

# Democracia

## en el Estado de México

### fortalezas y debilidades

**Francisco Lizcano Fernández**  
*Coordinador*



Miguel Ángel  
**Porrúa**

ciencias  
sociales  
TERCERA DÉCADA



Universidad  
Autónoma del  
Estado de México

**D**emocracia  
en el **Estado de México**  
fortalezas y debilidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego  
*Rector*

M. en A.S.S. Felipe González Solano  
*Srio. de Docencia*

M. en A.E. Georgina María Arredondo Ayala  
*Sria. de Difusión Cultural*

Dr. en F.L. Sergio Franco Maass  
*Srio. de Investigación y Estudios Avanzados*

M. en A. Ed. Yolanda E. Ballesteros Senties  
*Sria. de Extensión y Vinculación*

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna  
*Srio. de Rectoría*

Dr. en C. Jaime Nicolás Jaramillo Paniagua  
*Srio. de Administración*

Dr. en Ing. Roberto Franco Plata  
*Srio. de Planeación y Desarrollo Institucional*

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libién  
*Abogado general*

L. en C. Juan Portilla Estrada  
*Director general de Comunicación Universitaria*

C.P. Alfonso Octavio Caicedo Díaz  
*Contralor Universitario*

Profr. Inocente Peñaloza García  
*Cronista*



LVII LEGISLATURA, ESTADO DE MÉXICO

Dip. Ernesto Javier Nemer Álvarez  
*Presidente de la Junta de Coordinación Política*

Dip. Óscar Sánchez Juárez      Dip. Arturo Piña García  
*Vicepresidentes*

Dip. Lucila Garfias Gutiérrez  
*Secretaria*

Dip. Carlos Sánchez Sánchez      Dip. Miguel Sámano Peralta  
Dip. Juan Ignacio Samperio Montaña  
*Vocales*

Dip. Constanzo de la Vega Membrillo  
*Presidente del Comité Permanente de Vigilancia de la Contraloría*

Dip. José Vicente Coss Tirado  
*Secretario*

Dip. Crisóforo Hernández Mena      Dip. Miguel Ángel Xolalpa Molina  
Dip. Flora Martha Angón Paz      Dip. Jacob Vázquez Castillo  
Dip. Francisco Cándido Flores Morales      Dip. Pablo Bedolla López  
*Miembros*

Mtro. Victorino Barrios Dávalos  
*Contralor del Poder Legislativo*

# **D**emocracia en el **Estado de México** fortalezas y debilidades

**Francisco Lizcano Fernández**  
*Coordinador*



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Coeditores de la presente edición

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, PODER LEGISLATIVO, LVII LEGISLATURA  
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
CONTRALORÍA DEL PODER LEGISLATIVO  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2011

© 2011

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-404-458-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Presentación

Francisco Lizcano Fernández

En toda interacción humana puede estar presente el poder. Por tanto, todas las formas de interacción humana son susceptibles de catalogarse como democráticas o como autoritarias (e incluso híbridas, cuando conjugan elementos democráticos y autoritarios). En la interacción democrática o bien está ausente el poder o bien éste es ejercido con tolerancia y con apego a normas preestablecidas. En la interacción autoritaria prevalece la intolerancia, la arbitrariedad y la violencia.

Se parte de que el Estado de México (como la República Mexicana) es un sistema político complejo, cuyos principales componentes pueden ser conceptualizados tanto como organizaciones, como grupos primarios o elementales, como la familia y el grupo de amigos. En el concepto *organización* se engloban instituciones estatales (que, en el caso de la República Mexicana, se distribuyen en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal), partidos políticos y grupos de intereses. La oposición democracia-autoritarismo, así como el concepto *democraticidad* (que alude al grado de democracia alcanzado por una determinada colectividad que practica la democracia), constituyen el marco conceptual mínimo para analizar, en relación con el poder, tanto las organizaciones como los grupos elementales, así como el sistema político que integra ambos tipos de grupo social.<sup>4</sup>

De acuerdo con este planteamiento, el presente libro abarca temas usualmente incluidos en el concepto *régimen político*, que giran en torno a las instituciones estatales (cómo son y qué relaciones mantienen entre sí y con otras orga-

<sup>4</sup>Un enfoque tan abarcador como el señalado, como se verá enseguida, incluye dos parejas de conceptos (*Estado-sociedad civil* y *régimen político-interacción cotidiana*) y es claramente interdisciplinario, pues la Sociología, la Antropología, el Derecho y la Historia, cuanto menos, comparten con la Ciencia Política el interés por el poder presente en la interacción humana.

nizaciones e individuos que forman parte de la sociedad civil), pero también enfrenta otros que podrían incorporarse al concepto *interacción cotidiana*, donde asimismo el poder desempeña el papel central, aunque no a través del ejercido por las instituciones estatales. En este sentido, la sociedad civil, a través sobre todo de las asociaciones de intereses y los grupos primarios, cobra un papel relevante en este libro.

Desde luego, la presente obra no pretende ofrecer un panorama completo de un objeto de estudio tan amplio y complejo como sería el del poder, concebido con un sentido tan abarcador como el indicado, en el Estado de México. Se conforma con presentar algunos fragmentos de una imagen que todavía no conocemos en su totalidad. Sin embargo, este libro se concibe como el inicio de una serie en la que poco a poco se irá perfilando, cada vez con mayor nitidez, dicha imagen.

El presente trabajo colectivo reúne 12 textos, elaborados por 22 investigadores, la mayoría de los cuales labora en tres espacios académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México: el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Facultad de Ciencias de la Conducta. Los cuatro autores restantes, quienes elaboraron en conjunto uno de los capítulos del libro, trabajan en el Centro de Estudios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

El primer trabajo es de carácter exclusivamente teórico (si bien las reflexiones teóricas contenidas en este libro no se circunscriben a las contenidas en su primer capítulo, pues es frecuente que los otros otorguen espacio, en ocasiones amplio, a aspectos teóricos relacionados con sus respectivos objetos de estudios). En él se distinguen dos tipos de grupo social ya mencionados –los grupos elementales y las organizaciones–, como preámbulo para la caracterización y la clasificación del segundo de ellos. Además, en este primer texto se hace una propuesta en cuanto a cómo evaluar el carácter democrático o autoritario de las organizaciones a partir de tres enfoques: el que se basa en su funcionamiento interno, el relativo a las relaciones entre las organizaciones y el que alude a la relación de las organizaciones con las instituciones y procesos del régimen político democrático en el que se encuentran inmersas.

Del análisis de las instituciones públicas del Estado de México y de la legislación relacionada con ellas se ocupan, en su totalidad, tres textos (los

de Óscar Diego, Hilda Naessens y Nelson Arteaga), mientras que otros dos (los dedicados a los derechos humanos y a la violencia machista) lo hacen de manera parcial, pues también se refieren a temas relativos a la sociedad civil. En el ámbito de lo legal y de la institucionalidad estatal se observan avances notables. En ocasiones, estos avances se afianzan de manera progresiva, pero en otras no sucede lo propio. De cualquier forma, también es notorio el camino que aún queda por recorrer para consolidar un régimen político plenamente democrático en la entidad (sin duda, algo semejante puede afirmarse del país en su conjunto).

El trabajo de Óscar Diego constata una amplia presencia de los valores de servicio público, típicamente democráticos, en la legislación mexiquense. Sin embargo, echa en falta un código específico de ética para nuestra entidad, similar al que ya se ha aprobado en el ámbito federal. Asimismo, nos recuerda que ninguno de los dos niveles de gobierno ha generado normatividad específica sobre ética pública con rango de ley y que en ninguno de ellos existe una oficina de ética de gobierno, como las que hay en otros países, dedicada al fortalecimiento de los valores entre los servidores públicos. En el texto dedicado al análisis de los derechos humanos en el Estado de México, se reseñan algunos problemas institucionales, incluso en el ámbito nacional, en particular respecto al *ombudsman*.

De acuerdo con el texto de Hilda Naessens, uno de los avances notorios y progresivos en el Estado de México se refiere a la rendición de cuentas. En 2004 se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, que cinco años más tarde se volvió plenamente autónomo. Además, en este tránsito, el organismo estatal mejoró su servicio y obtuvo más demanda de la ciudadanía, aunque aún falta mucho por hacer.

También es reciente la perspectiva de género como preocupación transversal en el conjunto de la administración pública. Según Norma Baca y Graciela Vélez, lo avanzado, no obstante, es incipiente –incluso si se compara con otras entidades federativas– y no exento de ciertos retrocesos, como lo indica el hecho de que el Instituto Mexiquense de la Mujer (creado en 2000) haya perdido autonomía y jerarquía al integrarse, en 2006, en el Consejo Estatal de la Mujer y el Bienestar, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.



El texto de Nelson Arteaga sostiene que al inicio de la década de los noventa el tema de la inseguridad comenzó a considerarse como uno de los principales temas de la agenda política del Estado de México. En un inicio, las autoridades estatales enfatizaron sus causas socioeconómicas, pero desde mediados del primer decenio del siglo XXI se le concibe como el resultado de actos criminales que ponen en riesgo la economía y la estabilidad política. Uno de los inconvenientes de esta nueva perspectiva, catalogada como gerencial, es que no siempre establece con la debida nitidez la distinción entre control social y protección de la población.

Con base en la información presentada por *El Sol de Toluca* (quizá el diario más importante del Estado de México) en torno a las elecciones de 2005 para elegir al nuevo gobernador de la entidad (en las que resultó triunfador el actual gobernador, Enrique Peña Nieto), el texto de Natalia Vázquez y Guillermina Díaz defiende dos aseveraciones relacionadas con el trabajo de Arteaga. Por un lado, constata que la inseguridad era el tema principal en dicha contienda electoral, así como de la agenda pública mexiquense en general. Por otro, ofrece argumentos que permitirían afirmar que la nueva percepción sobre este tema, que Arteaga denomina *gerencial* y analiza en el ámbito de las instituciones estatales, también se manifestaba en la prensa escrita, al enfatizar el componente de violencia física de la inseguridad y minusvalorar sus causas socioeconómicas, como la injusticia, la desigualdad y la pobreza. En el lenguaje de las autoras de esta parte del libro, esto se traduce en que la violencia física se hace más visible que la violencia estructural.

Acerca de la violencia que impera en la interacción cotidiana de la sociedad mexiquense, hablan los trabajos que versan sobre la violencia machista, el filicidio y los derechos humanos. El primero sostiene dos aseveraciones en cuanto a la posición del Estado de México en relación con el contexto nacional: respecto a la desigualdad de género en los ámbitos socioeconómicos y político, apenas está por debajo del promedio, pero en lo que toca a la violencia contra las mujeres es peor. El texto sobre el filicidio, escrito por las psicólogas Delgadillo, Herman y Mercado, evidencia que algunas de las manifestaciones más dramáticas de violencia suceden en el seno de la familia, el ámbito que durante mucho tiempo se supuso que era el paradigma de la convivencia fraternal, el apoyo mutuo, la solidaridad. Sin embargo, ese espacio previsto para proteger, procurar y abastecer las

necesidades físicas, psicológicas y sociales de todos sus miembros, en ocasiones se convierte en escenario de violencia extrema. “Derechos humanos y democracia en el Estado de México”, entre otras cuestiones, ofrece información sobre interacciones autoritarias en organizaciones mexiquenses dedicadas a la salud y la educación.

El texto de Javier Arzuaga versa acerca de las relaciones de poder en el interior del Partido Revolucionario Institucional (en concreto, en torno a la elección de dirigentes y selección de candidatos) y sostiene que las posibilidades de que la voluntad de los dirigentes se imponga sobre la de las bases no sólo se debe, como suele pensarse, a prácticas más o menos arraigadas, sino que en la propia normatividad de esta organización política (de manera similar, por otra parte, a lo que sucede en los otros partidos más importantes del país) existen elementos que lo propician.

A la democracia en las organizaciones económicas (un tipo de organización de interés, según la nomenclatura mencionada) están dedicados íntegramente los tres últimos textos del libro. El elaborado por Fernando Díaz y Rogerio Ramírez trata acerca de las organizaciones empresariales y da cuenta tanto de su normatividad democrática (es interesante constatar que las organizaciones que reúnen a los empresarios deseen tener talante democrático, cuando en el interior de las empresas tradicionalmente han prevalecido las relaciones autoritarias) como de su práctica no siempre tan democrática como lo pretende la norma. Al privilegiar el análisis de la legislación, que en este sentido es común a todas las entidades federativas de la República Mexicana, buena parte de lo dicho en este texto es aplicable al ámbito nacional.

Algo similar ocurre con el texto de Aldo Armenta, dedicado al análisis de las condiciones para el desarrollo y funcionamiento de la democracia al interior de los sindicatos en el Estado de México. Según el autor, el autoritarismo sindical afecta a todo el ámbito nacional, porque la ley laboral, que es de carácter federal, genera, en lo relativo a la vida interna de los gremios, un margen significativo para que dirigentes sindicales “oficialistas”, gobierno y empleadores limiten u obstaculicen –en los sectores clave de la economía como la construcción, la industria y los servicios– procesos de competencia genuina por el liderazgo sindical, espacios de deliberación y reclamos de transparencia y rendición de cuentas.

“Participación laboral en la empresa mexiquense”, de tres autores de la UAEM, detecta grandes variaciones en la participación de los distintos niveles de trabajadores en la toma de decisiones de sus empresas. Sin embargo, los autores afirman que en ninguno de los casos estudiados dicha participación ha alcanzado niveles muy reseñables, lo que no debe sorprender si se considera que el interés de las empresas privadas y estatales por generar ambientes y culturas de participación es relativamente reciente. En esta investigación, basada en entrevistas y encuestas diseñadas *ex profeso*, la empresa transnacional estadounidense estudiada resultó tener el mayor nivel de participación. En un nivel intermedio se encuentra el grueso de las empresas medianas analizadas (todas ellas mexicanas). Por último, las grandes empresas nacionales tuvieron los niveles más bajos de participación, independientemente de su naturaleza privada o paraestatal, y de que, en este último caso, en la empresa estudiada los trabajadores estuvieran afiliados a un sindicato poderoso.

No queda sino agradecer a las instituciones que han hecho posible la elaboración y edición de este libro. Ante todo, debe reconocerse a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) el apoyo prestado al proyecto de investigación “Democracia en el Estado de México: fortalezas y debilidades” (clave 2710/2008), antecedente inmediato de esta obra. En torno a este proyecto, el trabajo conjunto de cinco grupos de investigación de la propia UAEM hizo posible el texto que ahora sale a la luz pública: “El poder en América Latina. Ayer y hoy” (del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, CICSyH) y “Comportamiento, sustentabilidad y ciudadanía” (de la Facultad de Ciencias de la Conducta), así como tres más de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (“Estudios interdisciplinarios sobre democracia, desarrollo, paz y mundos de vida”, “Estudios de paz y violencia” y “Género y desigualdades”). Por otro lado, en el proceso de edición fue invaluable la colaboración tanto de la mencionada UAEM como de la Contraloría de la LVII Legislatura del Estado de México, que de esta manera demuestran la importancia que conceden a la vinculación entre la academia y las instituciones públicas. No es la primera vez que ambas instituciones llevan a cabo tareas conjuntas, pues los investigadores del CICSyH y la mencionada Contraloría han colaborado en la presentación de conferencias, la organización de eventos, la presentación de libros y, sobre todo, en la edición y difusión de la serie “Cuadernos de ética para los servidores públicos”.

# Autoritarismo y democracia en las organizaciones (instituciones estatales, partidos políticos y asociaciones de intereses)\*

Francisco Lizcano Fernández\*\*

## INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

Este texto se propone contribuir a la elaboración de las bases teóricas y metodológicas que permitan establecer en qué medida las organizaciones (que divido en instituciones estatales, asociaciones de intereses y partidos políticos) son más o menos democráticas (o autoritarias), bajo la convicción de que de la democraticidad de estos actores políticos depende en buena medida la democraticidad del sistema político que los engloba y que, por tanto, constituye un factor fundamental en los procesos de consolidación de la democracia en los que se encuentra inmersa la mayoría de los sistemas políticos de América Latina.<sup>1</sup> Es decir, sin organizaciones con niveles relativamente altos de democraticidad en algunas de las dimensiones indicadas más adelante (las referidas a la tolerancia, así como al respeto a las instituciones y procesos democráticos), no es posible alcanzar niveles satisfactorios de consolidación de las democracias nacionales. El problema consiste en que buena parte de las organizaciones más importantes de América Latina (lo mismo entre las instituciones estatales que entre los

\*Este tema lo he planteado en dos trabajos anteriores (Lizcano, 2008; Lizcano, 2009a), pero en éste introduzco una dimensión que no está presente en aquéllos. Además, añado las reflexiones acerca del concepto *organización*.

\*\*Coordinador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup>Lógicamente, cuanto más importantes sean las organizaciones en un país determinado, tanta más trascendencia tendrá su comportamiento en la consolidación del mismo. Sin duda, la actuación democrática de las principales instituciones estatales y de los principales partidos políticos son decisivas al respecto, pero también lo son ciertas asociaciones de intereses que sobresalen por su capacidad de incidir sobre la toma de decisiones colectivas, como las más relevantes corporaciones económicas, Iglesias, medios de comunicación y sindicatos.

partidos políticos y las asociaciones de intereses) no tienen los niveles de democraticidad adecuados, por lo que, en aras de la mencionada consolidación democrática, deberían democratizarse. De esta manera, este trabajo conjuga el interés cognitivo con el ético, pues pretende aportar mecanismos de medición de la democraticidad de las organizaciones, al tiempo que establece caminos para valorarla y mejorarla bajo el supuesto de que ello es positivo tanto para las propias organizaciones como para el sistema político que las engloba.<sup>2</sup>

En el presente trabajo se sostiene que la democraticidad de las organizaciones puede ser analizada y evaluada a través de tres dimensiones, si bien las dos últimas son, en realidad, las que más influyen en el conjunto del sistema político en el que están inmersas. La primera se refiere al funcionamiento interno de tales organizaciones, permitiendo contraponer organizaciones internamente democráticas (OID) y organizaciones internamente autoritarias (OIA). La segunda alude a las percepciones y comportamientos de las organizaciones sobre otras organizaciones, y opone organizaciones tolerantes (OT) a organizaciones intolerantes o maniqueas (ONT, organizaciones no tolerantes). Por último, la tercera dimensión enfoca la relación de las organizaciones con las instituciones y procesos democráticos, lo que conduce a la dicotomía entre organizaciones comprometidas con el estado de derecho (OC, organizaciones comprometidas), y organizaciones no comprometidas con el estado de derecho (ONC, organizaciones no comprometidas). En buena medida, estas contraposiciones fueron pensadas para establecer no sólo el carácter democrático o autoritario de las organizaciones, sino también, en relación con las que son democráticas, su grado de democraticidad, pues cuanto más plenamente cumpla una organización los requisitos catalogados como democráticos mayor será, por lógica, su democraticidad.

