territorio de organismos modificados que consideren peligrosos, y la certeza en que el Protocolo estuviera por encima de las reglas comerciales fueron los elementos que destacaron en su agenda (*El Financiero*, 24 de enero de 2000).

El Senado de la República ratificó el Protocolo de Cartagena el 20 de abril de 2002; a raíz de lo cual el trabajo en la elaboración de una iniciativa de ley de bioseguridad se intensificó. Los principales partidos políticos representados en la Cámara de Diputados elaboraron propuestas al respecto; sin embargo, para facilitar un acuerdo, el Senado generó un documento que buscaba aglutinar los elementos más valiosos de la discusión (Iniciativa con proyecto de Ley de Organismos Genéticamente Modificados, 2002).

De esta manera, el 12 de noviembre de 2002 fue presentada en el pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (ILBOGM). Con la finalidad de enriquecer el contenido del dictamen de la LBOGM e incluir los planteamientos sobre el tema por parte de

diversos grupos se realizó el Foro de Consulta de la Iniciativa de Ley de Bioseguridad de OGM a través de internet y se llevaron a cabo reuniones con dos organizaciones no gubernamentales especialistas en el tema: Greenpeace y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (*Diario de los Debates*, 2003). Sin embargo, ni las organizaciones mencionadas ni una parte importante de la sociedad civil interesada en el asunto consideró que en el dictamen se les haya tomado en cuenta (Massieu y San Vicente, 2006: 40, 2000; Agro, 2005).

El dictamen de la ILBOGM fue aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2003 (*Diario de los Debates*, 2003). En seguimiento del proceso legislativo para la aprobación de una ley, el dictamen aprobado se constituyó en la minuta de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (MLBOGM) y fue turnado a la Cámara de Diputados. A partir de dicho proceso se observó una intensa participación por los distintos grupos promotores del discurso ecológico y un análisis más profundo de la minuta aprobada.

La presentación de la MLBOGM y su pase a la Cámara de Diputados generó una mayor atención y un análisis intensivo por parte de los grupos promotores del discurso ecológico. Aunque la MLBOGM estaba sujeta a posibles modificaciones en la cámara baja, enmarcó y delimitó el contenido general de la regulación en materia de bioseguridad en México, con una oposición constante por parte de diversos grupos de la sociedad, adversarios del uso de la biotecnología.

El 6 de agosto de 2003, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Agricultura y Ganadería, generó un espacio para la consulta de opiniones al convocar al Foro Nacional de Consulta de la MLBOGM. Dicho foro incluyó la participación de dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, académicos y organizaciones de productores (Acuerdo Nacional para el Campo, 2006); no obstante, de acuerdo al programa del evento, la participación de dichos actores se sujetó a una restricción de tiempo menor a dos horas para todas las inter-

venciones (Comisión de Agricultura y Ganadería, 2003).

El 11 de septiembre de ese mismo año, al haber sido ratificado por 50 países, entró en vigor el Protocolo de Cartagena. Este acontecimiento marcó en la agenda de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (que había comenzado funciones el 1 de septiembre) el compromiso de la aprobación de la LBOGM; los diputados de dicha legislatura serían los responsables de llevar a cabo la parte más compleja del proceso en cuestión.

En concordancia con la anterior, la nueva legislatura llevaría a cabo el Foro sobre Biotecnología y Bioseguridad y el Simposio sobre Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. En el primero se incluyó la intervención como ponentes de Francisco Bolívar Zapata, de la Academia Mexicana de Ciencias; Luis Herrera Estrella, del Cinvestav-Irapuato; y Víctor Villalobos Arámbula, de la CibioGem, ampliamente identificados con la promoción del discurso biotecnológico. En el segundo se incluyó la intervención de perfiles más diversos como el de la ingeniera Catherine Marielle, o las doctoras Dulce María Arias Ataide y María Elena Álvarez-Buylla, activas promotoras del discurso ecológico.

En el simposio, los defensores del discurso ecológico abordaron diversos temas y expresaron su posición en torno a asuntos nodales en el sector. En el Cuadro 1 se muestran los conceptos principales que destacaron en la discusión.

Con la intención de incidir en las decisiones del proceso legislativo y promover medidas concretas en torno al contenido de la LBOGM, diversas agrupaciones de la sociedad civil, organizadas en torno a la Red Ciudadana frente a los Transgénicos hicieron público, el 18 de septiembre de 2004, un documento en donde señalaban los Diez Principios Básicos para la LBOGM de México (Red Ciudadana Frente a los Transgénicos en El Salvador, 2012). Este documento expuso de manera explícita los requisitos mínimos que las organizaciones opositoras al uso de los transgénicos demandaban respecto al contenido de la LBOGM, aglutinando y ordenando

Cuadro 1. Principales temas y conceptos expuestos por miembros de la comunidad científica

<i>Tema</i>	<i>Conceptos relevantes</i>
Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No sólo es necesario proteger la biodiversidad sino también los recursos fitogenéticos, producto de la intervención natural del hombre.</li> <li>• No existe una correlación positiva entre biotecnología y bioseguridad.</li> <li>• No se está haciendo nada en términos institucionales para proteger la biodiversidad.</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere de investigación pública independiente a los intereses de la industria biotecnológica.</li> <li>• Es necesaria la investigación sobre el tema desde diversas disciplinas.</li> </ul>
Solicitud de permisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La carga de la prueba sobre los riesgos de la liberación de OGM se debe revertir al solicitante.</li> <li>• La LBOGM debe contemplar retroactividad en su aplicación para los permisos expedidos con antelación a la aprobación de ésta.</li> </ul>
Objetivo de la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La LBOGM debe contribuir a la soberanía y seguridad alimentarias, ser realmente de orden público y de interés general y permitir la protección al ambiente y desarrollo tecnológico.</li> </ul>

<i>Tema</i>	<i>Conceptos relevantes</i>
Centro de origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario adoptar posturas más claras y profundas sobre el tema, como la contenida en el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO (el cual no ha sido adoptado por nuestro país).</li> <li>• No es posible definir si algunas especies son centro de origen, pero eso no puede ser motivo para impedir su protección.</li> <li>• La MLBOGM contempla demasiadas excepciones para la introducción de OGM a nuestro territorio.</li> </ul>
Consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No debe someterse a votación en la Cámara de Diputados la MLBOGM sin la participación en su análisis de muchos sectores de la sociedad que han sido ignorados.</li> <li>• Debe garantizarse el reconocimiento del interés colectivo mediante un mecanismo de denuncia popular.</li> </ul>
Cibiogem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario rediseñar a la Cibiogem para que como institución incluya la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, además de la incorporación de mecanismos claros de rendición de cuentas.</li> </ul>
Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La MLBOGM no establece claramente cuáles son los mecanismos para la ponderación de riesgos.</li> <li>• Las pruebas de riesgo realizadas a los OGM no difieren de las que se practican a cultivos comerciales regulares.</li> </ul>

Etiquetado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El etiquetado ha sido contemplado en la MLBOGM, pero es necesario vigilar que se cumpla lo establecido.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe capacidad institucional en nuestro país para llevar a cabo una evaluación correcta de los riesgos en el uso de los OGM.</li> </ul>
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacidad de nuestro país para llevar a cabo el monitoreo de los OGM que ingresan es sumamente limitada.</li> <li>• Es necesario establecer la obligatoriedad del acceso a la información sobre los productos transgénicos que se analizan para su correcto monitoreo.</li> </ul>
Introgresión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La introgresión es un hecho y se debe abordar el tema partiendo de esa idea.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la Memoria del Simposio sobre bioseguridad de organismos genéticamente modificados, “Introducción”; Comisiones de Agricultura y Ganadería; Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Ciencia y Tecnología, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 17 de marzo de 2004.

algunas de las definiciones que desde el inicio fueron promovidas por diversos actores.

Los puntos que se consideraban fundamentales en la discusión y que estaban contenidos en el documento fueron los siguientes: 1) Ley de orden público e interés general; 2) Principio precautorio; 3) Soberanía y seguridad alimentaria; 4) Derecho a la información, derecho a la libre elección y etiquetado; 5) Participación ciudadana y consulta pública; 6) Reconocimiento del interés colectivo; 7) Prohibición a la liberación de OGM de cultivos de centros de origen, en zonas de diversidad y en ANP; 8) Indemnización y responsabilidades; 9) Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología; 10) Visión integral de la bioseguridad.

La publicación del informe “Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México” por parte de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) respaldó las definiciones ecológicas en torno al tema del maíz transgénico en México. Por tal motivo, una de las exigencias fundamentales en el discurso ecológico fue el cumplimiento del contenido de dicho informe y el respeto a los planteamientos de la CCA como organismo ambiental del TLC.<sup>2</sup>

La intervención de la sociedad civil se incrementó conforme se avanzaba en la elaboración del dictamen de la MLBOGM; aunque ésta fue aprobada en lo general el 14 de diciembre de 2004 ante la inconformidad de los grupos promotores del discurso ecológico.

Pocos recursos restaron a los integrantes de la coalición ecológica al ser aprobado el dictamen de la MLBOGM. Dadas las condiciones del proceso, pocas posibilidades de cambio podrían esperarse en la

<sup>2</sup> Como señala el texto referido, su elaboración fue solicitada por “21 comunidades indígenas de Oaxaca y tres grupos ambientalistas mexicanos —Greenpeace México, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) y la Unión de Grupos Ambientalistas (Ugam)—” (Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2004: 6) y en su redacción participaron algunos de los promotores más reconocidos en la materia, incluyendo a dos de los más representativos defensores de la biotecnología en México: José Luis Solleiro y Luis Herrera Estrella (Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2004: 7).

aprobación definitiva de la LBOGM por parte del Senado. El contexto de la tercera etapa del proceso de deliberación estuvo enmarcado por una serie de protestas plasmadas en los medios y por el descontento de algunos grupos ambientalistas con los legisladores (Toledo, 2004). En la Cámara de Senadores se dictaminó de inmediato el decreto de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, aprobándose finalmente la LBOGM el 15 de febrero de 2005, con 73 votos a favor, 23 en contra y una abstención (*Diario de los Debates*, 2005).

## **La coalición discursiva biotecnológica**

El análisis realizado en la prensa sobre los actores vinculados con el proceso de deliberación pública de la LBOGM muestra la intervención constante por parte de la industria biotecnológica, a través de empresas como Monsanto, DuPont y Syngenta, además de la influencia de la Academia Mexicana de Ciencias a través de su Comité de Biotecnología, y finalmente, la participación de organismos empresariales como el Consejo Nacional Agropecuario.

Mientras que los actores y agrupaciones promotores del discurso ecológico tienen una diversidad de características y múltiples objetivos, los defensores de la biotecnología se presentan como un grupo homogéneo y con fines comunes claramente definidos. Para estos últimos, en independencia de los intereses que persigan, el desarrollo de la biotecnología representa un objetivo práctico que es necesario cumplir. Esta situación se observó claramente desde el inicio del proceso de discusión de la LBOGM.

A la par de la exigencia por parte de la industria biotecnológica de una regulación que permitiera el aprovechamiento de los OGM, desde la comunidad científica se desarrollaron estudios sobre las condiciones necesarias para la aplicación de la biotecnología en México.



El énfasis en los beneficios económicos que proporcionaba el negocio de los transgénicos fue destacado de manera notable a través de la prensa ante la inminente creación de una nueva regulación (*El Financiero*, 26 de enero de 2000; *El Financiero*, 7 de febrero de 2000, Rudiño). Las ventajas financieras de las empresas biotecnológicas constituyeron un elemento fundamental en la promoción de la biotecnología. Como relata *El Financiero* en nota de febrero de 2000, la industria biotecnológica planteó claramente las condiciones necesarias para la existencia de una nueva regulación durante ese periodo (Rudiño, 2000).

Agrobio México —asociación civil fundada por Aventis, DuPont, Monsanto, Savia (de Pulsar Internacional) y Novartis— llamó al gobierno y a la sociedad de nuestro país a impulsar la investigación y el uso de la biotecnología agrícola, y evitar que ésta se sobreregule para aprovechar sin cortapisas la riqueza mexicana en variedades de cultivos y plantas para nuevos desarrollos de organismos genéticamente modificados.

En forma similar, un grupo de científicos expertos en biotecnología planteó la necesidad de utilizar a los OGM para el desarrollo de nuestro país. Desde 1999 se creó en México un grupo con la intención de analizar la situación de este campo en nuestro territorio. Su participación permitiría el desarrollo de una serie de propuestas encaminadas al impulso del uso de los OGM como instrumento del desarrollo económico de México. La publicación del libro *Biotecnología moderna para el desarrollo de México en el siglo XXI: retos y oportunidades* (Bolívar, 2002) fue resultado de dicha colaboración (Academia Mexicana de Ciencias, 2012) y constituyó el primer diagnóstico relevante sobre la capacidad de nuestro país para aprovechar la biotecnología.

A partir de este esfuerzo, el Comité de Biotecnología de la AMC se identificó como un grupo de amplio reconocimiento en la materia y sus especialistas, formados en el estudio de la biotecnología, comenzaron a incidir en las políticas públicas relacionadas con el aprovechamiento de los OGM.

Debido al contexto que permitió la configuración de la Cibio-gem como una dependencia no renuente al uso de transgénicos, los científicos biotecnólogos adquirieron relevancia fundamental como colaboradores en el establecimiento de una agenda para el uso de esta nueva tecnología. Fue así como lograron llevar sus planteamientos del ámbito de las ciencias duras a la discusión pública.

Desde la academia, el grupo de investigadores del Comité de Biotecnología de la AMC promovió intensamente la consolidación de una regulación que permitiera a México incorporar los beneficios potenciales de la utilización de los OGM. Con la coyuntura que representó la firma del Protocolo de Cartagena, la intervención de este grupo resultó inminente para el orden institucional mexicano y, ante la necesidad de una nueva legislación, se atendieron las definiciones y planteamientos de estos especialistas.

El Senado de la República solicitó en 2002 a la AMC la elaboración de una serie de criterios que permitieran consolidar un marco legal en materia de bioseguridad. Ante tal petición, el Comité de Biotecnología de dicha institución elaboró en julio de ese mismo año un pronunciamiento denominado “Recomendaciones de la Academia Mexicana de Ciencias con relación al marco jurídico en bioseguridad” (Academia Mexicana de Ciencias, 2012b). El *quid* de las recomendaciones lo conforman cuatro elementos fundamentales:

1. El planteamiento de que es necesario elaborar una ley de carácter general que deje las particularidades del uso de los OGM a otras regulaciones y leyes.
2. La necesidad de investigación en condiciones de seguridad adecuadas y la existencia de capacidad institucional para otorgar tales condiciones.
3. El valor del estudio científico del tema en los diferentes procesos en materia de bioseguridad.
4. No existe incompatibilidad entre biodiversidad y biotecnología.

En adición a los elementos mencionados, en 2003, el grupo de biotecnólogos de la AMC publicó el libro *Recomendaciones para el desarrollo y consolidación de la biotecnología en México* (Bolívar, 2003). Esta obra presenta un cambio considerable en sus propuestas al dejar de lado cualquier referencia sobre el tema de la bioseguridad y promover abiertamente a la biotecnología sin plantear ningún cuestionamiento en torno a sus riesgos o aspectos negativos potenciales. Como se afirma en la introducción de la obra aludida “se señalan un conjunto de conclusiones sobre la importancia que tiene para México el desarrollo de la biotecnología. Asimismo, se emite un grupo de recomendaciones para propiciar la consolidación de la biotecnología” (Bolívar, 2003: 14).

La promoción que se realizó en materia de biotecnología, sustentada en el análisis científico de la Academia Mexicana de Ciencias tuvo buena aceptación durante la primera etapa del proceso de creación de la LBOGM. Las recomendaciones sugeridas a los legisladores permitieron la creación y aprobación de una iniciativa que atendía a cabalidad las sugerencias mencionadas. Si bien durante el proceso de aprobación de la LBOGM la iniciativa fue modificada, ésta enmarcó toda la discusión posterior limitando la realización de cambios profundos en el espíritu de la ley propuesta. Después de que la LBOGM fue aprobada en el Senado, acorde a los términos sugeridos por los promotores del discurso biotecnológico, se inició un proceso de defensa y promoción por parte de estos últimos respecto a dicho documento.

Debido a que en la Cámara de Diputados se generó una mayor apertura hacia la discusión, los especialistas en biotecnología acudieron constantemente a los diversos foros y eventos que se realizaron para la elaboración del dictamen sobre la MLBOGM. Los planteamientos ofrecidos desde un inicio no cambiaron sustancialmente, pero en el proceso legislativo la coalición discursiva biotecnológica insistió en la urgencia de aprobación de la MLBOGM.

Uno de los temas fundamentales en la discusión durante esta etapa fue el del etiquetado de productos; al generarse cambios al

respecto en la propuesta, la participación de las organizaciones empresariales se incrementó, con la intención de defender sus intereses. Como anunciara *Reforma*, el 26 de agosto de 2004, los empresarios se inconformaron de forma explícita contra las intenciones de regular el etiquetado argumentando los costos implícitos de tal medida.

Otro tema central en esta etapa fue la publicación del informe “Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México”, por parte de la CCA. Este acontecimiento constituyó un punto de quiebre en el discurso biotecnológico al recomendar una serie de medidas opuestas a los planteamientos iniciales contenidos en la ILBOGM. Hubo inconformidad al respecto por parte de los promotores de la biotecnología, los cuales rechazaron el documento en forma tajante (*El Financiero*, 11 de noviembre de 2004). En ese mismo sentido se manifestaron algunos funcionarios públicos (*La Jornada*, 15 de julio de 2005) y la propia CibioGem, la cual afirmó en un boletín.

Las recomendaciones de la CCA se están analizando como propuestas que podrían servir para fortalecer y sustentar algunas decisiones que se tomen en el futuro (...) es importante destacar que el análisis requiere de enfoques adicionales para determinar su pertinencia (Rudiño, 2004):

Finalmente, el informe no incidió en el proceso de la aprobación de la MLBOGM y los grupos promotores de la biotecnología se mostraron satisfechos con el contenido de la ley aprobada al tener presente que en el Senado no habría mayor dificultad para la aprobación de la LBOGM.

A pesar de algunos cambios realizados en la Cámara de Diputados a la propuesta original de LBOGM, existió conformidad por parte de los defensores del discurso biotecnológico. Mientras que se generaron transformaciones en algunos artículos, los puntos centrales de las recomendaciones no fueron modificados: la ley se mantuvo como un marco normativo general, se otorgaron garantías

para la realización de investigación y, con sustento en la confianza institucional, se mantuvo la idea de fomentar el aprovechamiento de la biotecnología.

En este escenario, la última etapa de aprobación de la ley estuvo enmarcada por las muestras de satisfacción por parte de la industria biotecnológica, las empresas y los científicos de la Comisión de Biotecnología. Después de la publicación de la LBOGM en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de marzo de 2005 se comenzaron a tramitar una serie de permisos con la intención de aprovechar el nuevo marco normativo.

## **Dominación y proceso**

Para el caso de estudio que abordamos, la identificación de las coaliciones discursivas que participaron en el proceso de deliberación pública sobre la LBOGM nos permite observar la incidencia de los argumentos, narrativas e historias en la configuración de dicha ley. La comparación de las definiciones y temas más relevantes promovidos por cada una de las coaliciones y su relación con la versión aprobada de la LBOGM nos da la posibilidad de identificar cuál fue la coalición discursiva que dominó en el proceso.

Como podemos observar en la síntesis mostrada en el Cuadro 2, en la LBOGM se incluyeron temas importantes relacionados con los planteamientos de los promotores del discurso ecológico, como la incorporación de mecanismos de consulta pública y consideraciones de tipo socioeconómico. Sin embargo, el fundamento de la LBOGM aprobada es acorde a la lógica impulsada por la coalición discursiva biotecnológica. La definición del principio precautorio y el establecimiento de pagos por daños constituyen dos elementos que permiten la utilización de los OGM e ignoran los argumentos de la coalición discursiva ecológica.

Lo anterior nos permite afirmar que la coalición discursiva biotecnológica dominó en el proceso de deliberación debido a tres aspectos fundamentales:

1. El espíritu de la LBOGM se pronuncia en favor del uso de los OGM al afirmar la posibilidad de alternar una política de bioseguridad y el uso de la biotecnología.
2. Como observamos con anterioridad, el proceso de deliberación permitió incluir solamente cambios marginales en la propuesta inicial sugerida por los actores de la coalición discursiva biotecnológica.
3. A pesar de la existencia de evidencia científica que cuestionó la congruencia del discurso biotecnológico (como los trabajos sobre contaminación de maíz en Oaxaca por parte de Quist y Chapela o el informe “Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México” realizado por la Comisión para la Cooperación Ambiental), los legisladores mantuvieron una postura de fomento a la biotecnología sustentada en la confianza del marco institucional mexicano para proteger la biodiversidad.

En lo que se refiere a la manera en que se desarrolló el proceso de deliberación sobre la LBOGM, se observa que las condiciones en que se conformó cada coalición incidieron en su capacidad para intervenir en el proceso legislativo para su aprobación.

La coalición discursiva biotecnológica tuvo incidencia en la agenda pública desde el inicio de la discusión al asumir una postura activa mediante la demanda de una regulación que le permitiera desarrollar sus actividades. Es en este proceso que logra establecer el marco de análisis y discusión en torno a la LBOGM, para después defender su propuesta inicial.

Por su parte, la coalición discursiva ecológica se mantuvo en una postura reactiva respecto a la discusión de los temas desde un inicio y pierde la posibilidad de lograr establecer los términos de la discusión.

Cuadro 2. Comparación del contenido temático de los diversos discursos fundamentales

<i>Tema</i>	<i>Discurso ecológico</i>	<i>Discurso biotecnológico</i>	<i>LBOGM</i>
Centro de origen y zonas de reserva	Para algunas especies es posible; sin embargo, para casos como el maíz no resultaría deseable y se requiere la moratoria comercial. No existe garantía.	Concuerda con su establecimiento por parte de alguna dependencia pública. Se respetan áreas naturales.	Protección especial del maíz, “zonas geográficas libres en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja”. Limitaciones en áreas naturales protegidas.
Daños y sanciones	Resulta complicado determinar los costos de los daños producido del uso de OGM; por tal motivo, debería evitarse su uso a menos que se tenga evidencia clara de que no existirá ninguna consecuencia en el largo plazo.	Suspensión temporal o definitiva de los permisos. Multas.	Multas desde 500 a 15 mil días de salario mínimo. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las instalaciones en las que no se haya cumplido con las condiciones para el uso de OGM.
Información	Intercambio de información sobre bioseguridad.	Registro Nacional de Bioseguridad de los OGM.	Difusión de los resultados de investigación de manera preferente a las empresas semilleras de organizaciones de campesinos. Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad.

Consulta pública	Incluir a todos los actores involucrados respetando su autonomía.	No la contempla.	Participación pública a través del Consejo Consultivo Mixto de la Cibioigem.
Evaluación del riesgo	Caso por caso, la falta de información no descarta riesgo.	Los interesados evalúan.	Caso por caso, con base en estudios fundamentados científica y técnicamente.
Impacto socioeconómico	Es una variable fundamental en cualquier análisis; en independencia de la factibilidad técnica y productiva, puede determinar el rechazo de OGM.	No la contempla.	Establecimiento de mecanismos de consulta hacia comunidades indígenas en territorios donde se hará la liberación.
Etiquetado	Todo producto que contenga material transgénico debe ser etiquetado.	Lista de OGM elaborada por alguna dependencia federal.	Autorizados por SSA para consumo humano. Semillas y material vegetativo autorizados por Sagarpa.
Principio precautorio	En caso de duda razonable no se utiliza OGM.	Su cumplimiento e interpretación recae en una dependencia gubernamental.	Negar permiso cuando la seguridad respectiva concluya que hay riesgos derivados del OGM para la salud humana o la diversidad biológica.

Fuente: Elaboración propia con base en la LBOGM y en Yolanda Massieu y Adelita San Vicente (2006).



Notamos que las características del proceso legislativo facilitan el vínculo entre un grupo de actores con los legisladores, ante la falta de incidencia del otro. Si bien existe mayor participación de la coalición ecológica en la segunda etapa del proceso, la discusión ha sido enmarcada en los términos propuestos por el discurso ecológico en competencia.

Los elementos anteriores nos permiten confirmar que el discurso fue una variable central para la determinación de las características de la LBOGM. Empero, la evidencia encontrada nos muestra que por encima de la congruencia de los argumentos esgrimidos por las coaliciones discursivas, la mayor incidencia de los discursos sostenidos en el tema de bioseguridad para el caso mexicano se generó en su capacidad para adaptarse al proceso institucional de toma de decisiones.

## Conclusiones generales

A partir del análisis de dos discursos en competencia, en favor y en contra del uso de los OGM, se identificó que la coalición discursiva biotecnológica dominó en las definiciones y los significados establecidos en la LBOGM. En respuesta a la pregunta de investigación relativa a la manera en que dicho grupo participó para conseguir este objetivo, los resultados muestran que su discurso logró una mejor adaptación a la lógica del proceso legislativo mexicano y sus etapas. Se observa que la forma en la que las coaliciones discursivas presentaron evidencia sobre los riesgos y beneficios del uso de la biotecnología e interactuaron con los legisladores mexicanos incidió notablemente en la configuración de la LBOGM.

De forma particular, las conclusiones obtenidas resultan relevantes en la observación de la manera en que las reglas del proceso legislativo mexicano influyen en el dominio de ciertas coaliciones y su discurso, la enunciación de ciertos parámetros que podrían facilitar la actuación de coaliciones discursivas en otros ámbitos y las implicaciones que los aspectos anteriores pueden tener en el propio enfoque constructivista.

## El proceso legislativo

Las características propias del proceso legislativo mexicano facilitaron desde un inicio la inclusión de los actores de la coalición discursiva biotecnológica en el proceso y plantearon limitaciones para la intervención de la coalición discursiva ecológica. En este sentido, se observa que cinco factores centrales del proceso legislativo incidieron en favor de los promotores de la biotecnología, en la obtención de los resultados anteriores:

### *1. Los criterios y mecanismos de consulta para la elaboración de las iniciativas de ley*

En el momento en el que la bioseguridad se incluyó en la agenda legislativa, los actores principales consultados gozaban de un amplio prestigio generado a partir de su trayectoria académica, el reconocimiento en su área de investigación o su trayectoria en el sector público o privado. Sin embargo, su objetividad resultaba cuestionable debido a que muchas de sus actividades reconocidas habían sido financiadas por la propia industria biotecnológica a través de recursos económicos dedicados a la realización de los proyectos de investigación, la creación de infraestructura, la formación de investigadores y la realización de actividades de tipo social.

Lo anterior no constituye por sí mismo una condición indeseable en el ámbito de la deliberación pública; pero es importante considerar que los recursos invertidos por la industria biotecnológica en materia de comunicación social, desarrollo de proyectos, publicaciones, foros y eventos permite un mayor reconocimiento público de los actores que promueven sus intereses en relación con quienes que se oponen a ellos.

En un marco en el que la consulta de especialistas se realiza en función del conocimiento y las decisiones de legisladores con

restricciones de información y tiempo, producto de la cantidad y la variedad de temas que deben abordar cada semana, las condiciones de participación de los diversos grupos se vuelven inequitativas. Aquellos grupos de interés que tengan mayor cantidad de recursos para dar a conocer sus planteamientos y definiciones podrán incidir de mejor manera en los tomadores de decisiones.

## *2. La opacidad en la publicidad de las determinaciones de las cámaras*

Una de las condiciones que se denunció en forma recurrente por la coalición ecológica durante el proceso legislativo para la aprobación de la LBOGM fue la opacidad en la comunicación de las determinaciones de las cámaras.

Los denominados “albazos” y la opacidad en la información que se discute en el Poder Legislativo mexicano son una condición ampliamente conocida que permite que los grupos de interés con mayor influencia tomen ventaja sobre aquellos que no tienen acceso a los tomadores de decisiones.

## *3. La consideración e inclusión de recomendaciones derivadas de consultas a especialistas*

Aunque durante el proceso de aprobación de la LBOGM se convocó a diversos actores para que expresaran sus opiniones y puntos de vista acerca de la bioseguridad en nuestro país, en los dictámenes elaborados para el estudio de la propuesta legislativa sobre el tema no se incorporó el análisis de muchas de sus recomendaciones. Se descartó evidencia fundamental para un balance adecuado de los costos y beneficios del uso de la biotecnología en nuestro país sin que se ofreciera al menos una justificación de dicha omisión.

En el presente trabajo se destacan dos estudios centrales para la construcción del discurso ecológico que fueron ignorados en los dictámenes: el descubrimiento de introgresión en maíz nativo de la zona de Oaxaca por parte de Chapela y Quist (Chapela y Quist, 2001) y el informe presentado por la Comisión de Cooperación Ambiental del ACAAN (CAN, 2004). Como se observa, la información contenida en ellos debilitó la narrativa sostenida por la coalición biotecnológica al demostrar con elementos científicos el riesgo de introgresión, la incapacidad para controlarla por parte de las instituciones mexicanas y los daños sociales y culturales potenciales del uso de los OGM.

#### *4. La relación entre las dos cámaras del Congreso de la Unión y la dispersión de la responsabilidad en la toma de decisiones*

Durante la discusión y aprobación de la LBOGM se observó un mínimo de consulta y apertura en la Cámara de Senadores, la cual fue cámara de origen. En la Cámara de Diputados el proceso se volvió más incluyente y crítico incorporando, a través de la realización de foros y consultas, a un gran número de actores y grupos de las dos coaliciones discursivas. A pesar de lo anterior, el resultado de la revisión de la propuesta de ley de bioseguridad por parte de la cámara baja no generó cambios sustanciales en el planteamiento inicial aprobado por el Senado. Al respecto, la justificación de muchos diputados estuvo en el sentido de su imposibilidad de transformar de fondo la propuesta de la cámara alta. Por su parte, muchos senadores justificaron la aprobación inicial afirmando que su votación no era definitiva y que los diputados realizarían su labor de revisión.

Aunque el marco jurídico considera elementos para que cada cámara pueda revisar, criticar y devolver el trabajo realizado por su colegisladora, el costo político de dichas acciones es muy alto. Además, la aprobación conjunta de una ley permite a los legisladores de

ambas cámaras diluir la responsabilidad sobre su voto y argumentar que sus decisiones no son definitivas en función de que siempre existirá una revisión adicional.

### *5. Cabildeo legislativo*

Uno de los aspectos que se destaca en la última parte de la presente investigación es el de las características particulares de cada una de las coaliciones discursivas analizadas. Se observa que la coalición biotecnológica demuestra ser más eficiente al incidir en los tomadores de decisiones por diversas razones como los recursos que posee, la existencia de fines comunes claramente definidos por parte de sus integrantes o la conformación histórica de ésta. Por su parte, la coalición ecológica se muestra como un grupo heterogéneo, con mayor desorganización y con un funcionamiento comúnmente reactivo y falto de estrategia.

Estas condiciones nos llevan a reflexionar sobre el verdadero potencial de ciertas coaliciones para competir en el espacio público con grupos de interés que las superan en recursos económicos, relaciones y capacidades organizacionales en un entorno en el cual los legisladores están sujetos a un constante cabildeo en torno a la defensa y promoción de intereses específicos.<sup>3</sup> Si bien es cierto que el cabildeo puede ser parte de las estrategias de cualquier grupo para promover un discurso particular, resultaría importante establecer criterios mínimos de transparencia y publicidad para la regulación sobre las relaciones que se plantean entre legisladores y particulares.

<sup>3</sup> Gómez Valle (2008) define el cabildeo como “un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones”, Universidad de Guadalajara, México, pp. 97-124.

## **Implicaciones teóricas para el enfoque constructivista**

Los resultados expuestos aportan un ejemplo claro de la manera en que el lenguaje puede cobrar mayor relevancia en el análisis de política pública que los enfoques sostenidos desde una perspectiva positivista. En el marco de los hechos y ante la carencia de información completa sobre ciertos temas, la capacidad de convencer a través del lenguaje incide en las elecciones de los tomadores de decisiones. Un elemento aún más relevante se observa en la presente investigación: la posibilidad de adaptar los argumentos y las narrativas a condiciones particulares de un proceso político o institucional.

Si bien en los últimos años se ha otorgado mayor atención a la importancia de la argumentación en la toma de decisiones, cada vez resulta más necesaria la consideración de este tipo de análisis en el estudio de las políticas públicas. La presente investigación proporciona un caso particular en que dicho enfoque no podría omitirse sin limitar la evaluación adecuada de la regulación abordada.

El estudio de las coaliciones y su discurso devela características institucionales que limitan el desarrollo de un verdadero proceso de deliberación pública; en este sentido resulta importante promover un marco que genere las condiciones necesarias para que los diversos grupos de interés participen en condiciones de mayor equidad para la exposición de sus planteamientos, sobre todo en temas tan complejos.

## **Bibliografía**

Academia Mexicana de Ciencias (2012), “Bases y recomendaciones para la elaboración de una Ley Mexicana de Organismos Genéticamente Modificados”, en [<http://www.amc.edu.mx/>]

- biotecnologia/grupos/legislacion.htm#PRONUNCIAMIENTO] (consulta: 15 de septiembre de 2012).
- (2012b), Comité de Biotecnología, “Antecedentes”, en [http://www.amc.edu.mx/biotecnologia/comite.htm] (consulta: 15 de septiembre de 2012).
- 2000 Agro (2005), Gestan legisladores Ley de Bioseguridad de OGM, en [http://www.2000agro.com.mx/biotecnologia/gestan-legisladores-ley-de-bioseguridad-de-omg/] (consulta: 15 de septiembre de 2013).
- Bolívar Zapata, Francisco (2002) (coord.), *Biotecnología moderna para el desarrollo de México en el siglo XXI: retos y oportunidades*, México, Conacyt-FCE.
- Cejudo, Guillermo M. (2010), “Discurso y políticas públicas”, en Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (coords.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, pp. 97-131.
- Convocatoria de la Comisión de Agricultura y Ganadería al Foro sobre la minuta con proyecto de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (6 de agosto de 2003), *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1307, Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (31 de agosto de 2004), “Maíz y biodiversidad: efecto del maíz transgénico en México”, Informe del Secretariado conforme al artículo 13 del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte.
- Chapela, Ignacio y David Quist (2001), “Transgenic DNA introgressed into traditional maize landraces in Oaxaca, Mexico”, *Nature*, vol. 414, pp. 541-543.
- Diario de los Debates*, Cámara de Senadores (24 de abril de 2003), sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, México, LVIII Legislatura.
- (15 de febrero de 2005), sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, México, LIX Legislatura.

- El Financiero* (24 de enero de 2000), “El Convenio de Bioseguridad inicia trabajos para definir el futuro de la alimentación mundial”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (3 de febrero de 2000), “Gana mercado mundial la nueva revolución agrobiotecnológica”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (7 de febrero de 2000), “Palomean accionistas la fusión Novartis-Syngenta”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (11 de noviembre de 2004), “Injustificado, etiquetar productos transgénicos: IP”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- Finnemore Martha y Kathryn Sikkink (2001), “Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics”, *Annual Review of Political Science*, vol. 4, pp. 391-416.
- Gómez Mena, Carolina (2004), “Piden a diputados razonar su voto y no legalizar la contaminación del maíz”, *La Jornada* (14 de diciembre de 2004), obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- Gómez Valle, J. Jesús (2008), “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral*, vol. XIV, núm. 42, mayo-agosto, Universidad de Guadalajara, México, pp. 97-124.
- Hajer M. A. (2005), “Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain”, en Frank Fisher y John Forester (coords.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Estados Unidos de América, Duke University Press, pp. 43-76.
- Hajer M.A. y D. Laws (2006), “Ordering through discourse”, en Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin (coords.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 409-424.
- Hecló, Hugh (2007), “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”, en Luis F. Aguilar (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284.



- La Jornada* (15 de julio de 2005), “Cárdenas Jiménez por los alimentos transgénicos”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- Majone, Giandomenico (2005), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE-CNCPAP, México.
- Massieu Trigo, Yolanda y Adelita San Vicente Tello (2006), “El proceso de aprobación de la ley de bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional”, *El Cotidiano*, marzo-abril, vol. 21, núm. 136, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 39-51.
- Presidencia de la República 2000-2006 (2006), Acuerdo Nacional para el Campo, 28 de abril de 2006, en [[http://fox.presidencia.gob.mx/docs/acuerdo\\_para\\_el\\_campo-280403.pdf](http://fox.presidencia.gob.mx/docs/acuerdo_para_el_campo-280403.pdf)] (consulta: 10 de septiembre de 2013).
- Red Ciudadana frente a los Transgénicos en El Salvador (2012), Diez Principios Básicos para la LBOGM de México, en [<http://www.redfrentetransgenicos.net/quienessomos.htm>] (consulta: 15 de junio de 2012).
- Reforma* (26 de agosto de 2004), “Rechazan cambios en bioseguridad”, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- Rittel Horst, W. J y Melvin M. Webber (2007), “Dilemas de una teoría general de la planeación”, en Luis F. Aguilar (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 161-187.
- Rudiño, Lourdes Edith (2000), “La empresa Monsanto, líder en el desarrollo”, *El Financiero*, 26 de enero de 2000, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (2000), “Agrobio México llamó al gobierno”, *El Financiero*, 26 de febrero de 2000, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (2002), “Agrobio México llamó al gobierno”, *El Financiero*, 16 de febrero de 2002, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.
- (2004), “Descalifica la Cibio gem encomiendas ambientales”, *El Financiero*, 18 de noviembre de 2004, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.

Ruiz Arrazola, Víctor (2004), “ONG piden a diputados federales que rechacen la Ley de Bioseguridad”, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2004, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.

Toledo Manzur, Víctor Manuel (2004), “La ciencia como dogma: corporaciones, transgénicos y biotecnología”, *La Jornada*, 16 de diciembre de 2004, obtenido el 27 de junio de 2012, Infolatina.

## Anexos

Anexo 1. Número de artículos revisados por trimestre de acuerdo al emisor y al año

	<i>El Economista</i>	<i>La Jornada</i>	<i>El Financiero</i>	<i>El Universal</i>	<i>Reforma</i>	<i>Totales</i>
<i>2005</i>	6	47	14	7	14	88
4to trimestre	0	10	3	1	3	17
3er trimestre	1	5	3	0	1	10
2do trimestre	0	16	3	0	3	22
1er trimestre	5	16	5	6	7	39
<i>2004</i>	3	20	18	15	31	87
4to trimestre	2	20	13	5	25	65
3er trimestre	0	0	5	6	6	17
2do trimestre	0	0	0	3	0	3
1er trimestre	1	0	0	1	0	2
<i>2003</i>	3	0	0	9	0	12
4to trimestre	0	0	0	2	0	2
3er trimestre	2	0	0	4	0	6
2do trimestre	1	0	0	3	0	4
1er trimestre	0	0	0	0	0	0

<i>2002</i>	2	0	0	0	6	0	8
4to trimestre	1	0	0	0	1	0	2
3er trimestre	1	0	0	0	0	0	1
2do trimestre	0	0	0	0	3	0	3
1er trimestre	0	0	0	0	2	0	2
<i>2001</i>	2	0	0	0	7	0	9
4to trimestre	1	0	0	0	3	0	4
3er trimestre	1	0	0	0	4	0	5
2do trimestre	0	0	0	0	0	0	0
1er trimestre	0	0	0	0	0	0	0
<i>2000</i>	0	0	11	0	0	0	11
4to trimestre	0	0	0	0	0	0	0
3er trimestre	0	0	5	0	0	0	5
2do trimestre	0	0	1	0	0	0	1
1er trimestre	0	0	5	0	0	0	5
<i>Totales</i>	16	67	43	44	45	215	

## Anexo 2. Notas periodísticas analizadas por emisor

<i>Fecha</i>	<i>El Economista</i>
22/08/2005	Monsanto retoma la batalla
16/02/2005	Dan paso a nueva Ley de Bioseguridad
16/02/2005	Permitirán planear investigaciones e inversiones en OGM
01/02/2005	México será atractivo sólo con las grandes reformas
24/01/2005	Prioritarias para el Ejecutivo reforma electoral y de justicia
11/01/2005	Diputados regresan Ley de Bioseguridad al Senado
16/12/2004	Avalan empresas nueva ley sobre transgénicos
25/10/2004	Entorno desfavorable
19/03/2004	Hay poco optimismo en aprobación de reformas
18/08/2003	Analiza el PVEM temas pendientes en materia ambiental
11/07/2003	México ante la OMC
11/04/2003	Ecologistas y biotecnología
31/12/2002	Alarma de fin de año
26/08/2002	Falta regulación en la industria de la biotecnología
28/12/2001	Investigan posibles cultivos de transgénicos
28/09/2001	Sin golpeteos, el medio ambiente
	<i>La Jornada</i>
29/11/2005	El gobierno debe cancelar definitivamente permisos para transgénicos: Greenpeace
28/11/2005	Sagarpa anula permiso de siembra experimental de maíz transgénico
26/11/2005	Cancelan permiso para sembrar maíz transgénico con fines experimentales
25/11/2005	Ninguna dependencia vigila la entrada de transgénicos
24/11/2005	El país Monsanto
18/11/2005	Legítima Sagarpa cultivo de maíz transgénico: experto
17/11/2005	Greenpeace: se ignoró a la Cibio gem al permitir los cultivos de maíz transgénico
11/11/2005	Alerta Greenpeace sobre contagio genético del maíz
03/11/2005	Impugna Grain promoción de transgénicos

19/10/2005	Terminator ataca de nuevo
05/09/2005	Anuncia México a EU y Canadá que reducirá fondos para comisión ambiental
29/08/2005	El zorro en el gallinero: Monsanto en Manantlán
10/08/2005	El maíz criollo de Oaxaca, libre de contaminación genética: científicos
06/07/2005	Monsanto pidió a Paraguay el registro de 6 semillas
17/07/2005	La siembra de transgénicos, cuando haya reglas claras
16/06/2005	Mantendrá México su demanda de identificar plenamente transgénicos
15/06/2005	Cárdenas Jiménez, por los alimentos transgénicos
07/06/2005	El peor problema ecológico del país es Alberto Cárdenas, dicen ambientalistas
03/06/2005	Greenpeace acusa al gobierno de apoyar uso de transgénicos
30/05/2005	Maíz, primer objetivo de transnacionales para producir con transgénicos: experto
23/05/2005	El nudo chiapaneco
04/05/2005	Entró en vigor la ley Monsanto; el beneficio, para transnacionales: expertos
29/04/2005	Grupos campesinos demandan relanzar el Acuerdo para el campo
07/04/2005	Los biotecnólogos y el mito del científico objetivo
30/04/2005	La guerra de las etiquetas
22/04/2005	Apropiación de la naturaleza y el conocimiento
15/04/2005	Avala Banco Mundial control de transgénicos en México
11/04/2005	Ciencia sin conciencia; la Ley de Bioseguridad
09/04/2005	Semarnat “en desmantelamiento”: Greenpeace
08/04/2005	Continúa la salida de especialistas de la Semarnat por “razones personales”
07/04/2005	Sugieren que la IP “cuide” biodiversidad
25/02/2005	¿Y los defensores de la bioseguridad?