Estas tres dimensiones tienen semejanzas y diferencias. La primera percibe las organizaciones de forma aislada, como microsistemas políticos (Alcántara y Freidenberg, 2003: 15). Las otras dos dimensiones están pensadas para analizar y evaluar una organización a partir de su interacción con otros componentes del sistema político donde está inmersa: la segun-

<sup>2</sup>La propuesta que se hace en este texto para evaluar el talante democrático o autoritario de las organizaciones está pensada para aplicarse únicamente en los regímenes democráticos. Si se pretendiera hacer un ejercicio similar respecto a las dictaduras, se tendrían que introducir cambios importantes a lo dicho aquí.

da se refiere a sus relaciones con otras organizaciones y la tercera se interesa por sus relaciones con los procesos democráticos y las instituciones que los llevan a cabo. La primera dimensión cobra su relevancia más significativa si se la relaciona con la *ampliación* de la democracia, que en realidad implica el tránsito a un régimen político lo suficientemente diferenciado de la democracia representativa como para merecer otra denominación, que con frecuencia ha sido la de *democracia participativa* (Arblaster, 1991: 147; Bobbio, 1986: 42-45; Macpherson, 2003: 126-127, 145).

Por el contrario, las dos últimas dimensiones son importantes para la consolidación, el afianzamiento de los regímenes políticos democráticos tal y como los conocemos en la actualidad, lo que implica no sólo la conservación de lo obtenido en este terreno, sino también su defensa frente a las tentaciones y embates autoritarios. No obstante, es cierto de igual modo que, si se avanzara notablemente en los ámbitos involucrados en estas dos dimensiones, se podría asimismo hablar de una mutación profunda de las democracias representativas que prevalecen en la actualidad, no sólo en las naciones iberoamericanas donde todavía no se ha consolidado este sistema político, sino incluso en los países occidentales donde ya se considera plenamente afianzada. Al respecto, Pasquino afirma:

La estrategia democrática podría no ser aquella de la democratización sustancial e indiferenciada de todas las instituciones, todas las estructuras, todas las organizaciones y todas las asociaciones de un régimen democrático. Podría consistir más bien en la multiplicación y la potenciación de los instrumentos de control sobre las instituciones, los frenos a los comportamientos desviados, los contrapesos disponibles para los ciudadanos democráticos, las sanciones aplicables a comportamientos antidemocráticos (Pasquino, 1999: 27-28).

Las tres dimensiones a través de las cuales en este texto se propone el estudio de la democraticidad de las organizaciones, pese a que aluden a aspectos dispares de la realidad, encuentran en el concepto *tolerancia* su vinculación más nítida. Obviamente, la tolerancia permite diferenciar OT de ONT, pero, además, las variables que permiten establecer las dicotomías OI-OIA y OC-ONC giran en torno a la tolerancia. Esto no resulta extraño si se considera que la tolerancia constituye, asimismo, un criterio fundamental tanto para diferenciar regímenes políticos democráticos y dictatoriales (así lo ponen de

relieve, entre muchos otros, dos autores clásicos, que también evidencian la relevancia de la unidad en la comunidad política: Dahl, 1992; y Sartori, 1997 y 2003) como para evaluar la convivencia internacional del pasado y del presente, según lo demuestra Todorov en un libro reciente (2008).<sup>3</sup>

El presente texto se divide en cuatro apartados centrales: el primero distingue la *organización* –el actor político al que está dedicado este trabajo– de otros grupos sociales y los tres siguientes se dedican a establecer las mencionadas contraposiciones: OID-OIA, OT-ONT Y OC-ONC.

## ORGANIZACIONES

Dado que las organizaciones constituyen un tipo de agrupamiento humano, conviene ubicarlas en la clasificación que se haga de tal conjunto, con la finalidad de que quede más claro no sólo lo que son, sino también lo que no son. La delimitación precisa de cualquier parte de un todo –y nadie dudaría de que las organizaciones lo son– exige, además de ubicarla en el todo al que pertenece, distinguirla de los otras partes de dicho todo.

Según indicaba en otro texto (Lizcano, 2004: 10-11), Anthony Giddens distingue tres tipos básicos de *agrupamientos* humanos: *categoría social*, *grupo social* y *agregado*. La categoría social es un agrupamiento estadístico de individuos que comparten uno o varios rasgos a los que ellos mismos pueden no conceder una importancia especial, como los integrados por las personas que comparten ingresos o empleos similares, o el conformado, en el ámbito biológico, por el conjunto de los individuos blancos, así como el de los individuos negros en Gran Bretaña (los ejemplos son del propio Giddens). El grupo social, por su parte, es definido como el conjunto de individuos que, a diferencia de los integrantes de la categoría social, interactúan de manera sistemática, se reúnen en un lugar específico y, sobre todo, atribuyen una importancia particular a sus características comunes, lo que se expresa en la conciencia de una identidad común (que a su vez involucra el compartir otros aspectos, como normas de conducta). En las sociedades modernas la mayoría de la gente pertenece a numerosos y diferentes tipos de grupos, cuyos tamaños oscilan notablemente, desde las

<sup>3</sup>Por mi parte, he opuesto democracia y autoritarismo en un texto anterior, Lizcano, 2007a.

asociaciones íntimas, como la familia, pasando por un club deportivo, hasta las –en ocasiones– enormes sociedades nacionales. Por último, el agregado es concebido como una reunión de personas que comparten un mismo lugar y tiempo, pero interactuando de manera difusa y sin integrar un grupo solidario; como sucede con los pasajeros que esperan en un aeropuerto o con los espectadores de una película (Giddens, 1994, 305-306, 765, 769, 771). Una distinción semejante se encuentra en un clásico de los estudios sobre los grupos sociales (Gurvitch, 1953: 264-266). De estos tres tipos de agrupamientos humanos, el presente texto sólo se interesa por el grupo social, del que propongo, a partir de las características enunciadas antes, la siguiente definición: el conjunto de individuos con características comunes, que interactúan durante un tiempo relativamente largo y que tienen conciencia de pertenecer a él.

Según indico en otro trabajo (Lizcano, 2007b: 63, 66-68), englobo en el concepto *colectividad* a todos los grupos sociales, con excepción de los denominados grupos pequeños, primarios o elementales como la familia y los que giran en torno a la amistad. El sentido principal de esta distinción es separar los grupos sociales que potencialmente pueden contener una comunidad política (las colectividades) de los que no pueden contenerla (los grupos elementales). Desde la perspectiva política en la que este trabajo se inscribe, la importancia de la comunidad política radica en que constituye un factor fundamental para distinguir, en los grupos sociales que rebasan cierto tamaño (es decir, las colectividades), los sistemas políticos democráticos (que tienen comunidad política) de los autoritarios, que no tienen comunidad política tal y como aquí se define.<sup>4</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda distinguirse entre grupos elementales democráticos y

<sup>4</sup>Entiendo por *comunidad política* el conjunto de adultos con derechos políticos (con capacidad de tomar decisiones vinculantes, aunque sólo sea la de votar en elecciones libres y competidas) y, por tanto, civiles (las elecciones libres y competidas exigen la vigencia de los derechos civiles fundamentales: los relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación). A partir de esta definición, la presencia de la comunidad política se convierte en una característica exclusiva de las colectividades democráticas, pues en las autoritarias no hay ningún conjunto de adultos con los derechos mencionados. Por otro lado, en este texto la comunidad política no se considera privativa de las colectividades soberanas, pues también se la considera propia de las colectividades subordinadas. Según el planteamiento defendido en estas páginas, toda colectividad contiene una comunidad política potencial (pues existen en su seno los adultos necesarios para conformarla), pero sólo en las colectividades democráticas la comunidad política potencial se convierte, total o parcialmente (aunque sólo lo haga una parte, sería suficiente para considerar democrática la colectividad en cuestión), en comunidad política efectiva o real. Esta distinción entre potencial y efectiva tiene una cierta seme-



no democráticos, pues en toda interacción humana puede estar presente el poder y, por tanto, hacerse esta distinción. Lo que sucede es que las variables para establecer esta distinción en los grupos elementales y en las colectividades, aunque tienen similitudes, no coinciden plenamente.<sup>5</sup> De cualquier forma, según lo dicho antes, una colectividad es un grupo social que, por su tamaño relativamente grande, es capaz de contener una comunidad política.

En principio, divido las colectividades en soberanas o políticamente independientes y subordinadas o políticamente dependientes, las cuales forman parte de una colectividad soberana y, por tanto, pueden ser consideradas como subsistemas de ella. Es obvio que el criterio principal para establecer esta distinción es el grado de autonomía de tales colectividades, que se refleja tanto en su capacidad para decidir sobre cuál debe ser el marco jurídico que la rige, como en el grado de independencia de sus autoridades. En efecto, las autoridades de la colectividad soberana son independientes, no dependen de otras autoridades superiores, mientras que las de las colectividades subordinadas sí. En cuanto a las leyes, la colectividad soberana no debe obediencia más que a la legislación por ella aprobada. Incluso en el caso de la sujeción de una colectividad soberana a normas internacionales, ésta sólo procede cuando así lo deciden las autoridades competentes de dicha colectividad. Por el contrario, la colectividad subordinada o no tiene capacidad de emitir leyes, en cuyo caso debe ajustarse totalmente a la legalidad de la colectividad soberana en la que está inmersa, o tiene algún tipo de competencia legislativa. Pero incluso en este caso la colectividad subordinada está sujeta a las normas de la comunidad soberana a la que pertenece, porque las normas específicas de aquella son de menor jerarquía y deben supeditarse a las de ésta. El hecho de que las colectividades soberanas no sean en la realidad tan plenamente independientes como lo expresan sus marcos normativos no invalida la distinción

---

anza con la establecida por Jordana (1999: 296) al relacionar grupos sociales con bienes públicos, mencionada en otra nota a pie de página de este texto.

<sup>5</sup>En otro trabajo (Lizcano, 2009b: 89-94) contrapongo dos tipos de convivencia o interacción (que involucran ante todo a los grupos elementales): la democrática o pacífica y la autoritaria o violenta; siendo el respeto la característica principal de la primera, así como la violencia y la intolerancia lo serían de la segunda. La afirmación de que en todo grupo social, incluidos los elementales, es posible diferenciar interacciones democráticas de autoritarias puede resultar un tanto aventurado, pero no lo es tanto el pretender que ello sea posible en cualquiera de los grupos sociales aquí llamados *colectividades* (véase, por ejemplo, Gurvitch, 1953: 316-318; Gallino, 2001: 268).

mencionada, pues el grado de autonomía siempre será mayor en una colectividad soberana que en una subordinada.

A su vez, divido las colectividades soberanas en sociedades e imperios y las colectividades subordinadas en comunidades locales y organizaciones. Las sociedades son las entidades políticas básicas en la historia de la humanidad y los imperios se constituyeron cuando una sociedad (convirtiéndose así en metrópoli) impuso su poder sobre otras sociedades sin concederles los mismos derechos que los que gozaban los ciudadanos de la metrópoli, reduciéndolas así a la condición de colonias. En un intento por ser lo más sintético posible, distingo, a partir de criterios socioeconómicos, cinco tipos de colectividad soberana (tres tipos de sociedad y dos de imperio) a lo largo de la historia de la humanidad. Por supuesto, con frecuencia estos tipos han convivido en distintos periodos históricos, pero de acuerdo con su aparición se puede establecer la secuencia siguiente: sociedad simple, sociedad agrícola compleja, imperio agrícola, Estado nacional e imperio industrial. En la actualidad, de estos tipos de colectividad soberana, en lo fundamental sólo permanecen los Estados nacionales, los cuales, al margen de que su soberanía se vea progresivamente disminuida por diversos factores, han sido los principales actores políticos del planeta desde hace más de medio siglo (Lizcano, 2007b: 66-67).

Desde una perspectiva política, la clasificación más importante de las sociedades y los imperios es la basada en la dicotomía democracia-autoritarismo que, sostengo, puede aplicarse a cualquiera de las manifestaciones de estos dos tipos de colectividad que ha habido a lo largo de la historia de la humanidad (Lizcano, 2007a).<sup>6</sup> De hecho, la aquí llamada *sociedad* ha sido, sin duda, el grupo social por excelencia al que se han referido los estudiosos de la democracia y el autoritarismo, desde los filósofos griegos de la Antigüedad hasta algunos de sus exponentes más preclaros durante el último siglo: Aron (1968 y 1999), Dahl (1989 y 1999), Duverger (1983 y 1996a), Freedom House (2006), Huntington (1994), Kelsen (1992), Sartori

<sup>6</sup>Si se comparan los devenires socioeconómicos y políticos de la humanidad, se percibe que las tendencias en el largo plazo que se detectan en el primer caso (relativas, por ejemplo, al desarrollo técnico y a la complejidad de la estructura social) no encuentran paralelo en el segundo, pues bastaría admitir la posibilidad de la relativa frecuencia de experiencias democráticas en tiempos remotos, así como constatar las pavorosas manifestaciones totalitarias ocurridas en el recientemente terminado siglo XX (tanto en el espectro de la derecha política como en el de la izquierda), para desechar cualquier tentación de ver a la historia como un largo tránsito del autoritarismo hacia la democracia.

(2008) y Schumpeter (1983). Por otro lado, debe señalarse que estos ocho autores plantean la dicotomía democracia-no democracia de manera similar a la aquí expuesta, más allá de que en general tales autores concreten esta dicotomía en el ámbito de las sociedades y el presente estudio pretenda que se puede aplicar a cualquier grupo social. En el enfoque descriptivo (que se distingue del normativo, centrado más en el deber ser que en el ser) Dahl es, quizá, el autor que más ha sobresalido en la tarea de establecer las variables básicas que permitan distinguir lo democrático de lo no democrático y, en el campo de lo democrático, el grado de democraticidad (que es lo que pretende el presente trabajo en relación con las organizaciones).<sup>7</sup>

Las sociedades y los imperios están compuestos por comunidades locales y organizaciones (a su vez, estas colectividades subordinadas están integrados por individuos y, en ocasiones, por grupos elementales). Las

<sup>7</sup>Desde luego, la oposición democracia-autoritarismo también puede plantearse en el terreno internacional. Para su estudio, se podrían proponer dos enfoques. El primero estaría interesado en el funcionamiento de las instituciones mundiales, como la Organización de las Naciones Unidas, propias del sistema que se quiere estudiar, que involucra al conjunto de la humanidad. El segundo trataría de elucidar el papel desempeñado por las colectividades integrantes del sistema en relación con el fortalecimiento o el debilitamiento de las tendencias democráticas de la humanidad. El primer enfoque sería similar al que sirve aquí para oponer OID a OIA. El segundo podría recuperar elementos de los otros dos enfoques propuestos en estas páginas para distinguir la democraticidad de las organizaciones, sobre todo en relación con la dicotomía respeto-intolerancia. Sin embargo, el planteamiento de la dicotomía democracia-autoritarismo, así como de la democraticidad, en el ámbito de la humanidad no puede ser igual al referido a las colectividades, porque, entre otras cuestiones, en este caso la delimitación de la comunidad política potencial (que sin duda existe, a diferencia de lo que sucede con los grupos elementales) plantea problemas diferentes a los de las colectividades. De cualquier forma, estas reflexiones sirven para evidenciar que la dicotomía democracia-autoritarismo, así como la democraticidad, son temas que pueden estudiarse en cualquier sistema de interacción humana, desde el más amplio, la humanidad, hasta los más pequeños, los grupos elementales, pasando por los –en este sentido– intermedios: las colectividades (tanto soberanas como subordinadas). El único sistema humano que quedaría fuera de este planteamiento sería el individuo, respecto al cual no tiene sentido plantearse la dicotomía democracia-autoritarismo, si bien no sería ocioso reflexionar sobre la relación entre esta oposición y la de equilibrio-desequilibrio que está en el centro del entendimiento de las relaciones entre los componentes de la persona. Incluso podría plantearse qué tipo de agrupamiento humano constituiría el conjunto de la humanidad. Pese a considerar que no es éste el momento para enfrentar dicho asunto con el detenimiento adecuado, se pueden hacer dos afirmaciones. Por un lado, no es evidente que se le deba catalogar como grupo social. Por otro lado, en caso de que así se hiciera, y de que se admitiese su capacidad de contener una comunidad política, no sería clara la conveniencia de considerarlo como colectividad, debido a que su comunidad política tendría características especiales derivadas tanto de sus dimensiones como de la diversidad de sus componentes; entre ellos, la multitud de colectividades soberanas con rasgos muy dispares incluida en su seno.

comunidades locales y las organizaciones comparten las características que les corresponden por ser colectividades subordinadas. Una colectividad subordinada es un conjunto relativamente duradero de individuos que está integrado en una colectividad soberana y que despierta sentimientos de pertenencia entre sus miembros, los cuales comparten rasgos comunes e interactúan entre sí. Veamos a continuación las cuatro variables que permiten distinguir las comunidades locales de las organizaciones: edades de sus miembros (de la que en buena medida se derivan las restantes), amplitud relativa de la comunidad política potencial, ubicación espacial y objetivos.

En relación con el aspecto etario, la comunidad local está compuesta por familias, mientras que la organización se integra básicamente por adultos. La primera parte de la contraposición no plantea dudas reseñables, pues, en efecto, las comunidades locales siempre están compuestas por familias. La segunda parte es válida en la mayoría de los casos, pero en otros la presunción de que la organización esté conformada sólo por adultos puede dar lugar a dos objeciones que es necesario atender dada la importancia que otorgo a esta variable. Empecemos por la más débil. En ocasiones la organización incluye jóvenes e, incluso, niños, como ha sucedido con frecuencia a lo largo de la historia en las organizaciones económicas. Con respecto a los jóvenes, esta crítica no es difícil de contrarrestar, pues estaría claro que en estos casos, en definitiva, se trata de flexibilizar la frontera de la adultez, que de hecho se ha manifestado de diversas maneras con el paso del tiempo. En relación con los niños, se debe admitir que las organizaciones que los incluyen no están integradas sólo por adultos, si bien incluso en estos casos se mantienen diferencias con las comunidades locales: la organización no puede incluir una amplia franja etaria que abarca desde el nacimiento hasta que el niño tenga un mínimo de fuerza y autonomía, al tiempo que en la gran mayoría de los casos, cuando están presentes, los niños tienen una importancia secundaria.

La segunda objeción, más difícil de rebatir, consiste en señalar que algunas colectividades comúnmente consideradas como organizaciones, como las religiosas, están aparentemente conformadas por familias completas. Al margen de que pudiera argumentarse que, incluso en este caso, queda excluida una cierta franja etaria, por pequeña que sea (dado que la inclusión en la organización religiosa siempre es posterior al parto, aunque

sólo se diferencie de éste por horas), parecería lógico aceptar que en estos casos tales colectividades no cumplen con el mencionado criterio etario y que, dada la importancia que se le otorgó a este criterio, no deben ser consideradas como organizaciones en la clasificación aquí propuesta. Puesto que estas colectividades se diferencian de las comunidades locales respecto de otras variables importantes señaladas a continuación (como la especificidad de los objetivos), parecería oportuno considerarlas como colectividades subordinadas intermedias entre la comunidad local y la organización.

En cuanto a la proporción que representa la comunidad política potencial (que, por definición, sólo puede incluir individuos mayores de determinada edad, que para simplificar denomino *adultos*) respecto al total de los miembros de la colectividad, en la comunidad local (como en las comunidades soberanas) siempre habrá un segmento notorio de sus integrantes (el de los no adultos) excluido de la comunidad política. Por el contrario, en la organización puede darse una relativa coincidencia entre la membresía y la comunidad política. Una de las consecuencias políticas de esta diferencia es que, aunque en ocasiones se ha pretendido lo contrario, sólo tendría sentido plantearse una colectividad ácrata (sin poder) en las organizaciones, pues en los otros tipos de colectividad el poder, en tanto que es ineludible en la relación entre adultos y niños, siempre estará presente. Al respecto, quizá convenga enfatizar que la ausencia de poder es manifestación inequívoca de democracia, pero la presencia de poder no implica necesariamente autoritarismo, pues las interacciones humanas donde interviene el poder pueden ser tanto democráticas como autoritarias.

En el aspecto espacial, en general la comunidad local (por ejemplo, pueblos, ciudades y municipios o cualquier otra división político-administrativa) se asienta sobre un territorio relativamente bien delimitado y compacto (aunque hay excepciones como las colectividades nómadas que forman parte de una sociedad: por ejemplo, algunas de las comunidades indígenas que viven, aún hoy, en la selva amazónica). Además, lo usual es que la vida cotidiana de los integrantes de una comunidad local se desenvuelva dentro de su territorio. Por el contrario, las actividades de las organizaciones involucran espacios distintos a los que estrictamente les pertenecen; por ejemplo, las actividades de un partido político no se pueden circunscribir a las que tienen lugar dentro de sus sedes, en tanto que una empresa que fabrica

automóviles necesita salir de sus instalaciones para venderlos. Por otro lado, la vida cotidiana de los miembros de una organización necesariamente involucra espacios que no pertenecen a la organización. Por último, aunque los espacios propios de las organizaciones suelen ser más reducidos que los de las comunidades locales, tienen más capacidad para fragmentarse y multiplicarse, como lo demuestran las empresas económicas y las organizaciones no gubernamentales transnacionales que con frecuencia mantienen actividades y sedes en distintos países e, incluso, continentes.

Por lo que toca a los objetivos,<sup>8</sup> éstos son más numerosos y menos específicos (lógicamente, también son menos específicos los instrumentos empleados para alcanzar tales objetivos) en las comunidades locales que en las organizaciones.<sup>9</sup> Las comunidades locales, a diferencia de las organizaciones, son capaces de satisfacer las necesidades básicas (alimentación, vivienda, trabajo, educación, etcétera) de sus integrantes, aunque, por supuesto, no siempre se generen en ella todos los bienes y servicios requeridos para ello. Además, la interacción entre las personas de una comunidad local involucra todas sus facetas (familiares, laborales, recreativas, racionales, afectivas, etcétera), mientras que en las organizaciones las facetas involucradas serían mucho menos numerosas (también en este sentido cabría ubicar las instituciones religiosas en una posición intermedia). Por tanto, se podría afirmar que los objetivos de las comunidades locales son más integrales que los de las organizaciones, lo que hace a éstas mucho menos autónomas y autosuficientes que aquéllas.

A partir de lo dicho, pueden proponerse las definiciones siguientes. La comunidad local es una colectividad subordinada e integrada por familias (es decir, por individuos de todas las edades, lo que hace que sus integrantes siempre sean sensiblemente más numerosos que los individuos que

<sup>8</sup>Si se quisiera distinguir las comunidades locales de las organizaciones a partir de sus funciones, se llegaría a conclusiones similares a las mencionadas respecto a los objetivos; es decir, las comunidades locales tienen funciones menos específicas y más numerosas que las organizaciones.

<sup>9</sup>No considero la legalidad ni el grado de institucionalización características distintivas de las organizaciones, pues, a diferencia de otros autores, no sólo catalogo como organizaciones las legales e institucionalizadas, sino también las ilegales (como las guerrillas) y las poco o nada institucionalizadas, como muchos movimientos sociales, por lo menos en sus orígenes. Sin embargo, el hecho de que no considere oportuno emplear tales variables para delimitar el concepto *organización* no significa que crea que no se deban tomar en cuenta en una eventual clasificación de algunos de los tipos de organización, en concreto, en la de los partidos políticos (en la acepción dada aquí a este concepto) y de las asociaciones de intereses.

podrían conformar su comunidad política), que suele ocupar un espacio delimitado y compacto, y que satisface objetivos humanos tan diversos que la hacen autosuficiente en distintos ámbitos. Ejemplos de comunidades locales son, como se indicaba, las localidades rurales, las ciudades, los municipios, las provincias y cualquier otro tipo de entidad resultante de la división político-administrativa de una colectividad soberana. Por su parte, la organización es una colectividad subordinada e integrada básicamente por adultos (lo que abre la posibilidad de que todos sus miembros formen parte de su comunidad política) que persiguen objetivos que sólo atañen a una pequeña porción de los intereses vitales de sus miembros.

Distingo tres tipos de organizaciones: instituciones estatales, partidos políticos y asociaciones de intereses. Para establecer esta clasificación, así como para la elaboración de las definiciones y las comparaciones correspondientes, empleo cuatro criterios: objetivos (o funciones) de las organizaciones consideradas de manera aislada (y, en su caso, los de la entidad que integra las organizaciones del mismo tipo, como sería el Estado en relación con las instituciones estatales), el grado de uniformidad de las organizaciones pertenecientes a un mismo tipo de organización, el grado de integración de las organizaciones pertenecientes a un mismo tipo de organización y las relaciones entre las organizaciones (o, en su caso, las entidades que integran las organizaciones del mismo tipo, como los Estados) de los diferentes tipos de organización. Asimismo, se hacen algunos comentarios acerca de la antigüedad de sus respectivos surgimientos, lo que permite contraponer las instituciones estatales y las asociaciones de intereses, por un lado, que surgieron en tiempos tan remotos como la Edad Antigua, con los partidos políticos, que lo hicieron hasta el siglo XIX.

La total integración de las instituciones estatales en una sola entidad, el Estado, es una de las características principales de este tipo de organización, al tiempo que sirve para distinguirlo con claridad a de los otros dos tipos. La función del Estado es dirigir al conjunto de la sociedad para alcanzar determinados fines (que en la actualidad son mucho más numerosos que hace un siglo); es decir, es la parte de la sociedad encargada de tomar las más importantes decisiones vinculantes para dicha sociedad, así como de llevarlas a cabo o de vigilar que se lleven a cabo. Para lograrlo, el Estado se divide en numerosas instituciones que tienen objetivos particulares, pero complementarios. A cada institución estatal le corresponde di-

rigir al conjunto de la sociedad respecto a un fin concreto. De esta manera, las instituciones estatales tienen objetivos muy diversos, pero no por ello se confrontan entre sí (como sí sucede entre los partidos políticos y entre las asociaciones de intereses), pues dichos objetivos responden a la división de funciones propia de una entidad tan compleja como el Estado. No obstante, si bien no es propio de las instituciones estatales competir entre sí en torno a los mismos objetivos y funciones (como suele suceder en los otros dos tipos de organización), en los regímenes políticos democráticos el conflicto entre algunas de tales instituciones, lejos de pretenderse erradicar, está institucionalizado. En estos regímenes, dentro del poder Ejecutivo, predominan las relaciones complementarias y verticales, pero los poderes Legislativo y Judicial tienen como una de sus funciones principales la de controlar al Ejecutivo. Además, el poder Legislativo sólo adquiere su significado pleno cuando engloba los principales partidos políticos de la sociedad, de donde proviene su naturaleza colegiada y plural. En cuanto a la última variable mencionada, la mayoría de las instituciones estatales (integrada en los poderes Ejecutivo y Legislativo, no así las instituciones judiciales) están dirigidas por líderes de partidos políticos, en tanto que todas ellas pueden ser objeto de presiones de las asociaciones de intereses.

Con respecto al origen histórico del Estado, concebido como conjunto de instituciones que concentran el máximo poder en una colectividad soberana, hay dos interpretaciones. Una, frecuente entre sociólogos y politólogos, lo concibe como sinónimo de Estado moderno: "Forma de organización política que, de forma discontinua y variada, comienza a generalizarse en Europa a partir del Renacimiento" (Giner, 1998: 260). Otra, predominante entre los antropólogos y compartida por el presente texto (también la comparten autores reseñados más adelante que no son antropólogos), afirma que el Estado surgió varios milenios antes, en la Edad Antigua, a través de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, que en general fue paralela al proceso de estratificación social (Barfield, 2000: 195). Esto sugiere que las instituciones estatales son el tipo de organización más antiguo, si bien las asociaciones de interés no nacieron mucho después.

En cuanto a las funciones del Estado, se pueden distinguir las básicas o esenciales de las recientes. Las primeras siempre han sido desempeñadas por los Estados, como la defensa de la colectividad soberana ante la



amenaza potencial o real de otra colectividad, el mantenimiento del orden público al interior de su propia colectividad, la administración de bienes públicos, así como la elaboración y la aplicación de la ley. El advenimiento del Estado benefactor, surgido al final del siglo XIX y generalizado entre los países desarrollados en la primera mitad de la centuria siguiente, supuso la asunción de nuevas funciones por el Estado, tanto en materia social (educación y salud) como económica. Como se puede observar, a lo largo de la historia, el Estado ha cumplido funciones diversas a través de las distintas instituciones u organizaciones que lo conforman. De esta manera, el Estado actual, a través de sus instituciones, cumple con objetivos muy diversos, pero todos ellos están relacionados con la dirección del conjunto de la sociedad.<sup>40</sup>

Las asociaciones de intereses<sup>41</sup> de una sociedad (que pueden ser muy numerosas y tener los objetivos más dispares) no forman parte de una entidad que pudiera integrarlas. Por el contrario, suelen estar muy desvinculadas entre sí. También puede suceder que su relación provenga de la defensa de intereses contrapuestos, como sucede con frecuencia con las de los empresarios y las de los trabajadores. Las principales relaciones de las asociaciones de intereses no se dan entre sí, sino entre cada una de ellas con el Estado, lo que en ocasiones conduce a la mencionada competencia. En relación con el sistema político en el que están inmersas, su objetivo principal es influir en el Estado, pero, a diferencia de los partidos políticos, sin pretender formar parte de él.

A estas dos últimas características alude la siguiente definición: “Por asociaciones de intereses se entienden todas aquellas organizaciones que, teniendo su actividad total o parcialmente enfocada a la intervención en el sistema político, no pretenden conseguir el poder político, sino que pugnan por la obtención o creación de bienes públicos, producidos por organizaciones públicas” (Jordana, 1999: 302). De acuerdo con este autor, el carácter público de un bien no proviene de que sea provisto por el Estado, “sino por su no exclusividad en la oferta: una vez creado, no sólo los miembros

<sup>40</sup> Los Estados totalitarios leninistas representaron, entre las dictaduras, el extremo máximo (e indeseable) en cuanto a expansión de las funciones estatales.

<sup>41</sup> Términos afines al de *asociación de interés* son los siguientes: *grupo de interés*, *grupo de presión*, *asociación* y *asociación voluntaria*.

de la asociación pueden beneficiarse de él, sino todo el colectivo de referencia" (Jordana, 1999: 296).<sup>12</sup> De esta forma,

aunque, como organizaciones, las asociaciones de intereses puedan producir directamente bienes públicos –y generalmente producen–, en tanto que asociaciones de intereses su elemento distintivo es obtener para sus miembros (y al mismo tiempo para su colectivo de referencia) bienes públicos no creados por la propia organización, sino obtenidos intermediano con el Estado, con otras organizaciones, individuos, etcétera, a través de procesos políticos. Es este sentido, puede afirmarse que el "bien público" específico que produce la acción de las asociaciones de intereses es la consecución de un bien público que satisface los intereses o las aspiraciones de su colectivo de referencia (Jordana, 1999: 296).

Algunos autores afirman que las aquí llamadas asociaciones de intereses aparecieron recientemente. Sin embargo, coincido con quienes sostienen lo contrario.<sup>13</sup>

La verdad es que la mayoría de los sistemas políticos más elaborados, desde los tiempos antiguos, han contenido grupos de intereses. Los reinos antiguos de los valles ribereños de la India, Mesopotamia y Egipto tomaron en cuenta dos grupos de intereses: los guerreros y los sacerdotes; los guerreros trataban de convertirse en nobles y los sacerdotes, o mejor dicho sus monasterios o templos, trataban de convertirse en terratenientes. De igual manera, la antigua civilización china distinguió a los burócratas académicos de los guerreros. En muchos países europeos, acontecimientos posteriores en la Edad Media condujeron al surgimiento de los grupos de interés de los comerciantes y de los gremios de artesanos (Deutsch, 1998: 68).

Por su parte, los partidos políticos, que surgieron en el siglo XIX, tienen dos características que los distinguen, total o parcialmente, de los otros dos tipos de organización: el objetivo de acceder al poder estatal (las insti-

<sup>12</sup>Jordana distingue entre colectivo (o grupo) potencial o de referencia ("cuyos miembros están interesados en el bien público sobre el que se promueve la acción colectiva, y que disfrutarán de éste en caso de que se produzca") y colectivo o grupo efectivo: un subconjunto del anterior "que participa efectivamente en la provisión del bien público, contribuyendo en alguna forma a su consecución" (Jordana, 1999: 296).

<sup>13</sup>Además de los ejemplos mencionados en la cita de Deutsch, se pueden mencionar otros característicos de Antiguo Régimen, como las universidades y los provenientes de los estamentos nobiliarios y eclesiásticos.

tuciones estatales lo ejercen y las asociaciones de intereses no lo buscan ni lo ejercen) y la defensa de intereses generales de la sociedad donde están inmersos (los grupos de intereses defienden, en general, intereses particulares, en tanto que las instituciones estatales, salvo excepciones como el parlamento, defienden los intereses específicos de su competencia, más allá de que el Estado, que no es una organización sino un conjunto de ellas, también defienda intereses generales).<sup>44</sup> En general, las definiciones de partidos políticos contienen las dos características señaladas, si bien suelen añadir, como es lógico, algunas otras que no menciono porque son comunes a las organizaciones e incluso a las colectividades. Baste un ejemplo: "Asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político" (Matas, 1999: 318).

En un régimen político democrático, las relaciones entre los partidos políticos son más competitivas que las que se producen entre las organizaciones de cada uno de los otros dos tipos de organización, pese a que sus estructuras y funcionamientos son más homogéneos. La competencia se inscribe en la naturaleza misma de los partidos, pues de ella se deriva la necesidad de competir por los mismos cargos con otras organizaciones del mismo tipo. Por último, las relaciones entre los partidos políticos y las instituciones estatales son muy estrechas, pues la mayoría de éstas está dirigida (en el caso de las que dependen del poder Ejecutivo) o integrada (en el caso del parlamento) por líderes de los partidos. No todos los partidos están integrados en el Estado, pero todos pretenden estarlo y algunos dirigen sus instituciones más poderosas.<sup>45</sup> Por último, los partidos también pueden canalizar las pretensiones de las organizaciones de intereses.

A continuación, se reseña lo dicho por algunos autores en torno al concepto de organización, con la finalidad de poner de relieve algunas similitudes y diferencias respecto a los planteamientos anteriores.

<sup>44</sup>Lógicamente, cuando el partido político ha logrado acceder al poder, pretende, como las instituciones estatales, ejercerlo y mantenerlo. Por otra parte, de acuerdo con la caracterización sostenida en estas páginas, el concepto *partido político* incluye las organizaciones políticas ilegales que pretenden tomar el poder por las armas, como lo hicieron, con resultados dispares, numerosas guerrillas leninistas a lo largo y ancho del mundo.

<sup>45</sup>Un rasgo típico de los partidos autoritarios es la pretensión de monopolizar el poder estatal para constituir sistemas de partido único.

Peter M. Blau afirma que “una organización nace en el momento en que se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución de objetivos específicos” (Blau, 1979: 469). De acuerdo con esta definición, “el criterio definitorio de una organización formal –o de una organización, para abreviar– es la existencia de procedimientos para movilizar y coordinar los esfuerzos de diversos subgrupos, generalmente especializados, con miras a alcanzar objetivos comunes” (Blau, 1979: 469). De esta manera, las organizaciones son creadas por “procedimientos formalmente establecidos”, por el “empeño conjunto de individuos que persiguen unas metas aceptadas por todos”; no surgen, como otras colectividades, “como resultado colectivo de las diversas acciones de individuos que persiguen sus propios fines” (Blau, 1979: 469). En síntesis, para este autor, las organizaciones son colectividades con objetivos específicos y premeditados, así como con procedimientos formalmente establecidos para obtener tales objetivos.

Aunque Blau no establece en este texto una clasificación de colectividades (que incluyera las organizaciones) ni pretende clasificar las organizaciones (lo que no es óbice para que distinga, por ejemplo, las organizaciones políticas de las industriales), por los datos que se indican a continuación la amplitud que concede al concepto *organización* es similar a la defendida en estas páginas. Por un lado, afirma que “los sindicatos y las fábricas son ejemplos de organizaciones formales, como lo son también los ministerios de un gobierno, los partidos políticos, los ejércitos o los hospitales” (Blau, 1979: 469). Por otro lado, pese a que afirma que “las organizaciones formales son en gran medida un fenómeno moderno que no existe o sólo se da en forma rudimentaria en las sociedades simples” (Blau, 1979: 470), sostiene que “el gobierno es la organización formal más comprensiva en cualquier sociedad, y tanto los politólogos como los filósofos han teorizado sobre el Estado durante más de 2000 años” (Blau, 1979: 471). Por último, enfatiza que la estructura de parentesco “no es una organización formal tal como aquí la definimos, por más que constituya en tales sociedades una estructura social muy formalizada” (Blau, 1979: 471).