23/02/2005	Impulsará el Conacyt campaña para patentar especies nativas
18/02/2005	México perderá variedades de maíz por uso de transgénicos: productores
17/02/2005	La Ley de Bioseguridad legaliza la contaminación transgénica: Greenpeace
16/02/2005	Aprueba el Senado la Ley de Bioseguridad, pese a deficiencias
09/02/2005	La Academia Mexicana de Ciencias y la bioseguridad
09/02/2005	De prisa y pese a rechazo, senadores aprobarán la Ley de Bioseguridad
31/01/2005	Busca el INE áreas para la siembra experimental de maíz transgénico
27/01/2005	Exigen especialistas desechar ley sobre bioseguridad, plagada de puntos débiles
26/01/2005	Bioseguridad: ¿quién es responsable?
26/01/2005	Soslaya la ley sobre bioseguridad efectos nocivos de los transgénicos
22/01/2005	Ley Monsanto: parece mala pero es peor
18/01/2005	Inútil legislar sin aumentar gasto a ciencia y tecnología
12/01/2005	Monsanto: la mordida de los transgénicos
11/01/2005	Cárdenas Jiménez pretende obtener la postulación presidencial por el PAN
08/01/2005	Multa de un millón 500 mil dólares pagará Monsanto por sobornar a ministro indonesio
17/12/2004	Grupos indios demandan declarar a la Tarahumara zona libre de transgénicos
16/12/2004	La legislación sobre transgénicos agrede a campesinos: AMC
16/12/2004	Erróneo ignorar las bondades de las células madres: experta
16/12/2004	La ciencia como dogma: corporaciones, transgénicos y biotecnología

15/12/2004	Propone la AMC nueva discusión de la Ley de Bioseguridad y que sea devuelta al Senado
15/12/2004	Aprueban PRI y PAN en San Lázaro la Ley de Bioseguridad
15/12/2004	Alerta ONG sobre “amenaza real” a la biodiversidad del país
15/12/2004	Reciben diputados singular receta para razonar voto
14/12/2004	Piden a diputados razonar su voto y no “legalizar la contaminación del maíz”
14/12/2004	Diez cositas para finalizar el año
14/12/2004	Bioseguridad: una fecha para recordar
14/12/2004	La ley Monsanto
14/12/2004	La colonización genética
14/12/2004	Realizan cambios de última hora a propuesta de Ley de Bioseguridad
12/12/2004	Los peligros de la Ley de Bioseguridad
12/12/2004	Alerta académica sobre el riesgo de aprobar la Ley de Bioseguridad
11/12/2004	ONG piden a diputados federales que rechacen la Ley de Bioseguridad
09/12/2004	PRI y AN aprueban mediante albazo el dictamen de la Ley de Bioseguridad
08/12/2004	Abrir mercado de transgénicos poco a poco, lo mejor para México: Semarnat
08/12/2004	Sugieren PRI y PRD posponer dictamen de Ley de Bioseguridad
	<i>El Financiero</i>
01/12/2005	Retiro de permisos a maíces transgénicos, “por omisiones”
24/11/2005	Ilegales, permisos de Sagarpa para siembra de maíz transgénico
11/11/2005	En riesgo, variedades de maíz por la siembra de transgénicos
27/09/2005	Fox-Usabiaga. Otro sexenio perdido para el campo
06/09/2005	En el limbo legislativo, 69.5% de las iniciativas agrícolas



02/09/2005	Protección al maíz acapara el debate sobre transgénicos
15/06/2005	Reencauzará la nueva Ley de Bioseguridad actividad de Cibiosem
08/06/2005	Descarta Sojo reformas estructurales profundas
27/05/2005	Boom de inversiones con la nueva Ley de Bioseguridad
21/02/2005	Colonización transgénica del campo mexicano
21/02/2005	Invasión silenciosa
16/02/2005	Aprueba el Senado Ley de Bioseguridad
27/01/2005	Ley de Bioseguridad: traje a la medida de transnacionales
05/01/2005	Resurge polémica sobre etiquetado de transgénicos
22/12/2004	La Ley de Bioseguridad avala el comercio de transgénicos
17/12/2004	Trato especial para el maíz en la Ley de Bioseguridad
13/12/2004	Cuestionan científicos la Ley de Bioseguridad
06/12/2004	Corporativo
02/12/2004	Contradictoria, la Ley de Bioseguridad: Cibiosem
24/11/2004	Disensos entre diputados por la Ley de Bioseguridad
18/11/2004	Descalifica la Cibiosem encomiendas ambientales
11/11/2004	Injustificado etiquetar productos transgénicos: IP
02/11/2004	Tecnología transgénica acelera los tiempos para obtener nuevas semillas
28/10/2004	Ignorantes los que se oponen a los transgénicos: Usabiaga
27/10/2004	Cautela, sugieren a México sobre Ley de Bioseguridad
22/10/2004	Fracasa albazo para votar la Ley de Bioseguridad
14/10/2004	Respiro para la Productora Nacional de Semillas
14/09/2004	Disenso entre diputados sobre la Ley de Bioseguridad
02/08/2004	México pierde paso en la industria biotecnológica
08/06/2004	Incipiente, la biotecnología en Latinoamérica
28/05/2004	Semillas híbridas rinden frutos económicos a DuPont
14/05/2004	Apuestan 65 empresas mexicanas a los beneficios de la biotecnología

12/10/2000	Empresas mexicanas utilizan maíz transgénico: Greenpeace
02/10/2000	Pruebas con transgénicos de maíz en México en 2011
01/09/2000	Urgente, legislar sobre la producción de alimentos genéticamente modificados
18/07/2000	Vacío legal para comercialización, uso, siembra y consumo de transgénicos
13/07/2000	Es momento de invertir en cultivos modificados genéticamente: AMC
23/06/2000	Investiga CibioGem maíz genéticamente modificado: Sagar
16/02/2000	Agrobio México —asociación...
07/02/2000	Palomean accionistas la fusión Novartis-Syngen
03/02/2000	Gana mercado mundial la nueva revolución agrobio
26/01/2000	Lourdes Edith Rudiño La empresa Monsanto –líder
25/01/2000	El Convenio de Bioseguridad inicia trabajos ...
	<i>El Universal</i>
28/12/2005	OGM perjudiciales para la salud: PVEM
15/03/2005	Ezequiel Ezcurra, riesgos ecosistemas
16/02/2005	Senado aprobó Ley de Bioseguridad
16/02/2005	Activistas Greenpeace Senado
16/02/2005	Senado protesta Greenpeace
09/02/2005	Greenpeace protesta Senado
07/02/2005	Greenpeace comisiones Senado
15/12/2004	Crónica sesión diputados
15/12/2004	Greenpeace manifestación diputados
15/12/2004	Ambientalistas ingresan Cámara de Diputados
09/12/2004	Diputados ley transgénicos
08/12/2004	Greenpeace diputados Ley de Bioseguridad
20/10/2004	Reacciones informe maíz transgénico

20/10/2004	Presupuesto 3
11/10/2004	Iniciativa contra transgénicos
29/09/2004	Cárdenas, CCA maíz-transgénico
22/09/2004	PRD denuncia Usabiaga
27/08/2004	Greenpeace manifestaciones transgénicos
24/06/2004	Indígenas contaminación maíz
14/06/2004	Ramírez, discusión sectores
11/06/2004	CCA conclusiones estudio
23/02/2004	Polémica productos transgénicos
18/12/2003	Científicos gobierno "transgénicos"
13/11/2003	Zapata, Ley de Bioseguridad
17/09/2003	Cárdenas, Ley de Bioseguridad
12/09/2003	Científicos declaraciones, Cárdenas
11/09/2003	Primer presupuesto general
10/09/2003	Primer presupuesto general
22/04/2003	Ley de Bioseguridad, México
22/04/2003	Ley de Bioseguridad
05/03/2003	Convenios México-Cuba
18/09/2002	Frenk, maíz contaminado
24/06/2002	Diputados, Ley de Bioseguridad
02/05/2002	Ratificación Protocolo Cartagena
09/04/2002	Diputados-análisis
19/02/2002	Acuerdo contra "piratería" biotecnológica
15/02/2002	Greenpeace llamado Congreso
12/12/2001	Organizaciones denuncian secretarías
02/11/2001	Greenpeace granos transgénicos
11/10/2001	Bolívar presentó libro
28/09/2001	Comparecencia Lichtinger en diputados
28/09/2001	Soberanía alimentaria México
25/09/2001	Acusan Usabiaga maíz-contaminado
18/09/2001	Greenpeace alerta maíz

	<i>Reforma</i>
05/12/2005	Tiempo de negocios/Detiene Sagarpa proyecto de Monsanto, Dow Agrosciences y Pioneer para maíz transgénico
01/12/2005	Marcapasos
18/11/2005	Quieren rastrear maíz
09/08/2005	Descartan transgénicos en Oaxaca
12/06/2005	José Luis Lezama/Agenda ambiental 2006: bioseguridad
06/06/2005	Ven bajos costos en agro
22/04/2005	Esperan normas de bioseguridad
22/02/2005	Marcapasos
16/02/2005	Concretan PRI y PAN la Ley de Bioseguridad
09/02/2005	Gustavo Esteva/El golpe Monsanto
09/02/2005	Frenan protestas Ley de Bioseguridad
08/02/2005	Cartas a Reforma/Modifiquen ley
08/02/2005	'Interrumpen' diálogo sobre apoyo al campo
25/01/2005	Esperan transgénicos su permiso en México
20/12/2004	Juan Ciudadano/Capital genético
16/12/2004	Reprochan ley de transgénicos
15/12/2004	Gustavo Esteva/Modernización democrática
15/12/2004	Censura la IP Bioseguridad
15/12/2004	Lleva Greenpeace protesta al pleno
15/12/2004	Ganan batalla los transgénicos en San Lázaro
15/12/2004	Cartas a Reforma/El maíz no existiría
14/12/2004	Jaque Mate/Bioseguridad
14/12/2004	Falla consenso en bioseguridad
13/12/2004	Carta/Piden aplazar legislación de bioseguridad
10/12/2004	De negocios
09/12/2004	Deciden hoy el destino de Ley de Bioseguridad
09/12/2004	Dan luz verde a la Ley de Bioseguridad
08/12/2004	Pretenden erradicar tala ilegal

08/12/2004	Divide tema bioseguridad a científicos
08/12/2004	Rechazan ley
06/12/2004	Tiempo de Negocios/Aplazarían para 2005 régimen fiscal de Pemex; último intento en próximas dos semanas
03/12/2004	Marcapasos
12/11/2004	Urgen proteger maíz mexicano
09/11/2004	Protestan moneros por transgénicos
04/11/2004	Demandan al gobierno marco legal
29/10/2004	Encaran a PFP por transgénicos
28/10/2004	Critica Usabiaga a los “ignorantes”
27/10/2004	Protestan artistas contra transgénicos
27/10/2004	Paran Ley de Bioseguridad
27/09/2004	Tiempo de Negocios/Revisarán a fondo Ley de Salud; buscan incorporar al 376 temas de registros sanitarios
21/09/2004	Tiempo de Negocios/Incrementará <i>Nike</i> manufactura local de tenis y complementará oferta con productos de China
14/09/2004	Acepta UE transgénicos
26/09/2004	Rechazan cambios en bioseguridad
25/09/2004	Modifican seguridad genética
30/07/2004	Agrupan a expertos en bioseguridad

Anexo 3. Actores mencionados  
en prensa escrita y postura percibida

<i>Actor</i>	<i>Menciones</i>	<i>Postura percibida</i>
Greenpeace	59	Ecológica
Monsanto	41	Biotechnológica
Comisión de Cooperación Ambiental	28	Ecológica
Academia Mexicana de las Ciencias	20	Biotechnológica
Agrobio	19	Biotechnológica
Francisco Bolívar Zapata	18	Biotechnológica
DuPont	15	Biotechnológica
José Luis Solleiro (Agrobio)	14	Biotechnológica
Syngenta	14	Biotechnológica
Dow Agrosciences	11	Biotechnológica
Alejandro Calvillo (Greenpeace)	10	Ecológica
Cinvestav	10	Biotechnológica
Aventis	8	Biotechnológica
Luis Herrera Estrella (Cinvestav)	8	Biotechnológica
Arelí Carreón (Greenpeace)	7	Ecológica
Centro Mexicano de Derecho Ambiental	7	Biotechnológica
Organización Mundial de Comercio	7	Biotechnológica
Pioneer	7	Biotechnológica

Alejandro Nadal (Colmex)	6	Ecológica
Bayer	6	Biotecnológica
Grupo ETC	6	Biotecnológica
Ignacio Chapela UCB	6	Ecológica
Liza Covantes (Greenpeace)	6	Ecológica
Consejo Nacional Agropecuario	5	Biotecnológica
Elena Álvarez Buylla (Instituto de Ecología UNAM)	5	Ecológica
Gustavo Ampugnani (Greenpeace)	5	Ecológica
Carlos Camacho Gaos (Industria Biotecnológica)	4	Biotecnológica
Cámara Nacional de Maíz Industrializado	4	Biotecnológica
Colegio de Posgraduados	4	Neutra
EZLN	4	Ecológica

#### Anexo 4. Temas prioritarios de la postura ecológica

<i>Temas</i>	<i>Menciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Introgresión	24	10.91%
Ley en beneficio de transnacionales	22	10.00%
Etiquetado obligatorio	18	8.18%
Ley en fomento a OGM	18	8.18%
Cumplimiento del Protocolo de Cartagena	16	7.27%
No alterar centros de origen	15	6.82%
Derechos de propiedad	11	5.00%
Violación de derechos de indígenas y campesinos	11	5.00%
Respeto al Informe Maíz y Biodiversidad	10	4.55%
Riesgos a la salud	10	4.55%
Imposibilidad de establecer zonas de protección	9	4.09%
Daños al medio ambiente	8	3.64%
Incapacidad institucional para controlar OGM	8	3.64%
Monopolio de OGM	7	3.18%
Experimentación vinculada a comercialización	6	2.73%
Necesidad de mantener moratoria a maíz	6	2.73%
Respeto al principio precautorio	6	2.73%
Riesgo de uso de tecnología Terminator	6	2.73%
Amenazas por parte de Monsanto	5	2.27%
Erosión genética	4	1.82%
Total	220	100.00%



Anexo 5. Temas prioritarios de la postura biotecnológica

<i>Temas</i>	<i>Menciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Etiquetado no excesivo	11	14.29%
Certidumbre jurídica para invertir	11	14.29%
Incremento en productividad agrícola	9	11.69%
Existencia de capacidad institucional para control de OGM	7	9.09%
Necesidad de experimentación controlada	7	9.09%
Centro de origen no alterado por OGM	6	7.79%
Fallas en el Informe Maíz y Biodiversidad	6	7.79%
Cumplimiento del Protocolo de Cartagena	6	7.79%
Respuesta a problemas económicos futuros	5	6.49%
OGM para la soberanía alimentaria	5	6.49%
Crecimiento en inversión por OGM	4	5.19%
Total	77	100.00%

# Efectos electorales de programas sociales en México: el caso de Oportunidades

*Mitzzy Jazmín Baqueiro Núñez\**

## Resumen

En el presente trabajo se estudió la relación existente entre los resultados electorales en el ámbito federal, concretamente de los diputados electos por mayoría relativa, y la expansión del programa mexicano de combate a la pobreza Oportunidades, reconocido como el más importante durante el periodo 2006-2012. Curiosamente se encontró que Oportunidades no tiene impacto alguno en la determinación del voto por el partido que lo administra. Además, se incluye en el estudio el análisis de tres estados cuyas gubernaturas están dominadas por cada uno de los tres partidos principales; esto con el objetivo de evaluar si el impacto esperado puede encontrarse a nivel local. En estos tres casos los hallazgos fueron similares. No se halló evidencia que indique que algún partido haya tomado ventaja de la provisión del programa social, lo que apunta a la buena implementación de un blindaje electoral y a un proceso de aislamiento en

\* Colabora en el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.

la sociedad del programa de los partidos políticos que lo proveen. Por tanto, se concluye que el proceso de socialización producido por las leyes legislativas aprobadas en el Congreso ha tenido éxito, por lo que deben continuar apuntando hacia la desvinculación de los programas de los partidos políticos. De esta manera, si los partidos dejan de canalizar recursos a sus simpatizantes, estos programas podrán enfocarse más fácilmente hacia las poblaciones que más los necesitan y se evaluará mejor su impacto en las poblaciones objetivo.

## Introducción

Los partidos políticos, como agentes racionales, buscan distribuir bienes entre la población para obtener retribuciones electorales. El objetivo central del presente trabajo es estudiar los beneficios electorales de los programas sociales en México. Son varios los estados dentro del país donde ya se conocen las tendencias partidistas, por lo que resulta interesante conocer cómo afectan las variables correspondientes a los programas sociales en conjunto con las variables sociodemográficas en el voto por los diferentes partidos.

Comúnmente se piensa que los programas de gasto social producen beneficios electorales para los partidos que —de acuerdo con los votantes— son responsables de proveerlos. Sin embargo, en contextos federales, las recompensas electorales de tales programas pueden resultar más complejas. Muchos de los programas sociales dependen de la administración federal, pero se realizan en coordinación con los gobiernos estatales o incluso municipales. Mientras la coordinación intergubernamental se vuelve más compleja, también se complican los cálculos de los votantes que buscan asignar responsabilidades y recompensar a los partidos por esos beneficios.

La pregunta que busca resolver el presente trabajo es: ¿Los partidos se benefician electoralmente, en los ámbitos federal y estatal,

de brindar el programa Oportunidades? Las autoridades federales mexicanas colaboran con los líderes estatales y locales en la distribución de algunos bienes sociales. En 2000, cuando el PAN accedió al poder a nivel federal, este partido tuvo que trabajar por 12 años con 32 entidades —muchas de las cuales pertenecían a la oposición— para la distribución de programas sociales que aún provienen del legado del PRI. Sin embargo, una vez que el PRI ha recuperado el control del Ejecutivo en 2012, tomará el control del programa social que tenía el PAN.

Los votantes que responden brindando apoyo al PAN, ¿atribuyen parte de estos beneficios de los programas a líderes estatales o a ambos? En este trabajo se estudian los efectos electorales de los programas sociales en el apoyo a los tres partidos principales. Se examinará si el partido en el poder a nivel nacional logró beneficiarse de administrar y expandir estos programas o si los líderes estatales de la oposición (PRI o PRD) tuvieron la capacidad de tomar ventaja de su participación estatal en los programas para obtener también beneficios electorales.

Para alcanzar el objetivo esta investigación se abocará al programa Oportunidades. Se analizará cómo se correlaciona e hipotéticamente se afecta el gasto social en los estados donde ya existen ciertas características sociodemográficas que son capaces de predecir un mapa electoral de apoyo por los partidos agregando la variable del programa para saber si es relevante para determinar dicho apoyo electoral.

Oportunidades es un programa federal que tiene como fin el desarrollo humano de la población en pobreza extrema a través de la entrega de apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Se define como un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales.<sup>1</sup> El origen de este programa data

<sup>1</sup> Información del sitio web del programa [<http://www.oportunidades.gob.mx>]

de 1997, cuando Progresía inició operaciones bajo el gobierno del PRI. Inicialmente, sólo existía en áreas rurales, pero para 2001 se expandió a localidades semiurbanas y en 2002 a localidades urbanas. Ya para finales de 2011, Oportunidades atendía a 5.8 millones de hogares distribuidos en las 32 entidades y 100% de los municipios que conforman el territorio mexicano.<sup>2</sup>

Sucintamente se argumenta que el PAN, como administrador del programa en el ámbito federal, debería ser capaz de recibir crédito por el gasto social realizado en Oportunidades convertido en forma de votos. Podría esperarse que un aumento en el número de beneficiarios del programa incremente la variación de votos a su favor. En la literatura se ha comprobado que esto sucede en contextos no democráticos y en los que se observa un mayor manejo discrecional y clientelar de los programas. Sin embargo, en este caso, el programa Oportunidades se ha modificado con el objetivo de evitar prácticas clientelares por parte de los partidos y se pretende estudiar si persisten los mismos efectos que en la década de 1990. Además, la importante participación de los gobiernos estatales en contextos donde muchos de los estados se encuentran aún bajo gobiernos priistas podría también resultar en apoyo electoral para el PRI. Lo anterior se debe a las prácticas clientelares que posiblemente aún persisten, ya que los distintos niveles de gobierno pueden utilizar la permanencia y extensión de estos programas como medio para solicitar apoyo electoral. Para probar el argumento se utilizará el análisis estadístico de los municipios del país durante el periodo 2006-2012.

En el primer apartado del trabajo se presenta la revisión de lo más destacable de la literatura relacionada con los programas sociales y los intereses electorales; la que explica el programa Oportunidades —su evolución y sus componentes principales— y finalmente, la de la geografía del voto, que establece los controles que hay que considerar en un estudio sobre participación electoral y la

<sup>2</sup> Información del sitio web del programa [<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>]

que favorece al partido que provee el programa Oportunidades. En un segundo apartado se presenta el diseño de investigación, con el desarrollo del argumento, la metodología a seguir y las variables del modelo. Posteriormente, en el tercer apartado, se presentan los resultados más importantes del estudio y su discusión, de la que se extraerán los puntos más importantes para la conclusión.

## Desarrollo

### *Literatura relevante en el estudio del impacto de los programas sociales en el voto*

Como ya se mencionó, los partidos políticos buscan maximizar el número de votos que pueden obtener y la certidumbre de que puedan ganar ciertos distritos electorales. Una de las maneras en que pueden lograrlo es mediante la compra del voto o canalizando los programas sociales a los sectores más vulnerables en los que un pequeño incentivo (ayuda monetaria o beneficios de programas sociales) repercutan en la decisión de votar por un partido específico. Uno de los trabajos más importantes y citados que indaga en qué tipo de población ven los políticos a sus potenciales votantes es el de Aparicio y Corrochano (2005). El trabajo de los autores se basa en la Encuesta Nacional de Compra y Coacción del Voto 2000 (ENCCV). De manera general, sus hallazgos más importantes son que el votante más vulnerable a prácticas clientelares es el elector pobre y sin escolaridad.

Vilalta realiza un estudio (2007) con base en la Encuesta Nacional sobre la Protección de Programas Sociales Federales (ENAPP-2006) para analizar las variaciones estatales de la compra y coacción del voto en México entre los beneficiarios y los no beneficiarios de los programas sociales. Su argumento es que las conductas de manipulación del voto pueden predecirse a partir de las características so-

ciodemográficas y socioeconómicas de los individuos, pero incluso, en muchos casos, estas conductas dependen en mayor medida del lugar o el contexto que de las características propias de la población. Esto quiere decir que el contexto local estatal (marginación, urbanización, tamaño de la comunidad) predice fuertemente el reporte de compra del voto. Entre sus hallazgos se encuentra que ser o no beneficiario de algún programa social disminuye o aumenta la frecuencia en el reporte de conductas de manipulación del voto.

Autores como Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2007) estudian la relación de las transferencias que hace el gobierno con el voto duro de los municipios. El argumento principal es que los políticos escogen el clientelismo como estrategia para crear relaciones de largo plazo con los votantes basadas en la dependencia económica. Con base en este estudio, muchos autores han justificado que los partidos invierten en los votantes duros porque tienen interés en sostener coaliciones electorales a través del tiempo, recreando lealtades partidistas que se forman principalmente a partir de redistribuciones tácticas previas. Su objeto de estudio es el programa Pronasol y la hipótesis dominante es que la mayor parte de las reparticiones del programa, tanto para bienes públicos como privados, favorecen a las circunscripciones “duras” o más importantes del PRI. El trabajo sostiene que estas transferencias privadas a discreción son preferibles a los bienes colectivos para construir coaliciones electorales que sean estables a través del tiempo, ya que pueden enfocarse en grupos específicos que den más credibilidad a las amenazas que se hagan a estos grupos particulares de retirar los beneficios si se apoya a la oposición.

Zucco (2011) relaciona las variables de voto en los municipios para las elecciones federales con la cobertura de los programas de transferencias (número de familias beneficiadas). Su objetivo es estudiar los efectos de los programas de transferencias en el comportamiento electoral de los municipios de Brasil durante tres elecciones federales consecutivas. Su principal hallazgo es que la implementa-

ción de este tipo de programas tiene beneficios electorales al corto plazo para el partido en el poder, lo que los convierte en una buena forma de adquirir votos y reducir prácticas clientelares.

En este sentido, Schady (2000) estudia el uso de Foncodes en Perú como medio para conservar el apoyo electoral del partido en el poder y llega a tres conclusiones principales. En primer lugar, encuentra que el gasto social incrementa significativamente antes de las elecciones; en segundo lugar, subraya que Foncodes fue dirigido a las provincias donde el efecto político marginal fuera el más grande, y su último hallazgo es que los proyectos de Foncodes favorecieron las provincias más pobres, lo que para el autor sugiere que el programa también tuvo la función redistributiva.

Trasladando estos argumentos al caso mexicano, Rocha (2001) sostiene que el cambio entre Pronasol y Progresía durante la administración de Ernesto Zedillo se dio bajo un contexto de nuevo federalismo y como respuesta a los ataques por ser considerado un programa politizado cuyo único objetivo era capturar votos para el PRI. Es por esto que estudia mediante un análisis estadístico qué tanto logra este nuevo programa focalizar las poblaciones objetivo. Alina Rocha encuentra que, aunque los indicadores de pobreza jugaron un rol principal en la determinación de quiénes recibirían el programa, Progresía aún dio margen al Ejecutivo y al partido para tomar ventajas electorales del programa mediante el manejo de recursos de programas sociales a favor de los estados leales al PRI y a través de la coacción del voto a nivel estatal.

Por último, De la O (2013) estudia la proclividad de participación electoral y de votar por el partido en el poder si se es beneficiario del programa Progresía para las elecciones presidenciales de 2000. Entre sus hallazgos principales encontró que ser incorporado recientemente al programa se relacionó con incrementos sustantivos en la participación electoral y con el voto en favor del partido en el poder, mientras que el voto por los partidos opositores no se vio afectado por el programa. Entonces, concluye que las recom-



pensas electorales del programa se debieron en mayor medida a un efecto movilizador que se relaciona con políticas programáticas.

En resumen, puede extraerse que los partidos políticos utilizan medios como las transferencias condicionadas para ganar votos y tener más certidumbre de ganar ciertos distritos. En muchos casos los partidos se enfocan a las poblaciones más pobres porque representan una mayor posibilidad de que una ayuda marginal transforme su intención de voto, lo que convierte a los programas sociales en una herramienta muy útil para que —legalmente— los partidos distribuyan bienes sociales a la par que convencen a la ciudadanía de trabajar en favor de los más vulnerables. Comprender la lógica de la distribución de recursos durante un contexto no democrático ayuda a entender cómo esto puede cambiar una vez que se implementan políticas y programas que buscan ser menos proclives a ser politizados.

Ahora bien, en lo que concierne al programa que constituye el objeto de estudio y su evolución entre los gobiernos priista y panista, puede decirse que la reforma estructural a los instrumentos de política social para el combate a la pobreza se dio a partir de la crisis económica de 1995. Una vez que se superó la emergencia económica, en octubre de ese año se puso en marcha un programa piloto en Campeche con el propósito de probar un nuevo instrumento para hacer llegar transferencias de ingreso a la población pobre. Después de un año se presentaron los resultados y el presidente Zedillo anunció en septiembre de 1996 el programa Progresá para someterlo a consideración de la Cámara de Diputados (Levy, 2005). La innovación del programa que inició operaciones en 1997 fue principalmente el otorgamiento de transferencias monetarias entregadas directamente a los beneficiarios, que sustituía la entrega de las transferencias en especie de leche y tortilla; además de que “condicionaba la transferencia a la asistencia regular a los centros de salud por parte de la población vulnerable” (Levy, 2005: 68).

La transición de poder en 2000, de acuerdo con Santiago Levy (2006) fue crucial para Progresá-Oportunidades. En diciembre de

2000 el programa llevaba ya 3 años y medio y su cobertura era de alrededor de 2.6 millones de familias (Levy, 2005). Para Levy, dos factores jugaron un rol decisivo en la transición. En primer lugar, los resultados de la primera serie de evaluaciones de impacto se hicieron públicos después de las elecciones de 2000, pero antes del cambio de administración. Estos resultados demostraron el éxito del programa y que no había motivos para discontinuarlo. En segundo lugar, instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo manifestaron opiniones positivas del programa y enfatizaron la madurez y el compromiso del nuevo Ejecutivo de continuar con un programa anterior a su mandato. Esto y la visibilidad internacional que empezó a ganar el programa comprometieron su seguimiento, por lo que en marzo de 2002 el presidente Vicente Fox anunció la continuación y expansión del programa, pero ahora bajo el nombre de Oportunidades. De acuerdo con Levy, este cambio en el nombre del programa fue irrelevante y relevante al mismo tiempo: el hecho de que fuera el mismo contenido sustantivo lo hacía irrelevante; pero el cambio en el nombre concretó el compromiso político de la administración de que el programa era suyo ahora (Levy, 2006). El objetivo principal de Oportunidades sería apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar. Lo anterior se realiza por medio del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación.<sup>3</sup>

Para el componente educativo se brindan becas escolares que están dirigidas a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años en grados escolares entre 3° de primaria y 3° de secundaria; mientras que las becas para educación media superior están dirigidas a jóvenes entre 14 y 21 años. Las becas se entregan durante los 10 meses del ciclo escolar, y su monto es creciente a medida que el grado que se

<sup>3</sup> La información de los tres componentes fue obtenida de la página de internet del programa [<http://www.oportunidades.gob.mx/TRANS/fraccion7.htm>]

curso es más alto. También se realiza entrega de útiles escolares a los becarios del programa o un apoyo monetario para su adquisición.

El componente salud opera bajo cuatro estrategias específicas: en primer lugar, se proporciona de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud a través de las Estrategias de Prevención y Promoción de la Salud durante la Línea de Vida o Prevenimss. También se promueve la mejor nutrición de la población beneficiaria para prevenir y atender especialmente la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia. En tercer lugar, se fomenta y mejora el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad a través de talleres comunitarios para el autocuidado de la salud. Por último, se refuerza la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

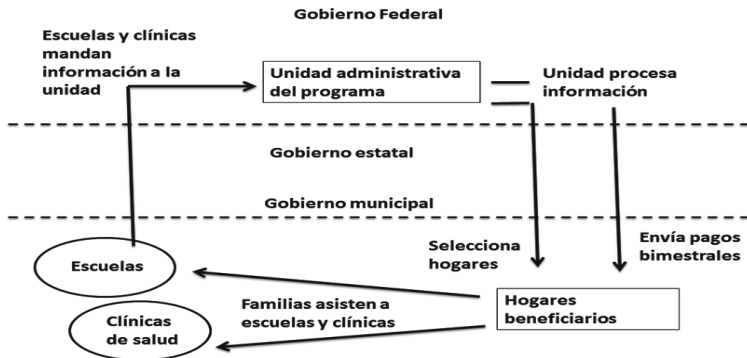
El tercer componente del programa es el alimentario para el que Oportunidades otorga apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. El apoyo monetario para la alimentación está sujeto a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas programadas en los servicios de salud para recibir las acciones del Paquete Básico de los Servicios de Salud, así como a la asistencia del integrante de la familia mayor de 15 años a los talleres comunitarios de Capacitación para el Autocuidado de la Salud.

Además de estos tres componentes principales se han creado apoyos adicionales como el apoyo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo para Adultos Mayores.

A continuación se presenta un diagrama que explica gráficamente el mecanismo de pago que se formuló para Progres-Oportunidades.

El programa Oportunidades se coordina con los gobiernos estatales para la atención de las familias beneficiarias por parte de los servicios de salud y de educación, así como para el repor-

Esquema 1: Mecanismo de pago de Progresa-Oportunidades



Fuente: Santiago Levy, 2006, *Progress against poverty: sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program*, Washington, DC, p. 98.

te de asistencias al cumplimiento de corresponsabilidades que tienen las familias para poder recibir los apoyos. Entre las reglas del programa se establece que:

la Coordinación Nacional cuenta con delegaciones en las entidades federativas, encabezadas por un coordinador, las cuales son responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del programa en los estados. Los gobiernos de las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de la atención a la salud de la población. Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, el programa se apoya en el compromiso conjunto de los ejecutivos de las entidades federativas y del federal. Con la finalidad de satisfacer la demanda educativa en las regiones de atención del programa, los gobiernos de las entidades federativas, con base en sus recursos presupuestarios y por conducto de la autoridad educativa de la entidad, son los responsables de validar la accesibilidad a los servicios educativos

de primaria y secundaria, así como de mantener funcionando el servicio educativo, cubrir con oportunidad las plazas docentes y de mantener en buen estado los inmuebles y el equipamiento escolar.<sup>4</sup>

Desde el diseño de Progresá se pretendió que la información relacionada con el programa estuviera disponible y fuera de fácil acceso; que las reglas de operación fueran detalladas; que el Congreso de la Unión tuviera conocimiento amplio de los objetivos, mecánica de operación y presupuesto del programa; que se realizaran evaluaciones de impacto, y que no se ligara el programa a actividades políticas o partidistas. Para este último objetivo, la primera medida que se tomó fue que en todas las guías, papelería y los documentos para los beneficiarios se incluyera una leyenda que aclaraba que la incorporación al programa y la entrega de sus apoyos no estaba condicionada a la participación en algún partido político o a votar en favor de algún candidato a puesto de elección popular, así como que ninguna persona tenía autorización de otorgar o quitar los apoyos de Progresá (Levy, 2005).

Posteriormente, uno de los instrumentos más importantes de los programas sociales sería el Programa de Blindaje Electoral, implementado desde 2001 durante los procesos electorales federales, locales o concurrentes, a través de un conjunto de acciones que deben realizar los servidores públicos involucrados en la operación de los programas sociales a cargo de la Sedesol. Entre las acciones más importantes están el adelanto de la entrega de los recursos de los programas, que debe hacerse al menos 40 días antes de la jornada electoral; la suspensión de la difusión de propaganda institucional a partir del inicio de las campañas electorales; el resguardo del parque vehicular 48 horas antes de la jornada electoral para que éste no sea utilizado con fines clientelares; suspensión de eventos públicos; así como una serie de acciones preventivas

<sup>4</sup> Reglas de operación del programa, numeral 3.7.3, Coordinación Interinstitucional, obtenido de la página de internet del programa.

como la capacitación y difusión para evitar la utilización del programa con fines electorales.<sup>5</sup>

En síntesis, Oportunidades fue fruto de un programa priista que buscaba ser más eficiente en la distribución de recursos, pero que ha sufrido cambios y principalmente una extensión para alcanzar a un porcentaje mayor de la población. El contexto político ha cambiado, así como los instrumentos para proteger los programas de la manipulación con fines electorales.

Una vez que se tiene un panorama del uso de los programas sociales como medios para crear una imagen partidista que brinde votos al partido en el poder, así como del programa Oportunidades y su tránsito entre los gobiernos priista y panista, es importante ahora introducir qué otros factores hay que tomar en cuenta si se quiere estudiar la relación entre las familias beneficiarias de Oportunidades y el voto por los diferentes partidos en el ámbito geográfico en comparación con el comportamiento individual.

Klesner (1998), mediante el uso de datos agregados a nivel municipal, explora las relaciones entre las variables electorales, socioeconómicas, demográficas y regionales. Estudió las elecciones para diputados federales en la década de 1990 y como resultado obtuvo que las variables de urbanización e industrialización predecían significativamente la dirección del voto agregado geográficamente, lo que quiere decir que el PRI recibía más votos en las zonas rurales y menos industrializadas. De manera similar, las zonas con menos porcentaje de alfabetización apoyaban más al PRI.

Vilalta, en su estudio de 2008, analiza las variables clásicas que se asocian con distintas características socioeconómicas y sociodemográficas de la población, y que tienen una relación significativa con el sentido de su voto. Sostiene que ya que no todos los partidos compiten con la misma fuerza en todos los lugares, resulta necesario ganar en muchos

<sup>5</sup> Información obtenida de la página de la Sedesol correspondiente al Programa de Blindaje Electoral de 2013, en [[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Blindaje\\_Electoral](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Blindaje_Electoral)].

lugares (como ciudades o regiones) o en ciertos lugares que son clave por su número de votantes. El autor confirma que la influencia de la geografía electoral es muy importante, ya que encuentra variables clave en la predicción de voto geográficamente. Respecto a la educación, uno de los hallazgos más importantes es que los lugares con porcentajes altos de población y niveles altos de educación han tendido a favorecer al PAN, a desfavorecer al PRI y para el PRD la relación ha sido variable. En cuanto a la religión, se ha encontrado que los lugares con porcentajes altos de población católica son favorables para el PAN y desfavorables para el PRI y el PRD, aunque para este último hay excepciones. Dentro de las variables socioeconómicas destacan el ingreso y la especialización económica. Los estudios han revelado que los lugares con porcentajes altos de población de ingresos altos tienden a favorecer al PAN y a desfavorecer al PRI y al PRD. En cuanto a la especialización económica se observa que los lugares con altos porcentajes de población ocupada en la industria o en las manufacturas han tendido históricamente a favorecer al PAN y a desfavorecer al PRI y al PRD.

A partir de los estudios revisados es posible vislumbrar que los programas sociales han sido vistos desde sus inicios bajo el PRI como una oportunidad para la captación de votantes que, además, poseen características socioeconómicas y sociodemográficas determinadas. Con base en los estudios de compra y manipulación del voto sabemos que, en efecto, los programas sociales son un mecanismo utilizado por los distintos partidos que los ofrecen y proveen. Sin embargo, resulta entonces muy interesante saber si, en efecto, a partir de la transición y los cambios institucionales en el manejo de los programas sociales, tiene impacto en el apoyo electoral que la población le da al partido que los brinda en la actualidad. Si se utiliza como un mecanismo para atraer electores, ¿en qué lugares tienen un efecto? ¿Este efecto es positivo o negativo? ¿Es el mismo efecto para todos los partidos?

La principal razón por la que se estudia específicamente el programa Oportunidades es porque es el programa de transferencias

más importante del país y para su puesta en marcha lo modificó el PAN al llegar al poder a partir del programa Progresá. Con este cambio podría inferirse que se quiso desligar de la herencia priísta, implementar un programa que se extendiera al 100% de los municipios del país y que fuera reconocido como panista. Este se caracterizaría por ser un programa más técnico y específico en cuanto a los requisitos para tener derecho a recibirlo, además de contar con acciones preventivas y específicas durante los procesos electorales. De esta forma, es posible hacer una distinción clara entre el tipo de política pública que se realizaba para el combate a la pobreza en la década de 1990 bajo los gobiernos priístas y posteriormente con los gobiernos panistas.

Oportunidades es un programa federal panista. El argumento del trabajo es que, como administrador del programa, el gobierno panista tiene la posibilidad de recibir crédito por ese gasto y por su expansión gracias al beneficio de la popularidad. No obstante, la importante participación de los gobiernos estatales en un contexto donde muchos estaban aún bajo gobiernos priístas debería resultar también en que el aumento del gasto en Oportunidades beneficiara al apoyo al PRI a nivel estatal, aunque no se trate de un programa estatal.

## Hipótesis

Lo anterior lleva a las siguientes hipótesis:

1. El aumento en beneficiarios de Oportunidades aumentará el voto total a nivel federal por el PAN entre 2006 y 2012.
2. En los estados gobernados por el PAN, el PRI y el PRD respectivamente, se esperaría que el aumento del número de beneficiarios de Oportunidades incrementara el voto total a nivel estatal por el partido que gobierna el estado.