Maurice Duverger define las organizaciones como “disposiciones de roles concernientes a una categoría de miembros de la colectividad y que se basan en un sustrato material (reglamentos, instalaciones, técnicas, oficinas, etcétera)” (Duverger, 1983: 241). Este autor indica que su defini-

ción es similar a la que acabamos mencionar de Blau, ya que sus “roles”, “la disposición de los roles” y “la categoría de miembros de la colectividad” se corresponderían, respectivamente, con los “procedimientos explícitos”, “la coordinación de estos procedimientos” y los “objetivos determinados” de Blau (Duverger, 1983: 242-243). Sin duda, la definición de Blau parece la más clara de las dos, a pesar de la comparación de Duverger (o quizá por ella).

En cuanto a la amplitud que Duverger otorga al concepto *organización*, también es similar a la defendida en el presente texto: “Los partidos políticos, los sindicatos, los ‘movimientos sociales’, los grupos de presión, las administraciones, las empresas públicas y semiprivadas, etcétera entran en esta definición” (Duverger, 1983: 244). Sin embargo, en ocasiones parece excederse al respecto, como cuando, al aludir a ejemplos de organizaciones que fueron muy fuertes en el pasado, menciona “agrupamientos familiares o linajes en las sociedades llamadas arcaicas” (que para mí serían ejemplos de comunidades locales), junto a ciertos ejércitos, sociedades secretas y órdenes religiosas (Duverger, 1983: 244). En este mismo texto, Duverger da cuenta de la importancia del poder en las organizaciones, al afirmar que “toda organización está constituida según un modelo más o menos jerárquico” y que, de acuerdo con ciertas variables, pueden distinguirse organizaciones “autocráticas”, “democráticas” y “mixtas” (Duverger, 1983: 245).

En un texto anterior, Duverger dejaba constancia de una concepción de *organización* (a la que denominaba *asociación*) de amplitud semejante a la mencionada, donde incluía sociedades industriales, sindicatos obreros, partidos políticos, movimientos juveniles, agrupaciones de ex combatientes, corporaciones profesionales, asociaciones deportivas o de recreo, sociedades intelectuales, academias literarias o artísticas, Iglesias y sociedades secretas (Duverger, 1996b: 88).<sup>46</sup> Esta gran diversidad de las asociaciones explicaría por qué éstas son estudiadas por disciplinas dispares, como la Economía, la Sociología y la Politología. Sin embargo, atisbaba que esta última, en tanto que ciencia del poder, podría llegar a abarcar su estudio de manera más general. Dos razones esgrimía para ello: dentro de su competencia se encuentran aspectos importantes y comparables de todas las asociaciones (como la estructura, la elección de dirigentes, el ejercicio de la autoridad,

<sup>46</sup>En esta ocasión no se incluyen ejemplos de conjuntos de familias, pero podría sospecharse una no muy clara distinción de las organizaciones con los grupos elementales.

las relaciones entre los miembros del grupo, la naturaleza e intensidad de su dependencia, así como los motivos y significación de la adhesión) y casi todas las organizaciones tienden, al menos de manera parcial u ocasional, a influir en el gobierno, asunto que atañe directamente a esta ciencia social, en tanto que preocupada por todo lo relativo a los problemas de la autoridad (Duverger, 1996b: 89).

Además de lo que dice en específico sobre las organizaciones, interesa reseñar las clasificaciones de conjuntos sociales establecidas por Duverger, pues, más allá de que tenga ciertas discrepancias al respecto, me resultaron de suma utilidad para la delimitación del concepto *colectividad* y la elaboración de la clasificación de colectividades que se consignaron al inicio de este apartado para ubicar el concepto *organización*. Estas clasificaciones ha sido tomadas de los dos textos de Duverger ya citados: *Métodos de las ciencias sociales* (1996b, cuya primera edición en francés es de 1961) y *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política* (1983, editado en francés por primera vez en 1973). En éste, el autor francés define los “conjuntos sociales” o “colectividades” (aquí llamados *grupos sociales*) como “hombres unidos por una cierta solidaridad y a menudo establecidos en un cierto territorio”, a lo que añade que “la solidaridad entre los individuos [...] se basa sobre todo en la comunidad de creencias y de valores” (Duverger, 1983: 39). En este mismo libro se distinguen dos tipos básicos de “colectividad”: las sociedades globales y los grupos.

A las sociedades globales (aquí denominadas *colectividades soberanas*) les adjudica inicialmente tres características: que están compuestas de múltiples y diversos grupos; que éstos están fuertemente integrados, lo que determina que sus miembros sientan una solidaridad profunda por la sociedad global a la que pertenecen e interactúen más allá de sus grupos; y que “esta solidaridad y estas relaciones entre los miembros de la sociedad global tienen una intensidad superior a la de su solidaridad y de sus relaciones con el exterior” (Duverger, 1983: 44). No obstante, sin establecer las conexiones oportunas con lo anterior, más adelante afirma que “la sociedad global constituye la sede fundamental del poder. Ciertamente, los fenómenos de poder se desarrollan en todos los grupos humanos, en todos los sistemas de interacción. Pero el poder en los grupos tiende a estar subordinado al poder en la sociedad global” (Duverger, 1983: 41-42). Esta aseveración justifica que en el presente texto, interesado sobre todo por el

poder, se prefiera usar los adjetivos *soberano* y *subordinado* para distinguir entre las *sociedades globales* y los *grupos* de Duverger. La importancia que el autor francés concede al poder en este tipo de colectividad también se evidencia en otra definición de sociedad global que propone algunas páginas después y que incluye las tres características siguientes.<sup>17</sup>

Es el sistema más amplio por la diversidad de las interacciones que enmarca; comporta en último análisis la coacción más fuerte y prevalece por esta razón, generalmente, sobre los otros sistemas en caso de conflicto entre ellos; corresponde al conjunto más completo de normas y valores que constituye una cultura, cuya adquisición es el marco principal de la socialización de los individuos (Duverger, 1983: 52-53).

Los modelos históricos de sociedades globales propuestos por el autor francés, además de exhibir una visión eurocéntrica, no consiguen establecer una tipología suficientemente comprensiva y articulada. En primer lugar, describe los cuatro modelos que considera principales: tribu, ciudad agrícola compuesta por diversas tribus (como las ciudades griegas y romanas), el señorío feudal y el Estado-nación, que en un principio divide en Estado liberal-capitalista y Estado socialista (después se pregunta si dada la variedad actual de Estados-nación es pertinente englobarlos en un mismo tipo de sociedad global). Pero a continuación añade otros “que fueron más raros o más breves, pero que han tenido un desarrollo importante”: los grandes imperios de la Antigüedad y la monarquía absoluta. Por su parte, a los imperios industriales no los considera sociedades globales, pero tampoco les otorga un lugar claro en su tipología de colectividades (Duverger, 1983: 42-50). Estas ambigüedades provienen de que el autor francés no determina con el suficiente rigor los criterios empleados para elaborar su tipología, lo que no resulta muy sorprendente si se repara en las imprecisiones que, como hemos visto, acompañan sus definiciones de sociedad global.

En este mismo texto, Duverger sostiene que “se llama ‘grupos’ a todas las colectividades, a todos los conjuntos humanos, y a todos los sistemas

<sup>17</sup>Inmediatamente antes de enunciar estas tres características, Duverger hace un comentario que podría considerarse como una cuarta característica de las sociedades globales: que el individuo sólo pertenece a una sociedad global, aunque pueda estar involucrado en varios sistemas de interacción en el seno de dicha sociedad.

de interacciones distintos de la sociedad global" (Duverger, 1983: 53). Enseguida divide estos grupos en dos tipos principales: los elementales, pequeños o primarios y los grupos "intermediarios" entre los anteriores y la sociedad global, constituidos básicamente por organizaciones (Duverger, 1983: 53-54).

El principal problema de la división de colectividades que plantea Duverger en este texto es que deja fuera las comunidades locales (pese a que las menciona, como se puede observar, por ejemplo, en la página 49), pues no las incluye ni en las sociedades globales ni en los grupos. Sin embargo, no sucede lo propio en otro texto suyo publicado antes, en el que también independiza los grupos elementales, pero no los opone a unos grupos "intermediarios", identificados *grosso modo* con las organizaciones, sino a unos grupos "intermedios" que divide (como aquí se hace con las colectividades subordinadas) en asociaciones (llamadas *organizaciones* en el otro texto) y comunidades locales. Además de la familia moderna (denominada así por oposición a la "primitiva" o "gran familia"), los ejemplos que pone de grupos elementales, de entre los estudiados por los sociólogos estadounidenses, los más interesados entonces en ellos son los seminarios de estudiantes, las clases de niños, los grupos de camaradas, las escuadrillas de aviación, los *gangs* de adolescentes o de adultos y los consejos de administración o dirección (Duverger, 1996b: 86).

En cuanto a la noción de grupos intermedios, dice que "es bastante vaga; con este nombre se designa a todos los grupos situados en el interior de una colectividad compleja (nación, tribu, pueblo), exceptuando la familia y los 'pequeños grupos'" (Duverger, 1996b: 87). De las asociaciones u organizaciones nos hemos ocupado antes. Acerca de las comunidades locales, baste señalar que, en lo fundamental, las caracteriza por su "establecimiento geográfico" y las identifica con las ciudades y las comunidades locales (Duverger, 1996b: 89).

En síntesis, las distinciones establecidas en el presente trabajo entre grupo elemental y colectividad, entre colectividad soberana y colectividad dependiente, y entre organización y comunidad local son deudoras, hasta cierto punto, de diferenciaciones semejantes hechas por Duverger.

Por su parte, John Kenneth Galbraith señala que la característica esencial de la organización es el propósito común. Sus otros dos elementos son las personas o grupos que la integran y el ejercicio del poder (con la sumi-



sión que lleva consigo) en el interior de la organización y entre organizaciones (Galbraith, 1988: 71-72). En la organización pueden estar presentes los tres tipos de poder que distingue Galbraith de acuerdo con los instrumentos empleados para conseguir la sumisión: el poder “condigno”, que lo hace a través del castigo o la amenaza del mismo; el “compensatorio”, que la logra a partir de la oferta de recompensas afirmativas; y el “condicionado”, donde “la persuasión, la educación o el compromiso social a lo que parece natural, apropiado o correcto, hace que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros”, lo que, a diferencia de lo sucedido en los otros dos tipos, se traduce en un cambio de creencia, que, además, no necesariamente se percibe como sumisión (Galbraith, 1988: 18-20).

De hecho, la capacidad de la organización para tener acceso a los tres instrumentos de poder –castigo, compensación y persuasión– constituye uno de los factores explicativos de la magnitud del poder de una organización. Los otros dos son la escasa diversidad de los propósitos (con la notable excepción del Estado, cuanto más diversos sean los propósitos sobre los que la organización busca imponer su poder, menos conseguirá lograr la sumisión en cada uno de ellos), y la profundidad y certidumbre de la sumisión interna (de las que Galbraith hace depender la fuerza y confiabilidad de su poder externo) (Galbraith, 1988: 72-73). La principal relevancia de las organizaciones respecto al estudio del poder radica en que son, con mucha diferencia, la fuente más importante de poder (las otras dos fuentes son, según Galbraith, la personalidad y la propiedad).<sup>48</sup> De ello se deriva, entre otras cuestiones, que, como se indicaba, una de las características de las organizaciones sea que el ejercicio del poder se presenta tanto en el interior de las mismas como entre ellas (Galbraith, 1988: 70). También Galbraith otorga una amplitud semejante a la concedida en estas páginas al concepto *organización*, pues como concreciones del mismo menciona el ejército, el partido político, la corporación comercial y el gobierno (Galbraith, 1988: 71-72). Algunos diccionarios especializados hacen eco de conceptos de organización de amplitud similar a la de los autores mencionados; por ejemplo, los dos mencionados a continuación.

<sup>48</sup>Galbraith recuerda que hay autores, como Charles E. Lindblom, para los que la organización, incluyendo la manifiesta en el gobierno, es la fuente final de todo poder (Galbraith, 1988: 70).

Gallino (2001) distingue tres acepciones del término organización en ciencias sociales, lo que permite establecer con precisión el significado que aquí se le da. La primera se refiere a la acción expresada en el verbo *organizar*. Se le utiliza “para designar la actividad intencionalmente dirigida a establecer, mediante normas explícitas, relaciones relativamente duraderas entre un conjunto de personas y de cosas, de manera de [*sic*] hacerlo idóneo para perseguir racionalmente un objetivo”. La segunda designa “la entidad concreta, el conjunto del sistema social que resulta de tal actividad: en esta acepción son organizaciones un partido político, una empresa, una iglesia, un hospital, un sindicato”. La tercera alude a “la estructura de las principales relaciones formalmente previstas y codificadas dentro de un partido, una empresa, etcétera, las cuales son solamente una parte de las relaciones que las constituyen; en este sentido se habla de organización del partido socialista, de la Iglesia católica, etcétera” (Gallino, 2001: 661). Evidentemente, en estas páginas utilizamos el término *organización* en la segunda acepción, que, según Gallino, sería un conjunto de personas y de cosas, con normas explícitas y relaciones relativamente duraderas, que persigue racionalmente un objetivo.

De acuerdo con los ejemplos de organización contenidos en las citas textuales reproducidas, se puede afirmar que Gallino emplea el concepto *organización* con una amplitud similar a la defendida en estas páginas. Además, este autor afirma que ha habido organizaciones muy elaboradas a lo largo de toda la historia, indicando ejemplos que abarcarían lo que en este texto se denominan instituciones estatales y asociaciones de interés: en la Antigüedad, las ciudades-estado, los imperios, el ejército romano y el servicio de registro catastral egipcio; en la Edad moderna, la Compañía de Jesús, los bancos italianos y holandeses del siglo XVI o la Compañía de las Indias Orientales, que fue el verdadero gobierno de la India entre 1650 y 1850 (Gallino, 2001: 661-662).

Otro diccionario de sociología considera como características mínimas de la organización las siguientes:

Un conjunto identificable de miembros (cualquiera que sea su relación con la organización), una estructura interna con diferenciación de funciones (esto es, “organizada” formal e informalmente e interesada en la propia perpetuación), unos fines o propósitos específicos que lograr con la activi-

dad de los miembros, y todo ello en un sistema social con el que las organizaciones mantienen algún tipo de intercambio (Giner *et al.*, 1998: 549).

Por los ejemplos de organización proporcionados por este texto (empresas industriales y comerciales grandes y pequeñas, oficinas de las administraciones públicas, sindicatos, centros educativos, partidos políticos, asociaciones deportivas y recreativas, instituciones religiosas) se detecta que le otorga a dicho concepto una amplitud similar a la aquí considerada. También es importante recuperar de este texto lo dicho acerca de que las “nociones formal/informal no constituyen una dicotomía, sino un continuo”, por lo que se tiene que plantear a través de grados (Giner y *et al.*, 1998: 549).

Sin embargo, el hecho de que los textos reseñados le otorguen al concepto *organización* una notable importancia no significa que sea así en todos los casos. El análisis de dos obras de consulta relevantes y dedicadas a la politología nos permite detectar lo contrario. Por un lado, el *Diccionario de Ciencia Política*, coordinado por Dieter Nohlen (2006), contempla cuatro entradas que se inician con el término *organización*: “organización social”, “organizaciones internacionales”, “organizaciones no gubernamentales” (que desarrolla en la entrada “ONG”) y “organizaciones transnacionales”. En la primera, la única que sería dable esperar información general sobre el concepto *organización*, no aparece, limitándose a remitir a dos vocablos (“burocracia” y “teoría de sistemas”) donde tampoco se registra dicha información. En las entradas de ese mismo diccionario especializado ligadas con la palabra *asociación* tampoco se cubre esta laguna. Por su parte, en *Léxico de la política* no hay ninguna entrada que aluda directamente a las organizaciones o las asociaciones. Las más similares son “organismos no gubernamentales”, cuyo contenido se ciñe a su título, y “sujetos sociales”, donde tampoco se habla sobre el asunto que nos ocupa (Baca, 2000).

## OID VERSUS OIA

La organización internamente democrática (OID) es aquella cuyos miembros, al expresarse de forma libre y plural, conforman una comunidad política, la cual, cuando no toma decisiones vinculantes directamente, selecciona a quienes las toman (sean individuos u órganos colegiados) a través de elecciones libres y competidas. La OID vive bajo el imperio de sus pro-

pías normas, que garantizan la libertad y la pluralidad que son inherentes a su comunidad política (y, en su caso, de las autoridades colegiadas de la organización). En la OID, el poder de cualquier autoridad está limitado por la comunidad política y por otras autoridades.

Por el contrario, los miembros de la organización internamente autoritaria (OIA) no integran una comunidad política, al no poder expresar con libertad su pluralidad ni seleccionar a sus autoridades (individuales o colectivas) en procesos libres y competidos; no tienen órganos de gobierno colegiados plurales (por lo menos, en tanto que no son resultado de elecciones libres y competidas) que estén compuestos de pares y, cuando lo están, dichos pares quedan subordinados a un poder superior. En este caso, las normas están subordinadas a los intereses de los líderes más poderosos y, por tanto, no pueden garantizar los derechos indicados en la definición anterior.

Por lo menos en teoría, las OID podrían dividirse en dos tipos. En uno prima la democracia directa; es decir, en estas organizaciones buena parte de las decisiones son tomadas por la comunidad política, al tiempo que ésta mantiene un alto nivel de control sobre sus representantes. En el otro, en el que prevalece la democracia representativa, la casi totalidad de las decisiones son tomadas por representantes *fiduciarios* (quienes toman decisiones sin subordinarse necesariamente a los representados).

Las mencionadas definiciones de OID (en sus modalidades de democracia directa y democracia representativa) y de OIA involucran tres tipos de actores políticos principales: comunidad política, autoridad individual y autoridad colegiada.<sup>49</sup> También involucran las mismas variables: expresión de la pluralidad (relacionada con los derechos civiles), forma de acceder al poder (referida a los derechos políticos) y autonomía entre autoridades. Esto permite oponer con rigor ambos tipos de organización. La comunidad política es privativa de las OID, pues los miembros de las OIA no pueden expresarse con libertad ni elegir libre y competidamente a sus autoridades; características fundamentales de la comunidad política de acuerdo con la visión defendida en el presente texto. En las OID, a diferencia de las OIA, las

<sup>49</sup> Como indico en una nota anterior, entiendo por *comunidad política* el conjunto de adultos con derechos políticos (con capacidad de tomar decisiones vinculantes, aunque sólo sea la de votar en elecciones libres y competidas) y, por tanto, civiles. Por su parte, *autoridad* es la persona (autoridad individual) o el pequeño conjunto de personas (autoridad colegiada) cuya función principal consiste en tomar decisiones vinculantes para la organización.

autoridades colegiadas también se expresan con libertad, al tiempo que las relaciones entre algunas de sus autoridades tienen un grado notable de autonomía. De esta manera, las autoridades no son exclusivas de las OID o de las OIA, pero su naturaleza y legitimidad son diferentes en ambos casos. En las OID se eligen democráticamente y son tolerantes; en las OIA no tienen ninguna de estas dos características.

## OT VERSUS ONT

La organización tolerante (OT) se opone claramente a la organización intolerante (ONT), a partir, básicamente, de dos criterios íntimamente interrelacionados.<sup>20</sup> El primero es la actitud<sup>21</sup> de la organización ante la diversidad social (que incluye, por supuesto, la política) en la que ineludiblemente está inmersa. Esta variable tiene dos manifestaciones polares: la democrática, que admite la heterogeneidad de la realidad social y, por tanto, la diversidad de los actores sociales, y la autoritaria, que pretende imponer la uniformidad social por valorar negativamente una heterogeneidad que, en general, interpreta de manera maniquea. El segundo criterio es la actitud de la organización ante lo distinto, y también se presenta con dos manifestaciones polares: la democrática, que respeta lo distinto sin pretender eliminarlo ni supeditararlo (lo que implica la posibilidad de la autonomía), y la autoritaria, que pretende eliminar o supeditar toda manifestación de lo distinto porque lo considera negativo. En el primer caso, el oponente es visto como un adversario con quien se debe negociar para llegar a acuerdos, mientras que en el segundo caso, el oponente es percibido como un enemigo con el que no se debe negociar, pues ello sería manifestación de tibieza o traición.

A sabiendas de las dificultades que pueda entrañar su aplicación, a continuación se proponen cuatro criterios para medir el grado de intolerancia de las organizaciones. El primero sería el de la finalidad, pues es

<sup>20</sup>En torno a estas dos variables principales se pueden delimitar algunas más, también profundamente vinculadas entre sí, como son, entre otras, las siguientes: misión de la política, actitud ante la verdad, valores ensalzados y héroes que los encarnan.

<sup>21</sup>Este concepto de *actitud* se emplea en sentido amplio, de manera que incluye no sólo actitudes en sentido restringido, sino también valores, interpretaciones, valoraciones y comportamientos. Como es lógico, este conjunto de factores se revela tanto en el discurso como en las acciones de las organizaciones.

distinto tener una actitud intolerante para obtener un beneficio inmediato y temporal, como el de entretener u obtener votos, que tenerla para implantar una dictadura. El segundo es la duración, pues las actitudes de intolerancia pueden tender a ser permanentes o temporales (por ejemplo, sólo en las elecciones).<sup>22</sup> De una mayor permanencia de la intolerancia se derivaría que es mayor el grado de la misma. El tercero se refiere a la cantidad y la importancia de aspectos de la realidad involucrados, lo que permite otorgar distintos grados de intolerancia a las organizaciones que dirigieron los regímenes políticos totalitarios, cuya intolerancia se manifiesta en todos los aspectos importantes de la realidad, y a las organizaciones que sólo manifiestan intolerancia en algunos aspectos de la realidad que incluso pueden no ser muy relevantes. Por último, el grado de intolerancia dependerá del número de los actores involucrados en ella, pues una organización que es intolerante con todas las organizaciones no aliadas debe ser considerada más intolerante que otra que sólo es intolerante con algunas de ellas.

## OC *VERSUS* ONC

El tercer enfoque propuesto en estas páginas para establecer la actitud democrática o autoritaria de las organizaciones se basa en la actitud de éstas ante el estado de derecho democrático o la estructura institucional democrática. Al respecto, considero especialmente relevante su actitud ante tres cuestiones fundamentales para establecer el carácter democrático de un régimen político: procesos electorales libres y competidos; libertades humanas básicas de expresión, reunión y asociación; e instituciones que garantizan tanto los derechos civiles y los derechos políticos como el control de unos poderes estatales sobre otros, en especial sobre el más fuerte de ellos, el poder Ejecutivo.

En este sentido, las organizaciones comprometidas con el estado de derecho (OC) tienen discursos y comportamientos que defienden y fomen-

<sup>22</sup> Gutman (2008), cuya distinción entre retórica democrática y retórica extremista ha sido relevante para establecer los cuatro criterios mencionados en este párrafo, afirma que todos los políticos, incluidos por supuesto los demócratas, pueden emplear la retórica extremista para captar la atención y movilizar votantes, sin poner en riesgo el régimen democrático establecido.

tan las elecciones libres y competidas; las libertades de expresión, reunión y asociación; y las instituciones democráticas. Por el contrario, las organizaciones no comprometidas con el estado de derecho (ONC) tienen actitudes que atentan contra las elecciones libres y competidas; las libertades de expresión, reunión y asociación; y las instituciones democráticas. Por supuesto, la crítica fundada hacia las instituciones y los procesos democráticos por no cumplir, entre otras cuestiones, con los objetivos democráticos que los deben caracterizar es perfectamente compatible con la naturaleza de las OC. Pero la difamación de tales instituciones y procesos democráticos es propia de las ONC.

En definitiva, lo dicho en los dos párrafos anteriores se puede resumir al decir que las OC defienden, con las palabras y los hechos, los pilares básicos del régimen político democrático y las ONC atentan contra ellos, pues los principales pensadores políticos que han opuesto democracia y dictadura lo han hecho a partir de la presencia o ausencia de derechos civiles, derechos políticos y estado de derecho democrático. Entre tales autores, pueden indicarse algunos ya mencionados antes: Aron (1968 y 1999), Dahl (1989 y 1999), Duverger (1983 y 1996), Freedom House (2006), Huntington (1994), Kelsen (1992), Sartori (2008) y Schumpeter (1983).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia Freidenberg (2003), "Presentación. Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARBLASTER, Anthony (1994), *Democracia*, México, Nueva Imagen/Patria.
- ARON, Raymond (1968), *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral.
- (1999), *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Barcelona, Paidós.
- BACA OLAMENDI, Laura, Judit Bokser-Liwerant et al. (comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BARFIELD, Thomas (ed.) (2000), *Diccionario de Antropología*, México, Siglo XXI.

- BLAU, Peter M. (1979), "Organizaciones. Teorías", en David Sills (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, vol. 7, 2a. reimp., pp. 469-475.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DAHL, Robert Alan (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos,
- (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- DEUTSCH, Karl W. (1998), *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. reimp.
- DUVERGER, Maurice (1983), *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, México, Ariel.
- (1996a), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Planeta, 6a. ed.
- (1996b), *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona.
- FREEDOM HOUSE (2006), *Methodology*, <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Consultado el 23 de agosto.
- GALBRAITH, John Kenneth (1988), *Anatomía del poder*, México, Edivisión/Diana, 2a. reimp.
- GALLINO, Luciano (2004), *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 2a. ed.
- GIDDENS, Anthony (1991), *Sociología*, Madrid, Alianza.
- GINER, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.) (1998), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza.
- GURVITCH, Georges (1953), *La vocación actual de la sociología*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUTMAN, Amy (2008), "Los atractivos y los peligros de la retórica extremista", *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 205, México, abril, pp. 56-64.
- HUNTINGTON, Samuel Phillips (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- JORDANA, Jacint (1999), "La acción colectiva y las asociaciones de intereses", en Miquel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.
- KELSEN, Hans (1992), *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón.
- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2004), "Las etnias centroamericanas en la segunda mitad del siglo XX", *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 17, Chetumal, Quintana Roo, México, enero-junio, pp. 7-66.
- (2007a), "Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero", en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Centro de Investigación en Ciencias So-



- ciales y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, pp. 11-29. Disco Compacto.
- (2007b), "Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal", *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, julio-diciembre, pp. 61-76.
- (2008), "Maniqueísmo *versus* tolerancia en las organizaciones políticas", en Francisco Lizcano Fernández y Gloria Camacho Pichardo (coords.), *Memoria del cuarto simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina. Encuentro internacional sobre democracia*, Toluca, UAEM/UNAM/El Colegio Mexiquense/INAUCO, pp. 11-22.
- (2009a), "Organizaciones democráticas *versus* organizaciones autoritarias", en Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojeto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009? Presidencialismo, Congreso de la Unión, órganos electorales, pluralismo y liderazgo*, México, Porrúa, pp. 555-581.
- (2009b), "Concepto y medición del progreso", en Mariano Rojas (coord.), *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 85-91.
- MACPHERSON, C.B. (2003), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- MATAS DALMASES, Jordi (1999), "Los partidos políticos y los sistemas de partidos", en Miquel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 317-32.
- NOHLEN, Dieter (coord.) (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa, 2 vols.
- PASQUINO, Gianfranco (1999), *La democracia exigente*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 118 pp.
- SARTORI, Giovanni (1997), *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 5a. reimp., 2 vols.
- (2003), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Taurus, 1a. reimp.
- (2008), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- SCHUMPETER, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.
- TODOROV, Tzvetan (2008), *El miedo a los bárbaros*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.

# Los valores de servicio público en la legislación del Estado de México

Oscar Diego Bautista\*

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, sobre todo a partir de los años setenta del siglo xx, cuando tuvo lugar el escándalo *Watergate* en Estados Unidos, el tema de la corrupción comenzó a ser tenido en cuenta por los medios de comunicación, los cuales poco a poco, empezaron a sacar a la luz pública diversas prácticas indebidas cometidas por los gobernantes. En la ciudadanía se inició, también progresivamente, una pérdida de confianza en sus representantes. Un estudio realizado por la OCDE en 2000, titulado *Confianza en el Gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, demostró cómo gobiernos de distintos países (Alemania, Italia, Inglaterra, España) miembros de este organismo eran reprobados por sus ciudadanos.

La crisis de confianza en los gobiernos se ha vuelto mundial y tiene entre sus causas a la corrupción llevada a cabo por numerosos servidores públicos (políticos, legisladores, jueces, funcionarios) en los diversos poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) y niveles de gobierno (federal, estatal, municipal o local) así como en las diversas vertientes de la vida pública: política, económica, social, cultural. Las prácticas corruptas se manifiestan en variadas conductas, como: a) desvío de los recursos económicos para fines personales, de grupo o de partido, b) ineficiencia e ineficacia en el funcionamiento de las instituciones públicas, c) no resolución de problemas de carácter público, d) aumento de sueldos de representantes públicos a montos exorbitados en plenas crisis económicas, e) desempeño de

\*Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

las funciones de manera antiética con abuso de autoridad, prepotencia, nepotismo, mentira, tráfico de influencias, entre otras.

El Estado de México no es ajeno a esta crisis de confianza, ni al aumento de la corrupción y la expansión de antivalores. De hecho, con base en los resultados nacionales por entidad federativa del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)* que publicó en 2007 la ONG *Transparencia Mexicana*, el Estado de México se coloca en la posición 32, es decir, como la entidad con mayor corrupción de todos los estados de la República. Dicho índice obtiene sus resultados de la medición de experiencias de corrupción en 35 servicios públicos en cada entidad.

Dichos resultados merecen especial atención dado que, pese a los esfuerzos oficiales de implantación de diversos programas para el combate a la corrupción, ésta no sólo continúa sino que va en aumento. El mismo INCBG señala que en 2007 se registraron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares, en tanto que en 2005 se habían registrado 115 millones de casos. Esta situación da pie a la reflexión sobre si verdaderamente existen vías factibles para contenerla. A pesar de las evidencias observadas día a día, la respuesta es afirmativa. Sí existen instrumentos para su freno, entre ellos, el fortalecimiento de valores de servicio público.

Para comprender mejor qué son los valores, se indagará en un primer momento sobre las características que define esta categoría; posteriormente, se identificarán los valores más importantes de servicio público contenidos en las principales leyes, reglamentos y códigos del Estado de México.

## CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE VALORES

Desde la antigüedad, autores clásicos como Platón, Aristóteles, Plutarco, Séneca, Cicerón o Marco Aurelio escribieron sobre el bien. Para Platón, el bien es la cúspide de las ideas, mientras que Aristóteles lo contempla como el fin último de las cosas y, por tanto, de las acciones humanas. Para el sabio de Estagira, el bien se halla asociado a la virtud, a la práctica de las virtudes como sinónimo de excelencia humana. En sus propias palabras:

Son los que en la vida obran bien como es preciso los que en la vida llegan a poseer el bien y lo noble. [...] las acciones justas causan placer a quien ama la justicia, y las cosas conforme a la virtud causan placer al que ama la virtud. [...] Las acciones según la virtud son agradables por sí mismas, más aún: son buenas y bellas, y cada una de ellas lo es en el más alto grado si el juicio que sobre ellas emite el hombre virtuoso es recto (Aristóteles, 1982).

En otro de sus tratados de ética, Aristóteles sostiene que “si un hombre realiza cosas honestas y dignas de placer, será un hombre bueno” (Aristóteles, 1896: 168). La filosofía clásica al hablar del bien desarrolla todo un campo de conocimiento que es la ética, la cual tiene por fin “lo bueno, lo bello y lo útil”.

El hecho de que los autores mencionados además de escribir sobre el bien también lo hayan hecho sobre la verdad, la justicia, etcétera, en los escritos que nos legaron, es fundamento para decir que la antigua civilización Griega es la primera en hacer mención a los valores.

El principio general sobre la idea del bien continuó vigente durante toda la Edad Media. Así, para Tomás de Aquino: “El bien es una perfección, es el ser en cuanto que es amable” (Maritain, 1966: 35-55).

Por su parte, la escuela neokantiana parte de la convicción de que el concepto *valor* es una *idea*, en el sentido de que es una pura categoría mental, una forma subjetiva *a priori* del espíritu humano, sin más contenido que aquel que le presta la estructura formal de la mente. Bajo la influencia del neokantismo, R. H. Lotze es el responsable de que la idea de valor logre una posición básica en la filosofía. Introduce la distinción entre *el ser* y *el valer*, al decir: “Los valores no son sino lo que valen” (Conalep, 1999: 35).

Uno de los más grandes estudiosos de los valores, Max Scheler, sostiene en su obra ya clásica *El formalismo en la ética y la ética material de los valores*, que los valores son objetos ideales más allá de la experiencia. Ideales de perfección captados mediante intuiciones emocionales especiales. El valor es la facultad del alma racional para juzgar el aprecio que merecen las cosas. Este autor destaca la independencia e inmutabilidad de los valores, al puntualizar que lo relativo es nuestro conocimiento sobre ellos, no los valores en sí. Scheler defiende la validez universal y necesaria de los valores concretos, logrando hacer que el *deber ser* dependa del valor. En efecto, si existen valores morales *a priori* nuestra conducta está ligada a

ellos y depende de ellos y nuestra voluntad, nuestro sentido del deber, dependen de la realización o de la no realización de un valor. Estos valores son inmutables, así por ejemplo, el bien es siempre el mismo.

Para la axiología, disciplina que se encarga del estudio de la teoría de los valores, el valor es una cualidad que permite ponderar el valor ético o estético de las cosas, por lo que es una cualidad especial que hace que las cosas sean estimadas en sentido positivo o negativo. Los valores son agregados a las características físicas, tangibles del objeto; es decir, son atribuidos al objeto por un individuo o un grupo social, modificando –a partir de esa atribución– su comportamiento y actitudes hacia el objeto en cuestión. Se puede decir que la existencia de un valor es el resultado de la interpretación que hace el sujeto de la utilidad, deseo, importancia, interés, belleza del objeto. Es decir, la valía del objeto es, en cierta medida, atribuida por el sujeto en acuerdo a sus propios criterios e interpretación, producto de un aprendizaje, de una experiencia, la existencia de un ideal, e incluso de la noción de un orden natural que trasciende al sujeto (Wikipedia, 2009).

Para Ortega y Gasset: “Los valores son un linaje peculiar de objetos irreales que residen en los objetos reales o cosas, como cualidades *sui generis*. No se ven con los ojos, como los colores, ni siquiera se entienden, como los números y los conceptos. La belleza de una estatua, la justicia de un acto, la gracia de un perfil femenino no son cosas que quepa entender o no entender. Sólo cabe ‘sentirlas’, y mejor, estimarlas o desestimarlas” (Ortega y Gasset, 1961: 330).

Por su parte, el filósofo y escritor Fernando Savater afirma: “Llamamos ‘valor’ y concedemos valor a aquello que más nos interesa: esto es válido tanto para la ética como para el derecho o la política. A fin de cuentas son los intereses (lo que está entre los hombres) aquello que une a los hombres, además de enfrentarlos en ocasiones” (Savater, 1988: 30-31).

Carlos Arriaga, en su obra *Curso de ética*, escribe: “Asumimos que valor es todo aquello que no nos deja indiferentes. Los valores son, para cada uno de nosotros, lo que buscamos ser, hacer, poder, alcanzar, lograr o disfrutar de la vida. Son tan importantes, que de hecho todo lo que hacemos está condicionado por los valores que tenemos” (Arriaga, 2000: 19-20).

Cuantos más valores estime, interiorice y desarrolle un individuo, de mayor calidad será su estilo de vida. La posesión, y en consecuencia la

vivencia de los valores éticos, hace a la persona más completa, mas dueña de sus emociones, más consciente y responsable de sus actos y más capaz de disfrutar a fondo lo que la vida le ofrece.

Es de señalar que los valores, según el filósofo Raúl Gutiérrez (1994: 98), poseen las siguientes características:

*Bipolaridad.* Se refiere a que a un valor positivo corresponde un antivalor y viceversa: la bondad y la maldad, la verdad y la falsedad, la justicia y la injusticia.

*Trascendencia.* Los valores se dan de modo perfecto sólo en su esencia, pero cuando se encarnan en los seres materiales, existen de un modo imperfecto. Por ejemplo: la justicia en la práctica deja mucho que desear en comparación con la esencia pura de justicia, de ahí la afirmación general de que los valores son inalcanzables.

*Preferibilidad.* Los valores atraen o inclinan hacia sí mismos la atención, las facultades y en especial la voluntad del individuo que los capta. Enfrente de las cosas se *prefiere* las que encierran un valor.

*Objetividad.* Los valores se dan en las cosas o personas independientemente de que sean conocidos o no por alguien en particular. El valor moral de una persona reside en ella, aun cuando otros la juzguen en sentido opuesto, e inclusive cuando el propio sujeto no sepa valorarse a sí mismo.

*Jerarquía.* No todos los valores poseen un mismo rango o nivel, existen varios criterios de clasificación. "Siendo el hombre el punto de referencia, cabe la ordenación de los valores por su capacidad para perfeccionar al hombre. Un valor será más importante, ocupará una categoría más elevada, en cuanto perfeccione al hombre en un estrato cada vez más íntimamente humano".