Lo que explicaría que se cumplan las expectativas observables para el PAN es que este partido, mediante la expansión de Oportunidades, proyecta una imagen de un partido preocupado por las necesidades educativas, alimentarias y de salud. Provee un programa que ya no se basa en relaciones clientelares, sino en alcanzar a las poblaciones objetivo. Por tanto, los beneficiarios de este programa, a medida que incrementan y ven mejor atendidas y satisfechas sus necesidades, pueden beneficiar electoralmente al partido que extendió el programa, con la esperanza de que este apoyo continúe e incluso siga incrementando.

El gasto social como forma de atracción de votos fue una de las prácticas más recurrentes durante la administración priista, por lo que un estudio de lo que sucede bajo la administración del PAN resulta interesante para saber, en primer lugar, si los partidos siguen utilizando estas prácticas de expansión de programas para obtener votos y, en segundo lugar, saber si los votantes recompensan electoralmente a los partidos por este tipo de programas. Un modelo estadístico que explique el voto tiene siempre sus limitantes. No se trata de un estudio a nivel individual, por lo que, a nivel agregado, lo que se pretende con el presente trabajo es estudiar la relación que existe entre la variación del voto por los tres partidos principales y la variación en el porcentaje de familias beneficiadas por el programa Oportunidades. Hacer un estudio específico de cómo puede afectar cada aspecto socioeconómico del país sobrepasaría los límites de este trabajo, por lo que se limitará a estudiar la relación explicada controlando la geografía electoral y las variables políticas clásicas.

### *Metodología*

Este estudio es cuantitativo ya que se utilizan resultados electorales y se calculan las probabilidades de las relaciones hipotetizadas. Ade-

más, se puede comparar el voto por dos niveles de gobierno: federal y estatal para saber en qué nivel es más significativo y saber a quién se atribuye la responsabilidad de la distribución de este tipo de ayudas. Con el fin de comprobar la segunda hipótesis se escogieron tres casos que correspondieran a un estado considerado bastión del PAN, uno del PRI y uno del PRD. Los casos elegidos fueron Guanajuato, Hidalgo y Michoacán, respectivamente.

La unidad de análisis del estudio es la misma que la unidad de información: el municipio. Se aplica un análisis de regresión ya que se tiene un modelo multivariado de los correlativos de los resultados electorales agregados geográficamente y su relación con el programa Oportunidades.

Se estudiará Oportunidades por ser el programa social más importante de combate a la pobreza, además de que, como ya se mencionó, es un programa que se encuentra en todos los municipios del país, en zonas tanto rurales como urbanas. Con esto, se evitan sesgos de regiones o un sesgo de selección de unidades de análisis al momento de realizar un estudio empírico y probabilístico.

Como ya se sostuvo, se estudiará el conjunto de municipios y delegaciones del país ( $n = 2,456$ ). Esto permite tener un análisis más preciso debido a que considera en más detalle las diferencias de las unidades geográficas. A diferencia de un análisis que considere el conjunto de entidades federativas, el conjunto de municipios puede dar mayor precisión en un análisis geográfico del voto y su relación con el programa Oportunidades. Para los modelos que expliquen la variación del voto por el gobernador en los tres casos elegidos (Guanajuato, Hidalgo y Michoacán) se tendrá el número de observaciones correspondiente al número de municipios en la entidad. Se realizará una regresión que tome en cuenta las mismas variables que el modelo principal, simplemente que la variable dependiente será la variación del voto total por el partido predominante: Guanajuato y PAN; Hidalgo y PRI, y Michoacán y PRD.

*Descripción de variables*

La variable dependiente es la variación o cambio absoluto del voto en el ámbito federal por cada uno de los tres partidos principales (PAN, PRI, PRD) entre los años 2006 y 2012. Para el ámbito federal se utilizarán las elecciones a diputados federales por mayoría relativa. En el caso del ámbito estatal se estudiará en Guanajuato la variación del voto por el PAN en las elecciones a gobernador; en Hidalgo la variación de voto por el PRI y en Michoacán la variación del voto por el PRD.

La principal variable independiente será el cambio absoluto del porcentaje de familias beneficiarias de programas sociales, que será agregada a las variables sociodemográficas destacadas por la literatura de geografía electoral. Las variables que se utilizarán como controles para el estudio son la región, variación en género, educación, religión, marginación, urbanización, industrialización, población indígena, migración y partido del gobernador.

La variable dependiente será obtenida a partir de los resultados electorales del IFE para las elecciones de diputados por mayoría relativa, de 2006 y de 2012, y se representará como el porcentaje de variación o cambio absoluto del voto para cada partido entre 2006 y 2012. Para el caso de los estados elegidos se tomarán las últimas dos elecciones a gobernador y se realizará el mismo estudio: el impacto de las variables en la variación del voto.

En cuanto a la variable independiente se medirá como el cambio en el porcentaje de familias beneficiarias de Oportunidades entre los años del periodo de estudio y esta información se obtendrá de la página de internet del programa, donde puede encontrarse el número de familias beneficiadas por cada estado y desglosadas por municipios. El porcentaje se obtendrá sacando el número de familias beneficiadas sobre el número total de hogares de tipo familiar y no familiar, que puede encontrarse en la base del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad) del INEGI.

Como regiones del país se tomarán ocho: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora), Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas), Noroeste (Nuevo León, Tamaulipas), Centro-Oeste (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán), Centro-Este (Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala), Sur (Chiapas, Guerrero, Oaxaca), Este (Tabasco y Veracruz) y Peninsular (Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Cada región puede constituir una variable dicotómica, marcada como 1 si el municipio se encuentra en esa región o 0 si no es así.

Con base en los datos del INEGI se obtendrá la información correspondiente a la variación de género (porcentaje de mujeres) entre 2005 y 2010. Para ésta y todas las variables que se hayan obtenido de las bases de datos del INEGI se calculará una tasa de crecimiento para que los datos sean los correspondientes al periodo de estudio. También de este sitio se obtendrá la variable educación, que se medirá como porcentaje de la población con 18 años o más con educación posbásica completa entre el mismo periodo mencionado. La variación en la marginación de los municipios se medirá como la variación del índice de marginación de cada municipio en el periodo de estudio y se obtendrá con base en los datos del Conapo. Se tomará en cuenta la variación en el porcentaje de población indígena con base en los datos del INEGI correspondientes a la población de 3 años o más que hablan alguna lengua indígena. En cuanto a la variable de religión, también se obtendrá de este sitio la variación entre 2006 y 2012 en el porcentaje de población con religión católica. Para la variable de migración se tomará en cuenta cómo varía el porcentaje de la población que reportó vivir en otra entidad cinco años atrás, sacado también a partir de los datos del INEGI. La industrialización se medirá como la variación en el porcentaje de trabajadores que laboran en manufactura en el mismo periodo. Por último, se tomará como urbanización la variación del porcentaje de población que habita en localidades con 2 500 habitantes o más, de acuerdo con

los datos del INEGI y la variable también se tomará como la variación entre 2006 y 2012.

Para los modelos del ámbito federal que incluyen todos los municipios del país se incluirá una variable dicotómica que indica si el municipio se encuentra en un estado gobernado por cada uno de los tres partidos principales. Se comparará el modelo que incluya todas las variables anteriores con uno que además incluya la interacción de la variable de modificación en porcentaje de familias beneficiarias con la variable de gobernador, de manera que se pueda ver qué sucede con el voto por los diputados de cierto partido en los municipios donde varía Oportunidades y dado que dicho partido ya gobierna en la entidad.

De manera equivalente, para el modelo de los estados se tendrá la variable que indique la presencia de un presidente municipal del partido y se comparará el modelo con uno que además incluya la interacción de Oportunidades y la del gobierno municipal del mismo partido.

### *Resultados*

#### Diputados federales: relación entre resultados electorales y el programa Oportunidades

La Tabla 1 que se muestra corresponde a la relación que existe entre la variable dependiente que es el cambio del voto por el partido en el poder en 2006 y la variable independiente principal que es la variación en el porcentaje de familias beneficiarias del programa Oportunidades. Para medir el impacto de esta variable se tomaron en cuenta los coeficientes estandarizados o beta que miden la importancia relativa de las variables del modelo. Una vez que las variables se convierten en puntuaciones típicas es posible comparar los coeficientes beta de las variables, lo que permite saber qué

Tabla 1. Modelos para la determinación del voto por diputados del PAN, 2006-2012

Número de observaciones: 2 440				
Variable	Modelo PAN		Modelo PAN interactuado	
	Coefficientes estandarizados	Valor p	Coefficientes estandarizados	Valor p
Oportunidades	0.008	-0.667	0.014	-0.444
Marginación	-0.071	0.001***	-0.071	0.001***
Tamaño de la población	-0.048	-0.009**	-0.048	-0.010**
Mujeres	-0.002	-0.927	-0.002	-0.923
Educación	-0.109	0.001**	-0.108	0.001***
Población indígena	0.027	-0.147	0.026	-0.158
Migración	0.035	-0.053	0.035	-0.058
Urbanización	0.021	-0.237	0.021	-0.246
Población católica	0.016	-0.366	0.016	-0.360
Manufactura	0.035	-0.050	0.036	-0.048*
Gobierno PAN	-0.188	0.001***	-0.185	0.001***
Oportunidades* gobierno PAN			-0.026	-0.169
Noroeste	-0.041	-0.063	-0.040	-0.072
Noreste	0.093	0.001***	0.094	0.001***
Norte	-0.067	-0.005**	-0.066	-0.006**
Centro-Este	0.029	-0.324	0.033	-0.257
Sur	0.296	0.001***	0.300	0.001***
Este	0.231	0.001***	0.233	0.001***
Peninsular	0.053	-0.021*	0.055	-0.017*
_Cons		0.001***		0.001***
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.241		0.248	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

variables explican mejor la varianza en la variable dependiente. Se muestra además el valor  $p$  que indica la significancia de cada una de las variables del modelo.

Cada tabla incluye dos modelos, cuya diferencia entre ambos es la inclusión de la variable interactuada explicada en el apartado anterior.

Comenzando con la variable independiente principal que es el cambio en el porcentaje de familias beneficiarias de oportunidades, destaca que el coeficiente del PAN es positivo, pero éste no resulta significativo, es decir, que no afecta de ninguna manera el hecho de haber incrementado o disminuido el porcentaje de familias que reciben este apoyo en los municipios del país. Esto sucede incluso cuando interactúan las variables de Oportunidades y el gobierno del PAN en el estado, lo que indica que ni siquiera en los estados en los que gobierna el PAN hay un aumento del voto cuando se presenta la variación en el porcentaje de familias beneficiarias.

La significancia en la variable de marginación en ambos modelos indica que un aumento de ésta se relaciona con el voto en contra del PAN. Otra variable que resulta significativa es la de tamaño de la población, que indica que en los municipios en los que la población aumentó durante el periodo de estudio se tendió a votar menos por el PAN. En cuanto al nivel educativo de la población de los municipios es posible ver que resulta significativamente negativa para el PAN. La variable que indica el porcentaje de la población que trabaja en manufactura muestra ser significativa sólo en el segundo modelo donde se incluye la interacción. Esto indica que dado que gobierna el PAN en esos estados, la presencia de población que trabaja en manufactura indica un aumento por el voto panista.

Ya en el análisis regional es posible observar que la región noroeste conformada por Nuevo León y Tamaulipas concentra el voto en favor del PAN, mientras que en los estados del norte el efecto fue negativo.

La variable que hace referencia a la presencia de un gobernador panista resulta significativa en el primer modelo donde se presenta sumada a las demás variables y aun en el segundo donde se le suma la interacción con la variable de Oportunidades, pero esta interacción no tiene significancia alguna en este segundo modelo. Lo anterior indica que tampoco una combinación de gobierno panista y el programa tienen efecto en el voto por el PAN.

A continuación se presentan en las siguientes tablas los dos modelos para la determinación del voto por diputados del PRI en el periodo de estudio. En este caso el efecto de la variable oportunidades es interesante, pues en el primer modelo el coeficiente es significativo al 95% pero en sentido negativo, lo que significa que en los municipios en los que aumentó el porcentaje de familias beneficiarias hubo una tendencia a votar menos por el PRI. Sin embargo, una vez que se agrega al modelo la interacción del gobierno priista en el estado con la variación en familias beneficiarias, esta variable independiente pierde la significancia. Por tanto, esto indica de nuevo una ausencia de efecto del programa en el voto por la principal fuerza opositora actual.

Con respecto a las otras variables del modelo, el nivel educativo de la población de los municipios tiene un impacto positivo para el PRI, lo que indica que el cambio de la población con educación posbásica de los municipios se tradujo en la reducción del voto por el PAN, pero en un aumento de éste por el PRI.

El impacto de las regiones es también significativo en este modelo, pues mientras que en la región del norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas) el coeficiente es positivamente significativo para el PRI en los dos modelos, se puede observar que en los estados del sur (Chiapas, Guerrero, Oaxaca) se observa un efecto significativo pero en sentido negativo. Por último, al igual que en los modelos del PAN, la interacción del gobierno del estado con el programa no resulta significativa (Tabla 2).



Tabla 2. Modelos para la determinación del voto por diputados del PRI, 2006-2012

<i>Número de observaciones: 2 440</i>				
<i>Variable</i>	<i>Modelo PRI</i>		<i>Modelo PRI interactuado</i>	
	<i>Coefficientes Estandarizados</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficientes Estandarizados</i>	<i>Valor p</i>
Oportunidades	-0.049	0.008**	-0.032	0.486
Marginación	0.015	0.420	0.014	0.428
Tamaño de la población	-0.004	0.820	-0.004	0.811
Mujeres	0.005	0.771	0.006	0.769
Educación	0.051	0.008**	0.051	0.008**
Población indígena	-0.016	0.397	-0.016	0.399
Migración	0.018	0.320	0.018	0.318
Urbanización	0.009	0.623	0.009	0.618
Población católica	-0.028	0.119	-0.028	0.115
Manufactura	-0.010	0.579	-0.010	0.580
Gobierna PRI	-0.211	0.001***	-0.209	0.001***
Oportunidades* gobierna PRI			-0.018	0.695
Noroeste	0.015	0.519	0.014	0.554
Noreste	-0.005	0.818	-0.006	0.783
Norte	0.132	0.001***	0.132	0.001***
Centro-Este	0.019	0.549	0.017	0.612
Sur	-0.324	0.001***	-0.328	0.001***
Este	-0.018	0.518	-0.020	0.485
Peninsular	0.011	0.643	0.010	0.696
_Cons		0.001***		0.001***
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.238		0.232	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

Por último, para los modelos del PRD se puede observar algo similar al del PRI con respecto a la variable independiente. El coeficiente es significativo en el primer modelo, lo que indica que este cambio en las familias beneficiarias se relacionó positivamente con el voto en favor de este partido. Sin embargo, la variable Oportunidades deja de ser significativa una vez que se añade al modelo la interacción de los gobiernos perredistas en los estados con la variación de beneficiarios del programa. En cuanto a la variable de marginación, los resultados pueden interpretarse como un aumento en marginación que se relaciona con voto en favor del PRD (Tabla 3).

En la región centro-este que está integrada por el Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, el coeficiente resulta significativamente negativo para el voto por el PRD, lo que podría significar que el efecto del DF se vio disminuido por los demás estados que integran la región. En los estados de la región peninsular (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) se observa un efecto positivo significativo para el voto por el partido, mientras que éste es negativo para las regiones centro-este, sur y este.

Como puede observarse, para los tres partidos la variable que indica la presencia de un gobernador de su partido impacta negativamente en el voto por éste, lo que refleja que tener un gobernador de cierto partido inclina a desfavorecerlo electoralmente en la Cámara de Diputados.

Hasta ahora, se observa entonces que la hipótesis que se comprueba es la nula, pues la extensión del programa Oportunidades no se relaciona con un apoyo en favor del partido que lo proveyó durante los 12 años de su administración. Las implicaciones de lo anterior serían que en realidad la política social en las democracias deja de estar ligada al menos en el nivel federal con la búsqueda de más votos o que hay un proceso de socialización entre la población, en el que los votantes no consideran ser beneficiarios del programa social como un determinante principal para darle dirección a su voto.

Tabla 3. Modelos para la determinación del voto por diputados del PRD 2006-2012

<i>Número de observaciones: 2 440</i>				
<i>Variable</i>	<i>Modelo PRD</i>		<i>Modelo PRD interactuado</i>	
	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>
Oportunidades	0.065	0.001***	0.033	0.111
Marginación	0.057	0.003**	0.054	0.005**
Tamaño de la población	0.008	0.671	0.005	0.801
Mujeres	-0.010	0.625	-0.007	0.730
Educación	0.022	0.299	0.018	0.382
Población indígena	-0.019	0.344	-0.021	0.299
Migración	-0.022	0.255	-0.023	0.242
Urbanización	-0.016	0.397	-0.015	0.422
Población católica	0.023	0.231	0.017	0.383
Manufactura	-0.002	0.934	0.001	0.993
Gobierna PRD	-0.219	0.001***	-0.219	0.001***
Oportunidades*gob. PRD			0.100	0.001***
Noroeste	0.004	0.846	-0.001	0.949
Noreste	0.013	0.554	0.007	0.738
Norte	-0.030	0.231	-0.027	0.287
Centro-este	-0.211	0.001***	-0.224	0.001***
Sur	-0.214	0.001***	-0.245	0.001***
Este	-0.126	0.001***	-0.135	0.001***
Peninsular	0.096	0.001***	0.084	0.001***
_Cons		0.001***		0.001***
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.109		0.117	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

## Estudios de caso: Guanajuato, Hidalgo y Michoacán

Para estudiar si hay un efecto del programa Oportunidades en las elecciones para elegir gobernador se escogió un estado panista, uno priista y uno perredista. Como se observa a continuación, los hallazgos fueron, en general, que el cambio en el porcentaje de familias beneficiarias del programa no representa un mayor voto para el partido que gobierna en el estado.

Primeramente, en el caso de Guanajuato, existe una única variable relevante cuando se mide el impacto en el cambio de voto por el PAN en las elecciones a gobernador y es la presencia de alcaldes del PAN. Al igual que en el modelo por el voto federal, el signo del coeficiente es negativo, lo que quiere decir que en los estados con mayor presencia de alcaldes panistas el voto por un gobernador de este partido disminuye. Sin embargo, la interacción de alcaldes panistas y la variación en beneficiarios del programa Oportunidades no tiene relevancia para la explicación en la variación del voto (Tabla 4).

Una vez que se evidencia que en el estado panista más representativo no hay un impacto del programa de combate a la pobreza más importante de los dos sexenios panistas podría pensarse entonces que quizá son los estados priistas los que están tomando ventaja del programa. En el estado priista es donde se podría esperar un efecto del programa Oportunidades debido a que es un partido que no ha salido de las gubernaturas de varios estados como es el caso de Hidalgo. Esto daría oportunidad a que los gobiernos estatales tomaran ventaja de la provisión de programas, de manera que la población vote por ellos en los municipios donde se expande el programa. Sorpresivamente, en los modelos correspondientes a la determinación del voto por el gobernador del PRI no se observa tal efecto esperado. Es más, no existe ninguna variable significativa en el modelo (Tabla 5).

Lo anterior indica que, al menos en el estado de Hidalgo, no hay una relación entre el programa Oportunidades y el voto por el PRI.

Tabla 4. Modelos para la determinación del voto por gobernador del PAN en Guanajuato, 2006-2012

<i>Número de observaciones: 46</i>				
<i>Variable</i>	<i>Modelo PAN</i>		<i>Modelo PAN interactuado</i>	
	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>
Oportunidades	-0.085	0.641	-0.430	0.311
Marginación	0.037	0.813	0.077	0.631
Tamaño de la población	-0.204	0.196	-0.250	0.134
Mujeres	0.123	0.434	0.228	0.246
Educación	-0.290	0.103	-0.261	0.149
Población indígena	0.218	0.119	0.187	0.194
Migración	0.008	0.957	-0.004	0.980
Urbanización	0.107	0.483	0.089	0.559
Población católica	0.086	0.608	0.080	0.632
Manufactura	0.026	0.861	0.038	0.803
Alcalde PAN	-0.307	0.047*	-0.325	0.038*
Oportunidades* alcalde PAN			0.367	0.366
_Cons		0.324		0.548
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.263		0.260	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

Tabla 5. Modelos para la determinación del voto por gobernador del PRI en Hidalgo, 2005-2010

Número de observaciones: 84				
<i>Variable</i>	<i>Modelo PRI</i>		<i>Modelo PRI interactuado</i>	
	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>
Oportunidades	0.226	0.058	0.252	0.065
Marginación	0.003	0.983	-0.001	0.994
Tamaño de la población	-0.038	0.826	-0.038	0.828
Mujeres	-0.009	0.941	-0.003	0.977
Educación	0.048	0.723	0.032	0.824
Población indígena	-0.201	0.096	-0.191	0.124
Migración	0.09	0.556	0.084	0.586
Urbanización	0.077	0.589	0.074	0.607
Población católica	0.104	0.463	0.101	0.48
Manufactura	0.065	0.601	0.067	0.591
Alcalde PRI	-0.188	0.12	-0.187	0.124
Oportunidades* alcalde PRI			-0.058	0.686
_Cons		0.521		0.461
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.03		0.018	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

El modelo restante corresponde a Michoacán, un estado considerado perredista y donde los resultados son similares a los dos casos anteriores. La variable independiente del programa Oportunidades no tiene relevancia, aunque sí la tiene el cambio en el porcentaje de mujeres en el estado (Tabla 6).

Lo que resulta muy distinto al modelo de Guanajuato es que en este caso sí es importante la interacción de la variable del programa con la presencia del alcalde del mismo partido, pues esto indica que en los municipios donde gobierna el PRD se desfavoreció al candidato a gobernador perredista. Un aspecto importante de los datos es que en la mayoría de los municipios de Michoacán hay presencia de otros partidos como el Partido Verde o Convergencia. Son muy pocos los municipios donde se ve una presencia estable del PRD, pues ésta es más bien de otros partidos o del PRD en coalición con otro partido como el PT o Convergencia. Lo curioso de este caso es que una vez que se incluye al modelo la interacción, no sólo la variable del alcalde perredista deja de ser importante, sino que incluso cambia su signo.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue estudiar el impacto electoral de la expansión del programa social más importante en México: Oportunidades. El programa, creado originalmente bajo un gobierno priista, inicialmente denominado Progresá, fue el primero que contó con mecanismos más controlados para evitar su manejo discrecional con fines electorales. Una vez que el PAN llegó al poder de la presidencia, el programa se modificó principalmente para poder ser atribuido al nuevo gobierno en el poder y expandirlo a un número cada vez más grande de municipios en el país. La pregunta que guió este trabajo fue si la administración partidista logró tomar el crédito por la distribución del programa entre los ciudadanos que lo reci-

Tabla 6. Modelos para la determinación del voto por gobernador del PRD en Michoacán

<i>Número de observaciones: 113</i>				
<i>Variable</i>	<i>Modelo PRD</i>		<i>Modelo PRD interactuado</i>	
	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor p</i>
Oportunidades	0.130	0.193	0.150	0.127
Marginación	-0.049	0.630	-0.075	0.460
Tamaño de la población	-0.152	0.185	-0.178	0.113
Mujeres	0.242	0.021*	0.255	0.013*
Educación	0.009	0.926	0.026	0.797
Población indígena	-0.003	0.974	0.001	0.996
Migración	-0.019	0.843	-0.020	0.836
Urbanización	-0.045	0.649	-0.040	0.680
Población católica	0.076	0.497	0.051	0.641
Manufactura	-0.030	0.765	0.001	0.997
Alcalde PRD	-0.187	0.057	0.200	0.288
Oportunidades* alcalde PRD			-0.450	0.019*
_Cons		0.439		0.406
R <sup>2</sup> ajustada del modelo	0.017		0.061	

\* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.



ben y si este crédito puede verse reflejado en votos para su partido. Los resultados del trabajo indican que esto no fue así. Para el PAN en las elecciones a diputados les resultó irrelevante la extensión del programa Oportunidades en los municipios del territorio nacional.

Incluso en un análisis más específico de tres estados considerados como bastiones políticos de cada uno de los tres partidos principales no fue posible comprobar la hipótesis de que a nivel estatal los gobernadores aprovechan su colaboración en la provisión de servicios del programa Oportunidades.

Lo anterior podría indicar que en efecto, el programa ha logrado implementarse como una política social que provee el gobierno federal sin fines electorales. Esto implicaría también que para la sociedad estas políticas no están condicionadas a su voto en favor de algún partido en especial, pero tampoco han sido una razón para premiar por medio de un voto programático la extensión del programa.

El trabajo legislativo que se ha realizado para orientar la política social hacia una vía apartidista ha fomentado un proceso de socialización entre la población beneficiaria y la no beneficiaria de los programas de combate a la pobreza. Acciones como los programas de blindaje electoral muestran ser clave para que los partidos políticos tengan menos capacidad de manipular los programas sociales. Las leyes aprobadas por el Congreso han demostrado ser relevantes en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas debido a que dan claridad a los lineamientos a seguir en la puesta en marcha de todo tipo de programa social.

Si bien es cierto que durante el periodo de estudio ha habido factores contextuales muy significativos como el tema de la seguridad o la crisis económica, el tema de la política social durante los gobiernos priistas anteriores a 2000 fue determinante para el apoyo electoral en favor del partido en el poder. Los resultados del trabajo indican entonces que la provisión de programas sociales que favorezcan a los sectores más necesitados de la sociedad ya no tiene el resultado que anteriormente se veía reflejado de manera casi obvia en las elecciones.

## Bibliografía

- Aparicio, Ricardo y David H. Corrochano (2005), “El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000”, *Estudios Sociológicos*, vol. 23, núm. 68, pp. 375-396.
- De La O, Ana Lorena (2013), “Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico”, *American Journal of Political Science*, vol. 57, núm. 1, pp. 1-14.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2007), “The core voter model: evidence from Mexico”, *Leitner Program Working papers*, núm. 12.
- (2012), “Strategies of vote buying: Democracy, clientelism and poverty relief in Mexico”, mimeo, en [<http://www.stanford.edu/~magaloni/dox/2012strategiesvotebuying.pdf>].
- Klesner, J. (1998), “Electoral alignment and the new party system in Mexico”, mimeo presentado en el Congress of the Latin American Studies Association, Chicago.
- Levy, Santiago (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta.
- (2006), *Progress against poverty: sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Rocha, Alina (2001), “Do old habits die hard? A statistical exploration of the politicisation of Progresa, Mexico's latest federal poverty-alleviation programme, under the Zedillo administration”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, núm. 3, pp. 513-538.
- Schady, Norbert (2000), “The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95”, *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 289-304.
- Vilalta, Carlos (2007), *Compra y coacción del voto en México: variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales*, México, Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Vilalta, Carlos (2008), “¿Se pueden predecir geográficamente los resultados electorales? Una aplicación del análisis de *clusters* y *outliers* espaciales”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 3, pp. 571-613.
- Zucco, César (2011), “Conditional cash transfers and voting behavior: Redistribution and clientelism in developing democracies”, Documento de trabajo, Woodrow Wilson School, Princeton University.

### **Páginas de internet**

[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

[www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

# Participación y eficacia políticas. Análisis de votantes y funcionarios de casilla en las elecciones de 2012

*Rosario Aguilar Pariente\**

## **Resumen**

El presente ensayo busca analizar si una mayor participación en los procesos electorales produce ciudadanos que se sienten más eficaces políticamente. Con este objetivo se analiza la literatura que tiene que ver con la eficacia política interna, por la cual los ciudadanos sienten que pueden influir en el gobierno, así como la eficacia política externa, por la que los ciudadanos sienten que el gobierno responde a sus demandas.

El análisis se hace a partir de encuestas realizadas a votantes y a funcionarios de casilla el día de la jornada electoral de 2012 como parte del Estudio Nacional Electoral de México. Los resultados demuestran que los funcionarios de casilla exhiben mayores niveles de eficacia interna y externa que los votantes. El ensayo finaliza con una discusión sobre las consecuencias de este estudio para la democracia mexicana.

\* Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## Introducción

Entre los temas más importantes de la ciencia política se encuentra el explicar la participación política de los ciudadanos. En otras palabras, nos interesa saber quiénes acuden a las urnas, a los mítines electorales, quiénes contactan a sus representantes para hacer demandas, entre otras actividades políticas. Al saber los factores que afectan a la participación política de los ciudadanos podemos enfocar esfuerzos en algunas áreas de la vida de los ciudadanos para empoderarlos y aumentar su participación política.

En este momento existen estudios valiosos sobre los determinantes de la participación política en estudios de caso (Burns, Schlozman, y Verba, 2001; Verba, Schlozman, y Brady, 1995), en estudios comparados (Almond y Verba, 1963; Verba, Nie, y Kim, 1978) y enfocados al caso mexicano (Buendía y Somuano, 2003; Moreno, 2003, 2009; Moreno y Méndez, 2007). Lo que todavía no se ha estudiado a profundidad en nuestro país es el efecto que tiene la participación el mismo día de la elección en las actitudes políticas de los mexicanos que los pueden llevar a continuar participando en las elecciones y apoyar al régimen democrático.

Hay estudios que demuestran un aumento en el nivel de eficacia política de los ciudadanos al votar en las elecciones (Bowler y Donovan, 2002; Finkel, 1985, 1987). Sin embargo, en México los ciudadanos pueden participar de varias formas el día de la elección: como votantes, como funcionarios de casilla y como representantes de partidos.

Por tanto, podemos estudiar el efecto que tiene participar como votante y/o como funcionario de casilla en el nivel de eficacia política del individuo. Al sentirse más eficaz una persona tenderá a seguir participando políticamente y apoyará el régimen democrático.

En las elecciones de 2012 se realizó un estudio sobre las actitudes y valores de los votantes y de los funcionarios de casilla como

parte del Estudio Nacional Electoral de México (2012).<sup>1</sup> La ventaja de aplicar la misma encuesta a votantes y a funcionarios de casilla es que podemos analizar el efecto que tiene el participar en la elección sólo como votante o participar como votante y funcionario de casilla. Estos últimos se encuentran más involucrados en el proceso electoral que los ciudadanos, ya que tienen varias interacciones con el Instituto Federal Electoral (IFE) y son responsables del buen funcionamiento de las elecciones. En otras palabras, podríamos decir que los funcionarios de casilla llegan a ser funcionarios del régimen democrático.

El reclutamiento y capacitación de algunos ciudadanos por parte del IFE produce un tipo de experimento natural que permite analizar el impacto que tiene el ser funcionario de casilla a diferencia de sólo votar en las elecciones. Los experimentos naturales se caracterizan porque se produce una intervención en el medio ambiente fuera del control del investigador que sólo afecta a ciertos individuos dentro de una comunidad y produce datos observables (Morton y Williams, 2010). En este caso la intervención es el reclutamiento y capacitación por parte del IFE de ciudadanos para participar como funcionarios de casilla. Los datos observables son las respuestas a las encuestas dadas tanto por los funcionarios de casilla como por los votantes. El experimento natural se dio porque los ciudadanos que son funcionarios de casilla y los votantes son del mismo barrio, no se distinguen entre sí de manera sistemática en características relevantes,<sup>2</sup> sino que se distinguen en que experimentaron una in-

<sup>1</sup> Este estudio fue desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con el apoyo del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). El estudio completo se encuentra en el sitio de Internet del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE, en [<http://goo.gl/LazAVJ>].

<sup>2</sup> Este estudio no ignora que variables como el nivel educativo tienen incidencia en la selección final de los funcionarios de casilla. Por lo que los análisis estadísticos señalan que ésta y otras características sociodemográficas pueden incidir en las actitudes de los ciudadanos en general.

tervención externa, la capacitación por parte del Instituto Federal Electoral (Abrajano, Nagler y Alvarez, 2005; Bhavnani, 2009; Campbell y Stanley, 1963; DiNardo, 2008; Shadish, Cook, y Campbell, 2002).

El propósito de este ensayo es analizar si hay diferencias en los valores políticos y el nivel de eficacia política de los mexicanos dependiendo de si participaron o no como funcionarios de casilla en la elección de 2012. De entrada sabemos, por los estudios citados anteriormente, que los votantes tienden a sentirse más involucrados en el sistema democrático que los ciudadanos que se abstienen de votar.

El ensayo se divide en tres secciones. La primera es una revisión de la literatura sobre la relación entre la participación política, en específico la electoral, y el nivel de eficacia política de los ciudadanos. La segunda sección explica las hipótesis a probar seguida de la sección metodológica que abarca el análisis empírico de los datos de la encuesta y la discusión de los resultados. La última sección es la conclusión que discute los resultados y la relevancia para el caso mexicano.

## **Participación y eficacia políticas, y valores democráticos**

La participación política es un ingrediente fundamental de la democracia, no sólo porque hace que los gobernantes electos representen los intereses de sus representados (Downs, 1957; Pitkin, 1967; Schumpeter, 1962), sino porque provee al individuo de una educación política que lo empodera para seguir participando (Mill, 1862; Pateman, 1970; Rousseau [1848] 2002; Thompson, 1970). Al final del día una democracia en la que sus ciudadanos son apáticos y no participan es una democracia en crisis y, en el extremo, deja de existir. Preguntas sobre cómo aumentar la participación política

se han hecho a lo largo del tiempo. Si bien sabemos que el nivel de recursos con los que cuentan los ciudadanos aumentan la probabilidad de que acudan a las urnas (Moreno, 2003, 2009; Verba, Nie, y Kim, 1978; Verba, Schlozman y Brady, 1995) es difícil provocar a través de políticas públicas un aumento directo en los recursos con los que cuenta la ciudadanía. Sin embargo, sabemos que los ciudadanos que se sienten más eficaces políticamente y satisfechos con la democracia tienden a acudir más a las urnas en nuestro país (Moreno, 2009). El argumento central de este ensayo es que, a través de políticas públicas, podemos aumentar el nivel de eficacia de los ciudadanos y así lograr un mayor nivel de participación política al identificar otros factores que no son los recursos y que afectan el nivel de eficacia política de las personas.

La eficacia política entendida como el sentimiento que una persona tiene de que su actividad política puede tener —o tiene— un impacto en el proceso político explica en gran parte la participación política de las personas (Clarke y Acock, 1989; Finkel, 1985, 1987). En otras palabras, si una persona piensa que su participación no tendrá efecto alguno en las decisiones o composición del gobierno es muy poco probable que vaya a participar. En su estudio sobre la participación política de las personas, el politólogo Robert Lane (1959) argumentó que existen dos tipos de eficacia política: la interna y la externa. La eficacia política interna tiene que ver con la visión, por parte de las personas, de que tienen los recursos y habilidades para influir en lo que el gobierno hace (Pateman, 1970; Thompson, 1970). En cambio, la eficacia externa está relacionada con la visión que tienen las personas de qué tan probable es que el gobierno responda a sus inquietudes (Abramson y Aldrich, 1982; Lane, 1959).

De esta manera una democracia sana requiere de una ciudadanía que se sienta eficaz tanto interna como externamente. La eficacia interna y externa produce ciudadanos atentos a la política y participativos. Los estudios que se han hecho sobre los factores que afectan el nivel de eficacia interna y externa han tenido resultados



mixtos. Al principio se creía que ni el voto ni la participación en campañas aumentaba el nivel de eficacia interna y externa de las personas, sino sólo si se lograba el triunfo electoral del partido o candidato que apoyaban los ciudadanos. Es decir, las personas sentían que su voto influenciaba más las acciones del gobierno y que sus gobernantes respondían más a sus demandas cuando sus preferencias políticas resultaban los ganadores (Clarke y Acock, 1989).

Un estudio de caso en Estados Unidos y Alemania del Oeste demostró que la eficacia política interna aumentaba las probabilidades de acudir a las urnas, aunque entre el electorado más educado el nivel de eficacia interna no tenía efecto en su participación electoral. El problema es que son los más educados los que desarrollan niveles importantes de eficacia política. Este estudio demostró que la participación electoral no afectaba el nivel de eficacia interna de los individuos, o sea, no se trata de una relación recíproca entre eficacia interna y voto (Finkel, 1985, 1987). Sin embargo, el acudir a las urnas sí tiene un efecto positivo en el nivel de eficacia externa de los individuos que han estudiado hasta la preparatoria. En otras palabras, el acudir a las urnas no influencia la percepción de las personas sobre la influencia de su voto, pero sí la percepción de que las élites políticas responden a sus demandas entre las personas que han estudiado hasta la preparatoria (Finkel, 1985). Este aumento en eficacia externa se ve en un aumento al régimen democrático (Finkel, 1987). Finalmente, el participar en las campañas electorales en Alemania del Oeste tenía un impacto positivo en la eficacia interna de los ciudadanos (Finkel, 1987).

Los estudios realizados sobre los efectos de la democracia directa en los sentimientos de eficacia política y participación cívica tienden a encontrar una relación positiva entre estos factores. En otras palabras, la participación de los ciudadanos en procesos de democracia directa producen ciudadanos que se sienten más eficaces políticamente y a los que les interesa participar en la política (Bowler y Donovan, 2002). También sabemos que una baja eficacia

política tiene como resultado una menor participación política (Almond y Verba, 1963).

## Diseño de investigación

Partiendo de la revisión de la literatura sobre eficacia y participación políticas se elaboran las siguientes hipótesis para su evaluación:

*Hipótesis nula:* Los votantes y los funcionarios de casilla no se diferenciarán en su nivel de eficacia interna ni externa, ni en otros valores políticos.

*Hipótesis alternativa:* Los funcionarios de casilla exhibirán mayores niveles de eficacia interna y externa, así como un mayor apego a otros valores democráticos en comparación con los votantes. El mecanismo que explica esta diferencia es que, a través de las interacciones con y sin capacitación del IFE, los funcionarios sienten que su voto influye más y que el gobierno responderá mejor a sus demandas que los votantes en general.

El método para evaluar estas hipótesis será a través del análisis de las encuestas hechas a votantes y a funcionarios el día de la elección presidencial de 2012. Como se señaló anteriormente, estas encuestas son parte del Estudio Nacional Electoral de México. De acuerdo con la nota metodológica se repartieron encuestas, para su autollenado, a una muestra representativa de funcionarios electorales, y se realizó una encuesta representativa de salida entre los votantes. El total de funcionarios que respondieron a las encuestas es de 879 y el total de votantes encuestados fue de 5 310 votantes. En promedio, los funcionarios son ligeramente más educados que los votantes, ya que los primeros terminaron la preparatoria y los segundos hasta la secundaria. En término de ingresos, los funcionarios en promedio tienen un ingreso familiar de entre 3 y 5 salarios mínimos, mientras que los votantes entre 1 y 3 salarios mínimos. El porcentaje de mujeres entrevistadas es similar entre los funcio-

narios y los votantes, 52 y 51%, respectivamente. Por último, los votantes son un poco mayores que los funcionarios en promedio, 41 y 36 años, respectivamente. Por tanto, será muy importante en el análisis de los datos controlar estos factores que pueden tener incidencia en las actitudes políticas de los encuestados.

Las encuestas incluyen preguntas que tienen que ver con ambos tipos de eficacia, la interna y la externa, así como con otro tipo de actitudes políticas relacionadas con el buen funcionamiento de la democracia. Asimismo, se incluyen preguntas sobre conocimiento político que nos permiten medir el nivel de sofisticación política (Converse, 1964). En específico se les preguntó a los encuestados sobre los siguientes temas:

- a) La confianza que tienen en el IFE
- b) la percepción sobre la limpieza de las elecciones
- c) la satisfacción con la democracia
- d) si importa el partido que esté en el poder
- e) si creen que su voto influye en el gobierno
- f) si creen que la mejor manera de comunicarse con el gobierno es a través del voto o a través de marchas y protestas
- g) si el voto debería ser obligatorio
- h) el nivel de atención que pusieron a las campañas electorales
- i) el número de cámaras en el Congreso de la Unión
- j) la duración del cargo de los diputados federales, y
- k) el nombre del actual gobernador de su estado.

## **Análisis y resultados**

Hay variables que claramente mapean el concepto de la eficacia política interna, por ejemplo: la influencia que los encuestados creen que su voto tiene, pero no es claro que todas las preguntas midan un tipo de eficacia política. Por tanto, se hizo un análisis de

factores con las variables expuestas y se obtuvieron dos de ellos: uno mide la eficacia política interna y el otro la eficacia política externa. En cuanto a la eficacia interna, las variables que miden esta actitud entre los encuestados son: la influencia del voto y la importancia del partido en el gobierno.<sup>3</sup> Mientras tanto, la confianza en el IFE, la percepción sobre la limpieza de las elecciones y la satisfacción con la democracia miden la dimensión de la eficacia política externa.<sup>4</sup> Después de todo, si los ciudadanos no creen en las elecciones como vía de expresión política ni en la institución electoral, su satisfacción con la democracia será baja y no esperarán una relación recíproca entre su voto y el gobierno electo. De esta manera se promediaron las variables que miden la eficacia interna para crear un índice de eficacia interna; análogamente se hizo con las variables que miden la eficacia externa, creándose el índice de eficacia externa.