Una manera de clasificar los valores es de mayor o menor universalidad, su durabilidad, su amplitud o la relación de unos con otros. Un enfoque distinto se refiere a la existencia, por un lado, de valores supremos o universales, los cuales existen a lo largo de la historia y en diferentes culturas, por ejemplo, la verdad, la justicia, la belleza, la libertad, la paz, la vida; y, por otro, los valores instrumentales o técnicos que se consideran medios para alcanzar los valores supremos, entre ellos: el trabajo, la productividad, la eficiencia, la tolerancia, la educación.

Por otro lado, cabe destacar que no es lo mismo el valor que la valoración. El valor es objetivo, se da independientemente del conocimiento que

de él se tenga. En cambio, la valoración es subjetiva, o sea, depende de las personas que juzgan. *Valorar* es identificar conforme a las características señaladas aquellos actos que pueden manifestarse en sentido positivo tales como la justicia, la generosidad, la amistad, así como determinados conceptos como la libertad, la felicidad, el honor, etcétera.

Cuando una virtud o excelencia humana es practicada por un grupo de individuos y valorada positivamente por una comunidad, se convierte en valor colectivo, en parte de la cultura de ese grupo. Sucede lo mismo con los vicios; es decir, cuando una determinada conducta se practica y no es vista de forma adecuada por la mayoría de la colectividad, toda vez que genera un daño, entonces se la considera como antivalue o contravalue.

Todo grupo humano posee, por tanto, maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales. Dichas maneras, al tener un reconocimiento, poseen un valor. El conjunto de valores forman parte de una cultura. Los valores que aceptan y reconocen los integrantes de un grupo social se refieren a pautas deseables de conducta, proporcionan los parámetros comparativos para determinar qué actitudes son más apropiadas en esa sociedad.

En suma, los valores comprenden lo relativo, lo justo, lo bueno, lo bello y lo útil. Contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta, hacia el logro de una excelencia humana como la que aludían en la antigüedad clásica.

## MARCO REFERENCIAL DE LOS VALORES DE SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Los valores en los servidores públicos en México, tras mucho tiempo de haber sido descuidados, son retomados en primer lugar por la Constitución de 1917, inspirada en el espíritu de la Revolución Mexicana, al incorporar elementos sobre la responsabilidad de los gobernantes. Así, en el Título Cuarto, denominado *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonio del Estado*,<sup>1</sup> se evoca la importancia de vigilar la conducta de los servidores públicos y se indican algunos principios que rijan su actuar. De igual

<sup>1</sup>El Título Cuarto de la Constitución a que se hace referencia, procede de la Constitución original de 1917, aunque ha variado en su título original que era: "De las responsabilidades de los funcionarios públicos".

forma, el Artículo 109 constitucional faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados a expedir *Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos* a fin de establecer principios que orienten la conducta de todas aquellas personas que ocupen cargos en el Estado.

Por su parte, la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, señala las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios, cuyas faltas pueden ser motivo de amonestación, destitución así como inhabilitación. En lo que respecta concretamente al comportamiento de los servidores públicos, establece las siguientes obligaciones:

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio.
- Cumplir con las leyes y la normatividad en el manejo de los recursos económicos.
- Utilizar los recursos únicamente para los fines destinados.
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.
- Comunicar por escrito al jefe inmediato superior sobre las órdenes que generen dudas en su ejecución y que puedan violar las leyes.
- Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí mismo o por otra persona dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, cargos o comisiones para sí que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se relacionen con el servidor público en el desempeño de sus labores.
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial.
- Abstenerse de aprovechar su posición para inducir a otro servidor a que efectúe algún acto que le reporte cualquier beneficio o provecho para sí.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal relacionada con el servicio público.

A pesar de la exposición de valores y principios positivos que esta ley evoca, es una ley incompleta, ya que sólo se concentra en la conducta desarrollada en el manejo de los recursos económicos, dejando de lado el comportamiento de los servidores públicos en otros campos.



Para intentar subsanar este vacío jurídico y ético, el gobierno federal emitió, el 31 de julio de 2002, el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*. En la presentación del mismo se argumentó que su creación era parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción y la impunidad, así como para elevar la calidad en la gestión pública. Se pretendía de esta manera transmitir confianza a la ciudadanía respecto a las instituciones públicas. De igual manera se buscaba un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad.

Dicho Código está integrado por 12 principios generales de conducta que aspiran a convertirse en guías para el actuar cotidiano. Los principios a que hace referencia dicho código son:

- Bien común
- Entorno cultural y ecológico
- Generosidad
- Honradez
- Igualdad
- Imparcialidad
- Integridad
- Justicia
- Liderazgo
- Rendición de cuentas
- Respeto
- Transparencia

Con base en este Código general, el gobierno sugirió que toda institución pública elaborara y emitiera un Código de Conducta, particular o específico, que delimitara la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

## LOS VALORES EN EL ESTADO DE MÉXICO CON BASE EN SU MARCO JURÍDICO

A diferencia de la federación, que sí cuenta con un *Código de Ética para los servidores públicos* en el Estado de México no hay uno que indique valores

deseables para ser interiorizados por los servidores públicos y después manifestados en los actos que realizan a diario. Tampoco existe una *Ley de Ética Pública o Ley de Ética de Gobierno*, que, por un lado, señale específicamente los valores en el servicio público y, por otro, obligue al fortalecimiento de éstos incorporándolos y fomentándolos en las instituciones de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y en los niveles de gobierno (estatal y municipal).<sup>2</sup>

Lo más cercano que existe en el Estado es la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios* aunque dicha ley se enfoca a servidores públicos que se relacionan “con el manejo de recursos económicos”, tal como señala el Artículo 2 al decir: “Son sujetos de esta ley aquellas personas que manejen recursos económicos estatales y municipales”.

En apariencia, no parece haber norma o ley específica que regule la conducta de los servidores públicos en todos sus ámbitos de actuación, lo cual explicaría, en parte, la desmesurada existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas. Sin embargo, sí existen valores de servicio público en la legislación vigente que regulan el comportamiento del personal público.

### Ubicación de valores de servicio público en la legislación

Para identificar los valores de servicio público en la legislación vigente, se seleccionaron aquellas normas jurídicas cuyo contenido se relaciona más directamente con el objeto de estudio. La legislación seleccionada es la siguiente:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

<sup>2</sup>Es importante señalar que en el ámbito federal tampoco existe una Ley de Ética Pública como sí lo hay en otros países como: Finlandia, la *Ley de Funcionarios del Estado*; Australia, la *Ley del Servicio Público*; Noruega, la *Ley de Función Pública*; Dinamarca la *Ley de Personal de la Administración Central y Local*; Holanda, la *Ley de la Función Pública*; Japón, la *Ley sobre Ética de los Servidores Públicos*.

- Código Administrativo del Estado de México
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

A continuación se muestran los principales párrafos donde se hace expresa referencia a uno o más valores. A fin de no extenderse en los contenidos de las leyes, se sistematiza la información en diversos cuadros que contienen: a) la localización del párrafo, b) la parte del texto que hace referencia al valor en cuestión y c) el nombre del valor o cualidad positiva que merece ser señalada.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 5	Párrafo II. [...] El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación. Párrafo IV. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. [...] Será una educación para la diversidad sin discriminación, también será democrática, nacional, humanista y contribuirá a la mejor convivencia humana.	Igualdad Educación
Art. 10	Párrafo X. El derecho a la información será garantizado por el Estado El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular. Los partidos políticos y las autoridades velarán por el respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los <i>principios</i> rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.	Derecho a la información Legalidad Independencia Imparcialidad Objetividad Democracia Libertad de expresión
Art. 11	Párrafo XV. El Instituto Electoral del Estado de México tendrá a su cargo [...] las actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política; a la capacitación y educación cívica [...]	Cultura política Educación cívica Democracia
Art. 12.	Párrafo I. Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.	Democracia

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 11	Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, no podrán desempeñar ningún otro puesto, empleo, cargo o comisión, salvo los relacionados con la docencia y aquellos que, por estar directamente relacionados con las funciones que les correspondan, sean expresamente autorizados por el gobernador del estado.	Dedicación plena o exclusiva
Art. 24	A la Secretaría General de Gobierno corresponde [...] el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XVII. Velar por la protección de los habitantes, el orden público y la prevención de delitos a través de la Agencia de Seguridad Estatal.	Seguridad
Art. 24	A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XXXIV. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado.	Educación y formación  Vigilancia del personal
Art. 28	A la Secretaría del Trabajo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción X. Vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; elaborar y ejecutar programas de capacitación de la fuerza laborar en el Estado.	Educación y formación
Art. 38	A la Secretaría de desarrollo Metropolitano le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XI. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense.	Participación ciudadana
Art. 38 bis	A la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el ministerio público, proporcionándole los datos e información que requiera.	Vigilancia de la conducta de los servidores públicos

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 17	El día 1 de agosto de cada año, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores durante el ejercicio.	Rendición de cuentas
Art. 31	Son atribuciones de los ayuntamientos: Fracción xxxi. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.	Profesionalización
Art. 48	El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones: Fracción xvi. Cumplir y hacer cumplir dentro de sus competencias las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes. Fracción xvii. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio [...].	Obediencia Autoridad  Patriotismo Educación cívica
Art. 55	Son atribuciones de los regidores: Fracción i. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.	Puntualidad
Art. 57	Las autoridades auxiliares municipales ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las atribuciones que les delegue el ayuntamiento para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos [...] II. Corresponde a los jefes de sector y de sección y de manzana: a) Colaborar a mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos [...] d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente [...]	Orden Paz Seguridad Protección de la comunidad  Seguridad pública  Protección del medio ambiente
Art. 60	Para ser delgado o subdelegado municipal o jefe de manzana se requiere: Fracción iii. Ser de reconocida probidad	Probidad

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 92 <sup>3</sup>	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: Fracción II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento.	Capacidad para el cargo.
Art. 96	Para ser tesorero municipal se requiere: Fracción I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo a juicio del ayuntamiento	Capacidad para el cargo
Art. 113-a	Los ayuntamientos promoverán la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia, los que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.	Participación Vigilancia ciudadana
Art. 131	El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases: Fracción IV. Las bases y condiciones deberán cumplir al menos: b) especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.	Principios de servicio público: Generalidad Suficiencia Regularidad
Art. 145	En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servidor público municipal con los siguientes objetivos: Fracción I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales Fracción II. Mejorar la calidad de los servicios públicos Fracción III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo Fracción IV. Lograr la continuidad de los programas Fracción V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal Fracción VI. orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos Fracción VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos	Mérito Reconocimiento Profesionalidad Calidad en el servicio Educación y formación Sabiduría Integridad

<sup>3</sup>Las fracciones de los artículos 92 y 96 son muy discutibles, ya que la segunda parte de la frase da pie a un libre albedrío del jefe superior negando la primera parte de la frase. Se presupone que los que eligen deben poseer la capacidad para dicha elección.

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 147	Las funciones de la Comisión Municipal de Evaluación y reconocimiento del Servicio Público Municipal serán las siguientes: Fracción I. Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas. Fracción II. Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas. Fracción VI. Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.	Méritos y reconocimiento  Profesionalización  Capacitación permanente
Art. 147-b	El coordinador municipal deberá reunir los siguientes requisitos: Fracción I. Ser ciudadano mexicano [...] de reconocida honorabilidad en su municipio	Honorabilidad
Art. 147-c	Son atribuciones del coordinador municipal de derechos humanos: Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del ayuntamiento [...] Fortalecer la práctica de los derechos humanos con la participación de las ONG del municipio.	Cultura de los derechos humanos  Promoción de los derechos humanos
Art. 147-d bis	Los coordinadores municipales ejercerán el presupuesto asignado con sujeción a las políticas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal [...]	Racionalidad Austeridad
Art. 149	Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras. Fracción I. Para ser oficial mediador-conciliador se requiere: c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral Fracción II. para ser oficial calificador se requiere: c) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral	Buena conducta o integridad
Art. 150	Son facultades y obligaciones de los oficiales mediadores conciliadores: h. asistir a los cursos anuales de actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación.	Formación y educación Profesionalización

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 42	Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público [...]	Legalidad Honradez Lealtad Imparcialidad
	Fracción I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado [...]	Eficiencia Diligencia
	Fracción V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.	Cuidado Esmero Confidencialidad
	Fracción VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.	Buena conducta Respeto Diligencia Imparcialidad Rectitud
	Fracción VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.	Benevolencia Benignidad Humanidad Justicia
	Fracción VIII. Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.	Respeto Obediencia Lealtad
	Fracción XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley.	Trasparencia y veracidad de sus bienes
Art. 53	Los servidores públicos deberán denunciar por escrito al órgano de control interno de su dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso público, los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos sujetos a su dirección.	Responsabilidad Lealtad institucional



Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 1	La presente ley [...] tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar a toda persona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública [...] y tiene como objetivos: Fracción I. Promover la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia la sociedad, bajo el principio de máxima publicidad.	Transparencia Acceso a la información  Publicidad
Art. 2	Fracción II. Facilitar el acceso de los particulares a la información pública [...] mediante procedimientos sencillos y expeditos, de manera oportuna y gratuita. Fracción IV. Promover una cultura de transparencia y acceso a la información.	Sencillez procedimental  Cultura de la transparencia
Art. 3	La información pública generada [...] será accesible de manera permanente a cualquier persona [...]	Accesibilidad permanente a la información pública
Art. 6	El acceso a la información pública será permanente y gratuito.	Permanencia y gratuidad de la información
Art. 8	Los responsables y quienes intervengan en el procesamiento de datos e información reservada y confidencial están obligados a guardar el secreto y sigilo correspondiente, conservando la confidencialidad, aun después de cesar en su función como servidor público.	Confidencialidad o sigilo profesional
Art. 30	Los Comités de Información tendrán las siguientes funciones: Fracción II. Establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información.	Eficiencia
Art. 41 bis	El procedimiento de acceso a la información se rige por los siguientes principios: Fracción I. Simplicidad y rapidez; Fracción II. Gratuidad del procedimiento; Fracción III. Auxilio y orientación a los particulares;	Principios para el acceso a la información: Simplicidad Rapidez Gratuidad Atención al ciudadano

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art.60	El ITAPEM tendrá las siguientes atribuciones: Fracción XV. Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información	Formación y capacitación
Art. 66	Para ser Comisionado el Pleno se requiere: Fracción III. Gozar de buena reputación [...] Fracción VII. Gozar de prestigio social y profesional	Buena reputación Honorabilidad
Art. 68	Durante su gestión, los Comisionados y el Comisionado Presidente no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión salvo las docentes en instituciones educativas o alguna de beneficencia que no implique remuneración, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Instituto.	Dedicación plena o exclusiva

Código Administrativo del Estado de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 1.6	Al ejercer las atribuciones previstas en este Código, las autoridades estatales y municipales deberán aplicar los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento.	Legalidad Igualdad Imparcialidad Buena fe Veracidad Honradez Respeto Publicidad Economía Transparencia Jerarquía Desconcentración Descentralización Desregulación Previsión Coordinación Cooperación Eficacia Eficiencia
Art. 1.20	En las administraciones públicas estatal y municipal habrá un grupo interinstitucional de mejora regulatoria que, en el ámbito de su respectiva competencia, regulará: I. La transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones	Transparencia
Art. 1.41	Toda persona tiene derecho a que las autoridades, en las materias reguladas de este Código, le proporcionen información en términos de la ley en la materia.	Derecho a la información
Art. 1.46	El Consejo estatal de Población es un organismo público descentralizado, que tiene por objeto [...] contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y al logro de la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo sostenido y sustentable.	Calidad de vida
Art. 3.27	Son atribuciones de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en materia de profesiones: Fortalecer el ejercicio profesional de excelencia, ético y competitivo.	Formación profesional con ética

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 3.33	Los profesionistas deberán realizar los actos propios de la profesión con diligencia, pericia, excelencia y estricto apego al código de ética de la profesión respectiva, aportando todos los conocimientos, experiencia, recursos técnicos, habilidades, destrezas y vocación, a favor de los usuarios de sus servicios.	Actuación profesional con ética
Art. 3.35	Los profesionistas deberán guardar reserva sobre los asuntos, datos, hechos, documentos o circunstancias que le sean confiados con motivo del ejercicio profesional [...]	Discreción Confidencialidad o sigilo profesional
Art. 3.62	Los reconocimientos públicos se otorgarán cuando se acredite una conducta o trayectoria singularmente ejemplar, así como también la realización de determinados actos u obras relevantes, en beneficio de la humanidad, del país, del Estado o de la comunidad.	Reconocimiento a conducta ejemplar
Art. 13.3	Para los efectos de este libro en las adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios [...] Fracción VIII. Cuarto párrafo. [...] la contratación de seguros de garantía financiera así como de servicio profesionales, consultarías, asesorías, estudios e investigaciones [...] y sujeta a los principios de imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, publicidad, transparencia, previsión y eficiencia y observando en todo momento que se realicen en condiciones favorables para el Estado.	Imparcialidad Buena fe Veracidad Honradez Publicidad Transparencia Previsión Eficiencia
Art. 13.18	La sistematización de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios tendrá por objetivo: III. Lograr mayor eficiencia y transparencia.	Eficiencia Transparencia
Art. 14.22	Los datos, estudios e investigaciones que proporcionen los informantes serán manejados bajo el principio de confidencialidad [...]	Confidencialidad

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 3	El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe (...) Fracción II. Sus trámites serán sencillos, evitando formularios innecesarios Fracción III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita Fracción IV. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exijan que sean secretas Fracción VII. Serán gratuitos Fracción VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las Partes Interesadas se conducirán en las promociones y actuaciones con honradez, transparencia y respeto.	Principios en el procedimiento y proceso administrativo Sencillez Diligencia Publicidad y confidencialidad Gratuidad Honradez, Transparencia Respeto
Art. 22	Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.	Claridad Precisión Congruencia
Art. 37	Los servidores públicos y terceros están obligados en todo momento a prestar auxilio a las autoridades administrativas y al Tribunal en la averiguación de la verdad.	Veracidad
Art. 205	Para ser Magistrado del Tribunal se requiere: Fracción VI. Ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta.	Buena conducta Honorabilidad
Art. 297	El fondo auxiliar para la Justicia Administrativa tendrá por objeto obtener recursos económicos para apoyar al personal del Tribunal en su formación profesional, mejorar las instalaciones en las que se imparte la justicia administrativa y desarrollar todas aquellas actividades tendientes a obtener recursos destinados a elevar la calidad de la prestación del servicio de justicia administrativa.	Formación y calidad en el servicio

Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal  
de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 2	<p>El presente Código tiene los siguientes fines:</p> <p>Fracción I. Fortalecer el carácter de todos los servidores públicos del Tribunal, en el desempeño de su trabajo, mediante la promoción de cualidades a través de una cultura de transparencia, honestidad y objetividad con el desarrollo de actitudes y compromisos consigo mismos, la sociedad y con las instituciones a las que pertenecen.</p> <p>Fracción III. Erradicar prácticas que afecten las funciones o actividades de la administración de justicia, para mejorar los estándares de desempeño profesional de los servidores públicos.</p>	<p>Fortaleza de valores y mejora de actitud en el servicio</p> <p>Transparencia</p> <p>Honestidad</p> <p>Objetividad</p> <p>Mejorar el desempeño profesional</p>
Art. 3	<p>El ingreso y la permanencia de los servidores públicos que participan en la función de impartir justicia, debe implicar el conocimiento de este Código de valores y principios, así como el compromiso de apegarse a normas de comportamiento idóneas que tiendan a fomentar una cultura del servicio público jurisdiccional y una imagen de respeto y profesionalismo del servidor público, en todos los ámbitos de la vida social y cultural.</p>	<p>Formación</p> <p>Interiorización de valores y principios</p> <p>Buena imagen institucional</p>
Art. 4	<p>El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México fomentará una cultura de prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impulsará la calidad en la impartición de justicia, con el propósito de generar certidumbre en la sociedad respecto de la objetividad e imparcialidad de sus resoluciones, y un cambio de actitud en el servidor público, mediante el ejemplo en el desempeño de sus propias actividades y en su vida personal, familiar y social.</p>	<p>Prevención y combate de prácticas corruptas</p> <p>Justicia</p> <p>Objetividad</p> <p>Credibilidad y confianza</p> <p>Ejemplaridad</p>
Art. 5	<p>El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México promoverá la transparencia de sus actuaciones como garantía de la legalidad de sus decisiones, procurando ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable.</p>	<p>Transparencia</p>

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 5	<p>Párrafo II. En relación con los medios de comunicación social, se actuará de manera equitativa y prudente; cuidando que no resulte perjudicado derecho ni interés legítimo, o vulnerada norma alguna.</p> <p>Párrafo III. Ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre su actividad institucional.</p> <p>Párrafo V. Expresarse con la verdad tanto en los informes que viertan o proporcionen como en sus relaciones con los gobernados, superiores, pares y subordinados.</p>	<p>Equidad</p> <p>Prudencia</p> <p>Acceso a la información</p> <p>Veracidad</p>
Art. 6	El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México promoverá entre sus integrantes el deber de secreto profesional, con el objeto de salvaguardar los derechos de las partes frente al uso indebido de informaciones obtenidas en el desempeño de sus funciones [...].	Sigilo profesional
Art. 7	Los servidores públicos impartidores de justicia, deberán hacer guardar el respeto y consideración inherentes a su investidura, sin que sea un elemento de coacción, cuidando que exista un ambiente de tolerancia y respeto en su actuación personal y profesional.	Respeto a la investidura o cargo
Art. 8	Los servidores públicos evitarán que su conducta afecte la imagen y prestigio del Tribunal, o comprometa en forma alguna la independencia e imparcialidad de su actuación pública.	Buena conducta e imparcialidad en el servicio
Art. 9	<p>Honradez.<sup>4</sup> Respetar a los demás en sus derechos, sus bienes y sus ideas. Respeto a sí mismo, entendido como autoaceptación, veracidad y transparencia.</p> <p>La honestidad produce paz, aumenta la capacidad de disfrutar la vida y genera confianza en los demás.</p> <p>Justicia. Elegir siempre: reconocer o dar</p> <p>Lo que le corresponde a cada quien procurándose que sea lo más cercano a la justicia.</p> <p>La equidad, como la manifestación concreta de la justicia, nos realiza como seres humanos con dignidad.</p> <p>Legalidad. Respeto a la ley cuyo contenido es la expresión de los valores sociales en un tiempo-espacio.</p>	<p>Respeto</p> <p>Honestidad</p> <p>Justicia</p> <p>Equidad</p> <p>Legalidad</p> <p>Dedicación</p>

<sup>4</sup> El título de este valor evoca la honradez; sin embargo, el contenido versa sobre el respeto.

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 9	<p>Proactividad. Dar lo mejor de sí mismos al 100 por 100 en cualquier actividad para crear una nueva condición de mayor felicidad para nosotros y para los demás sin considerar cualquier circunstancia adversa (...)</p> <p>La proactividad fortalece la libertad del hombre para actuar de acuerdo a valores y no de acuerdo a circunstancias (...)</p> <p>Solidaridad. Apoyar a que se respete el derecho de los demás y se generen las oportunidades de mejora para todos.</p> <p>Imparcialidad. Reconocer que todos los demás tienen el mismo derecho a la felicidad y por lo mismo merecen el respeto a sus derechos. Esto significa igualdad ante la ley; cuando me toca resolver al respecto, ofrezco hacerla como si se tratara de reconocer los derechos propios sin que implique ventaja alguna en contra de alguien.</p> <p>Sabiduría. Aplicar lo que se sabe con objetividad, reconocer lo que se desconoce y por ello se procede a investigar, consultar y estudiar para actuar con eficiencia y eficacia requerida para lograr servir con calidad.</p> <p>Discreción. Resguardar la información para quien le corresponde en tiempo y forma o proporcionarla a quien se debe con diligencia cuando es necesario salvar la justicia pronta y expedita.</p> <p>Liderazgo. Para obtener liderazgo es necesario usar la capacidad para formular planes exitosos y persuadir a otros de llevarlos a cabo pese a los retos formidables. Cuando has abandonado ese lugar donde se realizaron esos planes y sigue la institución con la excelencia de lo que se dejó, se ha logrado el liderazgo.</p> <p>Unidad. Lograr la unidad es realizar todas las acciones articuladas a los fines de la institución y al equipo de trabajo para servir a la sociedad en la impartición de justicia.</p> <p>Honorabilidad. Honrar a algo o a alguien es ser capaz de dar una respuesta a una situación concreta, acorde al más alto concepto de la ética y la ley, esa respuesta, enaltece la armonía y progreso de la familia, del servicio público, de la sociedad y del país.</p> <p>Fortaleza. Tener fortaleza de carácter implica no ceder ante la injusticia y ser humanista al mismo tiempo; implica tener la fuerza para correr riesgos y vencer a los adversarios sociales sin excederse en la corrección cuando es procedente.</p>	<p>Solidaridad</p> <p>Imparcialidad</p> <p>Sabiduría</p> <p>Confidencialidad o sigilo profesional</p> <p>Liderazgo</p> <p>Unidad</p> <p>Honorabilidad</p> <p>Fortaleza</p>



<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 10	Denunciar ante las autoridades correspondientes los actos que violen las normas aplicables o las disposiciones contenidas en el presente Código. Tributar al Estado Mexicano el honor y servicio debidos, defendiendo el conjunto de valores que, como servidor público impartidor de justicia, representa.	Responsabilidad Lealtad a la institución
	Utilizar de manera apropiada los bienes y recursos asignados para el desempeño de sus funciones, y no emplearlos para fines particulares o propósitos distintos.	Uso adecuado del patrimonio público
	Tener presentes las condiciones de iniquidad que han afectado a una gran parte de la sociedad, y advertir que la confianza y el respeto sociales que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto.	Confianza Respeto
	Realizar con destreza, oportunidad y atinencia las tareas de su competencia.	Eficiencia Prudencia
	Obrar con sensatez y reflexión, y expresarse con propiedad y oportunidad. Evitar actitudes que denoten alarde de poder o prepotencia.	Amabilidad y buen trato
	Actuar con respeto, consideración, comprensión y paciencia hacia las personas con quienes tenga relación en el desempeño de sus funciones.	Independencia
	Rechazar influencias provenientes de personas o grupos de la sociedad, ajenas al derecho.	Justicia
	Juzgar conforme a derecho y no a partir de presiones o intereses.	Imparcialidad
	Rechazar con firmeza cualquier intento de influencia jerárquica, política, de grupos de presión, amistad o recomendación de cualquier índole, que tienda a incidir en el trámite o resolución de los asuntos de su conocimiento.	Objetividad
	Ejercer con autonomía su función, evitando y denunciando cualquier circunstancia que pueda vulnerar su independencia y su recto ejercicio.	
Art. 11	Los servidores públicos evitarán cualquier tipo de propaganda o mecanismo de difusión política, que pueda afectar o alterar el funcionamiento normal de los órganos jurisdiccionales	Lealtad institucional
Art. 12	Los servidores judiciales fomentarán un ambiente de cooperación y de responsabilidad compartida que favorezca la interacción cordial y respetuosa de las personas, y que contribuya al desarrollo de capacidades y comportamientos en beneficio de la sociedad.	Cooperación y buen ambiente de trabajo

<i>Localización</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Valor o cualidad</i>
Art. 13.	Para la interpretación y aplicación del presente Código de Ética, se integrará y nombrará una Comisión de Ética del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que será la instancia encargada de vigilar el cumplimiento del presente Código.	Comisión de ética
Art. 14	La Comisión de Ética del Tribunal tendrá las siguientes funciones: e) Fortalecer la conciencia ética de los servidores públicos del Tribunal.	Fortaleza ética

Una vez identificados los principales párrafos referentes, ya sea de forma directa o indirecta, a algún principio o valor ético en el servicio público en el Estado de México, a continuación se procede a la concentración de éstos en el siguiente cuadro general.

Valores en el servicio público del Estado de México conforme a la legislación

<i>Constitución del Estado de México</i>	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado</i>	<i>Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios</i>
Civismo	Dedicación	Austeridad	Benevolencia
Cultura política	plena o exclusiva	Autoridad	/benignidad
Derecho a la información	Educación y formación	Buena conducta	Buena conducta
Democracia	Orden	Calidad en el servicio	Confidencialidad
Imparcialidad	Participación	Capacidad para el cargo	Diligencia
Información	Seguridad	Cultura cívica	Eficiencia
Independencia	Vigilancia de la conducta de los servidores públicos	Derechos humanos	Esmero/cuidado
Educación		Educación cívica	Espíritu de servicio
Igualdad		Formación/capacitación	Honradez
Legalidad		Honorabilidad	Humanidad
Libertad de expresión		Integridad	Imparcialidad
Objetividad		Legalidad	Justicia
Vida democrática		Mérito/reconocimiento	Lealtad institucional
		Obediencia	Legalidad
		Orden	Obediencia
		Participación	Rectitud
		Patriotismo	Respeto
		Paz	Responsabilidad
		Principios de servicio público	Transparencia
		Probidad	Veracidad
		Profesionalidad	
		Profesionalización	
		Protección al medio ambiente	
		Puntualidad	
		Racionalidad	
		Rendición de cuentas	
		Sabiduría	
		Seguridad	
		Vigilancia ciudadana	

<i>Constitución del Estado de México</i>	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México</i>	<i>Ley Orgánica Municipal del Estado</i>	<i>Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios</i>
Acceso a la información	Actuación profesional con ética	Buena conducta	Acceso a la información
Atención al ciudadano	Buena fe	Calidad en el servicio	Amabilidad
Buena reputación	Calidad de vida	Claridad	/buen trato
Confidencialidad /sigilo profesional	Confidencialidad/sigilo profesional	Confidencialidad	Buena conducta
Dedicación plena o exclusiva	Coordinación	Congruencia	Buena imagen institucional
Eficiencia	Desconcentración	Diligencia	Comisión de ética
Formación y capacitación	Desregulación	Formación	Confianza/credibilidad
Honorabilidad	Derecho a la información	Gratuidad	Confidencialidad/sigilo profesional
Publicidad	Economía	Honorabilidad	Cooperación y buen ambiente de trabajo
Rapidez	Eficacia	Honradez	Dedicación plena o exclusiva
Sencillez	Eficiencia	Objetividad	Eficiencia
Sencillez procedimental	Formación profesional con ética	Precisión	Ejemplaridad
Transparencia	Honra	Publicidad	Equidad
	Honradez	Respeto	Formación
	Igualdad	Transparencia	Fortaleza
	Imparcialidad	Sencillez	Fortaleza ética
	Jerarquía	Veracidad	Fortaleza de valores
	Legalidad		Honestidad
	Previsión		Honorabilidad
	Publicidad		Imparcialidad en el servicio
	Reconocimiento a conducta ejemplar		Independencia
	Respeto		Interiorización de valores
	Transparencia		Justicia
	Veracidad		Lealtad a la institución
			Legalidad
			Liderazgo
			Mejora de actitud en el servicio
			Mejorar el desempeño profesional
			Objetividad
			Prevención y combate de prácticas corruptas
			Prudencia
			Respeto
			Respeto a la investidura o cargo
			Responsabilidad
			Sabiduría
			Sigilo profesional
			Solidaridad
			Transparencia
			Unidad
			Uso adecuado del patrimonio público
			Veracidad

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes anteriormente señaladas.

En la revisión de la legislación señalada, los valores de servicio público se encuentran dispersos y no necesariamente se observan a primera vista; es decir, algunos se hallan de cierta manera ocultos. Aparece el significado de algún valor, pero no el valor como tal, por lo que hay que rastrearlos, sacarlos de entre los párrafos mediante un método de deducción. A veces en un mismo artículo se encuentran uno o más valores aunque entremezclados con deberes y obligaciones. Es importante advertir que algunas leyes contienen párrafos que expresan prohibiciones de actos negativos, o sea, de antivalores. Sin embargo, aunque su mención importante no constituye el tema de este trabajo. También conviene señalar que el nombre de cada valor encontrado, cuando no está expresamente señalado en el texto de la ley, se ha asignado con base en una tipología de valores proporcionada por la disciplina ética.<sup>3</sup>

Una vez detectados los valores y principios de servicio público en la legislación del Estado de México, sería conveniente deliberar sobre lo que éstos implican a fin de obtener una mayor comprensión. Sin embargo, la sola definición de cada concepto se escapa al objetivo de este artículo. Pero será de utilidad el ejemplo de los siguientes valores: a) *Autoridad*. La teoría política enseña que la autoridad es la facultad o potestad que tienen los gobernantes para mandar mediante tareas que beneficien a los gobernados. Cuando la autoridad no se entiende como servicio a un bien común dicha acción se corrompe y se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Sin embargo, cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento del bien en aquellos a quienes se dirige. En algunas democracias contemporáneas este valor se muestra débil debido a la presión ejercida por grupos de interés (transnacionales, monopolios, medios de comunicación, partidos de oposición); b) *Honor*. Entendido como el reconocimiento a las acciones emprendidas que tienen algún mérito. Guarda relación con las obras buenas que realiza un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor ya que éste es el premio que se otorga a las personas con probidad. El honor es tan importante, que algunas personas hacen de él su principio de vida, sin embargo, es aspirado por pocos pues, al parecer: "A la mayoría

<sup>3</sup>Véase cuadro de valores que establece Aristóteles en la obra *Ética Eudemiana*, 1221a. Otro cuadro comparativo sobre valores y antivalores se presenta en la tesis doctoral "La ética en la gestión pública". <http://eprints.ucm.es/7529/>

de los hombres les mueve más la avidez de riqueza que de honores” (según la *Política* de Aristóteles). El honor es un requisito que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos. De no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Si los cargos públicos son honores del Estado, quien ocupe un cargo público tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando el honor lo adquieren los miembros que integran un gobierno, sin duda éstos realizarán obras que beneficien a todo el Estado, generando a su vez el reconocimiento de *buen gobierno*; c) *Justicia*. La justicia tiene que ver con un bien para otro. Es la práctica de la virtud total para con otro. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado, lo que da origen a muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido en el que tienen a la justicia. Conviene recordar la frase de San Agustín: “Sin la justicia qué son los reinos sino unos grandes latrocinios”; d) *Prudencia*. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para la persona. La prudencia se enfoca en los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional, el cual reflexiona y elige lo que es mejor para luego manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino el que también obra asesorado por un principio racional, por lo que considera ser lo mejor (...) al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto” (Aristóteles, 1986: 158-159). En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos. En política, un error de deliberación al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar un proyecto y en cualquier otra decisión que se tome puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar no sólo a la generación presente sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin apresuramiento, razonando, deliberando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien (Diego, 2005: 209).

Todo servidor público se encuentra a diario con dilemas éticos a los que tiene que dar solución; unas veces los resuelve como resultado de una profunda reflexión, otras veces de manera rutinaria y hay ocasiones también en las que no encuentra la manera de solventarlos. Al respecto coincide María Maguire, jefa del Programa del Servicio de Gestión Pública de la OCDE, al afirmar: “La mayoría de los servidores públicos se enfrentarán a dilemas que no se pueden solucionar con una simple elección entre lo correcto y lo incorrecto. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos” (Maguire, 1997: 79).

Existe la creencia de que los valores, en lugar de resolver dilemas, nos meten en conflictos, a veces graves. Póngase un ejemplo común en el ámbito público: un servidor público descubre actos corruptos de su superior que es a la vez su amigo o su pariente. Su lealtad será cuestionada ante la circunstancia que se le presenta. Tal vez su propio concepto de lealtad le lleve a callar el hecho priorizando la amistad o el vínculo familiar existente, pero esta situación le hace cómplice de un acto delictivo. Ante este caso, los valores son susceptibles de sacarnos de lo que parecen callejones sin salida. En el caso anterior, el cuestionamiento de la lealtad hacia el jefe se diluye al hacerse uno consciente de que el acto corrupto llevado a cabo por el sujeto en cuestión es, además de inmoral, ilícito y delictivo. En este sentido es certera la frase de Aristóteles: “Se puede amar a la verdad y a los amigos, pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad” (Aristóteles, 1982).

Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo conveniente y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo justo o el deber ser no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el servidor público decide y actúa, la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Ahí radica la importancia de los valores y los principios, consejeros ante situaciones de duda porque ofrecen un conocimiento que permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea.

## Valores para una sana democracia

Uno de los elementos para un buen funcionamiento en todo gobierno es la identificación, divulgación e interiorización de valores y principios entre los servidores públicos, los cuales, aplicados en el ámbito de lo público, puede dar por resultado un gobierno más orientado al bienestar de la comunidad política. Esto se debe a que los valores, cuando se interiorizan, quedan asociados a los sentimientos humanos y éstos, invisibles e incorpóreos, marcan la diferencia entre realizar actos buenos o sus contrarios. La acción es sólo un canal que permite expresar y experimentar el sentimiento, la intención.