Las variables que no miden la eficacia política se seguirán analizando al considerarse que son relevantes para el ejercicio de la ciudadanía y las diferencias entre funcionarios y votantes pueden ser importantes. Las variables de conocimiento político se utilizaron para crear un índice de información política y medir así el conocimiento de los encuestados.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El factor que resulta de la combinación de estas variables tiene un “valor propio” (eigenvalue) de 1.20.

<sup>4</sup> El factor que resulta de la combinación de estas variables tiene un “valor propio” (eigenvalue) de 2.22.

<sup>5</sup> Todas las variables están recodificadas, de tal forma que su valor más pequeño es el 0 y el más alto 1. Todas las variables son continuas a excepción de: a) si el voto debe ser obligatorio, en donde 0 quiere decir que no debe ser obligatorio y 1 que sí lo debe ser; y b) si la mejor manera de influir en el gobierno es a través de las protestas (valor 0) o del voto (valor 1). El índice de información política puede tomar cuatro valores: 0 si el encuestado no contestó ninguna pregunta correcta; 0.33 si contestó una correcta; 0.67 si contestó dos correctas y 1 si contestó todas correctas. Las estadísticas descriptivas de las variables se encuentran en la Tabla 1 del Anexo.

En un primer análisis se evalúa si los funcionarios de casilla tienen actitudes distintas a las de los votantes. En este análisis no se controla, ya que hay otros factores que podrían afectar las respuestas de los encuestados, pero nos puede señalar posibles diferencias entre estos dos grupos de personas. Lo único que se hace es restar el promedio que se obtuvo en cada pregunta o variable de los funcionarios menos el promedio de los votantes. Por tanto, si la diferencia es positiva, eso quiere decir que los funcionarios tienen niveles mayores, en esas variables, que los funcionarios. Finalmente se revisó si esas diferencias son significativas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Actitudes políticas de los votantes y funcionarios de casilla, análisis bivariado

<i>Variables</i>	<i>Funcionario</i>	<i>Votante</i>	<i>Diferencia</i>	<i>N</i>
Índice de eficacia interna	0.814	0.740	0.074***	3468
Índice de eficacia externa	0.590	0.558	0.032**	3468
Voto como obligación	0.278	0.333	-0.055**	3425
Atención a las campañas	0.770	0.650	0.120***	3394
Voto o protesta para influir en el gobierno	0.840	0.831	0.009	3292
Información política	0.625	0.631	-0.006	3468

\*\*\*valor- $p \leq 0.001$ ; \*\* $0.001 < \text{valor-}p \leq 0.01$ ; \* $0.01 < \text{valor-}p \leq 0.05$ ; + $0.05 < \text{valor-}p \leq 0.10$

Datos: Cálculos del autor basados en Javier Aparicio *et al.*, (2012).

Como puede observarse, los funcionarios tienden a calificar más alto que los votantes en casi todas las variables de interés. Lo que resulta interesante es que los votantes tienden más a creer que el voto debe ser obligatorio en comparación con los funcionarios y estos últimos tienen un nivel de información política más bajo —aunque no significativo— que los votantes. Los datos sobre información política son sorprendentes porque, como se había comentado, los funcionarios en promedio son más educados que los ciudadanos y dicen haber puesto más atención a las campañas que los votantes. Por tanto, se esperaría entre los funcionarios un nivel mayor de información política que entre los votantes.

Para entender mejor estas diferencias es mejor llevar a cabo un análisis multivariado que analice el efecto de haber participado en las elecciones como funcionario de casilla o como votantes después de controlar el nivel de ingreso, educación, edad y género de los encuestados. Asimismo, se controlará el nivel de información política, factor que se considera relevante en México y en otros casos para explicar la participación política y eficacia política de las personas (Almond y Verba, 1963; Finkel, 1985, 1987; Moreno, 2003, 2009). En el caso de las variables continuas se llevaron a cabo regresiones lineales multivariadas y, en el caso de las dos variables dicotómicas se realizaron regresiones logísticas multivariadas.

Asimismo, para clarificar el efecto que tuvo el ser funcionario de casilla el día de la elección se graficaron los valores predichos obtenidos de los modelos de regresiones. Para dar más información al lector se graficaron por variable los valores predichos de los funcionarios y de los votantes. Para calcular los valores predichos se sustituyó en las características sociodemográficas el promedio de cada variable por grupo. Es decir, para calcular el valor predicho de eficacia interna de los votantes se calculó para una mujer, con educación secundaria, de ingreso familiar entre 1-3 salarios mínimos, de 36 años de edad con un nivel de información política de 0.631. Mientras que para calcular los valores predichos de los funcionarios se calcularon

para una mujer, con educación de preparatoria, de ingreso familiar entre 3 y 5 salarios mínimos, de 41 años de edad y con un nivel de información política de 0.625. Finalmente se señala con asteriscos o una cruz, dependiendo del caso, si la diferencia entre los valores predichos de los votantes y de los funcionarios de casilla por variable es significativa (Cuadro 2 y Gráfica 1).

Los resultados de los análisis nos muestran que, después de controlar las características sociodemográficas de los votantes y funcionarios de casilla, algunas de las relaciones que habíamos encontrado en los análisis bivariados se fortalecen y otras se debilitan.

En cuanto a las relaciones que se fortalecen, encontramos que los votantes exhiben mayores niveles de información política que los funcionarios aun controlando por escolaridad, ingreso, etcétera. Como se mencionó antes, uno esperaría que, al estar en promedio más educados y reportar poner más atención a las campañas, los funcionarios mostrarían niveles más elevados de información política; pero no es así. Sin embargo, los funcionarios muestran niveles más elevados de eficacia tanto interna como externa en comparación con los votantes. La diferencia en cuanto a la eficacia externa se vuelve más significativa al controlar las características sociodemográficas de los encuestados. En cuanto a las relaciones que se debilitaron encontramos que si bien los votantes siguen opinando, por encima de los funcionarios, que el voto debería ser obligatorio, esta diferencia disminuye en su nivel de significancia estadística.

Finalmente, hay dos relaciones que se mantienen igual que en el análisis bivariado del Cuadro 1. Por un lado, ambos grupos de encuestados opinan en su mayoría que el voto es el mejor vehículo para influenciar al gobierno en comparación con las marchas, por lo que la leve diferencia entre los grupos no es significativa. Por el otro lado, los funcionarios reportan haber prestado más atención a las campañas que los votantes, lo cual sería de esperarse, ya que al participar en la organización de las elecciones puede motivar a las personas a enterarse del desarrollo de las campañas a nivel nacional y local.

Cuadro 2. Modelos de regresión lineal y logística de eficacia, actitudes e información política

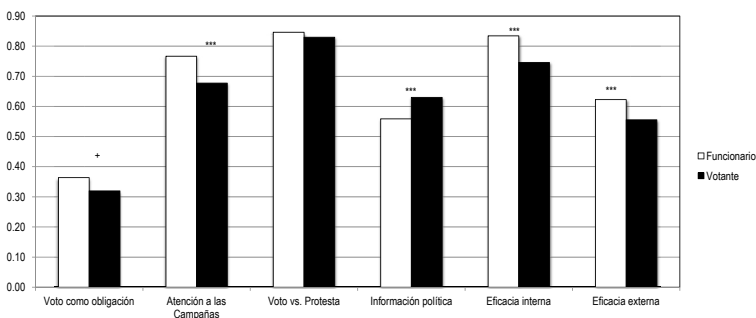
<i>Variables</i>	<i>Eficacia interna</i>	<i>Eficacia externa</i>	<i>Atención a campañas</i>	<i>Voto obligación</i>	<i>Voto vs. protesta</i>	<i>Info. política</i>
Información política	0.043**	0.116***	0.138***	0.231 <sup>+</sup>	0.231	—
Mujer	0.016	-0.002	0.023*	-0.014	-0.062	-0.040**
Educación	-0.014	-0.088***	0.119***	-0.240	-0.252	0.298***
Ingreso	0.087***	0.000	0.037	-0.065	-0.234	0.222***
Edad	0.004	0.003	0.033***	0.140**	0.139 <sup>+</sup>	0.016*
Funcionarios	0.088***	0.067***	0.089***	0.197 <sup>+</sup>	0.121	-0.071***
Constante	0.680***	0.524***	0.418***	-1.074***	1.363	0.421***
N	3100	3100	3045	3065	2954	3100
R <sup>2</sup> /pseudo-R <sup>2</sup>	0.029	0.038	0.083	0.010	0.007	0.105

\*\*\*valor-p  $\leq$  0.001 \*\*0.001 < valor-p  $\leq$  0.01; \*0.01 < valor-p  $\leq$  0.05; <sup>+</sup>0.05 < valor-p  $\leq$  0.10

Datos: Cálculos del autor basados en Javier Aparicio *et al.*, (2012).



Gráfica 1. Valores predichos de actitudes, conocimiento y eficacia política



\*\*\*valor- $p \leq 0.001$ ; \*\* $0.001 < \text{valor-}p \leq 0.01$ ; \* $0.01 < \text{valor-}p \leq 0.05$ ; + $0.05 < \text{valor-}p \leq 0.10$

Datos: Cálculos del autor basados en Cuadro 2.

## Conclusiones

El objetivo de este ensayo era analizar si una mayor participación política el día de las elecciones conlleva a niveles más elevados de eficacia política y a la expresión de otros valores democráticos. Aprovechando el estudio de opinión pública que se llevó a cabo entre funcionarios de casilla y votantes en las elecciones federales de 2012, este ensayo evaluó la hipótesis de que los funcionarios de casilla expresarían mayor eficacia política interna y externa, así como un mayor nivel de actitudes democráticas que los ciudadanos. Como se señaló, en sí los ciudadanos que acuden a las urnas tienden a sentir que su voto influye en el gobierno y que éste le responde a sus demandas, o sea eficacia política interna y externa, más que los ciudadanos que se abstienen. Por tanto, el investigar si la participación como funcionarios de casilla el día de la elección fortalece más esos sentimientos es benéfico para la creación de políticas públicas que promuevan una mayor participación ciudadana en los procesos democráticos del país.

Las conclusiones de este ensayo son positivas. En otras palabras, el participar de lleno el día de la elección contando votos y facilitando la participación electoral de los ciudadanos produce ciudadanos más eficaces políticamente después de controlar su nivel educativo, ingreso, género y edad. Así, tenemos datos empíricos de que la relación entre eficacia y participación política entre los mexicanos es similar a la relación encontrada en otras democracias como la estadounidense. Resulta interesante que los votantes calificaran mejor y de manera significativa en el nivel de conocimiento político en comparación con los funcionarios. Este resultado se mantuvo a pesar de controlar educación e ingreso, por lo que se abre la posibilidad de analizar este resultado de manera más detenida aunque no está dentro del objetivo de la presente investigación.

De acuerdo con los resultados de este estudio, la manera más exitosa de promover una ciudadanía más participativa y con un sentido de eficiencia interna y externa mayor es a través de programas que los involucren en procesos democráticos dentro de su comunidad. Se deben seguir promoviendo los consejos ciudadanos a lo largo del país que cubran distintos temas para que más ciudadanos se interesen en su participación. Los resultados de este estudio también señalan la consecuencia positiva del gobierno de reclutar a ciudadanos para que participen más en su comunidad. Si bien no se puede ser muy intrusivo en la vida de las personas, puede ser que a través de mecanismos indirectos se pueda reclutar a ciudadanos con distintas características para participar en sus comunidades.

En estos procesos se debe cuidar de no exigir demasiado a ciudadanos que no tengan posibilidades de participar o que se les dificulte. La buena noticia es que podemos ayudar a que los ciudadanos se sientan más eficaces, perciban que su participación influye en el gobierno y que éste les responde a sus necesidades, sin esperar lograr cambios estructurales que toman tiempo, sino también con programas de participación ciudadana.

## Bibliografía

- Abrajano, Marisa A., Jonathan Nagler y Michael R. Alvarez (2005), "A natural experiment of race-based and issue voting: The 2001 City of Los Angeles Elections", *Political Research Quarterly*, vol. 58, pp. 203-218.
- Abramson, Paul R. y John H. Aldrich (1982), "The decline of electoral participation in America", *The American Political Science Review*, vol. 76, núm. 3, pp. 502-521.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963), *The civic culture: Political attitudes y democracy in five countries* Princeton, Princeton university.
- Aparicio, Javier, Rosario Aguilar, Ulises Beltrán, Allyson Benton, María Inclán y Joy Langston (2012), *Estudio Nacional Electoral de México, 2012*, CIDE/Conacyt/IFE.
- Bhavnani, Rikhil R. (2009), "Do electoral quotas work after they are withdrawn? Evidence from a natural experiment in India", *American Political Science Review*, vol. 103, pp. 23-35.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2002), "Democracy, institutions y attitudes about citizen influence on government", *British Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 2, pp. 371-390.
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano (2003), "Participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno*, vol. x, núm. 2, pp. 289-323.
- Burns, Nancy, Kay Lehman Schlozman y Sidney Verba (2001), *The private roots of public action: Gender, equality, and political participation*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Campbell, Donald T. y Julian C. Stanley (1963), *Experimental y Quasi-Experimental Designs for Research*, Dallas, Houghton Mifflin.
- Clarke, Harold D. y Alan C. Acock (1989), "National elections and political attitudes: The case of political efficacy", *British Journal of Political Science*, vol. 19, pp. 551-562.

- Converse, Philip E. (1964), "The nature of belief systems in mass publics", en *Ideology and Discontent*, editado por D. E. Apter, Nueva York, The Free Press.
- DiNardo, J. (2008), "Natural experiments and quasi-natural experiments", en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, editado por S. N. Durlauf y L. E. Blume, edición en línea, Palgrave Macmillan.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Finkel, Steven E. (1985), "Reciprocal effects of participation y political efficacy: A panel analysis", *American Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 4, pp. 891-913.
- (1987), "The effects of participation on political efficacy and political support: Evidence from a West German panel", *The Journal of Politics*, vol. 49, núm. 2, pp. 441-464.
- Lane, Robert E. (1959), *Political life: Why people get involved in politics*, Glencoe, IL, Free Press.
- Mill, John Stuart (1862), *Considerations on representative government*, Londres, Parker, Son y Bourn.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2009), *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, México, Porrúa.
- Moreno, Alejandro y Patricia Méndez (2007), "La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México", *Política y Gobierno*, vol. 14, núm. 1, p. 39.
- Morton, Rebecca B. y Kenneth C. Williams (2010), *Experimental political science and the study of causality: From nature to the lab*, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967), *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.

- Rousseau, Jean Jacques [1848] (2002), *The Social Contract and the first and second discourses*, New Haven, Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois (1962), *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook y Donald T. Campbell (2002), *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Boston, MA, Houghton Mifflin Company.
- Thompson, Dennis Frank (1970), *The democratic citizen: Social science and democratic theory in the twentieth century*, Nueva York. Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim (1978), *Participation and Political Equality, A Seven-Nation Study*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady (1995), *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*, MA, Harvard University Press.

Anexo

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las variables dependientes

<i>Variable</i>	<i>N</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>
Importa el partido en el gobierno	3393	0.746	0.321	0	1
El voto influye	3407	0.801	0.290	0	1
Voto obligatorio	3425	0.319	0.466	0	1
Atención a las campañas	3394	0.680	0.298	0	1
Satisfacción con la democracia	3405	0.476	0.301	0	1
Voto <i>vs.</i> protesta para influir en el gobierno	3292	0.833	0.373	0	1
Índice de información política	3468	0.629	0.362	0	1
Elecciones limpias	3370	0.647	0.333	0	1
Confianza en el IFE	3412	0.613	0.308	0	1
Índice de eficacia interna	3468	0.758	0.267	0	1
Índice de eficacia externa	3468	0.567	0.250	0	1



# La evaluación docente contra la pared

Omar González Gómez\*

## Resumen

Este artículo analiza algunos componentes de la nueva gerencia pública (NGP) que fueron introducidos en el sector educativo mexicano, por ejemplo, la transparencia, la evaluación y la responsabilidad por resultados. Para ello, el artículo revisa los elementos doctrinarios de la NGP; ofrece una caracterización del sistema educativo mexicano y da un breve repaso de la literatura sobre el *accountability* educacional, o en otras palabras, la relación entre rendición de cuentas, gasto público y desempeño escolar. Por último, analiza posibles alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas en nuestro sistema educativo, básicamente las que se ubican en la reciente reforma constitucional en materia educativa.

Al respecto, el Ejecutivo federal propuso ocho puntos, entre los más sobresalientes están el Servicio Profesional Docente (SPD) y el fortalecimiento del INNE. Con estos ajustes se pretendía cumplir con las demandas hechas por la sociedad de una mejor educación para

\* Es pasante de la carrera de Trabajo Social por la Universidad Nacional Autónoma de México.



todos. Pero uno de estos elementos (el SPD) se encuentra (en el momento en que se redacta este artículo) bloqueado o congelado por los sindicatos de maestros. Estos gremios no aceptan la evaluación docente ni mucho menos aceptarían un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas, por lo que estas propuestas que derivan de la NGP y del *accountability* educacional parecen más un sueño que una realidad. Asimismo, el punto de la transferencia de autoridad a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos es muy ambiguo dentro de la reforma educativa, por lo que las medidas aprobadas hasta el momento no contribuyen a la rendición de cuentas. En síntesis, aún hacen falta elementos importantes para establecer una reforma educativa de calidad, pero ello implica algo que la NGP no explica cómo lograr: negociar con los sindicatos de maestros que actúan en la defensa de sus intereses y que ejercen su poder de presión para restringir determinadas políticas educativas.

## Introducción

La evaluación docente es una realidad que parece haber llegado para quedarse. Hay muchas interrogantes por despejar y más por evaluar: ¿qué y cuánto saben los maestros?, ¿cuáles son sus estrategias o estilos de enseñanza? La evaluación docente es una demanda que responde a la necesidad política y técnica de encontrar respuestas pertinentes y relevantes a la baja calidad educativa que exhiben algunos sistemas escolares, tal como sucede con el caso mexicano. De las esperanzas de mejorar la calidad educativa como producto de la inserción de nuevas tecnologías en las aulas o de nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje se ha pasado a la frustración al constatar una y otra vez, mediante comparaciones internacionales, que la calidad educativa de los estudiantes mexicanos dista mucho de ser la anhelada por toda la sociedad.

Sin educación de calidad las generaciones presentes y futuras de connacionales están condenadas a chocar contra la pared,<sup>1</sup> es decir, con problemas para educarse adecuadamente, capacitarse para el trabajo, conocer sus derechos y ejercer su ciudadanía, conseguir empleos bien remunerados y productivos, así como consolidar un entorno social donde prive la seguridad, la confianza mutua y el Estado de derecho. Por ello, se cuestiona tanto la capacidad de la escuela para revertir la baja calidad educativa que impide transitar hacia sociedades más desarrolladas y competitivas. Y al interior de la escuela, los ojos y las críticas se vuelven mayoritariamente hacia los docentes, considerados piezas clave en los aprendizajes y resultados que alcanzan los estudiantes.

Sin embargo, no todo está perdido. A lo largo de las últimas décadas, el carácter institucional del sector público mexicano se ha modificado para orientarse hacia el mercado y la adopción de técnicas administrativas del sector privado. Esta ola de cambios ha sido producto de formas alternativas de organización que han sido etiquetadas bajo la noción de nueva gerencia pública (NGP). Los componentes de la NGP han evolucionado con el paso del tiempo, pero su quintaesencia es la introducción de la disciplina y de incentivos propios del mercado en el sector público. De hecho, la NGP se utiliza para describir una cultura gerencial que promueve la descentralización de funciones, el énfasis en el servicio al cliente y la rendición de cuentas. Bajo estos preceptos, los modelos tradicionales de organización de escuelas públicas, basados en principios burocráticos como la centralización y el control jerárquico, están siendo reemplazados por un modelo basado en principios de mercado. La NGP asume que las escuelas públicas pueden sacar provecho de estos principios en términos de calidad educativa, aun a pesar de las diferencias contextuales.

En virtud de lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo analizar algunos componentes de la NGP que fueron introdu-

<sup>1</sup> Parafraseando a Mexicanos Primero en su reporte "Contra la pared".

cidos en el sector educativo mexicano. Para el efecto, este artículo se divide en cuatro partes. En la primera se revisan los elementos doctrinarios de la NGP. En la segunda se ofrece una caracterización del sistema educativo mexicano y de sus problemas de gestión financiera. La tercera brinda un breve repaso de la literatura sobre el *accountability*<sup>2</sup> educacional, o en otras palabras, la relación entre rendición de cuentas, gasto público y desempeño escolar. La cuarta presenta posibles alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas en nuestro sistema educativo, básicamente las que se ubican en la reciente reforma constitucional. Finalmente, se arriba a las conclusiones del análisis.

## **Principios doctrinarios de la NGP y su impacto en el sector público**

La NGP fue concebida por las democracias anglosajonas para mejorar la eficacia y eficiencia de su sector público y se ha convertido en un conjunto de doctrinas que ha dominado la agenda de reforma administrativa de diversos países (Hood, 1991; Aucoin, 1990; Pollit y Summa, 1997). La NGP ha recibido muchas connotaciones “como visión, como ideología e incluso, como un particular grupo de técnicas administrativas gerencialistas provenientes del sector privado” (Pollit y Summa, 1997: 1). La NGP es vista entonces como una “colectividad de ideologías gerencialistas” (Ferlie *et al.*, 1996: 9) o como un paquete sistematizado de ideas generadas en el sector privado e importadas al sector público (Hood, 1991).

<sup>2</sup> *Accountability* o rendición de cuentas educacional “se refiere al proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos para la consecución de un objetivo que les concierne. Esta rendición de cuentas no siempre y no sólo se refiere a lo financiero, sino también al conjunto de recursos (humanos, simbólicos y materiales) ordenados de una manera concordante al logro del objetivo en cuestión” (Corvalán, 2006: 12).

Sin embargo, la NGP no es un conjunto homogéneo de técnicas, al contrario, una revisión de sus componentes doctrinarios sugiere que la NGP se caracteriza por diversos —y a veces superpuestos— elementos que representan contradictorias formas de organización administrativa. Estos componentes doctrinarios han sido identificados por varios autores, entre quienes se incluyen: Hood (1991); Ferlie (1996); Osborne y Gaebler (1992), y Barzelay (1992). El Cuadro 1 resume algunos de los componentes doctrinarios de la NGP.

Un vistazo al Cuadro 1 sugiere que estas ideas y técnicas pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. Por un lado están las que enfatizan el perfeccionamiento gerencial en el sector público; este conjunto de ideas tiende a acentuar la libertad de acción y la descentralización. Por el otro, se encuentran las ideas relativas a la evaluación del desempeño y a la introducción de mecanismos de competencia en el sector público. Como algunos autores han señalado (Hood, 1991; Christensen y Laegreid, 2001), estas dos grandes orientaciones de la NGP son explicadas por el matrimonio de dos teorías rivales de las ciencias administrativas.

Los fundamentos teóricos de la primera orientación se constituyen por los principios de elección racional, costos de transacción y la teoría de agente-principal. Esta orientación se apoya en ideas de competencia, transparencia y estructuras de incentivos como una forma de promover la eficiencia del sector público. La segunda orientación concede gran importancia al estilo “gerencialista” e incorpora las ideas de liderazgo, excelencia y poder discrecional para la consecución de metas. En este sentido la nueva gerencia pública no se puede categorizar como una teoría única y formal, más bien es el producto de la conjunción de dos esferas distintas que pretenden explicar el cambio organizacional dentro del sector público: el nuevo institucionalismo económico (NIE) y la teoría de la gerencia. Con el fin de exhibir las posturas de ambas teorías, a continuación se identificarán los principales elementos de sus propuestas.

Cuadro 1. Componentes de la nueva gerencia pública por diferentes autores

<i>Hood (1991)</i>	<i>Ferlie et al. (1996)</i>	<i>Osborne y Gaebler (1992)</i>	<i>Barzelay (1992)</i>	<i>Énfasis</i>
Dirección activa y discrecional de las organizaciones ( <i>hands on management</i> )	Descentralización y nuevas formas de gobierno corporativo	Gobierno descentralizado: reducción de jerarquías burocráticas		Gerencialismo
Desagregación de unidades en el sector público	División de las tareas de dirección estratégica y operación	Gobierno catalizador: "llevar el timón o remar"	Separar el servicio del control	Gerencialismo
Subcontratación de servicios con el sector privado	Desarrollo de quasi mercados para la distribución de recursos dentro del sector público	Competencia en la prestación de servicios públicos	Ofrecer incentivos	Gerencialismo
Adopción de estilos gerenciales del sector privado		Gobierno inspirado por misiones	Identificar misión, servicios y clientes	Gerencialismo
Mayor énfasis en el control de los resultados	Énfasis en el servicio al cliente	Gobierno orientado hacia los clientes	Resultados que valoran los ciudadanos	Gerencialismo/ mecanismos de competencia
Estandares explícitos de medición y evaluación del desempeño	Métodos más transparentes para la evaluación del desempeño	Evaluación por resultados	Evaluar resultados y rendición de cuentas	Mecanismos de competencia
Contratación por desempeño	Desregulación del mercado de trabajo	Gobierno previsor	Mejorar los procesos	Mecanismos de competencia
Mejorar la disciplina presupuestal	Reducción de estructuras administrativas ( <i>downsizing</i> )	Gobierno orientado al mercado		Mecanismos de competencia

Fuente: Elaboración propia con base en Hood (1991); Ferlie et al. (1996); Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay (1992).

Por ejemplo, el NIE propone visualizar los problemas del sector público como problemas de asimetría de información y de agente-principal; en este sentido habrá que entender que las agencias gubernamentales (escuelas públicas en nuestro caso) poseen cierta discrecionalidad para ocultar información a quienes rinden cuentas, lo cual conduce a la ineficiencia, por lo que es necesario crear nuevos arreglos institucionales (mecanismos de transparencia y evaluación del desempeño) para garantizar la eficiencia. En cambio, el *gerencialismo* se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión y está basado en el servicio al cliente y la profesionalización de los empleados. Dentro del gerencialismo existe la idea de que el gobierno no sólo debe adoptar técnicas de la administración de negocios sino que debe también adoptar sus valores: la competencia y el respeto al espíritu empresarial.

En síntesis, la NGP combina elementos del NIE y de la teoría de la gerencia para obtener sus principios doctrinarios, mismos que han generado una serie de propuestas enfocadas a alcanzar la eficiencia de la gestión pública. No obstante, el éxito de estas medidas depende de la capacidad de cada país para adaptarlas a sus condiciones específicas. Desde esta perspectiva, la NGP no puede tomarse como una receta que por sí misma genera resultados positivos, pues su mezcla de conceptos y diversas corrientes económico-administrativas hace que su sustento teórico sea débil. A pesar de todo, la NGP ha motivado la adopción de instrumentos de mercado dentro del sector público mexicano. Más adelante se analizarán con detalle algunos de éstos, tales como la transparencia, la evaluación y la responsabilidad por los resultados.

## **Cobertura, calidad y gestión financiera del sistema educativo mexicano**

Durante los últimos años ha crecido el consenso sobre la importancia de la educación como palanca del desarrollo de personas y

sociedades. La educación trae beneficios para el individuo porque contribuye a mejorar su bienestar, fortalece su inclusión social y le brinda oportunidades de insertarse en el mercado laboral. En México existe el derecho a recibir educación como parte de las garantías individuales. Al respecto, el Sistema Educativo Nacional (SEN), durante el ciclo escolar 2011-2012, atendió a 34.8 millones de alumnos logrando una cobertura universal en primaria. No obstante, los problemas subsisten para otros niveles educativos. Por ejemplo, la cobertura en preescolar se reportó en 83% y en secundaria 96.8%; en una situación más desfavorable se encuentran las coberturas de educación media superior y superior, que son de 68 y 32.8%, respectivamente (Cuadro 2).

Con los datos del Cuadro 2 se observa con claridad que México tiene problemas de cobertura a partir de la educación media. En una comparación internacional es el segundo país de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con menor cobertura en este nivel educativo y sólo supera a Turquía en este rubro. En educación superior ocupa nuevamente la penúltima posición. Los factores que inciden en este problema de cobertura son múltiples, aunque destaca la ausencia de los alumnos por complicaciones de carácter familiar y económico (OCDE, 2010a). Estos factores repercuten en que los egresados del SEN obtengan bajos resultados en las pruebas estandarizadas de desempeño académico. De hecho, los resultados de la prueba internacional PISA muestran que la calidad educativa en nuestro país es muy baja.<sup>3</sup> En 2009, México obtuvo una calificación de 425 en comprensión de lectura.

<sup>3</sup> Durante mucho tiempo hubo opacidad sobre los logros educativos de los alumnos mexicanos. Por ejemplo, México participó, junto con otros 49 países, en la aplicación del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), en 1995, pero, al conocer nuestros resultados (penúltimo lugar), las autoridades solicitaron que éstos no se publicaran. Sin embargo, en 2000, mediante una filtración a los medios de comunicación se obtuvo evidencia de que se habían obtenido bajos puntajes en esta prueba internacional de rendimiento (Latapí, 2001).

Cuadro 2. Sistema Educativo Nacional: porcentaje de atención a la demanda por tipo educativo

<i>(Cobertura educativa)</i>	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2009-2010	2010-2011	2011-2012
-Educación básica	81.6	87.7	83.2	85.9	88.9	94.3	96.4	100.8	100.8	100.8
Preescolar	16.8	36.4	40.7	46.2	50.5	56.9	62.9	81.1	82.4	83
Primaria	107.5	103.3	95.9	95.2	94.8	94.1	94.4	100.6	103.4	100
Secundaria	59.4	72.6	68.0	74.9	83.8	91.8	93.0	95.9	97.2	96.8
-Educación media superior	25.7	35.9	36.0	40.5	48.4	58.6	59.7	66.7	68.5	68
Profesional técnico	2.7	6.8	6.5	6.4	5.9	5.7	5.6	6.0	6.3	8.9
Bachillerato general	23.0	29.1	29.5	34.0	42.4	52.8	54.1	60.7	62.2	30.7
-Educación superior	12.4	13.3	12.3	13.7	21.6	25.2	25.9	30.9	32.4	32.8
Número de entidades arriba o dentro del promedio nacional*	2	2	1	1	8	15	16	25	26	24
Número de entidades por debajo del promedio nacional*	30	30	31	31	24	17	16	7	6	8

\* Se refiere a la cobertura en educación básica.

Fuente: Presidencia de la República, 2012: 48.

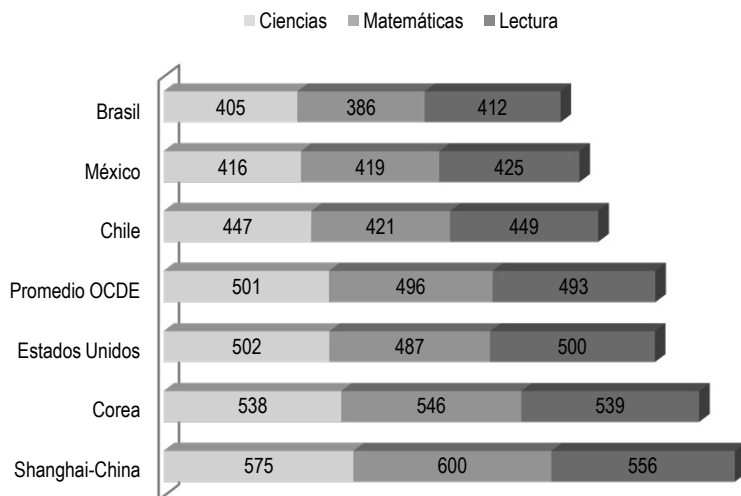


Su promedio fue 54 puntos inferior del promedio de los países del grupo G20 (475) y fue menor al promedio de países con nivel similar de desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, Hungría, Polonia, Rumania, Rusia y Turquía). En matemáticas México también se encuentra en un bajo nivel del desempeño (Gráfica 1).

Ante el pésimo desempeño, el gobierno mexicano se planteó mejorar la calidad educativa, una de las medidas adoptadas fue aumentar el gasto público en educación (OCDE, 2010c). En 1999, este gasto representaba 4.5 puntos porcentuales del PIB, mientras que en 2008 esta cifra se elevó a 6.7%. En ese periodo, el gasto en educación se incrementó en 47% en términos reales (Cuadro 3).

A pesar de este incremento casi una cuarta parte de las escuelas en México tiene problemas importantes de mantenimiento y conservación de las instalaciones. Más de 75% de las escuelas primarias en México carecen de salón de cómputo y biblioteca, y menos de

Gráfica 1. Medias de desempeño en lectura, matemáticas y ciencias, en países seleccionados, PISA 2009



Fuente: OCDE, 2010b.

Cuadro 3. Compromiso con la educación: gasto público

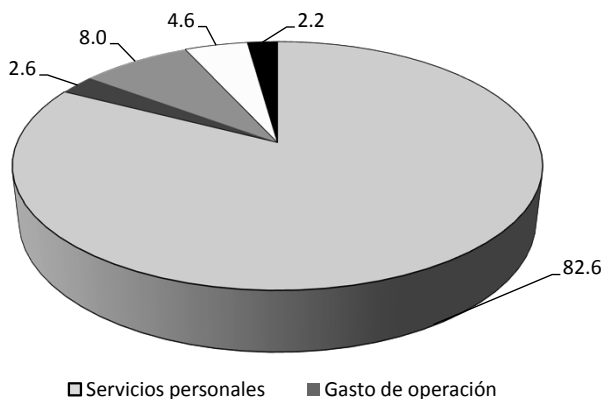
País	Total del gasto público en educación en % del PIB		Total del gasto público en educación en % del PIB		Gasto público ordinario en primaria en % del gasto público ordinario en educación	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008
China	1.9	...	13	...	34	...
Alemania	...	4.4	...	10	...	15
Brasil	4	5.3	10	16	33	32
Chile	4	3.8	16	18	45	35
Colombia	4.5	4.1	17	15	...	42
Estados Unidos	5	5.5	...	14	...	...
Japón	3.5	3.4	9	9	...	...
México	4.5	6.7	23	29	41	39
Reino Unido	4.6	5.5	11	12	...	29

Fuente: UNESCO, 2011: 68-71.

5% de las escuelas en las zonas rurales e indígenas cuentan con dichas instalaciones (INEE, 2012). En síntesis, a pesar de existir un aumento del gasto educativo, éste no se ha visto reflejado en mejores resultados, ¿por qué?

De acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa, uno de los principales problemas del financiamiento educativo es que se destinan pocos recursos para atender aspectos no salariales. De hecho, casi todo el presupuesto federal educativo se transforma en gasto corriente: 97.2%. En la Gráfica 2 se observa que 82.6% del gasto federal fue destinado a pagar servicios personales, 2.6% fue asignado a gasto de operación, y sólo 0.4% correspondió a inversión educativa. Además de destinar casi la totalidad de su presupuesto educativo a salarios del personal docente, éste ha sido el rubro que mayor crecimiento ha experimentado. Algunos especialistas opinan que destinar una proporción mayúscula a gasto corriente, especialmente a sueldos de maestros y directores de escuela, es problemático cuando el gobierno tiene pocos instrumentos de

Gráfica 2. Gasto federal en educación básica en México, 2010  
(distribución porcentual según función económica, %)



Fuente: Santibáñez, *et al.*, 2011.

rendición de cuentas para exigir un cierto nivel de desempeño de dichos maestros y directores (Santibáñez *et al.*, 2011).

Por otra parte, ciertos recursos se han destinado a inversión educativa para instrumentar programas que eleven la calidad de la educación. Uno de ellos fue Enciclomedia. Esta herramienta tecnológica vinculaba los libros de texto con otros recursos: video, audio e instrumentos multimedia; todos ellos orientados hacia un aprendizaje más integral. Con el apoyo de este programa, el gobierno mexicano ejecutó la introducción masiva de pizarrones digitales interactivos (PDI) en los salones de 5° y 6° de primaria (Reimers, 2006). Sin embargo, Enciclomedia recibió serias críticas por su gestión financiera. Incluso, la Cámara de Diputados creó una subcomisión para investigarlo. Después de una evaluación, la subcomisión presentó, entre otras, las siguientes

### Consideraciones

... la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI) ejerció 478,337.9 miles de pesos (23%) del total del presupuesto original autorizado por 2,105,000.00 miles de pesos para la actividad prioritaria R055 'Implementar el Programa Enciclomedia'. La diferencia por 1,626,662.1 miles de pesos (77%) se utilizó para dar atención a otras presiones de gasto que tenía el sector educativo.

[...] Se observó que la DGTI no aplicó los recursos autorizados, lo que originó dejar inconclusa la continuidad de un proyecto nacional, y con esto la posibilidad de ofrecer a los educandos de todo el país una herramienta pedagógica de tecnología educativa ya que para el ejercicio de 2005 no se alcanzaron los objetivos previstos de instalar 18,464 aulas multimedia.

[...] La SEP y la SHCP autorizaron movimientos presupuestales por reducciones compensadas y líquidas de la actividad prioritaria R055 'Implementar el Programa Enciclomedia' por un importe de 1,323,532.0 y por 304,000.0 miles de pesos, respectivamente, para impulsar otros programas del sector educativo [...] los recursos se destinaron a diferentes

unidades responsables y entidades del sector educativo para cubrir necesidades de gastos de actividades administrativas no prioritarias por 892,697.0 y 430,835.0 miles de pesos: por concepto de energía eléctrica, seguro de bienes patrimoniales, asesorías, apoyo a entidades federativas y para terminar la construcción de la Biblioteca José Vasconcelos (Cámara de Diputados, 2008).

Estas irregularidades financieras en la gestión del programa Enciclomedia provocaron que su objetivo general: “aumentar la calidad educativa de los alumnos” no se cumpliera. Además, la Cámara de Diputados señaló que en la medida en que no existiera una adecuada rendición de cuentas y la plena transparencia en la información sobre los recursos asignados, continuaría generándose un deterioro de la confianza ciudadana en los programas educativos del gobierno federal (Cámara de Diputados, 2008). A la postre, todas estas irregularidades provocaron la cancelación de Enciclomedia.

## **El proceso de rendición de cuentas educacional**

La introducción de Enciclomedia obedeció al supuesto de que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pondrían a México a la vanguardia internacional. Este proyecto fue acogido por la SEP y puesto en marcha en 165 mil aulas de primaria. Pero como observamos, la puesta en marcha de este programa educativo tuvo claroscuros debido a dos factores principales: 1) su opaca e ineficiente gestión financiera; y 2) su escaso aprovechamiento en el aula. Ambos factores son muy importantes; sin embargo, el segundo tiene implicaciones que difícilmente podrían ser abordadas en este artículo, aunque hay puntos de vista muy positivos acerca del impacto que tuvo Enciclomedia en el logro académico.

Por ejemplo, una investigación concluyó que entre más tiempo hubiesen trabajado con este programa, los alumnos presentaban

mejores resultados académicos (Mejía y Martínez, 2010). Asimismo, otra investigación que analizó los puntajes obtenidos por 6.5 millones de alumnos, identificó que Enciclomedia —al ser implementado simultáneamente con otros programas educativos— se asoció con mayor frecuencia al mejoramiento del aprovechamiento escolar (Elizondo *et al.*, 2006). A partir de los resultados de estas dos investigaciones es posible considerar que Enciclomedia pudo haber ofrecido oportunidades para mejorar el desempeño escolar. Sin embargo, falló en su gestión. Lo anterior ofrece evidencia de que la mejora de los estándares educativos debe ser integral y considerar otros aspectos, además de los exclusivamente pedagógicos, curriculares o de equipamiento. Por tanto, cualquier reforma educativa debe incluir necesariamente una mejora del régimen de rendición de cuentas dentro del sistema educativo. Es decir, se requiere de la formulación y perfeccionamiento de políticas de *accountability* educacional (McMeekin, 2006).

El concepto de *accountability* que remite a la necesidad de asignar responsabilidades por las acciones propias y los resultados de las mismas, es de aplicación reciente en algunos países y deriva sin duda de los principios doctrinarios de la NGP (Mainwaring y Welna, 2003). En el ámbito privado (sobre todo en el sector financiero y en el empresarial) el término *accountability* se usa para aludir a los resultados de los responsables del manejo de dinero encomendado por terceros. Ellos están obligados a informar a sus clientes sobre los movimientos de recursos y a rendir cuentas sobre cómo se han utilizado y qué se ha logrado con ellos. No obstante, esto apenas comienza a suceder en el sector público y de manera más reciente en el campo de la educación.

A partir de una de las clásicas recomendaciones de la NGP, el *accountability* educacional aboga por una mayor responsabilidad de las escuelas por sus resultados. Entre las acciones orientadas a lograrlo se encuentran: el monitoreo o evaluación periódica del desempeño académico; la alineación de estas evaluaciones con estándares de ca-

lidad; la premiación o sanción de actores del sistema educativo por las tareas ejecutadas; y el fortalecimiento de las capacidades de gestión. Tal como sucede con muchos de los principios doctrinarios de la NGP, los componentes del *accountability* educacional (transparencia, evaluación y responsabilidad por los resultados), son relativamente novedosos cuando se refieren al quehacer de burócratas que administran o manejan recursos públicos dentro del sector educativo. A continuación se revisa cada uno de estos componentes y la forma en que se interrelacionan.

### *Información transparente*

La información transparente es un componente clave del *accountability* educacional. Se trata del conjunto de normas y procesos que permiten el acceso de los ciudadanos a la información de interés público. La transparencia tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento y resultados, pero también incrementa el nivel de exigencia a las mismas. Si un elevado número de ciudadanos ejercen su derecho a estar informados, las instituciones se verán conminadas a responder de manera oportuna y satisfactoria. La falta de transparencia conduce a una potencial corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla la información, lo cual reduce la credibilidad de los órganos gubernamentales y puede afectar su legitimidad (Ball, 2009).

Sin embargo, como se revisó en la sección anterior, nuestro sistema educativo ha mostrado que aún tiene información inaccesible, por lo que los ciudadanos desconocen la gestión y resultados de los programas educativos. A veces esa información no llega a tiempo para ser útil en el proceso de toma de decisiones. Por ello, algunos opinan que es necesario incrementar los esfuerzos conjuntos en esa dirección. En ausencia de información actualizada sobre los avances y el gasto ejecutado, se hace muy difícil que la sociedad

civil pueda dar seguimiento a estos compromisos. Para construir el *accountability* educacional es una condición previa la disponibilidad de información fidedigna sobre el uso de los recursos y que ésta sea accesible. En nuestro país eso hoy tropieza con carencias técnicas, pero también con resistencias políticas, pues la opacidad facilita una mayor discrecionalidad en el uso de los fondos (Cárdenas, 2010).

### *Evaluación*

La evaluación como componente del *accountability* educacional tiene como propósito determinar si un programa educativo produjo los efectos deseados en los alumnos a los cuales éste se aplicó. Así, son del interés de la evaluación las siguientes preguntas: ¿Se contribuye a resolver el problema en la población objetivo? ¿Cuál fue el efecto del programa? ¿Es esto una consecuencia del programa o se hubiese obtenido de todas maneras? A la luz de los beneficios obtenidos, directos e indirectos, ¿se justifican los costos del programa? Por lo anterior, en el marco del *accountability* educacional, la evaluación se ocupa tanto del análisis de la eficacia de los programas educativos como de su eficiencia, temas que son de absoluta relevancia dado que los recursos son escasos y presentan múltiples usos alternativos.

Para Solarte (2002), la evaluación es útil para rendir cuentas sobre la cantidad y calidad de los bienes o servicios provistos, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, los niveles de eficiencia y la utilización de recursos. Además, el investigador colombiano considera que la evaluación es una herramienta que apoya diversas formas de rendición de cuentas, tales como el control parlamentario, la lógica de resultados en la administración pública y el control social. En el primer caso, la evaluación puede ser encomendada o desarrollada por el Congreso para obtener información objetiva que facilite su labor de supervisión del Ejecutivo. En el segundo caso, la introducción de evalua-



ciones provee elementos para determinar el éxito o fracaso de las políticas públicas. Por último, en cuanto al control social, la evaluación puede servir como instrumento para mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la gestión pública permitiéndole ejercer de manera responsable e informada su derecho a exigir resultados a los gobernantes (Solarte, 2002).

Además de evaluar la eficiencia y eficacia de los programas educativos, también se requiere evaluar a los docentes para determinar sus capacidades frente al grupo. Existe un consenso generalizado en que la mejora del trabajo docente está estrechamente vinculada con la mejora de la calidad de la educación. Por ello, el desafío que actualmente enfrentan los gobiernos es diseñar propuestas para evaluar la profesión docente y para optimizar continuamente su formación y desempeño (Aguerrondo, 2004). Pero, ¿si es tan importante la evaluación, tanto de programas como de docentes, por qué se practica tan poco? A saber, éstas serían las razones: 1) los ejercicios de evaluación se consideran costosos, prolongados y de alta complejidad técnica; 2) sus resultados pueden ser “políticamente delicados”, especialmente si son negativos, ya que asignan responsabilidad a maestros y burócratas; 3) excepcionalmente las evaluaciones se consideran información pública; más bien son informes confidenciales (Medina, 2002).

### *Responsabilidad por los resultados*

En el enfoque del *accountability* educacional, así como en la filosofía de la NGP, son cada vez más importantes los resultados y no tanto los procedimientos. Una responsabilidad por resultados implica la elaboración de diagnósticos que identifiquen las necesidades efectivas. A partir de dichas necesidades se diseñan los objetivos con indicadores verificables y se establecen prioridades. Finalmente, es necesario un proceso de evaluación continua que permita valorar

el progreso logrado. Por tanto, los sistemas educativos basados en la responsabilidad por los resultados miden el avance educativo e indican dónde se debe concentrar la atención de la autoridad y los recursos para poder mejorar el desempeño escolar. Además, gracias a la responsabilidad por los resultados es más fácil identificar a los docentes, las escuelas y los alumnos que se desempeñan a niveles adecuados (McMeekin, 2006).

Lamentablemente, la responsabilidad por los resultados constituye una idea relativamente nueva en las escuelas, una idea que pocas veces se discute y que no se aplica en la medida necesaria. De hecho, el sistema educativo mexicano se ha constituido como un monopolio que no rinde cuentas a nadie. Los dirigentes sindicales, en complicidad con las autoridades, toman decisiones importantes acerca de recursos escolares, incluyendo: presupuestos, planta docente, textos de estudio e infraestructura. También establecen los sueldos de los docentes sobre la base de rígidas fórmulas relacionadas con la antigüedad en el cargo y no con el desempeño. Rara vez se evalúa a los docentes e incluso es más raro que se les despida. Los usuarios de la educación —alumnos, padres y comunidades— no tienen influencia en las decisiones educativas. El resultado es que los políticos y burócratas del sistema educativo responden más a los intereses de quienes proveen educación —principalmente gremios docentes— que a los intereses de quienes la reciben (Muñoz, 2008).

Dentro del *accountability* educacional, la responsabilidad por los resultados significa hacer responsables de los resultados académicos a quienes corresponde: docentes, directores de escuelas y funcionarios. Al respecto, Sergio Cárdenas sugiere cinco elementos básicos que debe considerar la responsabilidad por los resultados en la educación: 1) la generación y difusión de información sobre resultados académicos; 2) la definición de estándares de aprendizaje que describirían lo que un alumno debe saber en un grado y momento determinado; 3) la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, acom-

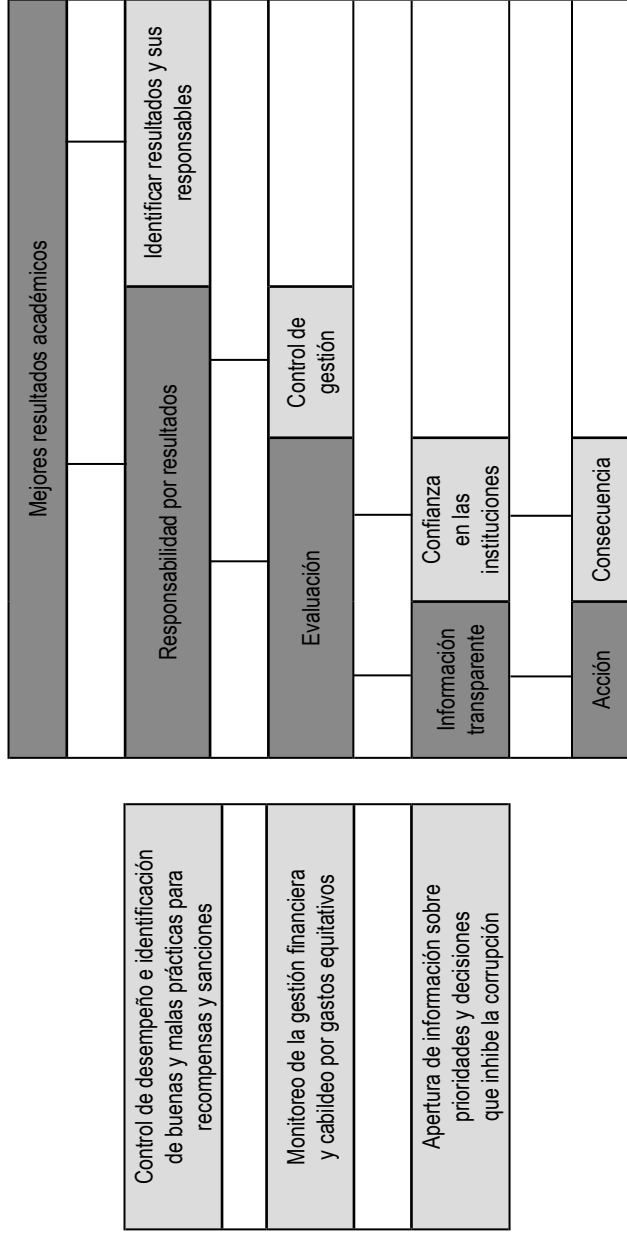
pañar a las escuelas que por su mal desempeño no logran dichas metas, o bien para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente; 4) la transferencia de autoridad a las escuelas; y 5) el desarrollo de capacidades de los actores escolares (Cárdenas, 2010: 6). A continuación, en el Esquema 1 se muestra cómo se interrelacionan los componentes del *accountability* educacional.

## **Alternativas para mejorar la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano**

Actualmente ni la burocracia educativa ni las escuelas de nuestro país rinden cuentas sobre sus decisiones y su desempeño. Además, los padres de familia no tienen a quién recurrir si se sienten descontentos con la educación de sus hijos. De tener recursos económicos prefieren inscribir a sus hijos en escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias no cuenta con las condiciones para hacerlo. Por ello, el *accountability* educacional se ha convertido en un imperativo para un sistema educativo que aspira a superar esta situación. Este nuevo enfoque intenta poner límites a quienes ejercen el poder y coadyuva a la exigencia de responsabilidad por las acciones y decisiones de las autoridades educativas.

Ahora bien, es necesario señalar que en México existen avances que pueden ayudar a la consolidación de los componentes del *accountability* educacional. Por ejemplo, se han dado pasos importantes en la consolidación del componente de transparencia con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), así como con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), un organismo que garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. También, gracias a una modificación del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los gobiernos locales de nues-

Esquema 1. Funcionamiento del modelo de *accountability* educacional



Fuente: Elaboración propia con base en McMeekin, 2006.

tro país se incorporaron como nuevos sujetos obligados y tienen que garantizar la transparencia y el acceso a la información pública (Cejudo, 2009).

México también ha logrado avances importantes en la evaluación de programas educativos. Posiblemente, el detonante de dichos avances lo constituye la institucionalización de las prácticas de evaluación de Oportunidades, a partir de 1997. Este programa, que tiene un importante componente educativo, es reconocido a nivel mundial por la calidad de sus evaluaciones. Después, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se institucionalizó aún más el proceso de evaluación de los programas federales, y se promovió la formación, en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Finalmente, en 2006, se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se impulsó la creación de un sistema de evaluación del desempeño (SED), que obliga a la evaluación y gestión por resultados de todos los programas de la APF, incluyendo los educativos (Cardozo, 2009).

El componente más endeble del *accountability* educacional en México es la responsabilidad por los resultados. De los cinco elementos que lo conforman sólo tres<sup>4</sup> presentan avances: la difusión de resultados académicos, la definición de estándares de aprendizaje y la transferencia de autoridad a las escuelas.<sup>5</sup> En cuanto al primer elemento, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publica anualmente los resultados académicos de los alumnos a través de las pruebas ENLACE y Excale, las cuales aportan

<sup>4</sup> No se han tenido avances en el cuarto y quinto elementos: un sistema de recompensas y el desarrollo de capacidades institucionales para las escuelas.

<sup>5</sup> Se trata del reciente intento de la reforma constitucional de otorgar mayor autonomía a las escuelas, sobre todo en la gestión operativa para resolver problemas de operación básicos, con el fin de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y propiciar la colaboración entre el director de la escuela, los profesores, padres de familia y alumnos, este elemento se analizará con detalle más adelante.

información sobre el aprovechamiento de cada alumno, grupo y escuela. Esa información es accesible a través de internet. En cuanto al segundo elemento, nuestro sistema educativo ha desarrollado estándares de aprendizaje para cuatro etapas clave de la carrera educativa: tercer grado de preescolar (5-6 años de edad), el tercer grado de primaria (8-9 años), sexto grado de primaria (11-12 años), y tercer grado de secundaria (14-15 años). Los estándares definen lo que un alumno debe saber y las actitudes que debe haber adquirido en dichas edades; y las etapas están diseñadas para evaluar el currículo del nivel de estudios previo (SEP, 2010).

### *La reforma constitucional en materia educativa*

Dentro de los avances más recientes en materia de rendición de cuentas del sistema educativo mexicano se encuentra una reforma constitucional publicada el 26 de febrero de 2013. La reforma descansa en dos pilares fundamentales: por un lado, el establecimiento de un Servicio Profesional Docente, y por el otro, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa.<sup>6</sup> En este segundo pilar se instituyeron diversos cambios a los artículos 3º y 73 constitucionales para elevar al INEE al rango de órgano constitucional autónomo. Esta última medida aumentó las atribuciones del INEE para evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional. En particular se dotó al INEE de facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema

<sup>6</sup> En el mismo tenor, la reforma constitucional permitirá el establecimiento de las escuelas de tiempo completo para que la jornada educativa sea de entre seis y ocho horas, ello con el fin de que las instalaciones educativas sean aprovechadas para el desarrollo académico, cultural y deportivo de los alumnos. Además, en las escuelas que así se requiera, se impulsarán esquemas del suministro de alimentos nutritivos por microempresas locales y se prohibirá la venta de alimentos chatarra en las escuelas.

educativo; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas (federales y locales) para llevar a cabo las funciones de evaluación y generar directrices para aumentar la calidad educativa. Todas estas medidas, sin duda, son acordes con lo propuesto tanto por la NGP como por el *accountability* educacional.

Asimismo, la reforma constitucional modificó el artículo 73 para que el Congreso tuviera la facultad de establecer el Servicio Profesional Docente. Sin embargo, la ley secundaria que reglamentaría dicha reforma fue boicoteada por los maestros, pues rechazaron los criterios, términos y condiciones para su ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia, los cuales deberían corresponder al mérito y a una evaluación adecuada. Todo ello con el apoyo del fortalecimiento del INEE y de la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (un censo de escuelas, maestros y alumnos con toda la información del sistema educativo mexicano).

De esta forma, la evaluación de los docentes se convirtió en el talón de Aquiles de la reforma constitucional. Como se mencionó con anterioridad, la oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a la evaluación docente ha provocado la cancelación de la discusión de la Ley del Servicio Profesional Docente. Ambas agrupaciones gremiales se han manifestado en contra de esta ley por considerar que lesiona sus derechos laborales. Las manifestaciones han afectado lugares tan emblemáticos como la Cámara de Diputados, el Senado de la República, el Zócalo, el Aeropuerto de la Ciudad de México y la residencia oficial de Los Pinos. De hecho:

... fue precisamente el Congreso el primero en quedar paralizado cuando un grupo de profesores impidió que los legisladores entraran en la Cámara de Diputados y después en el Senado, el día que aprobarían las leyes educativas. Los parlamentarios mexicanos optaron por trasladar su sesión de trabajo a un centro de convenciones, pero dejaron fuera de su agenda el

punto más polémico de la reforma educativa: la Ley General del Servicio Profesional Docente, la norma sobre las evaluaciones a los maestros (Corona, 2013).

La cancelación temporal de la Ley del Servicio Profesional Docente inhibe el desarrollo de los mecanismos de evaluación del trabajo de los profesores y, por tanto, de otro componente de la responsabilidad por los resultados: el sistema de recompensas. Sobre este componente es necesario señalar que en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) se establecían las condiciones para aplicar a los docentes estímulos económicos si sus alumnos obtenían buen desempeño en ENLACE, pero con la condición de que los maestros también se sometieran a la aplicación de la evaluación universal. Así, se ataba la mejora salarial e incluso la promoción profesional del maestro a un modelo de pruebas estandarizadas. Sin embargo, como ya se discutió anteriormente, la evaluación docente se ha visto constantemente obstaculizada por los gremios magisteriales.

Ahora bien, la idea original de la responsabilidad por resultados tiene que ver con establecer sanciones o recompensas a las escuelas. No obstante, hasta este momento en nuestro país son inexistentes las iniciativas de evaluación de escuelas que consideren su complejidad y múltiples dimensiones: procesos de enseñanza-aprendizaje, vínculos con la comunidad y la familia, así como resultados y logros de sus estudiantes. Apenas, con el fortalecimiento del INEE se iniciarán estos ejercicios de evaluación de la gestión escolar y de sus servicios, tales como: distribución y uso de presupuesto diferenciado según necesidades institucionales, selección y contratación de recursos humanos, y de los sistemas de supervisión o apoyo a los establecimientos escolares. Por lo anterior, actualmente los resultados de la evaluación de los alumnos se toman como base para la evaluación de las escuelas.

No obstante, para que la información generada sea útil y oportuna en la toma de decisiones y optimice la calidad de la educación,



hay que considerar una evaluación más integral que incluya a todo el sistema educativo: alumnos, docentes, directores, instituciones, programas y administraciones educativas; pero esto no será posible a menos que el gobierno mexicano logre someter a los gremios magisteriales. Constantemente se ha señalado a estos gremios como un “lastre” de nuestro sistema educativo. A lo largo de décadas han sido un obstáculo para que la Secretaría de Educación Pública (SEP) gobierne efectivamente al sector educativo. Al respecto, una investigación encontró que, a pesar de ser empleados del gobierno, los maestros, directores y supervisores de las escuelas responden mucho más a la autoridad sindical que a la educativa. De hecho, algunos estados de la república mexicana se han visto fuertemente amenazados en cuestiones de gobernabilidad por las secciones locales de maestros, tal es el caso de Michoacán, Oaxaca y Guerrero (Santibáñez, 2008).

Finalmente se abordan los dos últimos elementos de la responsabilidad de resultados en la educación: la transferencia de autoridad a las escuelas y el desarrollo de capacidades institucionales. Ambos elementos están inspirados en la NGP y se encuentran estrechamente relacionados pues se requiere que las escuelas tengan mayor autonomía sobre las decisiones que toman para mejorar su desempeño, y la capacidad institucional es una condición *sine qua non* para ello. Bajo esta perspectiva, las capacidades institucionales se refieren a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción, evaluación), materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia) que debe poseer una organización para formular e implementar políticas efectivas.<sup>7</sup> Para aumentar dichas capacidades

<sup>7</sup> La capacidad institucional comprende los recursos, los conocimientos y los procesos empleados por la organización para lograr sus metas. Se cuentan, entre ellos, el personal, la infraestructura física, la tecnología, los recursos financieros, el liderazgo, el manejo de programas y las redes que se establecen con otras organizaciones (Payne y Losada, 1999).

en el sector educativo, la reforma constitucional recién aprobada pretende impulsar una política de descentralización que transfiera no sólo funciones operativas y administrativas a las escuelas, sino la responsabilidad de mejorar los resultados educativos. Para evitar una transferencia de autoridad caótica es requisito un proceso previo de acondicionamiento institucional y administrativo, es decir, llevar a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de las escuelas. A eso se encamina el censo de escuelas, maestros y alumnos, el cual servirá de insumo para emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional y desarrollar mayores capacidades administrativas en las escuelas, así como para profesionalizar a los servidores públicos encargados del sector educativo. Se trata de una estrategia que, además de transferir recursos, involucra acciones de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores.

## **Reflexiones finales**

En México es común escuchar que la educación es una de las prioridades de la agenda gubernamental. Asimismo, no hay discurso de cualquier político que no llame la atención sobre el papel insustituible que tiene la educación en el desarrollo de nuestro país. Por esa razón, tanto políticos como ciudadanía frecuentemente abogan por un incremento al gasto educativo. Y de hecho ha existido mayor gasto en este rubro con relación a épocas anteriores; sin embargo, no han mejorado sustancialmente los resultados educativos. Peor aún, es difícil ubicar a alguien que se responsabilice de dichos resultados, ya sea un burócrata, un directivo, un docente o un líder sindical. Nadie se quiere hacer responsable de “la mala educación”. Probablemente si en nuestro país estuviera más claro quiénes son los responsables de la educación, o mejor dicho, si cada uno de los actores involucrados

conociera, entendiera y asumiera sus propias responsabilidades, podríamos avanzar efectivamente hacia un sistema educativo de mayor calidad. Por ello, es importante analizar la conveniencia de establecer prácticas de la NGP en el sector educativo mexicano, como las aquí revisadas.

Precisamente, el *accountability* educacional es un concepto derivado de la NGP que se ha puesto en boga en las escuelas, principalmente para argumentar la necesidad de que los profesores y directivos se hagan responsables de los resultados educativos ante sus comunidades. Si al comienzo se entendió que la rendición de cuentas tenía que ver con el apego a ciertos procedimientos, por ejemplo, hacer que los programas educativos siguieran sus reglas de operación, se ha hecho cada vez más común que el *accountability* educacional gire en torno a los resultados educativos. Este sistema de rendición de cuentas se construye sobre componentes convergentes entre sí: políticas de transparencia y acceso a la información, evaluaciones tanto de programas como de docentes, delegación de autoridad y de recursos, mejoramiento de las capacidades institucionales, recompensas y sanciones. Todos estos elementos deben reforzarse mutuamente.

En otras palabras, se propone un sistema coherente, desde la definición de las metas hasta las consecuencias que tendrán los buenos o malos resultados, es una obviedad decirlo; pero probablemente sea la principal causa de la desorientación que tenemos en nuestro sistema educativo hoy. En la desesperación por mostrar resultados se han ensayado diversas fórmulas (como la introducción de las TIC en las aulas, verbigracia, Enciclomedia), donde cada una ha ido dejando huellas distintas, instrumentos diversos, nuevas prácticas, y no necesariamente todas compatibles o consistentes entre sí. Bajo esta regla de consistencia es un requisito importante contar con la información adecuada si se espera que cada actor conozca lo que se espera de él y lo asuma responsablemente.

Actualmente hay avances en esta materia. Las autoridades de la SEP y del INEE, así como los que visiten sus respectivas páginas web, pueden saber cuántas computadoras se han instalado, en cuántas escuelas, qué puntaje obtuvo determinada escuela en ENLACE, cuántos alumnos vulnerables hay matriculados y cuál es la asistencia promedio. Sin embargo, esta información no siempre llega a todos los directivos y docentes, y si lo anterior describe la situación de los encargados de impartir la educación, mucho más precaria es la información que obtienen los propios padres de familia y alumnos. Cada eslabón de esta cadena tiene menos información que el anterior. Los sistemas que se basan en resultados dependen de evaluaciones de programas educativos.

Para echar a andar la reforma constitucional en materia educativa, el Ejecutivo federal propuso ocho puntos, entre los más sobresalientes están el Servicio Profesional Docente (SPD) y el fortalecimiento del INEE. Con estos ajustes se pretendía cumplir con las demandas hechas por la sociedad de una mejor educación para todos. Pero uno de estos elementos (el SPD) se encuentra (hasta el momento de redactar este artículo) bloqueado o congelado por los sindicatos de maestros. Estos gremios no aceptan la evaluación docente ni mucho menos aceptarían un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas, por lo que estas propuestas que derivan de la NGP y del *accountability* educacional parecen más un sueño que una realidad. Asimismo, el punto de la transferencia de autoridad a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos es ambiguo dentro de la reforma educativa, por lo que las medidas aprobadas hasta el momento no contribuyen a la rendición de cuentas. En síntesis, aún hacen falta elementos importantes para establecer una reforma educativa de calidad, pero ello implica algo que la NGP no explica cómo hacerlo: negociar con los sindicatos de maestros que actúan en la defensa de sus intereses y que ejercen su poder de presión para restringir determinadas políticas educativas.

## Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2004), “Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente”, en Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre desarrollo docente*, Washington, PREAL.
- Aucoin, Peter (1990), “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Ball, Carolyn (2009), “What is transparency?”, *Public Integrity*, vol. 11, núm. 4, pp. 293-308.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*, California, University of California Press.
- Cámara de Diputados (2008), Informe de actividades de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 1 de septiembre de 2007 a 29 de febrero de 2008, en [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/mar/20080331-I.html>] (consulta: 8 de julio de 2013).
- Cárdenas, Sergio (2010), “La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano”, Serie *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5.
- Cardozo, Myriam (2009), “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes”, *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, pp. 175-198.
- Cejudo, Guillermo (2009), “La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas”, en Tom Christensen y Per Lægreid (2001), *New public management: the transformation of ideas and practice*, Serie *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 12, Hampshire, Ashgate Pub Limited.
- Corona, Sonia (2013), “Las protestas de los maestros trastornan la capital mexicana”, *El País*, 29 de agosto, p. 17.

- Corvalán, Javier (2006), "Accountability educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación", en Javier Corvalán y Robert McMeekin (coords.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL.
- Elizondo Aurora, Francisco Paredes y Ana Prieto (2006), "Enciclopedia: un programa a debate", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 28, pp. 209-224.
- Ferlie, Ewan (coord.) (1996), *The new public management in action*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public administration*, vol. 69, núm. 1, pp. 3-19.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012), *Panorama educativo de México: indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE.
- Latapí, Pablo (2001), "¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 13, pp. 455-476.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (coords.) (2003), *Democratic accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McMeekin, Robert (2006), "Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina", en Javier Corvalán y Robert McMeekin (coords.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile, PREAL, pp. 19-50.
- Medina, Alejandro (2002), La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento, en [<http://siare.clad.org/fulltext/0043716.pdf>] (consulta: 9 de agosto de 2013).
- Mejía, Fernando y Francisco Martínez (2010), *Un vistazo a Enciclopedia. ¿Qué sabemos del Programa Enciclopedia a cinco años de su puesta*

- en marcha en aulas de primaria?*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Muñoz, Aldo (2008), “Escenarios e identidades del SNTE, entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 377-417.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2011), *Education for all global monitoring report*, París, UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010a), *Education at a Glance 2010, OECD Indicators*, París, OCDE.
- (2010b), *PISA 2009 results: What students know and can do. Student performance in reading, Mathematics and Science, volumen I*, París, OCDE.
- (2010c), *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*, París, OCDE.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*, Reading, Adison Wesley Public Comp.
- Payne, Mark y Carlos Losada (1999), “Institutions and development in Latin America: An approach toward quantitatively describing institutional capacity”, Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Pollitt, Christopher y Hilkka Summa (1997), “Trajectories of reform: public management change in four countries”, *Public Money and Management*, vol. 17, núm. 1, pp. 7-18.
- Presidencia de la República (2012), Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno, en [[http://www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico)] (consulta: 7 de julio de 2013).
- Reimers, Fernando (2006), *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Santibáñez, Lucrecia *et al.* (2011), *El financiamiento educativo en México: consideraciones sobre su eficiencia*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

- (2008), “Reforma Educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 81-105.
- Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica (SEP) (2010), *Estándares curriculares para la educación básica en México*, en [<http://notas.basica.sep.gob.mx/SEB/blogseb/DGDC/documentos/EstandaresCurriculares270511.pdf>] (consulta: 7 de julio de 2013).
- Solarte, Leonardo (2002), “La evaluación de programas sociales en el Estado liberal”, en [<http://siare.clad.org/fulltext/0044540.pdf>] (consulta 9 de agosto de 2013).





# México ante la entrada en vigor del Convenio de Trabajo Marítimo (2006) de la OIT. Pertinencia social y jurídica de su ratificación por el Senado de la República

*Alfredo Salazar López\* y Luis Arturo Tapia Guerrero\*\**

## **Resumen**

Este estudio analiza la entrada en vigor del Convenio de Trabajo Marítimo 2006 (CTM-2006) de la OIT. Señala la relevancia de este instrumento para regular las condiciones de trabajo y de vida a bordo de las embarcaciones que hacen posible cerca del 90% del comercio mundial. Del mismo modo, cuestiona el hecho de que México no se haya sumado a la lista de países ratificantes.

Además de describir el contexto social e industrial en el que el Convenio fue adoptado, el trabajo aporta elementos para plantear la necesidad de que México ratifique este instrumento, ya que el mismo pretende prevenir que la competencia en el mercado de fletes marítimos esté basada en el *dumping* social, es decir, en la extracción de renta a partir del deterioro de las condiciones de trabajo a bordo de las embarcaciones.

\* Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad del Mar (campus Huatulco).

\*\* Profesor investigador en el CIESAS, Unidad Pacífico Sur.

Con la ratificación del CTM-2006 por el Senado de la República, México se sumaría a los esfuerzos recientes encaminados a crear regulaciones que promoverán una verdadera justicia global en el sector del transporte marítimo.

## Prólogo

El 20 de agosto de 2013 entró en vigor el Convenio de Trabajo Marítimo 2006 (CTM-2006) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) luego de que se cubriera el número mínimo de países ratificantes y el tonelaje mínimo de registro bruto de la flota mercante mundial amparada por el documento (33%). Entre los países ratificantes se encuentran Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Japón, Noruega, los Países Bajos, Reino Unido, Rusia y otros, entre los que México no se encuentra.

El CTM-2006 pretende erigirse en un instrumento de justicia global que regule las condiciones de trabajo y de vida a bordo de las embarcaciones que hacen posible cerca de 90% del comercio mundial. Del mismo modo, pretende prevenir que la competencia en el mercado de fletes marítimos esté basada en el *dumping* social, es decir, en la extracción de renta a partir del deterioro de las condiciones de trabajo a bordo de las embarcaciones, tal como se ha venido observando en los últimos años. Para lograr esto, el convenio establece un sistema de inspecciones a fin de que el Estado rector de puerto certifique el cumplimiento de condiciones de trabajo mínimas a bordo.

También conocido como la Carta de Derechos para la Gente de Mar, el CTM-2006 se inscribe dentro de los últimos esfuerzos mundiales para generar regulaciones eficientes en una industria que requiere una fuerte coordinación internacional para garantizar la seguridad tanto de la vida humana a bordo, como de las embarcaciones y del medio ambiente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cabe recordar que los accidentes marítimos que involucran el transporte de

El texto del convenio fue resultado del consenso alcanzado por 162 países miembros de la OIT y por tres organismos internacionales, a saber, la misma OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Organización Marítima Internacional (OMI).

La magnitud del instrumento hace que se le refiera como el cuarto pilar del régimen normativo del transporte marítimo internacional, junto con el STCW-95, el MARPOL y el SOLAS.<sup>2</sup> En síntesis se trata de un instrumento clave para entender el nuevo marco normativo de dicha industria, y con el que se intenta frenar una tendencia que en los últimos años hizo del transporte marítimo un espacio sin certeza en el cumplimiento de las garantías laborales y con deficiencias en la seguridad de la navegación, y por ello mismo con riesgos en el medio ambiente (casi el 60% de los accidentes marítimos se deben a errores humanos). En tal sentido resulta incomprensible que México no se haya sumado a la lista de países ratificantes y que en general se muestre renuente a hacerlo, con lo cual el país queda a la zaga en uno de los esfuerzos internacionales más vanguardistas en la lógica de regular y hacer más justo el proceso de globalización. En estas páginas se ofrecen argu-

hidrocarburos han generado desastres ecológicos de gran calado. Sólo por recordar se pueden citar los casos del buque-tanque *Prestige* que en 2002 derramó 63,000 toneladas de petróleo frente a las costas de Galicia, España. O también el caso del *Sea Empress* que en 1996 derramó 72,000 toneladas de petróleo en las costas de Milford Haven, en el Reino Unido. En ambos casos los derrames de hidrocarburo provocaron una contaminación que destruyó especies acuáticas, incluyendo algas, moluscos, crustáceos, mamíferos marinos, peces e invertebrados (Rodríguez, J-P, 2013).

<sup>2</sup> La Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS) se refiere a los estándares mínimos para la construcción, equipamiento y operación de buques, y faculta a los Estados partícipes para inspeccionar aquellas embarcaciones de su propia bandera y aquellas de otros países miembros. La Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL) cubre todos los aspectos técnicos de la contaminación por buques y su prevención (petróleo, sustancias líquidas nocivas, basura, entre otras). La Convención Internacional sobre Estándares de Capacitación, Certificación y Vigilancia para Marineros (STCW) establece los requerimientos básicos para otorgar certificados a los marinos cuando reúnen determinados niveles de capacitación y de formación.

mentos que muestran la pertinencia social y jurídica de la ratificación del CTM-2006 por el Senado de la República.

## **La desregulación del trabajo a bordo de buques**

En los últimos años la desregulación laboral ha sido un hecho constante y creciente en el transporte marítimo. Se trata quizá del signo más claro de un vacío normativo que ha dificultado a los gobiernos arbitrar en conflictos que involucran a tripulantes de múltiples nacionalidades laborando a bordo de embarcaciones abanderadas en naciones con las que los armadores no mantienen un vínculo real o genuino.

Ya bien entrada la primera década del siglo la operación de la industria venía aparejada con una serie de hechos cuya frecuencia llamó la atención de los organismos reguladores y de las organizaciones de trabajadores del transporte: tripulaciones multinacionales contratadas en condiciones laborales precarias, o abandonadas en puertos extranjeros con falta de pagos, o sin recursos para su repatriación ante la declaración de incompetencia o la franca pasividad de los Estados de abanderamiento o de puerto para atender sus casos, además de la amenaza por los riesgos ambientales que representa el trabajo forzoso en que son contratados los tripulantes.

La crisis en el mercado de los fletes marítimos derivada de una sobreoferta llevó en los últimos años a la búsqueda de abaratar los costos de transporte por parte de las compañías navieras; todo esto en un contexto de marcada internacionalización del comercio y frente a una normatividad laboral cada vez menos aplicable por parte de los gobiernos —especialmente aquellos que vieron desaparecer sus marinas mercantes y que entregaron su comercio exterior al fletamento de embarcaciones extranjeras, como es el caso de México— y menos exigible por parte de los sindicatos de marinos

—venidos a menos frente a la incapacidad de interlocución con empleadores extranjeros—, lo que ha creado un escenario en el que las condiciones de trabajo y la negociación colectiva se deterioraron, con efectos directos sobre la seguridad del transporte y la preservación del medio ambiente. A este respecto, en 1997 la industria de seguros marítimos reportó que el error humano fue responsable de 58% en todas las demandas por accidentes —una cifra que no ha cambiado durante los últimos 10 años. En este mismo periodo, la otra causa principal —deficiencias del buque— se había reducido en dos tercios (Gregory y Shanahan, 2010) (Cuadro 1).

Tanto en el plano técnico como en el laboral, la industria marítima enfrentó en los últimos años la deficiente aplicación de la normatividad creada por los convenios de la OMI y de la OIT para regular el sector. Este hecho fomentó un escenario en el que el incumplimiento de las regulaciones internacionales para la navegación y para las condiciones de trabajo mínimas a bordo permitió hablar de la substandardización de las condiciones de operación de los buques.

En este sentido se ha generado una competencia entre embarcaciones de países donde la normatividad y las garantías sociales encarecen los costos de operación, por un lado; y embarcaciones en las que deliberadamente éstos se reducen mediante el sacrificio de las condiciones de trabajo y de vida a bordo con el riesgo que ello representa para la seguridad de la navegación, por el otro.

La violación de los estándares internacionales ha sido el punto de partida para hablar de la precarización laboral dentro del sector. Se trata de un proceso propiciado por los cambios que la industria enfrentó en el contexto de una crisis mundial en la década de 1980 que desembocó en la proliferación de los llamados *registros abiertos* (denominados despectivamente como banderas de conveniencia) que la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF, por sus siglas en inglés) venía denunciando desde finales de la década de 1940.

En opinión de algunos expertos, ningún aspecto de la estructura ocupacional de los marinos ha quedado sin ser afectada por

### Cuadro 1. Algunos datos acerca de la seguridad de la navegación

- Entre 2000 y 2005 un promedio de 18 barcos colisionaron, encallaron, se hundieron, se incendiaron o explotaron diariamente. En tal periodo dos barcos se hundieron cada día.
- El principal grupo de aseguradoras marítimas (los P & I Club) estimó que en los primeros 10 años del siglo, las demandas de seguros costaron 15 mil millones de dólares, esto es, 4 millones de dólares cada día. Más de 65% de este gran monto fue por incidentes en los que los seres humanos jugaron un papel dominante.
- La Unión Internacional de Seguros de Transporte (IUMI por sus siglas en inglés) declaró al 2006 como un año catastrófico para las demandas de seguro por daño al casco de los buques. El año siguiente fue cuatro veces peor.
- La IUMI informó que el promedio de incidentes relacionados con la pérdida grave o total de buques de más de 500 toneladas de arqueo bruto (GT) aumentó de manera constante en el periodo de 15 años hasta 2008. El 60% de éstas se debió a errores humanos.
- En 2008 ocurrió casi un promedio un desastre marítimo cada semana. Cada uno implicó una demanda de seguro de más de 17 millones de dólares o tuvo un impacto económico de más de 85 millones.
- En 2008, las aseguradoras marítimas pagaron indemnizaciones por cerca de 500 millones de dólares para las víctimas de accidentes.
- Los costos de operación de un buque varían de 2 a 20 millones de dólares por año. Si un buque resulta dañado en un accidente, estos costos ya no pueden cubrirse con los ingresos de la operación. Cuando el barco de cruceros *Royal Majesty* encalló en 1995, los ingresos perdidos fueron de 5 millones de dólares en sólo 14 días. Por otra parte, los costos de operación se incrementan radicalmente por el costo de las reparaciones no planificadas, facturas, compensaciones a terceros, la limpieza del medio ambiente, la pérdida de reputación comercial, etcétera. El costo final por el desastre del Exxon Valdez en 1989 fue de 4 mil millones de dólares.

Fuente: Gregory & Shanahan (2010), con información de IUMI, Lloyds Register, BP Shipping, Teekay Marine Services, Standard P&I Club.

la expansión de los registros abiertos desde finales de la década de 1970. Esto es, niveles de empleo, composición y nacionalidad de las tripulaciones, condiciones de trabajo y de vida a bordo, educación y capacitación de los marinos, y participación en el diseño de la regulación laboral. Todos estos ámbitos del mercado de trabajo han atravesado transformaciones que en muchos casos han resultado negativas para el bienestar de los trabajadores (Lane, 1998: 59).

Esta suerte de trinomio entre desregulación-subestandarización-precarización que ha enfrentado el trabajo en buques se ha traducido en condiciones inferiores a las que establece la normatividad internacional, en la sobreexplotación a bordo, en la aparición de certificados de navegación fraudulentos, entre otros hechos que el CTM-2006 intenta prevenir.

## **El fenómeno de la subestandarización**

En los debates recientes sobre la situación del sector del transporte marítimo no sólo se habla de condiciones de trabajo subestándar, sino también de buques, operadores y fletadores bajo el mismo adjetivo (Couper, 1999).

Se puede decir que en la industria existen abundantes normas en las que se fijan estándares técnicos y laborales. Sin embargo, esta abundancia de reglas ha ido contrastando con vacíos en su aplicación por parte de los Estados, lo que significa que mucho del debate se ha concentrado en la búsqueda de mecanismos para la aplicación de la normatividad ya existente, y quizá en materia laboral se haya planteado el exceso de instrumentos normativos o su obsolescencia como factores que afectan la aplicación misma.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Este hecho obliga a advertir que al hablar de desregulación laboral se hace referencia no necesariamente a un proceso de eliminación formal de la normatividad, sino a un incumplimiento sistemático de la misma.



En el apartado anterior se mencionó que uno de los síntomas de la subestandarización en el sector se puede observar en el abandono de tripulaciones. En los últimos años el número de buques abandonados en puertos extranjeros se ha incrementado, afectando a cientos de marinos y sus familias. La ITF en particular enfrentó entre 1996 y 2000 más de 210 casos de tripulaciones abandonadas, lo que involucró a 3 500 trabajadores (ICONS, 2000). Esto muestra un problema de inaplicabilidad del Convenio 166 (ver Cuadro 1), el cual especifica que la principal responsabilidad de repatriación recae en el armador, pero también señala que en ciertos casos puede asumir responsabilidades el estado de abanderamiento o el de puerto.<sup>4</sup>

Las largas jornadas de trabajo y el fenómeno de la fatiga son parte del abuso registrado hacia las tripulaciones en los últimos años y puede considerarse la materia que intentaban regular los Convenios 180 y 147 de la OIT revisados por el CTM-2006.<sup>5</sup>

El abuso denunciado en los últimos años también es constatable en la existencia de arreglos salariales y contractuales desventajosos para los trabajadores, y por medio de los cuales éstos han aceptado ingresos por debajo de los establecidos por la OIT y/o por la ITF. También se sabe de arreglos que obligan a los marinos a asumir los costos de su colocación y de su repatriación. Esto es claramente violatorio de los Convenios 22, 179 y 147 de la OIT (Couper, 1999).

Otro síntoma del abuso de las tripulaciones se observa en el tratamiento médico inadecuado. En otras palabras, ni los Estados ni

<sup>4</sup> Muchos países han delegado la responsabilidad de la repatriación de tripulaciones en problemas a los armadores. El Convenio 166 también prohíbe al armador solicitar al marino un pago por adelantado para costos de repatriación, así como cargar tales costos a los salarios. Se sabe que pocos Estados de abanderamiento con registros de conveniencia asumen sus responsabilidades de repatriación cuando un armador falla en hacerlo (ICONS, 2000). Una revisión minuciosa de los instrumentos adoptados por la OIT puede verse en Christodoulou-Varotsi y Pentsov (2008).

<sup>5</sup> La fatiga es uno de los temas centrales en la discusión sobre los causales de accidentes marítimos (ver Smith, 2006 y 2007).

los armadores velan por la prestación de servicios médicos (incluida la seguridad social) para los marinos. Esto es también violatorio de los Convenios 55, 56, 73 y 165 de la OIT.

Los alojos y la comida inadecuada son también parte de los abusos hacia las tripulaciones. Se han conocido casos en los que el acceso a los alimentos era restringido, e incluso se tenían que pagar algunos de éstos. Ello es violatorio de los Convenios 68 y 99 (Convenio sobre el alojamiento de la tripulación, 1970).

Otro hecho que refuerza el horizonte interpretativo de la subestandarización es la proliferación de los *mannings* o agencias colocadoras de la gente de mar. Esto coincide con la tendencia creciente en el reclutamiento de trabajadores extranjeros de bajo costo, conocidos como *passport holders*, quienes a veces no tienen capacitación ni inspección médica ni antecedentes como marinos (ICONS, 2000).

Aunque la OIT señala que los *mannings* deben tomar en cuenta diversos elementos para la composición de las tripulaciones (por ejemplo, idioma, cultura, conocimientos prácticos, etcétera), se sabe que esto no siempre es así. Diversos testimonios indican que muchas veces las tripulaciones se componen de personal que no reúne los conocimientos necesarios ni comparte un idioma, lo que puede representar riesgos para la navegación y para la vida misma a bordo si se toma en cuenta que una diferencia del sector de transporte marítimo en relación con otros es la presencia de elevados riesgos técnicos (CIOSL, 2002). Esta situación es violatoria de los Convenios 53, 69, 74 y 108 de la OIT. Además, violenta el STCW-95.

En el Cuadro 2 se agrupan los síntomas de la subestandarización expuestos hasta el momento, así como los convenios de la OIT incumplidos en cada caso.

Todos los hechos anteriores revelan la ineficiencia de los Estados de abanderamiento y de los Estados rectores de puerto para garantizar el cumplimiento de las regulaciones. Se podría decir de manera más específica que en este contexto se verifica el incumplimiento de dos convenios principales, el 178 y el 147 que obligan a

Cuadro 2. Violaciones a los convenios de la OIT

<i>Caso</i>	<i>Convenios inaplicados</i>
Abandono de tripulaciones en puertos extranjeros	c166
Largas jornadas de trabajo	c147 y c180
Pagos por colocación de los marinos	c22 y c179
Arreglos salariales por debajo de los estándares	c22 y c179
Atención médica deficiente	c55, c56, c73 y c165
Alojo y comida inadecuados	c68 y c99
Contratación de tripulantes sin los certificados correspondientes	c53, c69, c74 y c108. También STCW-95 de la OMI.

los Estados a inspeccionar aquellos buques que arriban a sus puertos, sean de su propio pabellón o no.

Lo anterior dibuja los antecedentes contextuales y normativos que empujaron hacia la adopción del CTM en 2006 y que podrían resumirse en dos hechos: un exceso de instrumentos normativos para regular el trabajo a bordo —y quizá por este mismo exceso, su inaplicación—; y la ausencia de un sistema de inspecciones laborales por parte de los Estados.

## Condicionantes de la desregulación laboral

La tendencia desregulatoria en el trabajo a bordo de embarcaciones no es fruto de la casualidad. Durante los últimos años la regula-

ción a bordo de embarcaciones mercantes ha sido el centro de una tensión entre los cambios experimentados por el transporte marítimo y los marcos jurídicos adoptados a lo largo del siglo pasado. La vieja legislación laboral en el sector se diseñó en un contexto en el que las flotas mercantes nacionales eran un hecho común. Esto suponía que las naciones mantenían embarcaciones —tanto de propiedad privada como estatal— enarbolando sus banderas y prestando importantes cuotas de los servicios de fletes generados por la actividad económica interna.<sup>6</sup> Esta situación suponía la existencia de un vínculo genuino entre el pabellón de las embarcaciones, la nacionalidad de los dueños de éstas y los Estados de abanderamiento. Sin embargo, en las últimas décadas se dio un fenómeno de internacionalización que llevó a la desaparición de esta forma tradicional de flotas, con lo cual el vínculo de las nacionalidades entre propietarios, embarcaciones y Estados se debilitó, lo que indica que al igual que otros sectores de la economía, la industria del transporte marítimo ha enfrentado cambios vinculados al proceso de globalización (Lillie, 2006).

## **El cambio de registro**

La crisis derivada de la sobreoferta de fletes en la década de 1980 condujo en varios casos a los armadores de países desarrollados a emprender estrategias tales como: 1) vender sus flotas y constituirse sólo en gestores o administradores de embarcaciones extranjeras; 2) abanderar sus buques en los llamados registros abiertos; o 3) promover la creación de los llamados segundos registros

<sup>6</sup> Es el caso de México, que durante varias décadas vio la formación de una flota mercante importante. En tal etapa, Pemex transportaba muchos de sus hidrocarburos en una flota propia. Asimismo, fue la etapa en la que florecían empresas navieras mexicanas. Quizá el caso más relevante fue el de Transportación Marítima Mexicana (TMM) que hoy no tiene buques.

para reducir las cargas fiscales de los registros nacionales. En esta coyuntura debe situarse el inicio de la ola de desregulación en la industria.<sup>7</sup>

El cambio de bandera o de registro tuvo efectos muy negativos sobre las flotas nacionales incluso de países de larga tradición marítima como Holanda o Noruega, y sobre las de algunos de menor tradición —como lo han sido en general los países latinoamericanos—, incluyendo México. Así, por ejemplo, hacia 1997 alrededor de 30% de la flota noruega enarbolaba banderas de Bahamas y Malta; y ya en 2012 más de 60% enarbolaba banderas extranjeras (ver Cuadro 2). En el mismo sentido, en 1997, 40% de la flota japonesa ondeaba bandera panameña; en 2012 el 90% ya enarbolaba bandera extranjera. Cifras similares se observan en la flota alemana, estadounidense, en la canadiense y en la inglesa (UNCTAD, citada en OIT, 2001). Las compañías se fueron en busca de nuevos registros creando presiones sobre las regulaciones a bordo de las embarcaciones (Tabla 1).

Uno de los efectos del cambio de registro de las embarcaciones fue que la navegación se movió a lugares con estándares de seguridad distintos a aquellos que las naciones con tradición marítima habían desarrollado.<sup>8</sup> Con esto se ha creado una polarización creciente entre

<sup>7</sup> El crecimiento del tráfico de petróleo y de carga a granel en la década de 1960 provocó grandes expectativas sobre la posibilidad de obtener contratos de fletamento de largo plazo por parte de las grandes empresas petroleras, así como la posibilidad de insertarse en un mercado de creciente intercambio comercial. Muchos bancos con poco conocimiento sobre el sector otorgaron créditos baratos para la adquisición de buques. Durante estas décadas la oferta de fletes aumentó a tal grado que en el mercado se generó una sobreoferta, lo que provocó una baja en los precios y su posterior presión sobre los costos laborales (OIT, 2001).

<sup>8</sup> Hace algunas décadas la navegación mundial estaba dominada por un puñado de países, principalmente ubicados en el Atlántico Norte. Éstos eran los propietarios y constructores de muchos de los buques de la flota mundial. En contraste con esto, la situación actual presenta un escenario en el que la construcción de buques se concentra en Asia, al tiempo que su registro se expande a lo largo del mundo, especialmente hacia naciones pobres con registros abiertos y sin capacidad de regulaciones laborales y/o técnicas.

Tabla 1. Los 35 países con las mayores flotas mercantes (hasta enero de 2012)

<i>País o territorio de propiedad</i>	<i>Con bandera nacional</i>	<i>Con bandera extranjera</i>	<i>Total</i>	<i>Con bandera nacional</i>	<i>Con bandera extranjera</i>	<i>Total</i>	<i>Con bandera extranjera como proporción del total</i>	<i>Cuota de mercado a enero de 2012</i>
Grecia	738	2 583	3 321	64 921 486	159 130 395	224 051 881	71.02	16.1
Japón	717	3 243	3 960	20 452 832	197 210 070	217 662 902	90.6	15.04
Alemania	422	3 567	3 989	17 296 198	108 330 510	125 626 708	86.23	9.03
China	2 060	1 569	3 629	51 716 318	72 285 422	124 001 740	58.29	8.91
Corea, República de	740	496	1 236	17 102 300	39 083 270	56 185 570	69.56	4.04
Estados Unidos	741	1 314	2 055	7 162 685	47 460 048	54 622 733	86.89	3.92
China, Taiwán, provincia de	470	383	853	28 884 470	16 601 518	45 485 988	36.5	3.27
Noruega	851	1 141	1 992	15 772 288	27 327 579	43 099 867	63.41	3.1
Dinamarca	394	649	1 043	13 463 727	26 527 607	39 991 334	66.33	2.87
Taipei chino	102	601	703	4 076 815	34 968 474	39 045 289	89.56	2.81
Singapur	712	398	1 110	22 082 648	16 480 079	38 562 727	42.74	2.77
Bermuda	17	251	268	2 297 441	27 698 605	29 996 046	92.34	2.16
Italia	608	226	834	18 113 984	6 874 748	24 988 732	27.51	1.8
Turquía	527	647	1 174	8 554 745	14 925 883	23 480 628	63.57	1.69

<i>País o territorio de propiedad</i>	<i>Con bandera nacional</i>	<i>Con bandera extranjera</i>	<i>Total</i>	<i>Con bandera nacional</i>	<i>Con bandera extranjera</i>	<i>Total</i>	<i>Con bandera extranjera como proporción del total</i>	<i>Cuota de mercado a enero de 2012</i>
Canadá	205	251	456	2 489 989	19 360 007	21 849 996	88.6	1.57
India	455	105	560	15 276 544	6 086 410	21 362 954	28.49	1.53
Federación de Rusia	1 336	451	1 787	5 410 608	14 957 599	20 368 207	73.44	1.46
Reino Unido	230	480	710	2 034 570	16 395 185	18 429 755	88.96	1.32
Bélgica	97	180	277	6 319 103	8 202 208	14 521 311	56.48	1.04
Malasia	432	107	539	9 710 922	4 734 174	14 445 096	32.77	1.04
Brasil	113	59	172	2 279 733	11 481 795	13 761 528	83.43	0.99
Arabia Saudita	75	117	192	1 852 378	10 887 737	12 740 115	85.46	0.92
Países Bajos	576	386	962	4 901 301	6 799 943	11 701 244	58.11	0.84
Indonesia	951	91	1 042	9 300 711	2 292 255	11 592 966	19.77	0.83
Irán	67	71	138	829 704	10 634 685	11 464 389	92.76	0.82
Francia	188	297	485	3 430 417	7 740 496	11 170 913	69.29	0.8
Emiratos Árabes Unidos	65	365	430	609 032	8 187 103	8 796 135	93.08	0.63
Chipre	62	152	214	2 044 256	5 092 849	7 137 105	71.36	0.51
Vietnam	477	79	556	4 706 563	1 988 446	6 695 009	29.7	0.48

Kuwait	44	42	86	3 956 910	2 735 309	6 692 219	40.87	0.48
Suecia	99	208	307	1 070 563	5 325 853	6 396 416	83.26	0.46
Isla de Man	6	38	44	226 810	6 131 401	6 358 211	96.43	0.46
Tailandia	277	67	344	3 610 570	1 542 980	5 153 550	29.94	0.37
Suiza	39	142	181	1 189 376	3 700 886	4 890 262	75.68	0.35
Katar	48	37	85	881 688	3 745 663	4 627 351	80.95	0.33
Total de las 35 principales economías	14 941	20 793	35 734	374 029 685	952 927 192	1 326 956 877	71.81	95.34
Otros propietarios	2 172	1 816	3 988	22 491 261	42 344 181	64 835 442	65.31	4.66
Total de la economía conocida de la propiedad	17 113	22 609	39 722	396 520 946	995 271 373	1 391 792 319	71.51	100.00

Fuente: Jean Paul Rodrigue *et al.* (2013), *The Geography of Transport Systems*, 3a. ed., Nueva York, Routledge.



los registros estándar y los subestándar, fruto de una especie de competencia por el registro de embarcaciones, cuyo principal atractivo son tanto las menores regulaciones como las menores cargas fiscales.<sup>9</sup>

## Contenido del CTM 2006

El CTM fue concebido en el seno de la Reunión Marítima Mundial de la OIT cuyos trabajos se desarrollaron en la sede de la misma Organización en Ginebra en febrero de 2006.<sup>10</sup> El instrumento revisó, compiló y actualizó 65 recomendaciones e instrumentos sobre la gente de mar redactados por la OIT durante los últimos 80 años, y se espera que su entrada en vigor beneficiará a 1.2 millones de marinos mercantes.<sup>11</sup> El nuevo Convenio de la OIT pretende frenar la ola desregulatoria en el transporte marítimo mundial.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ante ello, ningún gobierno está incrementando costos por impuestos o por medidas de seguridad, sino por el contrario, todos los gobiernos de tradición marítima están subsidiando a las compañías que ondean la bandera nacional o creando segundos registros para competir con los registros abiertos. No obstante, se reconoce que las políticas de subsidios difícilmente podrían lograr la formación de flotas nacionales como aquellas existentes antes de la crisis, pues se tiene un mercado desequilibrado donde la navegación subestándar es un negocio rentable para quienes la practican y para quienes la permiten (Nieuwpoort, 1998).

<sup>10</sup> El 23 de febrero, el texto del Convenio fue adoptado por 314 votos a favor, ninguno en contra y sólo 4 abstenciones.

<sup>11</sup> Durante la Conferencia Internacional del Trabajo, el CTM obtuvo distintas denominaciones *vernigracia*, Convenio Refundido de Trabajo Marítimo, Cuarto Pilar de la Normatividad Marítima, Carta de Derechos Humanos de la Gente de Mar. Los trabajos de la Conferencia veían en el Convenio un hito en la “historia laboral” al aportar una visión moderna sobre los medios para promover el trabajo decente y una globalización justa, en [[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/wcms\\_068492/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/wcms_068492/index.htm)] (consulta: 9 de septiembre de 2013).

<sup>12</sup> El convenio permite a los países que no ratifiquen el nuevo instrumento permanecer vinculados a aquellos que hayan ratificado en el pasado, aunque ya no

El convenio establece las normas laborales aplicables al personal que se desempeña a bordo de buques que se dediquen habitualmente a la navegación marítima comercial. Este instrumento clasifica un conjunto de disposiciones cuya finalidad es garantizar condiciones de trabajo y vida dignas a bordo de las embarcaciones. El compromiso es que los Estados de abanderramiento instaurarán un régimen de aplicación sólido sobre la base de un sistema de certificación, y los Estados rectores de puertos y proveedores de mano de obra vigilarán la observancia de las normas del convenio mediante las correspondientes inspecciones.

La estructura del convenio consta de tres partes principales: los artículos, en primer lugar, que establecen los principios y obligaciones generales, seguidos de las disposiciones más detalladas del Reglamento y el Código (partes A y B). El Reglamento y las normas (parte A) y pautas (parte B) del Código están integrados y organizados en temas de interés general desglosados en cinco títulos:

1. Requisitos mínimos para trabajar a bordo de buques.
2. Condiciones de empleo.
3. Alojamiento, instalaciones de esparcimiento, alimentación y servicio de fonda.
4. Protección de la salud, atención médica, bienestar y protección social.
5. Cumplimiento y control de la aplicación.

será posible para otros países suscribirlos. Así también, el sector pidió a la OIT la elaboración de un instrumento que unificara, de ser factible en un texto refundido, la mayor parte posible del cuerpo de instrumentos existentes de la OIT, como cuestión prioritaria, con el fin de mejorar la pertinencia de estas normas para las necesidades de todas las partes interesadas en la industria marítima. Se estimó que el gran número de convenios marítimos vigentes —muchos de los cuales son muy detallados— dificultaba a los gobiernos tanto la ratificación como el control de la aplicación de todas las normas.

Estos cinco títulos abarcan esencialmente los mismos temas que los 65 instrumentos sobre el trabajo marítimo vigentes y, de ser necesario, los actualizan.

En algunos casos contienen temas nuevos, particularmente en lo que se refiere a la seguridad y la salud en el trabajo, para responder a las preocupaciones actuales en materia de salud, tales como los efectos del ruido y las vibraciones en los trabajadores u otros riesgos en el lugar de trabajo.

Las disposiciones del Título 5 relativas a las inspecciones por el Estado del pabellón, el recurso a organizaciones reconocidas y la posibilidad de efectuar inspecciones en puertos extranjeros (control por el Estado rector del puerto) se basan en convenios vigentes sobre el trabajo marítimo, pero el nuevo convenio desarrolla a partir de dichos convenios un enfoque más eficaz de estas importantes cuestiones, de conformidad con otros convenios marítimos internacionales que establecen normas relativas a cuestiones como la seguridad, la salud, y la protección del medio ambiente marino, con miras a asegurar la calidad del sector.

El CTM-2006 trata de establecer una “cultura del cumplimiento” sostenida en cada fase, desde los sistemas nacionales de protección hasta el sistema internacional.

Esta continuidad empieza en el plano individual con *la gente de mar*, que, en virtud del convenio, tendrá que ser debidamente informada de sus derechos y de los recursos que tiene a su disposición en caso de presunto incumplimiento de los requisitos del convenio, y del derecho a presentar quejas, tanto a bordo del buque como en tierra.

Los *armadores* que poseen o explotan buques de arqueo bruto igual o superior a 500 toneladas y que realizan viajes internacionales o viajes entre puertos extranjeros tendrán que elaborar y llevar a cabo planes para velar por que la legislación y otras medidas nacionales aplicables para poner en práctica el convenio se respeten de manera efectiva. Los *capitanes* de esos buques tendrán entonces la

responsabilidad de poner en marcha los planes indicados por los armadores, y de llevar registros apropiados que puedan demostrar la aplicación de los requisitos del convenio.

Como parte de sus responsabilidades actualizadas con respecto a las inspecciones laborales, el Estado del pabellón (o una organización reconocida que actúe en su nombre) examinará los planes de los armadores y verificará y certificará que dichos planes estén debidamente establecidos y que se apliquen. Se exigirá que los buques lleven a bordo un certificado de trabajo marítimo y una declaración de conformidad laboral marítima.

También se prevé que los Estados del pabellón velen por que la legislación nacional por la que se aplican las normas del convenio se respete en los buques más pequeños que no están cubiertos por el sistema de certificación.

Los Estados del pabellón tendrán que llevar a cabo evaluaciones periódicas de la calidad y la eficacia de sus sistemas nacionales de cumplimiento, y las memorias que presenten en virtud del artículo 22 de la Constitución de la ORR deberán proporcionar información sobre sus sistemas de inspección y certificación, incluidos sus métodos de evaluación de la calidad.

Este sistema de inspección general en el Estado del pabellón (que se basa en el Convenio 178 de la ORR) se complementará con procedimientos que habrán de seguir los países que son o que constituyen la fuente principal de suministro de gente de mar del mundo, los cuales también tendrán que presentar memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución. Este sistema se reforzará mediante medidas voluntarias de inspección en puertos extranjeros (control por el Estado rector del puerto).

En virtud del artículo III del convenio tendrán que cerciorarse de que su legislación de los Estados ratificantes respeta —en el contexto del convenio— los derechos fundamentales, tales como la libertad sindical, que están incorporados en los convenios fundamentales.

El convenio pretende lograr de diversos modos una protección de alcance mundial. Se estima que el número de marinos en todo el mundo asciende a 1.2 millones y que tal será el universo de beneficiados directos por el CTM-2006.

Muchos de los convenios sobre el trabajo marítimo existentes cuentan con un bajo nivel de ratificación. El nuevo convenio ha sido concebido específicamente para abordar este problema. Se logrará una mayor protección para la gente de mar mediante la pronta ratificación y aplicación a escala nacional del nuevo convenio por la gran mayoría de los Estados miembros de la OIT que despliegan actividades en el sector marítimo, como sucede con los principales convenios de la OMI.

La inquietud principal en la iniciativa de redacción del texto se sustentó en proveer al sector del transporte marítimo como la “primera industria de alcance realmente mundial” de las medidas reglamentarias internacionales adecuadas, por cierto, normas globales aplicables a toda la industria.

Se confirmó que los convenios sobre trabajo marítimo vigentes enunciaban condiciones de trabajo y de vida a bordo, de aplicación obsoleta; además, era necesario elaborar un sistema más eficaz de cumplimiento y control de la aplicación que facilitara la eliminación de los buques que no se ajustaran a las normas, y que fuera compatible con el eficaz sistema internacional adoptado por la OMI con miras a la aplicación de las normas internacionales sobre la seguridad y protección de los buques y la protección medioambiental.

Al exigir que los Estados miembros ratificantes no sólo apliquen el convenio en virtud de su legislación nacional, sino que también documenten esta aplicación, aumenta la eficacia del control en el plano internacional, sobre todo por los órganos competentes de la OIT.

Otra variable que se destaca en este contexto es el diseño del texto que se formuló para ser aplicable en todo el mundo, de forma

sencilla de entendimiento, además de contar con un mecanismo ágil de reforma.

Cada cierto tiempo, a saber, el Código de dos partes relativo a la aplicación técnica y detallada de las obligaciones básicas estipuladas en el Convenio, podría enmendarse mediante un procedimiento acelerado (previsto en el artículo xv) que permita que los cambios entren en vigor, para todos o casi todos los países ratificantes, en un plazo de tres a cuatro años a partir del momento en que se propongan.

### **Viabilidad jurídica para la ratificación del CTM-2006 por México**

La falta de embarcaciones mexicanas en el tráfico marítimo internacional (luego de que desapareció la flota mercante del país) no cancela la necesidad de que México se sume a los esfuerzos internacionales para regular el sector. Se debe tomar en cuenta que existen unos 5 mil marinos mexicanos navegando en buques extranjeros a los que el Estado puede garantizar condiciones de trabajo mínimas mediante las inspecciones laborales.

Las tendencias laborales en la industria del transporte marítimo y la respuesta que el CTM pretende dar a éstas obligan a México a reflexionar sobre la pertinencia o no de sumarse a las regulaciones de corte internacional y al papel que el país quiere ocupar en el contexto de una industria cuyas regulaciones buscan la sustentabilidad social y medioambiental.

En el ámbito laboral, las regulaciones tradicionales asignaron a los gobiernos nacionales la tarea de arbitrar las relaciones laborales a bordo de embarcaciones, en el mejor de los casos aplicando aquellos convenios diseñados por organismos multilaterales como la OIT, o en otros, aplicando las leyes nacionales en la materia. Sin embargo, bajo las condiciones actuales de la industria marítima, este elemento localista o nacionalista se ha visto superado y representa

una limitante para la regulación de un sector internacional de antaño, pero cada vez más global en sus rasgos, de ahí la necesidad de crear un instrumento único que dote a los Estados de criterios y procedimientos estandarizados para regular las condiciones de trabajo a bordo de embarcaciones nacionales o extranjeras que arriben a sus puertos durante el tráfico internacional.

## Las regulaciones de la OIT en México

México ha ratificado alrededor de 78 convenios internacionales relacionados con el transporte marítimo; dentro de los cuales se encuentran aquellos de carácter técnico, comercial y laboral.

Entre los convenios y recomendaciones elaborados por la OIT México ha ratificado solamente los 17 que se muestran en la Tabla 2.

Los convenios referidos abordan situaciones básicas de la regulación laboral: colocación y contratación de marinos, seguridad social, repatriación, etcétera. Sin embargo, mantienen una característica común: su aplicación está restringida a aquellas embarcaciones con bandera del Estado ratificante. Este hecho es gravoso en un contexto en el que el grueso de la flota que circula en puertos y vías mexicanas son extranjeros. Revela un ámbito de aplicación sumamente restringido que México nunca ha rebasado, negándose a ratificar el Convenio 147 de 1976 que facultaba a los Estados las inspecciones laborales. Ese año, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) dictaminó que no era procedente ratificarlo en primer lugar porque el convenio era violatorio de las políticas internacionales por ser unilateral, además de implicar la renuncia de la soberanía nacional.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> El convenio permitía a México hacer inspecciones laborales en embarcaciones extranjeras y a la vez permitía que las embarcaciones nacionales en puertos extranjeros fueran inspeccionadas.

Tabla 2. Convenios de la OIT ratificados por México relativos al trabajo marítimo

<i>Instrumento</i>	<i>Descripción de convenios</i>	<i>Adopción por la OIT</i>	<i>Fecha de ratificación</i>
c08	Sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio)	1920	20/05/37
c09	Sobre la colocación de la gente de mar	1920	01/09/39
c16	Sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo)	1921	09/03/38
c22	Sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar	1926	12/05/34
c23	Sobre la repatriación de la gente de mar	1926	12/05/34
c53	Sobre los certificados de capacidad de los oficiales	1936	01/09/39
c55	Sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar	1936	15/09/39
c56	Sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar	1936	01/02/84
c58	Sobre la edad mínima (trabajo marítimo)	1936	19/07/52
c73	Sobre el examen médico de la gente de mar	1970	02/05/74
c108	Sobre los documentos de identidad de la gente de mar	1958	11/09/39
c134	Sobre la prevención de accidentes (gente de mar)	1970	02/05/74
c163	Sobre el bienestar de la gente de mar	1987	05/10/90
c164	Sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar)	1987	05/10/90
c166	Sobre la repatriación de la gente de mar (revisado)	1987	05/10/90

FALTA FUENTE:



Es evidente que México no podría ir muy lejos manteniendo un concepto de soberanía tan restringido. Esto si se toma en cuenta que el tráfico marítimo constituye una actividad que por naturaleza se desarrolla en forma extraterritorial.

El concepto de *soberanía* ya fue flexibilizado por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, mismo que adoptó México a través de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 1 de junio de 1983, dejando abierta la intervención de las autoridades ribereñas del lugar en que se encuentra el buque, para conocer conflictos de carácter penal y civil.

México no puede olvidar que lo que se está viviendo en el sector laboral es una verdadera mundialización del mercado de trabajo marítimo, provocando con ello la obsolescencia de las regulaciones nacionales e imponiendo retos a las internacionales.

La cada vez más recurrente práctica de registrar buques con banderas extranjeras ha provocado, por un lado, el debilitamiento de los actores y de los gobiernos locales para regular las condiciones de vida y de trabajo a bordo de buques; y por otro, la reducción de empleos para los marinos de países de larga tradición marítima.

La mundialización del mercado de trabajo marítimo lleva cada vez más a la inexistencia de una correspondencia necesaria entre el pabellón nacional y la nacionalidad de sus tripulaciones. La creciente competencia por el transporte marítimo ha rebasado la normatividad existente y su aplicación al grado que el desarrollo del sector mundial se ha conseguido a costa de la precarización de los trabajadores de mar y del deterioro ambiental (ITF, 2001a).

La ratificación del CTM-2006 puede considerarse con antecedentes en los convenios firmados por México, ya que en éstos existe el compromiso de garantizar condiciones adecuadas a bordo de buques. Es el caso de los convenios 7, 8, 9, 16, 22, 23, 53, 54, 55, 56, 58, 108, 109, 134, 163, 164 y 166 que se clasifican dentro del ámbito marítimo, así como 29, 105 y 111 que refieren un aspecto general para la protección de los intereses laborales. Según lo anterior, la

ratificación sería en esencia una forma de confirmar (y por lo demás, eliminar las controversias) una competencia ya existente para la autoridad laboral mexicana, a saber, la de la inspección de las condiciones a bordo de embarcaciones.

Por otro lado, se debe entender que la aplicación de una normatividad más rígida contribuye a la depuración de los puertos. Es un dato conocido el que gran porcentaje de los buques que circulan en América Latina ha optado por esta región ante la imposibilidad que tiene de hacerlo en Europa o en Estados Unidos. Las medidas que Europa ha estado tomando para el control del tráfico marítimo han permitido en los últimos años una reducción de las detenciones en puertos europeos; es decir, una elevación de los estándares de las embarcaciones que arriban en la región.

La negativa de México a ratificar el CTM-2006 sugiere que el país se empeña en mantener un marco regulatorio localista para un sector cada vez más internacional y del cual depende 80% del comercio internacional del país.

## **El CTM-2006 y el debate sobre las regulaciones en el sector marítimo**

La adopción del CTM-2006 tuvo lugar en el contexto de una fuerte discusión acerca de las regulaciones en el sector marítimo, lo que obligaba a encontrar una solución no sólo al diseño de las regulaciones sino a su aplicación. En esto había que definir el papel de los Estados portuarios y de abanderamiento. México está ignorando el contenido y la tendencia en esta discusión.

El concepto de soberanía utilizado en el sector marítimo está tomado de la doctrina codificada en 1956 por la Convención de Génova sobre los Altos Mares: el buque asume la nacionalidad de la bandera que ondea. A su vez, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en su Artículo 91 previó que "... cada Estado

fijará las condiciones para el otorgamiento de su nacionalidad a los buques, para el registro de buques en su territorio y para el derecho de ondear su bandera [...] Debe existir un vínculo genuino entre el Estado y el buque” (Cooper, 1998, p. 54).

De lo anterior resaltan dos elementos: por un lado, el concepto de soberanía; y por otro, el de vínculo genuino. La situación actual revela una pérdida de ambos elementos.

En opinión de algunos, la mundialización del transporte marítimo ha significado que ningún gobierno puede ya legislar para asegurar el trabajo de sus nacionales o para sus compañías nacionales en áreas expuestas a la competencia internacional (Saether, 1998).

Ya se ha observado que la cada vez más recurrente práctica de registrar buques con banderas extranjeras ha provocado, por un lado, el debilitamiento de los actores y gobiernos locales para regular las condiciones de vida y de trabajo a bordo; y por otro, la reducción de empleos para los marinos de países de larga tradición marítima.

No obstante la pérdida de control de los Estados ante la dinámica actual del transporte marítimo, las referencias a su centralidad siguen siendo permanentes por parte de organismos como la OMI y la OIT.

La situación del sector dividió las posturas sobre el camino a seguir. Por un lado, estaban quienes clamaban por hacer efectivo y/o reforzar el control de los Estados de puerto y de abanderamiento; y por otro, los que señalaban la necesidad de la autorregulación.

Una de las posturas supone que el Estado de abanderamiento es capaz de ejercer un control directo sobre sus fletes a través de las inspecciones llevadas a cabo por la autoridad marítima y tiene también control directo a través de las sociedades clasificadoras aprobadas. Está también en posición de tomar iniciativas y de adoptar requerimientos básicos de seguridad que son más estrictos que aquellos actualmente aceptados por la comunidad internacional. Sin embargo, este régimen no resuelve todos los problemas. Se debe dar prioridad a la continuación de los trabajos de los estándares internacionales dentro de la OMI y del control estatal de puer-

tos como complementos del régimen de estado de abanderamiento (Berg, 1998: 6).

En oposición a la visión “estatista”, Chris Horrocks, secretario general de la Federación Internacional de Armadores, señalaba:

Para la industria de la navegación el problema siempre es saber dónde debe terminar la regulación y empezar la autorregulación. Hay una masa de regulaciones de la OMI variando en importancia desde lo fundamental hasta lo excesivamente detallado. Por años las administraciones han estado hablando sobre frenar la creación de nuevas regulaciones y concentrarse en implementar las existentes. La Campaña para la Navegación de Calidad de la Comisión Europea ha estado trabajando en ese sentido. Se debe dar a la industria un espacio para desarrollar sus propios estándares para complementar las regulaciones internacionales (Horrocks, 1998: 18).

En el mismo sentido, Olav Grimsbo, Director General del Consejo de Navieros Noruegos, señalaba que:

El Consejo de los Navieros Europeos [ESC, por sus siglas en inglés] ha impulsado un código voluntario de mejores prácticas. Este organismo está convencido de que la autorregulación y las mejores prácticas adquirirán más efectivos y tangibles resultados que las medidas alternativas, tales como la imposición de sanciones u otras medidas punitivas (Grimsbo, 1998: 33).

Otra voz importante a favor de la autorregulación es la de Ger Nieuwpoort, ministro holandés del Transporte, quien señalaba que:

El gobierno no es primariamente responsable de la seguridad en la navegación; son los actores del mercado. El gobierno cuidará que el mercado esté organizado en una forma tal que sea capaz de prevenir problemas de seguridad. La autorregulación del mercado balanceada por una estructura de políticas será la clave. Bajo las condiciones actuales los propietarios de la carga no están pagando por la seguridad. La calidad de

la navegación sólo será posible en un contexto de relaciones balanceadas entre armadores y fletadores (Nieuwpoort, 1998: 87).

Los llamados a la autorregulación parecían a primera vista contradictorios si se toma en cuenta que había sido el debilitamiento de los Estados lo que ha llevado al sector a la actual desregulación. Sin embargo, esto es aparente. Algunos navieros reconocían que la responsabilidad fundamental para mejorar la calidad y proteger el ambiente radicaba en el armador, aunque el establecimiento de estándares apropiados de calidad y seguridad era mejor desarrollado por las administraciones de los Estados de abanderamiento a través de la OMI. Esta visión de la autorregulación puede considerarse moderada, pues también reconocía que la prioridad para el combate de la navegación subestándar era la apropiada implementación de la legislación internacional de seguridad existente, lo cual requería el reforzamiento de control estatal de puerto y la efectiva implementación de los convenios existentes.

En el contexto de esta discusión el secretario general de la OMI, William O'Neil, sugería que las regulaciones de este organismo sólo tendrían éxito con la cooperación de la comunidad marítima internacional. Sin embargo, reconocía también que no se podía negar que los accidentes revelaban múltiples causas así como múltiples responsabilidades: inspectores de puerto, fletadores y sociedades clasificadoras, además de los gobiernos (O'Neil, 2000). En ese sentido, se abría la puerta para contemplar vías de regulación que ampliaran la perspectiva estatista. El CTM-2006 hace eco de esta tendencia al incluir la consulta a los distintos actores de la industria para actualizar su contenido.

## **La necesidad de la estandarización laboral en el transporte marítimo**

El interés de crear estándares laborales internacionales no es nuevo. De hecho, la constitución de la OIT a partir del Tratado de Versalles

en 1919 puede considerarse como el primer paso hacia el establecimiento de un organismo encargado de definir derechos laborales universales, así como de supervisar y asesorar a los gobiernos en la implementación de éstos.

Los estándares laborales han aparecido como un tema recurrente en las grandes discusiones sobre la regulación del comercio mundial. Ya en 1948 la Carta de la Organización Internacional del Comercio los incluyó como parte del tema de la competencia desleal (Artículo 7, Capítulo II).

Durante las décadas de 1970 y 1980 Estados Unidos presionó—sin éxito— para la inclusión de un artículo referente a estándares laborales en el GATT.

A su vez, la firma de la Carta Social Europea, en 1991, estableció un conjunto de estándares laborales para sus países miembros y creó un fondo social para impulsar la elevación de éstos en los países menos desarrollados.

La idea de establecer estándares laborales a través de una regulación internacional no es nueva en el transporte marítimo; sin embargo, es posible sugerir que la funcionalidad que se le podría adjudicar hoy rompe con la lógica de las décadas pasadas, es decir, cuando se apelaba a la estandarización sólo por el carácter internacional del trabajo marítimo y por la justicia.

El tema de estandarizar las condiciones de trabajo para la gente de mar adquiere nueva relevancia en el contexto de la competencia desleal generada a través de la reducción ficticia de los costos de operación de las embarcaciones.

Para algunos, estandarizar resulta necesario en un contexto en el que el buen estado de los buques y de su tripulación sólo es un factor de competitividad donde las medidas estatales de control de los puertos se aplican de manera rigurosa. Sin embargo, esta lectura no siempre es compartida.

La necesidad de establecer estándares técnicos para la construcción y operación de buques en aras de la seguridad de la navegación

y de la prevención de la contaminación, y ahora también del combate a la competencia desleal generada por los buques subestándar, resulta una posición formalmente aceptada por parte de gobiernos y de organismos internacionales, incluyendo a aquellos representantes de los propietarios de buques. No obstante, la necesidad de establecer estándares de corte laboral no resulta un hecho tan fácilmente aceptado.

Un ejemplo de las resistencia a crear estándares laborales lo ofrece la International Shipping Federation (ISF), que a través de su secretario general ha argumentado que el salario del marino debe tomar en cuenta alguna relación con el costo de vida en su país de residencia y debe ser negociado con el sindicato de marinos local, pues —señala— es un hecho económico simple que un dólar compra más en la India o en Filipinas que en Noruega y por ello nunca se ha aceptado el principio de uniformidad salarial de la ITF. Además, no se considera que la imposición de estándares salariales beneficie a la industria (Horrocks, 1998).

Un hecho que tienden a olvidar los críticos de los estándares laborales es que los marinos modernos empleados en el mercado de trabajo global no tienen status político en su empleo porque trabajan bajo jurisdicciones que no reconocen su existencia como sujetos de cualquier descripción; de este modo, los estándares garantizarían que independientemente de la nacionalidad, los marinos tuvieran acceso a condiciones mínimas (Lane, 1998).

Quizás otro hecho que olvidan los críticos de los estándares laborales es que no sólo los navieros enfrentan la competencia desleal, sino también los trabajadores frente a tripulaciones subestándar o las llamadas tripulaciones de conveniencia. El olvido de esto puede llevar a trazar estrategias truncas dentro del sector; es decir, estrategias que aumenten la competitividad fiscal y laboral de los registros, pero a través de la flexibilización del trabajo. En otras palabras, la estandarización laboral podría excluir las condiciones de trabajo de entre las variables de ajuste para aumentar la competitividad de una embarcación.

En las críticas a los estándares laborales a veces se olvida el hecho de que aquellos impulsados por la OIT son mínimos y no máximos. Los Estados miembros de la OIT son libres de tener estándares más altos que aquellos incluidos en las convenciones, pero en principio deben procurar el cumplimiento de los mínimos (Klerk-Nilsen, 1998).

Al dejar de lado la discusión laboral, los actores parecen asumir que esta temática no es clave en la comprensión de los fenómenos de la desregulación y de la subestandarización. Por ello, quizá una de las tareas que enfrentan los estudios sobre el sector sea la de evidenciar la posible contribución de los estándares laborales para el combate de la competencia desleal; es decir, rebasar la dimensión normativa para mostrar su necesidad económica. Esto es posible si se asume que las estrategias para la reducción de costos de operación no sólo se refieren a la violación de normas técnicas o a la búsqueda de paraísos fiscales, sino también, y de manera central, a la reducción de los costos laborales. En tal sentido, se espera que el cumplimiento de los estándares laborales establecidos por el CTM-2006 podría contribuir a la eliminación de la competencia desleal.

Un efecto bastante práctico de la estandarización podría verse en la posible reducción de las inspecciones. Algunos actores han expresado que actualmente parece haber una sobrecarga de inspecciones. Estados de abanderamiento, Estados de puerto, fletadores, sociedades clasificadoras, aseguradoras, aún la ITF, todos están inspeccionando dado que no se tiene suficiente confianza. A pesar de todas las inspecciones la calidad de un buque permanece poco clara. No hay aún una definición consensuada de lo que es un buque subestándar. Una condición vital para un nuevo clima de navegación es por consiguiente un sistema transparente de información que ofrezca datos claros sobre la calidad de un buque y compañía; con ello un fletador puede hacerse responsable de usar transporte subestándar (Nieuwpoort, 1998: 87). En esta dirección avanza el



CTM-2006. Ayuda a definir lo que en términos laborales podría considerarse un buque subestándar.

Por el contrario, existe una segunda postura, según la cual el sector enfrenta un proceso de desregulación-subestandarización cuyo resultado es un escenario de competencia desleal con altos costos para las flotas nacionales, para la seguridad de la navegación y para las condiciones de vida y de trabajo de los marinos. Desde esta perspectiva, los estándares laborales contribuirían a la eliminación de la competencia desleal, por lo menos, de aquella sustentada en la precarización laboral.

## Conclusiones

Sin duda puede decirse que el CTM-2006 es la respuesta de la comunidad internacional a una tendencia desregulatoria en la industria del transporte marítimo generada por crecientes vacíos normativos y por la presencia cada vez más frecuente de embarcaciones que no cumplen estándares laborales ni técnicos, con los consecuentes efectos no sólo en la precarización de las condiciones de trabajo y de vida a bordo, sino de la falta de seguridad de la navegación con el daño al medio ambiente asociado a ella.

Para el cumplimiento de los estándares laborales mínimos, el convenio establece un régimen de controles por parte del Estado de abanderamiento, sobre las embarcaciones que frecuentan sus puertos. El mecanismo de control es un sistema de certificación e inspecciones periódicas por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de los estándares establecidos en el CTM-2006.

Un dato que hace más evidente el desacierto de México al no ratificar el convenio es el hecho de que éste establece que las embarcaciones de los Estados que no lo han ratificado también podrán ser inspeccionadas en puertos extranjeros. Esta medida tiene el objetivo de prevenir la competencia desleal o la competencia basada

en el *dumping* social, al no permitir que los barcos de estos Estados sean tratados de manera más favorable (i.e. no inspeccionados) frente a los barcos de los Estados ratificantes y en los que operan los estándares laborales establecidos por el CTM. Esto significa que las embarcaciones mexicanas que generalmente navegan en aguas nacionales, pero que esporádicamente lo hagan a puertos extranjeros para recibir reparaciones o mantenimiento, podrían ser inspeccionadas.

El convenio busca promover una globalización con procesos, regulaciones y reglas de juego justas para todos, ya que en los últimos años empezaron a proliferar estrategias comerciales basadas en el abatimiento de los costos de operación de las embarcaciones mediante la precarización de las condiciones de trabajo y el incumplimiento de los estándares técnicos. Ambos hechos asociados a los accidentes marítimos.

Con el CTM-2006 se constituye la base jurídica para una competencia asociada a una globalización justa en el transporte marítimo. Por esta razón no puede dejar de notarse la renuencia de México a la ratificación del convenio.

Por su naturaleza internacional y por sus requerimientos altamente técnicos, durante varias décadas se ha colocado a la industria del transporte marítimo en el centro de los esfuerzos por crear regulaciones técnicas, comerciales y laborales de carácter global. El CTM-2006 es el esfuerzo más reciente en esa dirección.

El transporte marítimo como ningún otro sector da muestra fehaciente de que la rentabilidad no puede dissociarse del bienestar de los trabajadores. Cuando se viola esta premisa, las consecuencias llegan al medio ambiente y a la rentabilidad misma. El *dumping* social es una mala inversión en el largo plazo.

Es así que se han registrado en la última década esfuerzos encaminados a la aplicación de las regulaciones existentes. Sin embargo, un hecho que se hizo evidente en este contexto es que los vacíos regulatorios se han agravado por una falla estructural en el momen-

to de concebir las regulaciones, a saber, el falso supuesto de que el vínculo entre bandera y Estado es real. Tanto los registros de conveniencia como algunos registros nacionales han dado muestras de que dicho vínculo no siempre es auténtico. En estos casos los Estados de abanderamiento no han tenido las capacidades técnicas ni el ánimo político para garantizar el cumplimiento de las normas en las embarcaciones que abanderaban. El CTM-2006 insiste en el objetivo de hacer válido este supuesto.

En la actualidad, México no cuenta con un volumen representativo de flota nacional; aunque sí cuenta con un Sistema Nacional de Educación Náutica que imparte a través de cuatro campus: Campeche, Mazatlán, Veracruz y Tampico, de donde egresan año con año marinos que a falta de buques de insignia nacional se emplean en buques extranjeros y se exponen a la precarización laboral por la falta de protección. El Estado mexicano se automargina de un proceso internacional vanguardista que busca crear mecanismos de justicia global.

## Bibliografía

- Berg, Harriet (1998), “Welcoming address” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- Christodoulou-Varotsi, Iliana y Dmitry A. Pentsov (2008), *Maritime Work Law Fundamentals, Responsible Shipowners, Reliable Seafarers*, Springer.
- CIOSL (2002), *Aguas turbias (I), Informe 2001*, CIOSL, Bruselas, Bélgica.
- Cooper, Gerald (1998), “The price of sovereignty” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- Couper, A. D. (1999), *Voyages of abuse. Seafarers, Human Rights and International Shipping*, Pluto Press.

- Gregory, Dik y Paul Shanahan (2010), *The Human Element. A guide in human behaviour in the shipping industry*, UK Maritime and Coastguard Agency, BP Shipping, Teekay Marine Services, and the Standard P&I Club.
- Grimso, Olav (1998), “Shippers’ choices: never mind the flag...” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- Horrocks, Chris (1998), secretario general de la ISF “Where shipowners agree to differ with the ITF” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- ICONS (2000), Ships, slaves and competition, en [www.icons.org.au].
- ITF (2001a), *La globalización: el costo para la gente de mar*, ITF, Londres, Inglaterra.
- (2001b), “Cuidado. Licencias en venta”, *Boletín de los Marineros*, núm. 15.
- Klerk-Nielsen (1998), “ILO, ILO, ILO: What’s all this then?” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- Lane, Tony (1998), “The cost of sovereignty” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- Niewpoort, Ger (1998), “Going Dutch: the Netherlands’ new approach” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.
- O’Neil, William (2000), “Shipping safety in a changing world. Speeches by the Secretary General of IMO”, en [www.imo.org].
- Rodrigue, Jean Paul et al. (2013), *The geography of transport systems*, 3a. ed., Nueva York, Routledge.
- Saether, Rolf (1998), NIS (I) “Optimum: the Norwegian experiment” (mimeo), intervención en el foro: Is there a better way to regulate the shipping industry?, Oslo, Noruega, 23-24 de junio.

Smith, A. (2007), *Adequate manning and seafarers' fatigue: The international perspective*, Cardiff University.

—, P. Allen y Wadsworth, E. (2006), *Seafarer fatigue: The Cardiff Research Programme*, Cradiff University.

## Convenios de la OIT revisados

- c08 - sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio).
- c09 - sobre la colocación de la gente de mar.
- c16 - sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo).
- c22 - sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar.
- c23 - sobre la repatriación de la gente de mar.
- c53 - sobre los certificados de capacidad de los oficiales.
- c55 - sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar.
- c56 - sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar.
- c58 - sobre la edad mínima (trabajo marítimo).
- c73 - sobre el examen médico de la gente de mar.
- c108 - sobre los documentos de identidad de la gente de mar.
- c134 - sobre la prevención de accidentes (gente de mar).
- c163 - sobre el bienestar de la gente de mar.
- c164 - sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar).
- c166 - sobre la repatriación de la gente de mar (revisado).
- CTM-2006 - de Trabajo Marítimo.

# El festejo del bicentenario del Estado mexicano y la exclusión de los pueblos originarios: recomendaciones de política pública y agenda legislativa para una nación incluyente

*Natividad Gutiérrez Chong\**

## **Prólogo**

### *Objetivos del estudio*

El objetivo inicial de esta investigación es demostrar la falta de reconocimiento indígena en la estructura del Estado-nación. Se ha tomado como ejemplo la agenda de los festejos conmemorativos de 2010 que el gobierno de Felipe Calderón puso en marcha y que, desde su anuncio, tanto a los medios como a la opinión pública, evidenciaron la ausencia del pasado y presente indígena en la celebración bicentenaria de la Independencia.

A medida que la prensa, algunos observadores, así como líderes e intelectuales indígenas iban advirtiendo el perfil elitista y excluyente del festejo, fueron surgiendo sobre las rodillas eventos oficiales, justo para denotar que sí hubo participación indígena en la celebración. Por tanto, los objetivos de esta investigación son:

\* Profesora e investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Demostrar que los pueblos originarios continúan siendo excluidos por el nacionalismo oficial del Estado-nación mexicano.
2. Documentar ante la opinión pública que el Estado mexicano no incluyó a los pueblos originarios en la celebración de los festejos.
3. Continuar la sustentación del argumento de que el Estado mexicano no cumple con una política pública de reconocimiento a los pueblos originarios a pesar de la existencia de una legislación nacional e internacional sobre derechos indígenas.
4. Explicar que el Estado mexicano carece de políticas e instituciones para el reconocimiento de las diversidades y para la construcción de una nación multicultural.

## Marco conceptual y analítico

El 2010 sirvió como marco conmemorativo de los dos episodios más importantes para la historia moderna de México. El surgimiento del Estado soberano, el fin del régimen colonial en 1810 y la construcción de la nación por el Estado después de la Revolución de 1910. El Estado y la nación no son simples procesos evolutivos sino han resultado de la ingeniería de una élite criolla y mestiza, el nacionalismo oficial, donde la participación de la población indígena ha quedado a la zaga.

Esta aseveración marca la pauta para la investigación desarrollada ya que en febrero de 2010, el jefe del Ejecutivo federal presentó a la opinión pública la agenda federal de los festejos. Tanto en el discurso de presentación como en la agenda destacó lo siguiente: 1. El actual gobernador de Guanajuato, Juan Manuel Oliva —estado sede del movimiento independentista—, quien estuvo a cargo de la Comisión de los Festejos en su etapa inicial,

dijo: “los mexicanos somos herederos de los ancestros aztecas, toltecas, griegos y romanos...”;<sup>1</sup> 2. Cuando el presidente Felipe Calderón hizo uso de la palabra se refirió con profusión y lenguaje festivo a “los mexicanos de los últimos 200 años”, pero no hubo una sola mención en los festejos para incluir ni el pasado prehispánico —muy vanagloriado como fuente original y legítima de identidad nacional en el pasado posrevolucionario— ni la presencia actual de 10 millones de mexicanos que habitan este territorio hace más de mil años; 3. En el lugar de la presentación se repartió un impreso de buena calidad intitulado “Presentación del programa de actividades de las conmemoraciones de 2010”<sup>2</sup> y una memoria USB que sólo contenía las fotos de la galería de héroes de la Independencia y la Revolución.

Tanto el discurso del gobernador guanajuatense —en un intento falaz de ideología de mestizaje e intentando borrar cualquier vinculación con lo indígena— como la ausencia del “indio muerto” y el “indio vivo” en los festejos de los nacionalismos podrían pasar inadvertidos por la academia en esta coyuntura histórica. En el discurso anticuado del presidente Calderón no se escucharon palabras que reflejaran el lenguaje global de la actualidad: reconocimiento, multiculturalidad, derechos, pluralidad. En el impreso de buena calidad no se incluyeron ni una sola vez las palabras indio o indígena, multiculturalidad o diversidad cultural.

En efecto, la conmemoración del surgimiento del Estado no podría ser de júbilo y festejo para los pueblos originarios si ya de inicio no estaban incluidos en el marco de la celebración. De ahí que planteáramos la hipótesis principal que ha orientado esta investigación:

<sup>1</sup> Palabras en el acto inaugural de la Presentación Oficial de los Festejos, Centro Banamex, México, DF, 7 de febrero de 2010.

<sup>2</sup> Coordinación Ejecutiva de la Comisión Nacional Organizadora de la Conmemoración del Inicio de la Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana (2010).



H1. La inexistencia de una política indígena —o bien, la falta de claridad— en el gobierno panista de Felipe Calderón se manifestó en la exclusión de los indígenas en el programa y en la agenda de la conmemoración de la Independencia que se celebró en 2010.

En suma, los pueblos indígenas han sido excluidos de la simbología nacionalista que conmemora el surgimiento del Estado y la construcción de la nación, por las élites políticas e intelectuales que organizaron los festejos. Para darle mayor profundidad al análisis, el equipo de investigación decidió enfocar el estudio únicamente al festejo del surgimiento del Estado cuya fecha simbólica son 15 y 16 de septiembre.

El marco teórico de la investigación plantea que mientras para la sociedad criolla y mestiza el fin del dominio colonial significó la liberación y la vida independiente, para la sociedad indígena en el nuevo Estado ha tomado forma la continuidad de opresión política, explotación laboral, marginación social y desprestigio cultural. Esta exclusión indígena se ha hecho más grave en el último sexenio presidencial, en el cual la presencia indígena es minimizada, invisibilizada y sufre de abandono, en tanto que prevalece la falta de claridad institucional en políticas públicas y en la agenda legislativa hacia este sector de la nación mexicana; por lo que el Estado autoritario se expresa con más contundencia hacia las sociedades indígenas y se revela en varios hechos verificables como: 1. La falta de definición de una política pública que esclarezca la correspondencia con la reforma de 2001 a la Constitución (artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); 2. Factores comunes entre la población indígena —tanto en las diversas entidades federativas como en la capital del país— son la falta de coordinación y de cumplimiento legislativo, la ausencia de representación directa, el desmantelamiento de organizaciones propias, la cooptación de líderes y dirigentes; 3. El déficit de la democracia mexicana se hace más profundo con la falta de representación indígena directa y con la continua violación de derechos humanos a indígenas y a sus dirigentes.

A la exclusión política de las sociedades indígenas han contribuido los partidos políticos, las instituciones formalmente reconocidas para organizar y regular los procesos electorales, y la ausencia de un diseño transversal de política pública encaminada a generar equidad y justicia. El racismo y la discriminación a las sociedades indígenas no han aminorado en los 200 años de vida independiente de la nación mexicana; déficit democrático que viene a cuestionar la trascendencia de la inclusión de los amerindios en los festejos nacionalistas del bicentenario, celebrados en 2010.

### *Metodología*

Utilizando el método inductivo<sup>3</sup> hicimos el levantamiento de datos cualitativos. La investigación fue realizada en dos fases:

- Investigación documental
- Trabajo de campo

#### *1. Investigación documental*

Realizamos un análisis de documentos relativos a los festejos:

- a) Materiales impresos, b) discursos, c) noticias, d) crítica, opinión y entrevistas, e) internet.

Los materiales impresos son tres, por orden cronológico de aparición:

<sup>3</sup> El método inductivo es aquel que consigue conclusiones generales por medio de premisas particulares. Se caracteriza por la observación y el registro de todos los hechos, así como su análisis y clasificación; la derivación inductiva de una generalización a través de los hechos y la contrastación.

Febrero. “Presentación del programa de actividades de las conmemoraciones de 2010”, Coordinación Ejecutiva de la Comisión Nacional Organizadora de la Conmemoración del Inicio de la Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana (2010).

- Fue dado a conocer el 10 de febrero de 2010, en el Centro Banamex, por el presidente Felipe Calderón. Enlista 564 actividades por desarrollar.

Agosto. Miradas sin redención. Imaginario y presencia del universo indígena, Fideicomiso para la Organización de la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y Centenario de la Revolución Mexicana (2010).

- Libro que acompaña la exposición “Miradas sin redención” en la Expo-Bicentenario.

Noviembre. “Reporte de las principales actividades conmemorativas con motivo del Bicentenario del inicio de la Independencia nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana”, Comisión Organizadora de las Conmemoraciones de 2010 y Coordinación Ejecutiva de las Conmemoraciones de 2010.

- Fue enviado al equipo de investigación por el secretario de Educación Pública, maestro Alonso Lujambio (1962-2012), entonces Coordinador Ejecutivo de las Conmemoraciones de 2010. Reporta que se realizaron 2,435 acciones.

Los tres documentos arriba mencionados son ejes del análisis ya que marcan el principio del festejo, el aspecto indígena y el reporte de lo que ocurrió.

- a) Medios impresos: seguimiento a la prensa de circulación nacional con periodicidad diaria, semanal y mensual.
- b) Medios electrónicos: i) análisis de programas televisivos; ii) en la radio, análisis de las propuestas que surgen en el programa radiofónico La Hora Nacional; iii) en internet: revisión de los comunicados de las redes independientes y seguimiento de la agenda oficial de los festejos en el portal oficial.
- c) Análisis de los discursos por parte de los líderes institucionales en los festejos del bicentenario.

## 2. Trabajo de campo

Observación y seguimiento detallado de los festejos en lugares simbólicos como:

- Dolores Hidalgo, Guanajuato
- Zócalo y Plaza de Armas de la Ciudad de México
- Eventos organizados tanto por la sociedad indígena como mestiza y civil.

## Investigación documental

El periodo establecido para el seguimiento de las noticias fue de enero a septiembre de 2010, en que se da la cobertura a los medios impresos, a la radio, al internet, a los programas televisivos y al seguimiento de la agenda oficial de los festejos. La desagregación de la hipótesis permitió identificar palabras clave tales como: pueblos indios, indígenas, pueblos originarios, minorías, etnia, aborígenes, independencia, héroes, lucha, colonialismo, 1910, festejos, élites y bicentenario. Con esta lista inicial de palabras clave sometimos a revisión las fuentes documentales.

## Trabajo de campo

En la realización del trabajo de campo, las fuentes de información que utilizamos fueron la observación y las entrevistas. El tiempo elegido para estas visitas fueron las dos primeras semanas de septiembre.

Las actividades de campo consistieron en hacer visitas a los lugares simbólicos de la Ruta de la Cuna de la Independencia en el estado de Guanajuato y en la ciudad de México. Estos lugares simbólicos fueron: museos, exposiciones *ad hoc*, plazas públicas.

También asistimos a eventos independientes organizados por indígenas. Estas actividades tuvieron lugar de agosto de 2010 a enero de 2011.

Con las visitas de campo comprobamos la falta de actividades de celebración, o bien, planeadas con retraso, en el municipio donde se inició el movimiento independentista. La asistencia a las exposiciones y eventos de la agenda oficial fue la oportunidad para confirmar que el tema indígena en el festejo del bicentenario fue escasamente tomado en cuenta. La falta de reflexión y debate sobre la importancia del tema e imaginación creativa para mostrar los pocos eventos que se hicieron, fueron ampliamente constatados.

Con el instrumental de análisis, hipótesis y marco teórico, emprendimos el levantamiento de datos enfocándonos en la siguiente estrategia. Observar, detectar y registrar todos los eventos de la agenda federal encaminados a la celebración del festejo mediante el análisis de medios y publicidad del festejo, trabajo de campo en sitios y eventos emblemáticos y, en menor medida, entrevistas a funcionarios y ciudadanos.

## El indigenismo del Partido Acción Nacional

Al principio del sexenio foxista aún había vasta agitación por el impacto del EZLN; contexto propicio para que la política indigenista

podiera avanzar hacia transformaciones sin precedentes. El indigenismo gubernamental se caracteriza por la exclusión de la participación indígena en la toma de decisiones y en las políticas públicas, o bien que las minorías indígenas ni siquiera tengan los mecanismos ni los espacios para ocuparse y gestionar sus propios asuntos. Estos aspectos que marcan la vida política de las sociedades indígenas, son ejemplo de autoritarismo y de cooptación del liderazgo indígena.

En un análisis anterior (Gutiérrez, 2004) identificamos algunas transformaciones en política indigenista por parte del gobierno de Vicente Fox, en especial en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, que ha producido distintos tipos de impacto. En primer lugar, la aprobación de la Ley Indígena (2001); en segundo lugar, el decreto ejecutivo con que el Congreso de la Unión aprueba la expedición de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) (*Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003). Otra institución pública de atención a las lenguas indígenas es el Inali, que comenzó a operar a partir de 2005. De acuerdo con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas publicada en marzo de 2003 (a través de la cual se creó esta entidad) el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública. Sus objetivos principales son: 1) promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional; 2) promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación; y 3) asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

Con el desmantelamiento del INI y la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas resurge una notable ambigüedad en el tratamiento hacia las poblaciones indígenas,

ya que el objetivo del indigenismo posrevolucionario había sido el de mexicanizar a los grupos étnicos pero respetando sus valores, costumbres y tradiciones. Respecto de los sexenios panistas no se sabe si ha sido abandonada la asimilación como política pública ni si han sido eficaces algunos procedimientos con respecto a la puesta en marcha de una política de reconocimiento multicultural. En tercer lugar, surgió la oportunidad para que profesionales con identidad indígena pudieran acceder a puestos de poder y a toma de decisiones en las instituciones indigenistas. Tal fue el caso de la ingeniera Xóchitl Gálvez, titular de la CDI en el foxismo, del antropólogo Marcos Matías (exdirector del INI en su última etapa) y de Huberto Aldaz (mixe de Oaxaca y director del INI antes de la administración de la ingeniera Gálvez) (Gutiérrez, 2004). También durante el foxismo ocurren graves violaciones a los derechos humanos e indígenas por cuestionar el avance de un desarrollo económico excluyente de las poblaciones indígenas.

A pesar de la oleada de violaciones a los derechos indígenas, el tema indígena en ese sexenio generó noticia en todos los medios y se hizo manifiesta en repetidas ocasiones la estrecha relación, nunca antes conocida, entre una institución indigenista y el Poder Ejecutivo. Estos lazos tuvieron repercusiones importantes en la medida en que la misión diplomática mexicana en foros internacionales, coordinada por el ex relator especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, apoyara con firmeza las causas indígenas; de ahí que resultara el proyecto para la Declaración de los Pueblos Indígenas aprobado en Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en noviembre de 2007 (ONU, 2007). El gobierno foxista dio un nuevo impulso a la institucionalidad indigenista en busca de propiciar más atención a los múltiples rezagos y faltantes de los indígenas del país.

No obstante el esfuerzo de la diplomacia internacional en el gobierno de Fox para proteger los derechos indígenas, el siguiente

gobierno panista, el de Felipe Calderón Hinojosa, se destaca por su evidente ambigüedad y forma errática de conducir la política indigenista. En efecto, las políticas y el proyecto del periodo 2006-2012 han paralizado la relación indígena con el Estado a tal grado que los pueblos indígenas han regresado a la invisibilidad tanto por la ausencia de políticas de desarrollo como por la falta de atención pragmática y filosófica para implementar formas de reconocimiento a las diferencias culturales mediante un multiculturalismo o interculturalismo acorde a la realidad mesoamericana. Además, en el gobierno de Felipe Calderón, los legisladores panistas dieron marcha atrás al dictamen de iniciativa de ley para reformar durante el periodo parlamentario de la LIX Legislatura, los artículos 2º, 26 y 115 constitucionales en materia de pueblos indígenas. Esto es, la Comisión de Asuntos Indígenas, por medio de su presidente, el diputado de origen nahua, Marcos Matías (Aipin, 2008a), expresó que los integrantes del PAN de la Comisión de Puntos Constitucionales no estuvieron dispuestos a debatir los artículos mencionados, ya que éstos son fundamentales para el avance económico de los pueblos indígenas. Durante el tiempo que han transcurrido los gobiernos panistas ha sido notoria la criminalización de la protesta social, caracterizada por que la protesta y la movilización social son sancionadas y castigadas hasta convertir la demanda en delito (Stavhagen, 2007).

Para completar la política indigenista de los sexenios del PAN teníamos el propósito de elaborar sobre algunos avances que hubieran podido registrarse con respecto a las candidaturas indígenas de partidos políticos en las legislaturas federales de los años 2002 a 2012 (LXI, LX, LIX y LVIII). Pero esta tarea resultó mucho más fácil de lo que esperábamos, pues al dirigirnos en busca de información, la Cámara de Diputados dijo no tener un registro preciso de qué diputados han tenido origen indígena, mientras que la Cámara de Senadores aludió a que sería sólo un criterio personal el que podría determinar este dato. En las administraciones panistas ha habido un



cambio en el tratamiento oficial hacia los indígenas: han dejado de ser el factor histórico de la cultura nacional.

## Resultados de la investigación

Este informe contiene un registro completo de todas las actividades realizadas: tanto de la información encontrada en los medios como de la publicidad del festejo. Con esta masa de datos cualitativos, que ha sido sistematizada, procedemos a mostrar el análisis (Cuadro 1).

Otras actividades en las que directa o indirectamente hubo inclusión del tema indígena o prehispánico fueron encontradas en la página oficial del bicentenario (cuadros 2 al 4).

Cuadro 1. Síntesis de la información documental recolectada

<i>Medios impresos</i>	261 noticias sobre el tema. 5 periódicos de circulación nacional ( <i>El Universal</i> , <i>La Jornada</i> , <i>Milenio Diario</i> , <i>Reforma</i> y <i>El Financiero</i> ). 3 revistas ( <i>Proceso</i> , <i>Letras Libres</i> y <i>Milenio Semanal</i> ).
<i>Medios televisivos</i>	18 programas de la serie <i>Discutamos México</i> . 10 programas de la serie <i>Los pueblos indígenas hoy</i> (2010). (Programa que no fue anunciado en la presentación oficial de los festejos, en febrero de 2010, pero que sale al aire en noviembre).
<i>Medios electrónicos</i>	1 página electrónica oficial [ <a href="http://www.bicentenario.gob.mx">www.bicentenario.gob.mx</a> ].
<i>Difusión</i>	3 folletos informativos y otros: 1. Presentación del programa, 2. Reporte del programa, 3. Libro, 4. carteles y anuncios espectaculares.

Fuente: Elaboración del equipo, con información documental.

Cuadro 2. Programas y actividades con temáticas indígenas en la página electrónica oficial

<i>Programa</i>	<i>Comentario</i>
<i>Discutamos México</i>	Sobre esta actividad nos remitimos al trabajo previo realizado en esta investigación.
<i>El Himno Nacional en lenguas indígenas</i>	El Himno Nacional de México se tradujo a ocho lenguas indígenas de siete familias lingüísticas: cochimi-yumana, seri, oto mangué, tarasco, totonaco-tepehua y yuto-nahua. Las versiones electrónicas están en la página del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
<i>La Constitución mexicana en lenguas indígenas</i>	Se tradujo la Constitución de México a 13 lenguas de cinco familias lingüísticas: maya, oto mangué, tarasco, totonaco-tepehua, yuto-nahua y mixe-zoque. Las versiones electrónicas están en la página del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
<i>Mirada sobre nuestro pasado</i>	Dentro del ciclo de exposiciones Mirada sobre nuestro pasado se realizaron las siguientes exposiciones: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Imágenes de la patria, en el Museo Nacional de Arte.</li> <li>2. Zapata en Morelos, en el Castillo de Chapultepec.</li> <li>3. Moctezuma II, en el Museo del Templo Mayor.</li> <li>4. México, un paseo por la Historia, en la Expo Bicentenario en Guanajuato.</li> <li>5. México en tus sentidos, en el Zócalo de la Ciudad de México.</li> <li>6. Hacia la Galería Nacional: ceremonia de homenaje a los restos de los héroes de la Independencia.</li> <li>7. Hacia la Galería Nacional: recepción de banderas históricas.</li> <li>8. Hacia la Galería Nacional: adquisición de la Colección Windsor.</li> </ol>
<i>Moctezuma II</i>	Sobre esta exposición se dio relevancia a que dicha exposición tuvo gran éxito en Londres y que hay piezas que no habían sido vistas en México.
<i>200 años de ser orgullosamente mexicanos (Espectáculo)</i>	A través de un espectáculo multimedia en una pantalla gigante se llevó a diferentes plazas públicas de México una revisión de los principales acontecimientos históricos que dieron lugar a la construcción del Estado mexicano. Para el desarrollo de este performance se tuvo la asesoría conceptual y técnica de Enrique Krauze (historiador), Daniel Gruener (creativo), Joselo Rangel (músico) y Martín Hernández (conductor).

Fuente: Elaboración de equipo con información documental.

Cuadro 3. Trabajo de campo: asistencia a museos\*

<i>Nombre del evento</i>	<i>Tipo de evento</i>	<i>Organizador</i>	<i>Lugar y fecha</i>
1. “Moctezuma II”	Exposición en el Museo Templo Mayor	gobierno federal	Ciudad de México agosto
2. “Imágenes de la Patria”	Exposición en el Museo Nacional de Arte	gobierno federal	Ciudad de México agosto
3. Expo Bicentenario	Exposición	gobierno federal	Silao, Guanajuato septiembre
4. “Símbolos patrios”	Exposición	gobierno local (Guanajuato)	Ciudad de México septiembre
5. “Historia de la independencia y casa de Hidalgo”	Exposición	gobierno local (Guanajuato)	Dolores Hidalgo, Guanajuato septiembre
6. “México multicultural”	Ceremonia	Museo de Antropología	Ciudad de México

\* Esta actividad se llevó a cabo después de las festividades de septiembre, en el Patio Principal del Museo de Antropología. Ahí se reunieron funcionarios indigenistas de la administración panista, entre los invitados principales figuraba Luis H. Álvarez, autoridades del museo y público en general, para presenciar las danzas y simbolismos católicos, conocida como la vaquería maya (20 de noviembre de 2010). “La vaquería maya en el Distrito Federal”, en [<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1871896.htm>].

Fuente: Elaboración del equipo con información de trabajo de campo.

Cuadro 4. Síntesis del trabajo de campo

<i>Trabajo de campo</i>	<i>Número de visitas</i>
Museos	5 exposiciones en ciudad de México, Silao y Dolores Hidalgo, Guanajuato.
Expo Guanajuato Bicentenario	3 pabellones: del Mañana, de la Memoria y de la Identidad, en la Expo Guanajuato Bicentenario, Silao, Guanajuato.
Seminarios/Conferencias	9 eventos académicos: ciudad de México, Xalapa y San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
Eventos independientes	4 eventos independientes organizados por indígenas en la ciudad de México (Centro Histórico y Tláhuac).
Entrevistas	20 entrevistas (ciudad de México, Silao y Dolores Hidalgo, Guanajuato).

Fuente: Elaboración del equipo con información de trabajo de campo.

Con el recorrido comprobamos la falta de actividades de celebración, o bien, fueron planeadas con retraso, en el municipio donde se inició el movimiento independentista. La asistencia a las exposiciones y eventos de la agenda oficial fue la oportunidad para confirmar que el tema indígena en el festejo del bicentenario fue escasamente tomado en cuenta. La falta de reflexión y debate sobre la importancia del tema e imaginación creativa para mostrar los pocos eventos que se hicieron fueron ampliamente constatados.

## **El espacio público de los pueblos originarios en la prensa escrita y la televisión**

El estudio de la prensa escrita se realizó durante el periodo de enero a diciembre de 2010 y el de la televisión de acuerdo con la duración de los dos programas televisivos *Discutamos México* y *Los pueblos indígenas hoy*, producidos con motivo de la conmemoración del bicentenario. En un primer momento, para el análisis de la prensa escrita, la consulta y el registro de noticias se estableció a partir de enero y hasta septiembre de 2010, periodo idóneo para analizar el desarrollo y la culminación del festejo del bicentenario de México. Sin embargo, debido a las fuertes críticas de rechazo a los festejos oficiales por parte de la población indígena organizada e intelectuales no indígenas, durante el mes de septiembre, ampliamos por tres meses más el seguimiento periodístico.

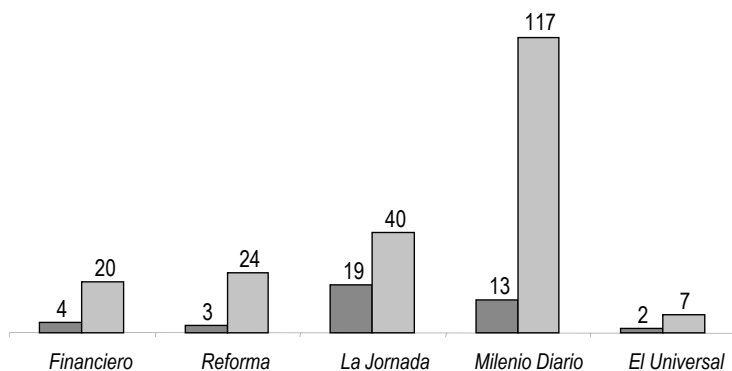
### *Prensa escrita*

Durante el periodo de enero a diciembre se revisaron 261 notas periodísticas de los periódicos *La Jornada*, *El Financiero*, *Reforma*, *El Universal* y *Milenio Diario* y de las revistas *Proceso*, *Letras Libres* y *Milenio Semanal*, además de otras fuentes informativas de medios independientes y la consulta de otros medios escritos locales e internacionales (Gráfica 1).

Del conjunto de 261 notas periodísticas registradas y sistematizadas en una matriz previamente diseñada para el trabajo documental, en 65 notas aparecen las “palabras clave”<sup>4</sup> que nos arrojan la certeza de que hubo información disponible en torno a los pueblos originarios en el marco del bicentenario. Del resto de notas registradas, es decir, en 196, no se encontró ninguna

<sup>4</sup> Indios, indígenas, pueblos originarios, etnia (s), minorías, marginación, independencia, héroes, lucha, colonización, festejos y bicentenario.

Grafica 1. Palabras clave encontradas en los medios impresos



Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

“palabra clave” que muestre que hubo información relativa a la presencia de la población indígena en el contexto de la celebración. Como podemos observar en el siguiente cuadro, el periódico *Milenio Diario* fue el medio de comunicación de prensa escrita con mayor número de notas publicadas durante el escenario de los festejos. Sin embargo, en las 117 noticias registradas, apenas en 13 se encontró información incluyente de la población indígena en la conmemoración; entre los otros diarios que se consultaron fue en *La Jornada* en donde se publicaron 40 notas, de las cuales en la mitad se encontró información que vincula a la población indígena. *La Jornada* y *El Financiero* fueron los diarios de prensa nacional que mostraron, entre otras cosas, la percepción de la población indígena, de la academia y de otros sectores de la población, frente a la celebración (Cuadro 5).

La percepción difundida sobre los festejos fue deslucida, de dudoso manejo de los recursos económicos, pero sobre todo, del fiasco de la Estela de Luz y de la improvisación de la agenda oficial.

Cuadro 5. Frecuencias de palabras claves en los medios escritos

<i>Periódico</i>	<i>Palabra clave</i>		<i>Total</i>
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	
<i>Financiero</i>	4	16	20
<i>Reforma</i>	3	21	24
<i>La Jornada</i>	19	21	40
<i>Milenio Diario</i>	13	104	117
<i>El Universal</i>	2	5	7
Otros medios	13	1	14
	<i>54</i>	<i>168</i>	<i>222</i>
<i>Revistas</i>			
<i>Proceso</i>	3	6	9
<i>Letras Libres</i>	4	10	14
<i>Milenio Semanal</i>	4	12	16
	<i>11</i>	<i>28</i>	<i>39</i>
<i>Total</i>	<i>65</i>	<i>196</i>	<i>261</i>

Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

## Periodo de enero a septiembre

En la recapitulación de la prensa escrita que a continuación se presenta se hace referencia únicamente a las noticias que demuestran la presencia indígena en relación con los festejos, es decir, de 65 notas, como mencionamos anteriormente. Como es de esperarse, septiembre debía ser el escenario propicio para presentar las “voces” de la población indígena y señalar la problemática de los 13 millones de indígenas del país, que en palabras textuales anunciaran “nada que festejar”.<sup>5</sup> Basta con revisar algunos encabezados para conocer la postura y reflexión de los pueblos originarios que, apro-

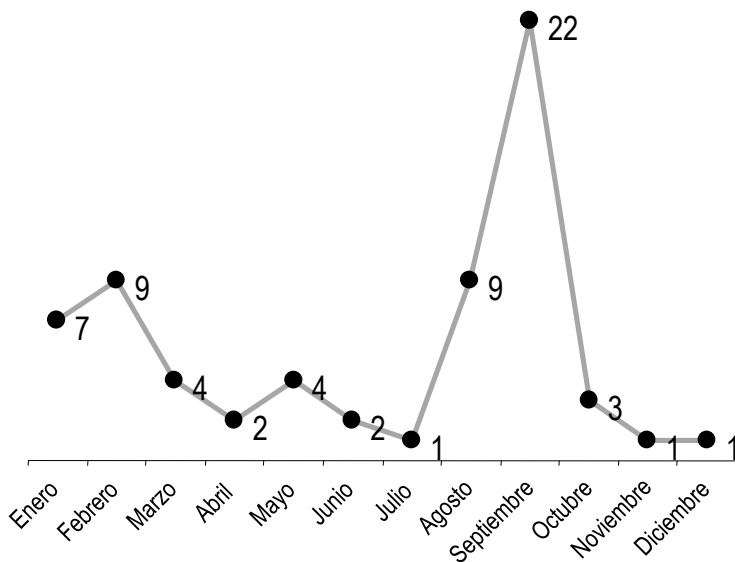
<sup>5</sup> BBC Mundo, entrevista a Regino Hernández, 13 de septiembre de 2010.

vechando la coyuntura, mostraron su realidad histórica y actual: “Persiste la discriminación contra indígenas” (*Diario de Xalapa*, 29 de septiembre de 2010); “Los pueblos indígenas a 200 años de exclusión” (*La Jornada*, 12 de septiembre de 2010); “Siglos pasan y los pueblos todavía luchan por un futuro incluyente” (*La Jornada*, 13 de septiembre de 2010), y “¿Qué tenemos que celebrar?” (*La Jornada*, 15 de septiembre de 2010) (Gráfica 2).

## Periodo de octubre a diciembre

En el lapso de octubre a diciembre surgieron cinco noticias relevantes para el análisis de los resultados de la investigación. Tres

Gráfica 2. Seguimiento de medios escritos con información de los pueblos indígenas



Fuente: Elaboración del equipo con información documental.



notas corresponden a octubre, las cuales hacen referencia a dos eventos independientes de los festejos oficiales, en donde participaron líderes indígenas, académicos indígenas y no indígenas, y estudiantes, quienes pertenecen o apoyan al Movimiento Indígena Nacional. Dos de las cinco notas intituladas: “Analizarán visión de pueblos indígenas sobre el Bicentenario”<sup>6</sup> y “Primera Asamblea Latinoamericana de las Voces de los Pueblos”<sup>7</sup>, hacen referencia al evento organizado por la Red Interdisciplinaria de Investigadores de los Pueblos Indios de México, Asociación Civil (Red Inpim, AC) conformada por investigadores indígenas, quienes denominaron el encuentro como “El otro Bicentenario: visiones indígenas del futuro”. En la nota se destaca la visión de los pueblos indígenas sobre el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución. En este evento se pretendía reflexionar sobre la relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano que, consideraron los participantes, los ha excluido hasta el día de hoy. Durante este encuentro se mencionó que las celebraciones oficiales que hasta entonces se habían llevado a cabo carecieron totalmente de voces indígenas. Una tercera nota intitulada “Urgen pueblos originarios a la creación de una nación pluriétnica y democrática”,<sup>8</sup> hace alusión al documento denominado Pacto de Tláhuac que presenta 13 puntos, en donde se menciona un pacto por la unificación de las naciones y pueblos autóctonos de México, en pro de defender su cultura y derechos. Por ello se señala que “la refundación del Estado plurinacional mexicano requiere de la inclusión plena, efectiva, real y definitiva de los pueblos indígenas; asimismo, que el reconocimiento de la pluralidad y diversidad cultural deberá expresar una genuina unidad en la diversidad mexicana”.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> *El Universal*, 4 de octubre de 2010.

<sup>7</sup> *La Jornada*, Veracruz, 17 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> Movimiento Indígena Nacional. Pacto de Tláhuac, *La Jornada*, Veracruz, 17 de octubre de 2010.

<sup>9</sup> *Idem*.

La cuarta noticia aparece en la última semana de noviembre en el periódico *El Universal*, con el título: “Canal 22 transmitirá serie sobre indígenas”; noticia que dio a conocer la transmisión del programa Los pueblos indígenas hoy, serie de televisión que fue transmitida por televisión por cable y por televisión abierta (Canal 22). La nota apareció el 24 de noviembre, dos días antes de iniciar el programa, sin que otro medio de comunicación retomara la noticia. Es pertinente señalar que este programa se logró a través de la participación de académicos interesados en los temas indígenas, convencidos de las “deudas” que tiene el Estado con los pueblos originarios; de ahí la importancia de esta serie televisiva. La quinta nota apareció en diciembre en un diario local de Michoacán;<sup>10</sup> acerca del Coloquio entre Dos Revoluciones, evento que consistió en una serie de conferencias en las que se habló sobre el contexto y las problemáticas que envuelven el tema de los derechos culturales de los pueblos indígenas. En dicho evento se recalcó que el escenario social, económico y político en México ha imposibilitado la creación de leyes que faciliten esta cuestión y que no hay suficiente interés por parte de la sociedad civil organizada para mejorar las condiciones de la población indígena. Durante este escenario se enfatizó que el marco jurídico que sostiene la vida social, política y cultural de México no incluye visiones pluriculturales como las de los pueblos indígenas y que, a falta de voluntad de los políticos e instituciones de gobierno, han sido los organismos internacionales los que han respaldado los movimientos indígenas en el país.<sup>11</sup>

En septiembre, la revista *Proceso* presentó un reportaje especial intitulado “1810-2010”. Para este número fueron convocados historiadores, académicos, poetas y escritores indígenas.<sup>12</sup> Lo primero que resulta indispensable señalar del reportaje fue la forma como

<sup>10</sup> “Presentan Coloquio entre Dos Revoluciones. Reclaman derechos culturales de los pueblos indígenas”, *La Voz de Michoacán*, 8 de diciembre de 2010.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Proceso*, suplemento especial, septiembre de 2010.

las conmemoraciones oficiales se convirtieron en un ritual en una sociedad abandonada, en donde, el gobierno queda como el único organizador y oficiante de los festejos dejando a un lado a una parte de la población que tiene una tradición histórica y cultural que no fue incluida en un discurso de resignificación de su identidad. De acuerdo con los entrevistados (Natalio Hernández, Javier López Sánchez y Miguel León-Portilla), los festejos nacionales dejan en claro que prevaleció una ambición política, se persiguen fechas y figuras a conmemorar para postular la unidad nacional con base en la uniformidad pero se ignoró el reconocimiento de carácter plurinacional. Desde la percepción de los entrevistados, el bicentenario debía haberse convertido en un activo de la memoria colectiva; sin embargo, la investigadora Luz María Martínez se pregunta: ¿cómo celebrar “200 años de ser orgullosamente mexicanos” sin tomar conciencia de los elementos que conforman a una nación?, incluyendo a la negritud, lo cual deja claro el poco conocimiento que se tiene de las poblaciones negras que habitan las costas de Guerrero, Oaxaca y Veracruz.<sup>13</sup>

Algunos intelectuales indígenas tuvieron oportunidad en este suplemento de *Proceso* de expresar su opinión: a los indígenas “no se les integró a los festejos del Bicentenario de la Independencia”. Natalio Hernández, escritor e indígena nahua dice: “los indígenas padecen una marginación histórica, una exclusión de cinco siglos que se ha acentuado en la administración panista”; a la vez que afirma que el gobierno actual tiene una visión criolla de la historia y del proyecto de nación, por tanto, no existe una participación sustantiva de los pueblos originarios, que constituya la raíz primaria de la nación.

Otros intelectuales indígenas mantienen un punto de vista similar: expresan que permanece la relegación a los pueblos indígenas. Desde su perspectiva sólo se les tiene en cuenta para la foto, las elecciones y el folclor. Afirman que el bicentenario no es para los indígenas, no es su fiesta, porque la Independencia no benefició a

<sup>13</sup> *Proceso*, junio de 2010.

las personas originarias de México sino a los criollos, basta con observar que no se les ha convocado para analizar las condiciones en que se encuentra la población indígena, como tampoco existe una política clara para que los indígenas dispongan de los mismos espacios y las mismas oportunidades para acceder al bienestar como lo hace el resto de la población mexicana.

Desde la trinchera oficialista, la percepción de Javier López Sánchez, director del Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (Inali), expresa que no hubo tal marginación de los pueblos indígenas en el bicentenario, al integrarse en el programa de televisión *Discutamos México*, una serie de 10 programas en donde participarían indígenas del norte, sur y centro del país. Asimismo, complementa su punto de vista argumentando que no hubo exclusión, véase por ejemplo la traducción a 13 lenguas indígenas de la Constitución. Pero en contraste, para el historiador Miguel León-Portilla los pueblos indígenas “no están recibiendo la atención que se merecen, la situación de los indígenas en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, así como en las Huastecas y en otros lados del norte del país es de marginación, discriminación y exclusión, por ello los indígenas tienen poco que festejar”.

## **Programas de televisión**

En este apartado se presenta el análisis de resultados de los programas en televisión abierta: *Discutamos México* y *Los pueblos indígenas hoy*. La serie *Discutamos México* constó de 155 emisiones con diversos temas y diferentes tópicos de nuestro país, en el marco de los festejos del Bicentenario de la Independencia. Acerca del programa *Los pueblos indígenas hoy*, la serie constó de 10 capítulos, fue transmitida por dos canales y en horarios diferidos. En cuanto a la televisión por cable en *Aprende TV Canal 412*, los jueves a las 22:00 horas, y por televisión abierta por el Canal 22, los vier-

nes a las 18:00 horas. La primera transmisión del programa fue el 26 de noviembre; *El Universal* fue el único medio impreso que dio a conocer la noticia el 24 de noviembre, dos días antes de iniciar el programa.

De hecho, ya en el Cuadro 1, “Síntesis de la información documental recolectada”, se hizo un análisis conciso sobre los temas que la serie de televisión *Discutamos México* incluyó, pero con este ejercicio detallado en el Cuadro 6 pudimos detectar de qué forma el tema indígena fue abordado tanto por la producción como por los invitados. Este material de actualidad ha sido de gran importancia para valorar el dinamismo o estancamiento que tiene la población indígena con respecto a la mexicanidad, la identidad nacional y la nación (Cuadro 6).

## **Discutamos México**

Para el análisis de este programa la pregunta de investigación fue: ¿De qué forma los intelectuales en México incorporan el tema de “lo indígena” cuando se define “lo mexicano”? Con base en esa pregunta los programas a analizar fueron seleccionados tomando en cuenta el título de los mismos, induciendo que ese sería el tema a tratar en el programa. El segundo criterio fue la selección de los videos, que por su contenido nos permitieran problematizar cómo participan los pueblos originarios en la idea de lo “mexicano”. Asumimos que cualquiera de los temas desarrollados en *Discutamos México* podría mirarse a partir de la no inclusión de lo indio, su invisibilidad o que éste recibiera un tratamiento no prioritario. Por ello, nos concentramos en detectar el lugar que ocupó, cómo fue abordado “lo indígena” en el conjunto de las reflexiones y discusiones en los programas seleccionados previamente. El Cuadro 7 muestra la elección de 16 programas con temática indígena de los 155 programas de la serie *Discutamos México*.

Cuadro 6. Programas de televisión. Síntesis de la serie *Discutamos México*

Programa	Síntesis
Introducción general (0)	En este primer programa se destacó la mirada histórica con la que se revisarían los temas a lo largo de la serie. En este caso, los invitados se centraron en el debate en torno a la identidad nacional mexicana y a las diversas fuentes que la han nutrido señalando que ésta no es esencialista ni estática sino dinámica. Cada uno aportó distintas consideraciones sobre el tema del nacionalismo en México. Enrique Krauze señaló que el mestizaje evitó guerras étnicas en México; José Woldenberg indicó que, aun y cuando se deben mantener las diversidades, éstas no tienen por qué estar marcadas por profundas desigualdades sociales y, Bartra, por su parte, llamó la atención sobre la asociación del nacionalismo del siglo xx con la tradición autoritaria señalando su necesaria superación hoy en día.
Mestizaje y diversidad (11)	En esta sesión los invitados consideraron necesario revisar los conceptos de <i>etnicidad</i> y <i>raza</i> para lograr explicar los fenómenos de identidad en el mundo. En el caso de México la identidad es de suma importancia debido a la constante migración que se ha venido observando hacia Estados Unidos. Aunado a esto, los especialistas se cuestionaron el papel que han jugado las minorías culturales en la identidad nacional. En este sentido, Tenorio subrayó la continua dificultad del papel de las minorías en el entorno nacional estimando que, en el contexto actual, se tienen que revisar los mitos del mestizaje y de la diversidad en México.
El nacionalismo (12)	El tema que ocupó el debate en esta ocasión fue cómo nació y se desarrolló el nacionalismo en México. Se subrayó el aporte prehispánico al mestizaje mexicano y se explicó cómo a través de la recuperación de mitos indígenas se alimentaron los mitos nacionalistas en México. Asimismo, se consideró que el mestizaje de la nación mexicana cuenta con importantes capas culturales prehispánicas.
Movimientos sociales (68)	Programa en que se hizo referencia mínima a la emergencia del EZLN en 1994 como parte de los nuevos movimientos sociales. No se mencionó más sobre alguna expresión indígena en los movimientos sociales de México.

<i>Síntesis</i>	
<i>Programa</i>	
México visto por los mexicanos (97)	En este programa el tema indígena fue muy poco atendido. Al hablar de los indígenas se dijo que “hay grupos que tienen sus usos y costumbres, se organizan y tienen ese microcosmos, pero, bien a bien, no tienen un contacto con lo que está pasando y, los que tienen contacto, ven una realidad súper diferente porque lo que se presenta en la TV o en un comercial es, verdaderamente, de otro planeta para ellos.” (Bustamante). Por otro lado, se reconoció la diversidad en México al hablar de que hay varios Méxicos.
La identidad del mexicano (100)	Aquí se propuso definir y redefinir a partir de la filosofía, la historia y las letras la identidad del mexicano. Para lograrlo se recordaron las ideas de los liberales y conservadores en torno a la formación de la nación mexicana. Para los liberales México se había forjado antes de la Conquista y por tanto hablaban del sometimiento de los mexicanos, mientras que para los conservadores lo mexicano se conformó a partir de este episodio, en la época de la Colonia. Además se dijo que en este momento hay una identidad débil, pues hay quien no se siente mexicano.
Los pueblos originarios hoy (104)	En este programa el debate giró en torno a la situación actual de los pueblos originarios en México, centrándose en dos cuestionamientos: ¿Cuáles fueron las ganancias de la participación indígena en la Independencia? ¿Cuál es la condición presente de los pueblos originarios? En este sentido se habló de que la participación indígena en la Independencia y en la Revolución Mexicana no significó un mejoramiento en el nivel de vida de estos pueblos; se resaltó su exclusión del nuevo proyecto de nación y, en general, se señalaron los prejuicios existentes en torno a la condición indígena. Asimismo, se llamó a la incorporación de estos grupos al desarrollo nacional a través del reconocimiento multicultural y multilingüe para lograr que las sociedades dominantes aprecien e incorporen lo indígena de una manera auténtica y no solamente como arqueología o folclor.

Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

Cuadro 7. Temática indígena en el programa  
Discutamos México

<i>Programa</i>	<i>Tema</i>
0	Introducción general
1	El mundo mesoamericano
2	Pensamiento en el mundo antiguo
4	El encuentro de dos mundos
5	La conquista
8	La cultura novohispana
9	El núcleo fundador de mesoamérica
10	Guadalupanismo en el imaginario nacional
11	Mestizaje y diversidad
12	El nacionalismo
60	El sur
68	Movimientos sociales
97	México visto por los mexicanos
99	El lenguaje de los mexicanos
100	La identidad del mexicano
104	Los pueblos originarios hoy

Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

Corresponde ahora delimitar dos conceptos interrelacionados: *identidad nacional* y *mexicanidad*. La identidad nacional es un sistema de información complejo en el que intervienen arquetipos y estereotipos<sup>14</sup> que sirven para delimitar las fronteras de toda identidad,

<sup>14</sup> Son marcadores que ayudan a la estandarización porque son permanentes y señalan la diferencia entre lo propio y lo ajeno. Los arquetipos condensan aquellas características que enaltecen modelos de perfección, de belleza, logros obtenidos que son dignos de admiración e imitación. Por el contrario, los estereotipos implican la imposición de características fijas en algo o alguien, tales como tipos



es decir, la identidad es finita. Para ilustrar este punto bien nos ayuda B. Anderson, quien dice con respecto a la nación que ésta es finita, limitada y soberana (Anderson, 1990: 15). La información que contiene toda identidad, así como sus arquetipos y estereotipos no cambian en el tiempo o bien no deben cambiar mucho, porque la identidad no se construye con materiales ambiguos, espontáneos, ocurrentes; su propósito no es confundir la colectividad, antes bien, propone la información para que una comunidad sea capaz de reconocerse frente a otra, asumir su unicidad, y conocerse a sí misma, como el reflejo que hace un espejo. Aunque la “banalidad” es inevitable en toda identidad ésta no es producto de la “ocurrencia” ni la “espontaneidad”, insistimos: la identidad se aprende, se adquiere, se va forjando en los distintos ámbitos de socialización a los que está expuesta la ciudadanía, de ahí que requiere del apoyo institucional en cuanto a sus contenidos (encuéntrese *infra*) y a su financiamiento, esto es: escuelas, medios de comunicación, desfiles, museos, actos públicos, plazas, ornamentos, festejos conmemorativos, por mencionar sólo algunos, porque busca influir en la gran mayoría de los ciudadanos de un territorio nacional finito y soberano. Las identidades son constructos que han venido forjando las culturas organizadas, generalmente las naciones que tienen un Estado propio; por supuesto que la identidad nacional glorifica y exalta el surgimiento y la construcción liberadora, emancipadora, descolonizante del Estado, exhibe las hazañas épicas de héroes y heroínas librando batallas en contra del opresor extranjero. Estas narrativas de emancipación y soberanía se aprenden por medio de una repetición ecléctica de códigos, de prácticas, ceremonias, narraciones e historias (Conner-ton, 1992), mitos, símbolos, leyendas (Smith, 1991), revoluciones culturales (Corrigan y Sayer, 2007), tradiciones inventadas (Hobs-

de conducta. Mientras los primeros estimulan el orgullo y son, por ende, dignos de admiración y emulación, los estereotipos son informaciones que involucran prejuicios y significados derogatorios, que se imponen de un grupo hacia otro (Gutiérrez, 2011: 11).

bawm, 1983). La existencia de una identidad en común como obra del Estado proporciona cohesión social y une a los ciudadanos, se adquieren las mismas creencias y lealtades comunes, contribuye a estandarizar a los miembros de una sociedad a fin de tener objetivos y propósitos compartidos, además de ser el vehículo que ha construido la homogeneidad de lengua y cultura que se pensaba era el atributo más deseable de todo Estado-nación. Aglutina sentimientos colectivos, es decir, emotividad, gozo, sufrimiento y orgullo porque hace que los ciudadanos tomen conciencia de sí como colectividad, que se distingue por lo que es y protege y defiende lo que tiene, a saber, territorio, cultura, historia, recursos, entre otras cosas.

En toda identidad uno siempre encuentra la petición implícita de autenticidad y originalidad y al intentar explicarla entramos al terreno de la mexicanidad, pero, ¿qué es la mexicanidad? Otra vez nos referimos al sistema de información complejo que es la identidad, sólo que aquí vamos a agregar que si bien existe un vasto repertorio de símbolos, mitos, narrativas, leyendas, ceremonias, en fin, innumerables prácticas culturales dentro del ámbito de lo popular, la mexicanidad empleada en los programas televisivos es un producto intelectual de la élite cultural de México. Para empezar, toda identidad está sustentada por un fuerte “etnocentrismo” que formula las preguntas básicas: ¿de dónde venimos?, ¿adónde vamos? Las respuestas son las narrativas de los mitos de origen, de fundación y de destino, pues la mexicanidad del nacionalismo oficial está basada en dos poderosos mitos de origen y fundación. El mestizaje, el origen idealizado de la unión que surge entre un hombre español y una mujer indígena y el lugar mítico de la fundación de México-Tenochtitlan que es nada menos que el símbolo del más alto poder de la nación: el del Ejecutivo. Aztequismo y mestizaje son componentes del Estado centralista. Arriba decíamos que la identidad nacional exalta el surgimiento del Estado y su historia de emancipación, así que la mexicanidad oficial ha transcurrido en tres etapas:

la Conquista, la Colonia y la vida independiente. Esta mexicanidad no está construida al azar, no es espontánea; es un discurso que se repite sin cesar y uno de los vehículos más efectivos es la escuela, particularmente en los libros de texto editados y distribuidos desde 1960, tal como lo hemos sostenido a partir de otros estudios de nuestra autoría, desde 1999, 2001 y 2008.

Para complementar el argumento de que la mexicanidad oficial es un constructo de una élite, consideramos útil incluir el tipo de especialistas que fue convocado a opinar sobre los diversos temas del nacionalismo oficial. Como se observa en el cuadro *infra*, la mayoría fue conformada por historiadores, lo que muestra que hubo énfasis en las reflexiones y debates sobre el pasado y poco interés intelectual en conocer las consecuencias actuales que trae consigo la imposición de esa narrativa oficial del pasado.

Cuadro 8. Especialistas

<i>Perfil</i>	<i>Número</i>
Historiadores	27
Antropólogos	7
Otros	5
Lingüistas	4
Intelectuales y artistas indígenas	3
Politólogos	2
Comunicadores	2
Sociólogos	2
Filósofos	21
Filólogos	1
Etnólogos	1
Economistas	1

Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

La parte oficial ha insistido en que la inclusión indígena está evidenciada por la traducción de la Constitución<sup>15</sup> y del Himno Nacional,<sup>16</sup> ya que ambas traducciones fueron una aportación “simbólica” del gobierno a los pueblos originarios. Por lo anterior, cabe preguntarnos si con este tipo de acciones el gobierno mexicano está cumpliendo con los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas. Evidentemente no, ya que la traducción de los marcos normativos mencionados a lenguas indígenas no es una novedad ni es suficiente para garantizar los derechos humanos de este sector vulnerable.

Para complementar el análisis de la exclusión indígena del bicentenario y el rol de las élites, nos parece pertinente incluir la encuesta que realizó María de las Heras (1959-2012), publicada en el diario *El País*,<sup>17</sup> en donde hace la pregunta: ¿usted por qué cree que no se incluyó a las comunidades indígenas en las celebraciones del bicentenario? Llama la atención que seis de cada 10 mexicanos piensan que el presidente no quiere que participen en los festejos.<sup>18</sup> Interesados por conocer la percepción sobre la inclusión o exclusión de los pueblos originarios en la fiesta del bicentenario, preguntamos a 43 universitarios elegidos al azar, y encontramos que 25 del total (58.1%) cree que los pueblos indígenas no fueron considerados para participar en la fiesta,<sup>19</sup> porcentaje similar a la respuestas sobre

<sup>15</sup> Traducción a 13 lenguas indígenas

<sup>16</sup> Traducción a 8 lenguas indígenas

<sup>17</sup> “Entre pirotecnia y fuegos fatuos”, en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/pirotecnia/fuegos/fatuos/elpepuint/20100215elpepuint\\_7.15](http://www.elpais.com/articulo/internacional/pirotecnia/fuegos/fatuos/elpepuint/20100215elpepuint_7.15). Consultado el 15 de febrero de 2010.

<sup>18</sup> La entrevista se realizó a 500 personas mayores de 18 años vía telefónica. En este apartado retomamos una de las preguntas de dicha entrevista.

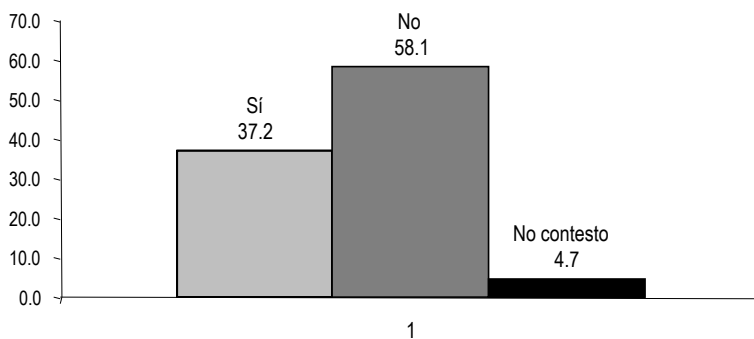
<sup>19</sup> La metodología consistió en la aplicación de 43 cuestionarios a estudiantes de licenciatura y posgrado de diversas disciplinas de las ciencias sociales. Del conjunto de entrevistas, 26 fueron mujeres y 17 hombres; la edad de la población fluctuó entre 18 y 35 años de edad. Para conocer los resultados de la encuesta se puede revisar el Anexo de cuadros y gráficas, documento que integra los productos del proyecto de investigación.

la pregunta que se formuló en el diario *El País*. Como podemos observar en la Gráfica 3, la mayoría de la población entrevistada tuvo la percepción de que la población indígena no fue invitada a participar; a esta misma población se les preguntó el porqué de la exclusión. Entre las respuestas se encuentran: porque no son considerados parte del Estado mexicano; no les interesa la posición de los indígenas en el Estado-nación; falta de interés por la población indígena del país; porque no les importan, entre otras respuestas.

Con el mismo instrumento preguntamos a los universitarios si conocían el programa Los pueblos indígenas hoy. El 81.4% contestó que “No”; entre la población que contestó que Sí lo conocían, reconocen que les interesó la temática y su abordaje; asimismo, contestaron que el programa lo vieron por casualidad, y otros por curiosidad e interés (Gráfica 4).

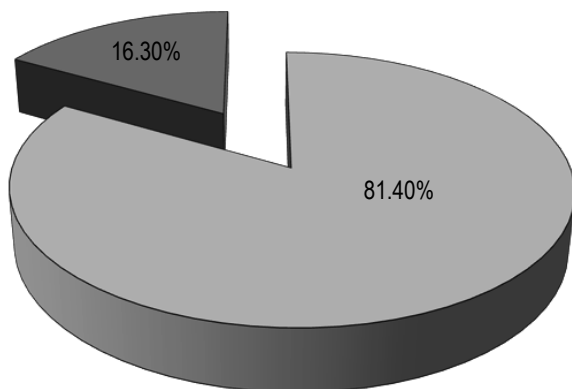
Entre las respuestas obtenidas se encontró que los indígenas siguen siendo vistos de forma folclórica, como una alegoría. En opinión generalizada fueron presentados como “espectáculo”, entre otras respuestas.

Gráfica 3. ¿Cree usted que los pueblos indígenas fueron considerados en los festejos del bicentenario?



Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

Gráfica 4. ¿Conoce el programa de televisión  
Los pueblos indígenas hoy?



Fuente: Elaboración del equipo con información documental.

## Conclusiones

Tanto en la historia como en la vida presente de México se conoce más de actos de atropello e injusticia hacia los indígenas que de acuerdos y pactos de inclusión. De este estudio ha surgido un informe sistemático y preciso que da cuenta del tipo de vinculación o relación que establece el Ejecutivo federal hacia las poblaciones indígenas, toda vez que no existe todavía un esfuerzo académico por documentar los últimos años de los sexenios panistas, con respecto a la agenda de temas étnicos o de reconocimiento a la diversidad que se materialicen en políticas públicas o en la agenda legislativa. El estudio que resultó es de gran utilidad para enmarcar la política indigenista del PAN y, especialmente del último sexenio, ya que la celebración del bicentenario del Estado (1810-2010) ofreció una coyuntura excepcional para conocer la relación del Estado hacia las

poblaciones originarias en sus aspectos simbólicos y de inclusión a la nación. ¿Cómo son vistos los indígenas en el Estado-nación actual? ¿Hubo exclusión indígena en el marco oficialista del festejo? Esta investigación nos permite concluir que sí hubo exclusión indígena posible de constatar por los siguientes aspectos:

No hubo mención de los términos *indígena*, *multiculturalismo* o cualquier otro que se refiriera al reconocimiento de la diversidad ni al inicio de la agenda de festejos ni en los discursos públicos del Ejecutivo federal ni en la publicidad impresa. El gasto total de los festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución fue de 2 838 millones de pesos; a grandes rasgos, 75% del total de los recursos se concentró en ocho grandes proyectos, entre ellos la exposición México 200 años: La Patria en construcción (Palacio Nacional, Ciudad de México).<sup>20</sup>

Hubo una incorporación tardía del tema retomado por las instituciones relacionadas con la política pública indigenista. Nuestro seguimiento de los medios impresos da cuenta de esa morosidad y de ese extrañamiento entre la opinión pública que generó la ausencia del tema indígena en un acontecimiento de gran relevancia para el Estado-nación, cuando, en contraste, desde la parte oficial se realizaron exposiciones, ciclos de conferencias, traducción de la Constitución a lenguas indígenas, así como una serie de programas de televisión.

Sostenemos que para mitigar el vacío hubo una incorporación tardía del tema, por lo que éste finalmente fue incluido en forma de debate de ideas, intentando dejar al folclor en un lenguaje visual muy conocido entre los mexicanos, con un despliegue de ideas en voz de algunos personajes pertenecientes a una élite de intelectuales indígenas y otros académicos estudiosos de temas de etnicidad indígena, a través de un programa de televisión oficial (Canal 22). Así pues, el tema indígena logró ser insertado al marco oficialista

<sup>20</sup> Información de Banjército, Fideicomiso para las Actividades de las Celebraciones.

del festejo del bicentenario por medio de una élite de intelectuales indígenas, con lo cual se buscaba dotar de originalidad al dar a conocer un ideario indígena y no sólo el sobado folclor. Aquí observamos que si bien hay diversas generaciones de intelectuales indígenas que producen y difunden ideas e ideologías críticas, reflexiones, debates, presentes en múltiples foros, electrónicos o no, muy poco sabe la sociedad mexicana de la existencia de una élite de intelectuales indígenas. Para probar esta aseveración condujimos un cuestionario entre 43 estudiantes universitarios (considerando que son los que probabilísticamente conocen la existencia del Canal 22) a quienes se les preguntó si: *a)* conocían de esta élite; *b)* vieron el programa que incluía las voces de esta *intelligentsia* étnica, y *c)* en su opinión, habían sido incluidos los pueblos indígenas. La mayoría de los entrevistados universitarios negaron conocer la existencia de una élite indígena, haber visto el programa de televisión o haber percibido la inclusión indígena. Con estos elementos podemos constatar que la incorporación del tema indígena fue irrelevante en tanto que no fue del conocimiento de la sociedad mexicana. El hecho de que fue tardío tal vez influyó para que no hubiera sido precedido por una campaña publicitaria adecuada que informara de diversos temas en voz de indígenas a fin de suscitar interés entre la sociedad no indígena.

Ahora bien, identificamos cuatro grupos de élites que intervinieron en distintos aspectos del festejo: criolla-mestiza, intelectual indígena, dirigente indígena, estudiantes indígenas de nivel superior. La campaña publicitaria del festejo “Somos orgullosamente mexicanos” o “Felicidades, cumple 200 años”, hace alusión a la población mestiza, así como también refleja los temas de la mexicanidad contemplados en el programa de televisión *Discutamos México*. Tanto en la publicidad como en el programa de televisión resalta un discurso oficial excluyente de la diversidad étnica y una cronología o agenda sin ninguna propuesta de temas nuevos; refleja el proyecto vigente de una élite criolla-mestiza. La élite intelectual que participó en el programa de televisión *Los pueblos indígenas*



hoy expresó una visión de la cultura indígena sin conflicto o tensión con el Estado, aunque incluyó temas nuevos como el de justicia, interculturalidad y patrimonio. Hemos logrado reunir evidencia de que hubo exclusión indígena en los festejos del surgimiento del Estado. Toca ahora dar respuesta a la pregunta: ¿Qué importancia tiene esta exclusión?

En primer lugar, presenciamos la continuidad de un proyecto criollo-mestizo de nación, un nacionalismo dominante que no ha logrado generar apertura al reconocimiento de la diversidad pese a 200 años de existencia del Estado independiente. En segundo lugar, resultó notable que la incorporación del tema indígena fue tardía y cuando se incorporó fue a través del folclore manifiesto en la utilización de vestimentas, símbolos, danzas, artefactos, con motivo ornamental y decorativo de una estética mestiza-criolla de “lo mexicano”, expresado en exposiciones museográficas. Constatamos un ejemplo más de la utilización de lo indígena sin la participación indígena; es decir, la continuidad del colonialismo interno en 200 años de vida independiente. Por lo anterior, en tanto que las propuestas para incorporar al indígena en los festejos fueron tardías y folclóricas, no se ganaron nuevas propuestas de inclusión, o espacios políticos tendientes a la construcción de una agenda de política pública con objetivos multiculturales o plurinacionales.

En México existe una política pública de asimilación de los indígenas a la mexicanidad, así como de atención a faltantes de educación y desarrollo desde hace más de cinco décadas. La visión de tratar al indígena como obstáculo al desarrollo no ha cambiado en el último sexenio; cuando se ha podido visualizar mejor (por la coyuntura del bicentenario) los contornos de un proyecto ideológico de nación que excluye al indio. Exclusión que no sólo es simbólica sino estructural.

Se recomienda atender a este sector en temas de trascendencia política que no sólo utilicen al indio por su folclore y tampoco tratarlo asistencialmente. Temas importantes en espera de discusión y

debate son: la inclusión del tema de la autonomía y la libre determinación en la agenda de la reforma del Estado, lo que conlleva a reactivar el debate sobre la Ley Indígena de 2001 que aún carece de legitimidad social por haber sido acordada sin respetar acuerdos previos, a decir de los activistas y organizaciones políticas involucradas, en la agenda de los partidos políticos, en la recomposición de los municipios, en la construcción de la cultura política indígena, así como en todos los pactos y reformas que requiere la reforma al Estado.

Si se toma seriamente y con responsabilidad que la población indígena es un asunto de política interna que está atada a fenómenos de pobreza, bienestar, cohesión, solidaridad y seguridad, cultura e identidad nacional, por mencionar algunos, en esa medida se podrá saber hasta qué punto el Estado continuará sin incluir a los indígenas. Al ignorar a los indígenas el Estado sufrirá un déficit democrático; reproducirá racismo y discriminación sociocultural de herencia colonial, ambigüedad en la política indigenista actual, así como la indiferencia de sus cuerpos burocráticos de todos los niveles. Todo ello retrata a México con esfuerzos insignificantes de cara a la era de reconocimiento a la diversidad a escala global.

Las sociedades amerindias actuales requieren del respaldo estatal y de gobiernos nacionales para tener los medios con los que puedan tomar sus propias decisiones por ellos y para ellos, sean éstos la construcción de autogobiernos o de elección de autoridades locales; así como también la recuperación de sus territorios y el aprovechamiento de sus recursos naturales. Ello significa que la agenda legislativa deberá tomar seriamente la recomendación sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Los pueblos indígenas organizados están insistiendo en que el Estado cumpla con la realización de consultas de buena fe y proporcione información precisa sobre los planes de desarrollo, puesto que es un derecho consignado en instrumentos internacionales tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en el Convenio 169 de la OIT. Con

esta información proveniente de las consultas a pueblos indígenas se podrá dar inicio a políticas públicas que sean incluyentes de los pueblos originarios. Así se busca erradicar la opinión de que los indígenas son un obstáculo al desarrollo. Por el contrario, un Estado con políticas públicas y legislación enfocada al reconocimiento de la diversidad habrá de lograr la instrumentación de la autonomía, la libre determinación o el autogobierno, piezas vertebrales en la construcción de las democracias incluyentes en el mundo de hoy.

## Bibliografía

- Abrams, Philip (1988), "Notes on the difficulty of studying the state", *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, pp. 58-89.
- Agencia Internacional de Prensa Indígena (Aipin) (2008), Dirección URL [<http://www.puebloindigena.com/aipin/>]
- Alonso M., Ana (2007), "Mestizaje y espacio en la cultura pública" en Marisol de la Cadena (coord.), *Formaciones de indianidad: articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*, Bogotá-Lima, Envió Editores.
- Anderson, Benedict (1990), *Imagined communities*, 6ª reimp., Londres/Nueva York, Verso.
- Bartra, Roger (1974), "El problema indígena y la ideología indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 36, núm. 3 (julio-septiembre), pp. 459-482.
- Benítez, Fernando (1968), *Los indios de México*, vol. 3, México, Era.
- Billig, Michael (1995), *Banal Nationalism*, Londres, Sage Publications.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1987), *México profundo: una civilización negada*, México, Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Castellanos Guerrero, Alicia (2005), "Para hacer nación: discursos racistas en el México decimonónico", en José Jorge Gómez Izquierdo (coord.) *Los caminos del racismo en México*, México,

- Benemérita Universidad de Puebla/Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades/Plaza y Valdés, pp. 89-115.
- Comas, Juan (1964), *La antropología social aplicada en México: trayectoria y antología*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2011), *Participación indígena en los procesos de Independencia y Revolución Mexicana*, México, CDI.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer (2007), “La formación del Estado inglés como revolución cultural”, en *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, INDH-PNUD/ Universidad de la Cordillera/Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- Dieckhoff, Alain y Natividad Gutiérrez (coords.) (2001), *Modern roots. Studies of national identity*, Gran Bretaña, Ashgate.
- Favela Gavia, Margarita (2006), *Protesta y reforma en México, 1946-1994: interacción entre Estado y sociedad*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- Florescano, Enrique (2001), *Etnia, estado y nación*, México, Taurus.
- Gabbert, Wolfgang (2006), “Concepts of ethnicity”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 1, núm. 1, abril, pp. 85-103.
- Gamio, Manuel (1916), *Forjando patria: pro nacionalismo*, 2ª ed., 1960, México, Porrúa.
- Garner, Paul (2003), *Porfirio Díaz. Del héroe al dictador, una biografía política*, México, Planeta.
- Gellner, Ernst (1983), *Nations and nationalism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gómez Izquierdo, José (coord.) (2005), “Racismo y nacionalismo en el discurso de las élites mexicanas”, *Los caminos del racismo en México*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 117-181.
- González Casanova, Pablo (1969), *La democracia en México*, México, Era.
- (2003), “Colonialismo interno. Una redefinición”, *Revista Rebeldía*, en [www.revistarebeldia.org/012/out06.html.Rebeldia].

- Gutiérrez Chong, Natividad (1997), *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México, Conaculta/Plaza y Valdés/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- (2004), “Mercadotecnia en el indigenismo de Vicente Fox”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y Teresa Sierra (coords.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004.
- (2010), “Los festejos de los nacionalismos y los resurgimientos étnicos: del patriotismo criollo al multiculturalismo del siglo XXI”, en Miguel León-Portilla y Alicia Mayer (coords.), *Los indígenas en la Independencia y en la Revolución Mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, (Serie Historia Moderna y Contemporánea, vol. 57).
- (2010), “El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?”, en Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.), *Los grandes problemas de México (Movimientos Sociales VI)*, México, El Colegio de México.
- (2011), “Los festejos del Estado y la exclusión de los pueblos indígenas en el Bicentenario de la Independencia”, *Participación indígena en los procesos de Independencia y la Revolución Mexicana*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- (2010), “Los pueblos indígenas en los nacionalismos de independencia y liberación: el colonialismo interno revisitado”, en Rosalba Casas (comp.), *Independencia y Revolución. Contribuciones en torno a su conmemoración*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Hobsbawm, Eric (1983), *The invention of tradition*, Cambridge, University Press.
- Lagos, María y Pamela Calla (2007), “El Estado como mensaje de dominación”, en *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, INDH-PNUD/Universidad de la

- Cordillera/Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- Lempérière, Annick (1995), *Los dos centenarios de la independencia mexicana (1910-1921): de la historia patria a la antropología cultural*, Universidad de París, en [[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/c2A9N9MRT67s33s19T957UY2MVSGHY.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/c2A9N9MRT67s33s19T957UY2MVSGHY.pdf)]
- León-Portilla, Miguel y Alicia Mayer (coords.) (2010), *Los indígenas en la Independencia y en la Revolución Mexicana*, México, UNAM/INAH/Fideicomiso Teixidor.
- Lucena, Manuel (2010), *Naciones de rebeldes. Las revoluciones de independencia latinoamericanas*, México, Santillana.
- México Desconocido, “Memorias de la construcción del Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de México”, n.d., en [<http://www.mexicodesconocido.com.mx/memorias-de-la-construccion-del-museo-nacional-de-antropologia-de-la-ciudad-de-mexico.html>]
- Mills, Wright (1973), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Osornio, Francisco (2001), “Alternancia política y cambio constitucional, democracia y gobernabilidad”. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, México, UNAM-II, en [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/1.pdf>]
- Partido Acción Nacional, *Derechos y cultura del PAN*, 12 de marzo de 1998.
- Revista Cultura y Arte de México*, Revisión a la Historia, Conaculta, septiembre 2010, núm. 3, año 2010.
- Roseberry, William (2007), “Hegemonía y el lenguaje de la controversia”, en *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, INDH-PNUD/ Universidad de la Cordillera/Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.
- Smith, Anthony D. (1986), *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford, Basil Blackwell.

- (2013), *The Nation Made Real: Art and National Identity in Western Europe, 1600-1850*, Oxford, Oxford University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1968), “Clases, colonialismo y aculturación. Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica”, Cuadernos del Seminario Integración Social Guatemala, vol. 19, cuarta serie.
- Tenorio, Mauricio (1996), “1910, Mexico City: Space and nation in the city of the centenario”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 28, núm. 1, pp. 75-104.
- (2009), “Académicos públicos en el México bicentenario: las enseñanzas de Juan de Mairena”, *Política y Gobierno*, vol. xvi, núm. 22, marzo 1990, en [[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_xvi\\_N2\\_2009/07\\_MauricioTenorio\\_\(428-449\).pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_xvi_N2_2009/07_MauricioTenorio_(428-449).pdf)]
- (2009), *Historia y celebración*, México, Tusquets Editores.
- Thomson, Guy (1990), “Bulwarks of patriotic liberalism: The national guard, philharmonic corps and patriotic Juntas in Mexico, 1847-88”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 2, Cambridge University Press, en [<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=3187228>]
- Urías, Beatriz (2000), *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México, 1971-1921*, México, Universidad Iberoamericana.
- Valenzuela, José Manuel (2009), *Impecable y diamantina. P.S. Democracia adulterada y proyecto nacional*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Juan Pablos Editor.
- Van Dijk, Teun A. (1993), “El racismo de elite”, en *Archipiélago*, núm. 14, pp. 106-111.
- (1997) *Racismo y análisis crítico de los medios*, Barcelona, Paidós.
- Vela, Enrique y María Solanes (2001), “Imágenes históricas de la arqueología en México”, *Arqueología Mexicana*, México, INAH/Editorial Raíces.

- Velasco, Ambrosio (2002), “Nación y nacionalismo”, *Revista Dianoia*, vol. 47, núm. 48, México, IIF-UNAM, en [<http://dianoia.filosoficas.unam.mx/info/2002/D48-Velasco%20Gomez.pdf>]
- Weber, Max (1946), *From Max Weber. Essays in Sociology*, Hans. H. Gerth y C. Wrights Mills (coords.), Nueva York, Oxford University Press.
- Zurián, Carla (2000), “Noticias oficiales y crónicas incómodas: la prensa durante las fiestas del centenario (1910-1921)”, Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones-INAH, en [<http://historiadoresdelaprensa.com.mx/hdp/files/256.pdf>]





# Acerca de los autores

## **Fernando López Gutiérrez**

Es licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestro en administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (CIDE).

Se desempeñó como asesor legislativo en la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura. En la actualidad es columnista en *El Heraldo* de Aguascalientes en el que colabora semanalmente en Debate Público.

Asimismo es asesor legislativo en el Senado de la República adscrito a la Fundación Senadora María Lavalle Urbina, actividad que compagina con sus estudios de licenciatura en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México en el Sistema de Universidad Abierta.

## Mitzy Jazmín Baqueiro Núñez

Es licenciada en ciencia política y relaciones internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Para la obtención de su título profesional abordó la relación entre los programas sociales y el voto.

Se integró al Programa del Diploma del Bachillerato Internacional. Prestó su servicio social en la Cámara de Diputados y cursó un semestre en el Instituto de Estudios Políticos de Estrasburgo, Francia.

Actualmente trabaja en el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, donde en particular se dedica al impulso de políticas y acciones de apoyo a mujeres y población en situación de vulnerabilidad en sus procesos productivos para consolidarse como organismos del sector social de la economía.

## Rosario Aguilar Pariente

Estudió el doctorado en ciencia política en la Universidad de Michigan, Estados Unidos. Su agenda de investigación se aboca a la psicología política, de tal suerte que está en posibilidades de analizar el efecto que los prejuicios y estereotipos tienen en el comportamiento político de los ciudadanos en perspectiva comparada.

Sus estudios incluyen diversidad de metodologías, entre ellas las encuestas y los métodos experimentales.

Como articulista ha publicado en *Latin American Research Review*, *Política y Gobierno*, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, y colaborado en capítulos de libros que tratan sobre la discriminación y el comportamiento político.

Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas y postulante a investigadora en el Sistema Nacional de Investigadores.

## **Omar González Gómez**

Es pasante de la carrera de trabajo social por la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboró como prestador de servicio social dentro del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, con actividades de investigación y asesoría parlamentaria.

Sus prácticas de trabajo social fueron en el ámbito penitenciario dentro del Reclusorio Oriente y la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla, así como en Centros de Integración Juvenil y en la Fábrica de Artes y Oficios (Faro) Tláhuac.

Tiene experiencia en trabajo comunitario con sectores vulnerables, por ejemplo, con mujeres víctimas de violencia y adultos mayores en situación de abandono.

## **Alfredo Salazar López**

Es doctorante en derecho y maestro en ciencias marítimas y portuarias. Además, cuenta con licenciatura en derecho.

Fue fundador de las maestrías en relaciones internacionales y medio ambiente, así como del posgrado en derecho internacional penal en la Universidad del Mar, campus Huatulco.

Fue coordinador nacional de la maestría en ciencias de la administración de empresas navieras y portuarias (Fidena).

Fue delegado de México (representante de la gente de mar) ante la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, Suiza) durante las conferencias que adoptaron el Convenio sobre Trabajo Marítimo y el Convenio sobre Trabajo en la Pesca.

Fungió como subdirector en la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Fue asesor de la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad del Mar, campus Huatulco, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales, es titular de la cátedra de derecho del mar en la carrera de relaciones internacionales.

### **Luis Arturo Tapia Guerrero**

Es licenciado en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es maestro y doctor en ciencias sociales por la Flacso-México.

Ha sido profesor en la Universidad Anáhuac de Oaxaca y en la Universidad del Mar de la misma entidad y fue investigador externo en la Flacso-México.

Su experiencia en investigación incluye el haber participado en varios proyectos nacionales e internacionales (IIS-UNAM, Flacso-México, SIRC-Cardiff University).

Su trayectoria académica se destaca como ganador del primer lugar en el Premio Nacional de Investigación Laboral, 2002, organizado por la Secretaría del Trabajo (STYPS).

Recientemente fue comisionado como profesor-investigador de tiempo completo en el CIESAS, Unidad Pacífico Sur, dentro del Programa Cátedras para Jóvenes Investigadores del Conacyt.

### **Natividad Gutiérrez Chong**

Es maestra (MSc) y doctora (PhD) en sociología por la London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Se ha integrado en (y ha coordinado) proyectos de investigación pioneros en México y en el extranjero sobre intelectuales indígenas, mujeres y nación, nacionalismo y etnicidad.

Actualmente coordina una base de datos en línea sobre la cultura política de minorías étnicas y sobre conflictos étnicos en las Américas [[www.sicetno.org](http://www.sicetno.org)].

Es autora de publicaciones sobre etnicidad y conflicto, mitos nacionalistas e identidades étnicas, intelectuales indígenas, estados y autonomías en democracias contemporáneas, entre las más importantes.

Es profesora e investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y docente en el Instituto Luis Mora.

*Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2013*, coordinado por Gustavo Meixueiro Nájera y Salvador Moreno Pérez terminó de imprimirse el 30 de noviembre de 2014. La edición consta de 1 000 ejemplares.







Con la publicación de este volumen se cumplen tres ediciones anuales del *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública*. El cúmulo de documentos que se han recibido muestra el interés de los investigadores del país; sin embargo, lo que causa mayor satisfacción es la calidad y el rigor metodológico de los trabajos participantes, muchos de los cuales provienen de la comunidad académica.

Esta publicación aborda una gran variedad de temas: aspectos jurídicos de los organismos genéticamente modificados, beneficios políticos de programas sociales, la participación ciudadana en los procesos electorales, la evaluación docente, y la exclusión de los pueblos indígenas en festejos nacionales, entre los más importantes.

A través de la divulgación de estos trabajos académicos el CESOP se aboca a cumplir con uno de sus objetivos torales: vincular la producción de conocimiento científico con la labor legislativa.