La teoría política sostiene que uno de los fines de la política es, por un lado, la formación de sus dirigentes (los gobernantes) y, por otro, la educación y formación de los ciudadanos (los gobernados), su acercamiento a la virtud y su habituación a ella. De esta manera, una sana democracia debe crear hábitos de comportamiento, actitudes y mentalidades comprensivas, responsables, solidarias. En esta idea coincide Stuart Mill, quien señaló: "El objetivo del gobierno representativo debe ser promover la virtud y la inteligencia del pueblo" (Camps, 1990: 26).

Pese a la evidente importancia de los valores éticos en el quehacer político, existen personas que reiteradamente niegan la existencia de una relación entre la ética y la política, idea refutable como se percibe en la siguiente cita: "Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política" (Morgenthau, 1926: 110).

Si bien la democracia real contemporánea despliega una amplia red social horizontal que permite la participación de todos los ciudadanos mediante diversos canales establecidos, esta modalidad de actuación dista de ser perfecta ya que se acompaña de muchas deficiencias, entre ellas aquella que permite la llegada al poder de personas sin formación, no cualificadas para el cargo. Una apertura tan generalizada facilita que personas sin una cultura política básica tengan acceso a los cargos del Estado, a saber: comerciantes, artistas, deportistas, empresarios o personas ávidas de poder político pero sin vocación alguna de servicio público. Bajo estas circunstancias el ideal democrático a materializar en aras de una vida buena para la comunidad



política resulta complicado. Por fortuna, no se trata de una situación irresoluble o sin esperanza de mejora. Es en estos contextos precisamente donde los valores de servicio público cobran relevancia. En el juego de la democracia los valores constituyen la esencia que dignifica a esta forma de gobernar.

Algunos de los autores que manifiestan semejante parecer en este sentido son los siguientes:

Morgenthau afirma: “Mientras que la fuerza militar y el poder político constituyen un prerrequisito para la grandeza nacional, la sustancia de esta grandeza procede de las fuerzas ocultas de la razón y la ética, de ideas y valores” (1969: 176).

Victoria Camps se expresa de forma más directa al expresar: “Digámoslo ya de una vez, los miembros de una sociedad que busca y pretende la justicia deben ser solidarios, responsables y tolerantes. Son estas virtudes o actitudes indisociables de la *democracia*, condición necesaria de la misma” (Camps, 1990: 29).

Edwar Hallt Carr escribió: “Así como siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Un gobierno necesita poder como base de su autoridad, pero también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados [...]” (Carr, 1946).

Para Hans Küng: “Por fundamentales que sean la economía y la política, no dejan de ser dimensiones particulares del contexto vital del hombre, que han de subordinarse, a favor de la humanidad del hombre, a reglas éticas de humanidad. Por tanto, la primacía no corresponde ni a la economía ni a la política, sino a la intangible dignidad del hombre, que ha de garantizarse en todo a sus derechos y deberes fundamentales y, por tanto, a la ética” (2000: 289).

En palabras de John Rawls: “[...] la justicia como equidad incluye una relación de ciertas virtudes políticas –las virtudes de la cooperación social, como la civilidad y la tolerancia, la razonabilidad y el sentido de la equidad–” (Rawls, 1988: 263).

En la actualidad, dada la expansión de la corrupción no sólo en los ámbitos estatal y nacional también mundial, y su introducción en las diversas vertientes de gobierno (político, económico, social, cultural) ya no es posible ignorar la importancia y la necesidad de los valores éticos. Cualquier problema social, sea de carácter nacional o internacional, será más

difícil, no ya de resolver, sino al menos de frenar, si las medidas frente a él no se acompañan de una ética fomentada, interiorizada y aplicada. El potenciar valores mediante una filosofía en la formación y educación de los servidores públicos es hoy en día un tema imprescindible en la agenda de todo gobierno verdaderamente comprometido con su comunidad.

## REFLEXIONES FINALES

En el Estado de México no existe un *Código de Ética* para los servidores públicos como sí lo hay en el ámbito federal. Tampoco existe una *Ley de Ética Pública o Ética de Gobierno*, aunque tampoco existe en la federación. Esta situación puede ser una oportunidad para la entidad de darle ejemplo a la federación al tomar la vanguardia en una iniciativa de ésta naturaleza.

Lo más cercano a una ley así es la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios* aunque ésta se limita a los servidores públicos que manejan recursos públicos y a conductas relacionadas con el aspecto económico, dejando de lado todas aquellas prácticas corruptas que no tienen que ver con lo económico: nepotismo, abuso de autoridad, tráfico de influencias, acoso sexual y/o moral, etcétera.

Tampoco existe en el Estado de México un área, oficina o departamento dedicado a promover iniciativas éticas y a la enseñanza de valores. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. No basta con que un individuo posea conciencia sobre la importancia de la ética si al final actúa de forma contraria a lo que ésta le dicta. Más allá de la conciencia está, y esto es lo más importante, el hecho de actuar como se piensa. De ahí la importancia de contar con un área dedicada a generar una cultura ética en los servidores públicos.

Los valores de servicio público en el Estado de México, lejos de ser una abstracción, se materializan en cada acto que realizan los servidores públicos en las diversas instancias de gobierno. Se manifiesta en las miles de decisiones diarias de políticos, legisladores, jueces, funcionarios y demás personal que labora en las instituciones públicas.

Es importante mostrar, recordar y reiterar la importancia de los valores a los gobernantes, sobre todo en áreas donde la movilidad de los cargos es frecuente, como el poder Legislativo donde diputados y senadores cambian cada determinado tiempo, de lo contrario, los nuevos representantes públicos corren el riesgo de ignorar o confundir fácilmente la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, lo justo y lo injusto, y actuar de forma negativa por error, ignorancia o, lo que es peor, con plena conciencia para su interés personal o de grupo, a costa de la confianza que en ellos se deposita.

Por lo anterior, además de ser necesario y urgente, es importante que en el Estado de México se desarrolle una *Ley Ética para el Estado*, un *Código de Ética del Gobierno* para el Ejecutivo así como un *Código de Ética para Legisladores* dependiente del poder Legislativo.<sup>4</sup>

Cuando los políticos, legisladores o funcionarios disciernen con claridad los valores, el razonamiento les permite tomar decisiones correctas frente a los dilemas a los que se enfrentan. Así, según cuáles sean sus valores en el cargo, dependerá la solución de los conflictos planteados y su consideración de lo que es conveniente o nocivo para la comunidad política que les eligió y a la que deben servir. Llevar a cabo lo bueno, lo correcto y lo justo siempre será la resultante de practicar valores éticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1996), *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- ARISTÓTELES (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Aguilar.
- (1986), *Gran ética*, Buenos Aires, Aguilar.
- ARRIAGA, Carlos, (2000), *Curso de ética*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CAMPS, Victoria (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1997), "Intervención de los representantes del pensamiento académico", en *Jornadas sobre Ética Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 55-59.

<sup>4</sup>No omito señalar que no establezco aquí un Código para el poder Judicial del Estado porque este poder cuenta con uno.

- CARR, Edwar Hallt (1946), *The Twenty Years 'Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan.
- CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica) (1999), *Los valores*, 4o. fascículo, Módulo 5, México.
- DIEGO, Óscar (2005), "Fundamentos éticos para un buen gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66, tercer cuatrimestre, Madrid.
- GUTIÉRREZ SAENZ, Raúl (1994), *Introducción a la ética*, México, Esfinge.
- KUNG, Hans (2000), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MAGUIRE, María (1997), "Intervención de los representantes del pensamiento académico", en *Jornadas sobre Ética Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 75-100.
- (1997), "Intervención de la representante de la OCDE", en *Jornadas sobre Ética Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 75-99.
- MARITAIN, Jacques (1966), *Las nociones preliminares de la filosofía moral*, Club de lectores, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ BARGUENO, Manuel (1997), "La ética. Nuevo objetivo de la gestión pública", *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10, septiembre-diciembre, pp. 690-722.
- MOORE, George Edward (1992), *Principia Ethica*, Cambridge, University Press.
- MORGENTHAU, H. J. (1962), "Another 'Great Debate'. The National Interest of the United States", en *The Decline of Democratic Politics (Politics in the Twentieth Century)*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1969), *A New Foreign Policy for the United States*, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2000), *Confianza en el gobierno, medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- ORTEGA Y GASSET, José (1964), "Introducción a la estimativa", en *Obras completas*, Madrid, Alianza/Revista de Occidente, tomo IV.
- RAWLS, John (1988), "The Priority of Right and Ideas of de Good", *Revista Philosophy and Public Affairs*.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo (1984), *Ética*, México, Grijalbo.
- SAVATER, Fernando (1988), *Ética como amor propio*, Barcelona, Mondadori.
- SCHELER, Max (2000), *El formalismo en la ética y la ética material de los valores*, Madrid, Caparrós.
- TI (Transparencia Mexicana) (2007), *Índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG), informe ejecutivo*, México, TI.
- VILLORIA, Luis (1997), *El poder y el valor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WIKIPEDIA (2009), "Axiología", [www.wikipedia.org/wiki/Valor\\_\(axiolog%C3%ADa\)](http://www.wikipedia.org/wiki/Valor_(axiolog%C3%ADa)). Consultado el 10 de agosto.

XIRAU, Ramón (1990), *Introducción a la historia de la filosofía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

#### Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Código de Ética de los Servidores públicos, *Diario Oficial de la Federación*

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios

Código Administrativo del Estado de México

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Código de Ética para los Servidores Públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

# Democracia y transparencia.

## Un caso específico: el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (Infoem)

Hilda Naessens\*

En el presente trabajo de investigación analizaremos, por un lado, aspectos relacionados con el tema de la transparencia y su vinculación con la democracia, y por otro lado, nos abocaremos a investigar la aplicación de la transparencia en una institución en particular, como lo es el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (Infoem). En primer lugar, buscaremos esclarecer algunos términos tales como *democracia*, *transparencia*, *acceso a la información*, *rendición de cuentas*, entre otros, tratando de poner de manifiesto que el derecho a la información es fundamental para la vida misma del hombre en la sociedad actual. En un segundo momento, realizaremos una breve investigación descriptiva sobre los orígenes nacionales e internacionales relativos a la aplicación de dicho derecho, para luego detenernos en lo atinente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su implementación en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En un tercer momento, nos ocuparemos de analizar descriptivamente sus proyecciones en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y, en especial, en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, para finalmente señalar aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del Infoem.

\*Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

## EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

En este apartado, en primer lugar, vamos a analizar un concepto que nos parece básico, como lo es la *democracia*, para luego establecer sus posibles relaciones con las nociones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros, que son sustanciales para entender el tema que nos ocupa.

El término *democracia*<sup>1</sup> ha recibido diversas definiciones, ya que es complejo y ambiguo a la vez. Si nos atenemos a su etimología, la democracia es un concepto que surge del griego *kratos*: poder, y *demos*: pueblo, lo cual significa “el gobierno del pueblo”. Esta manera de entender la democracia sigue siendo utilizada por diversos estudiosos del tema, aunque para unos es insuficiente y para otros obsoleta.

El concepto de democracia, a lo largo del tiempo, se ha enriquecido con nuevas definiciones e interpretaciones que han permitido advertir otros aspectos del mismo no atendidos suficientemente, por ello intentaremos referirnos a algunos de los pensadores que lo han trabajado con mayor detalle en la actualidad.

Robert Dahl sostiene que un gobierno democrático tiene como característica principal “su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 2002: 13). Este mismo autor señala que:

Para que un gobierno responda durante un periodo de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl, 2002: 14).

<sup>1</sup> Queremos señalar que principalmente vamos a tomar en cuenta las reflexiones que han realizado dos pensadores: Robert A. Dahl, un clásico en la materia, y Francisco Lizcano Fernández, cuyos planteamientos sirven de punto de referencia para algunos trabajos colectivos desarrollados en la Universidad Autónoma del Estado de México; sin olvidar que existen muchos otros estudiosos del tema como G. Sartori, A. Touraine, N. Bobbio, M. Duverger, entre otros.

Estas tres condiciones son fundamentales para Dahl, pero no suficientes para que exista la democracia, por lo que agrega ocho cláusulas más: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Para él, las tres condiciones antes mencionadas y las ocho cláusulas se relacionan estrechamente entre sí, dando lugar a dos dimensiones teóricas de la democratización, que son el debate público y el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno.

Al ahondar aún más en el tema, en otro de sus escritos Dahl afirma que la democracia se sostiene en un principio elemental: “[...] todos los miembros deben de considerarse como *políticamente iguales*” (Dahl, 1999: 47). Para ello se deben aplicar cinco criterios: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos.<sup>2</sup> El incumplimiento de alguno de ellos equivaldrá a que sus miembros no serán políticamente iguales y, por lo tanto, no habrá un sistema político democrático. Estos criterios nos facilitan estándares para comparar logros e imperfecciones de los sistemas políticos en función de obtener soluciones que nos aproximen al ideal, siendo conscientes de que en la práctica la democracia nunca ha logrado cumplir con todos sus ideales.

Dahl nos ofrece de este modo una concepción bastante amplia de lo que entiende por democracia, aunque es preciso decir que dicha concepción nos parece un tanto ideal, dado que es muy difícil alcanzar un sistema perfectamente democrático si partimos del mundo limitado en el que vivimos, y además, porque él mismo, por un lado, afirma que no le interesa “si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el fu-

<sup>2</sup>Al referirse a los cinco criterios los explica así: “*Participación efectiva*: [...] todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros. *Igualdad de voto*: [...] todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales. *Comprensión ilustrada*: [...] todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles. *Control de la agenda*: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. *Inclusión de los adultos*: todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener plenos derechos de ciudadanía [...] (Dahl, 1999: 47-48).



turo" (Dahl, 2002: 13), o que "no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado" (Dahl, 2002: 18), y por otro, no define ni explica lo que él entiende por "preferencias", con lo cual nos enfrentamos a un concepto muy ambiguo cuyo alcance no queda establecido ni esclarecido lo suficiente, dado que las mismas pueden abarcar diversos aspectos de la vida personal o colectiva del hombre que no necesariamente deben ser atendidos por un gobierno democrático.

Francisco Lizcano Fernández, en cambio, define la democracia como:

[...] el sistema político<sup>3</sup> basado en una comunidad política que, cuando no ejerce el poder directamente, selecciona a sus máximas autoridades a través de elecciones competidas. Además, en este sistema político algunas de estas autoridades conforman órganos colegiados de gobierno integrados por pares, plurales y autónomos, en tanto que tienen sistemas judiciales independientes de las personas más poderosas (Lizcano, 2007a: 62).

Esta definición surge en oposición al concepto de autoritarismo y desde una perspectiva descriptiva que se atiene a los hechos, por lo que difiere de una perspectiva normativa que versa sobre los ideales.

La definición antes mencionada incluye diversos actores tales como la comunidad política, autoridades individuales y colectivas<sup>4</sup> y poder Judicial.<sup>5</sup> Con respecto a la comunidad política, la cual sólo existe en democracia, nos dice que reúne a un conjunto amplio de adultos de una colectividad que "participan libre, igualitaria, competida y frecuentemente, así como con eficacia, en la toma de decisiones colectivas" (Lizcano, 2007: 13). Esta comunidad puede ejercer libremente sus derechos políticos y civiles, además de promover una "cierta discusión entre iguales", con el fin de tomar las decisiones colectivas. Para que exista, es fundamental que se apliquen

<sup>3</sup>Lizcano define al sistema político como: "La forma en que se generan y ejecutan las decisiones vinculantes para el conjunto de la colectividad o para una parte importante de la misma"; y define colectividad como "todo grupo social mayor que los llamados grupos primarios (familia, conjunto de amigos)" (Lizcano, 2007b: 11).

<sup>4</sup>Lizcano entiende por "autoridades a la persona (autoridad individual) o al pequeño grupo de personas (órgano de gobierno colectivo) cuya función principal consiste en tomar decisiones vinculantes". Son seleccionadas por medio de procesos libres y competidos y el poder Judicial limita sus poderes (Lizcano, 2007b: 15).

<sup>5</sup>Según Lizcano, "en una democracia el poder Judicial garantiza el estado de derecho que tiene dos características principales: la adjudicación a los ciudadanos de los derechos civiles y políticos básicos [...], así como la capacidad de limitar a quienes tienen o aspiran a tener más poder que el resto de los ciudadanos" (Lizcano, 2007b: 16).

las libertades personal, de expresión y de reunión, que participe en la conducción política y que haya igualdad ante la ley. Es importante mencionar que este concepto de “comunidad política”, según Lizcano, sirve para distinguir los dos modos básicos de democracia: la democracia directa y la democracia representativa.<sup>6</sup> En la primera de ellas, la comunidad política es el único actor político que toma todas las decisiones colectivas, reunida en asamblea, y suele ser una colectividad más pequeña que la existente en la representativa. En aquella no hay división de poderes ni autoridades colegiadas y tiene un buen control sobre sus representantes, que son seleccionados por medio de procesos libres y competidos. En la democracia representativa sí hay división de poderes, además de reunir diversos actores políticos tales como la comunidad política, las autoridades individuales, las autoridades colectivas y el poder Judicial. Se eligen libremente las máximas autoridades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, siendo independiente de ellos el Judicial, el cual garantiza la libertad y la pluralidad de la comunidad política.

En otro de sus escritos, este autor amplía aún más el tema al señalar que el régimen político de democracia directa también se conoce con la denominación “régimen político de democracia directa histórico o real”, distinguiéndose del “régimen político de democracia representativa histórico o real”, reduciéndose la diferencia entre ambos a una cuestión de grados, pues en ambos los actores políticos son los mismos: comunidad política y representantes, pero sí difieren en la cantidad de poder que ejerce cada uno de ellos, pues es mayor el poder de la comunidad política en una democracia directa histórica que en una democracia representativa histórica y, viceversa, es mayor el poder de los representantes en una democracia representativa real que en una democracia directa real. Aquí es importante señalar que los representantes dentro de una democracia directa histórica están más sujetos a control que en una democracia representativa histórica, por

<sup>6</sup>Se sugiere consultar “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, donde Lizcano sostiene que existen tres criterios para distinguir entre democracia directa y democracia representativa y los analiza *in extenso*. “El primero alude al tipo de colectividad (soberana y políticamente dependiente) en el que se manifiesta la experiencia democrática. Los otros dos se aplican exclusivamente a las experiencias democráticas de las colectividades soberanas (sociedades e imperios). El segundo se refiere al tamaño de la comunidad política (CP) en relación con los adultos existentes en tales sociedades. El tercero alude a los estratos sociales que componen la comunidad política, al diferenciar las CP oligárquicas de las CP populares” (Lizcano, 2007a: 66).

ello a los primeros se los conoce como “controlados” y a los segundos se los llama “fiduciarios”, los cuales están menos controlados que los primeros, dado que la intensidad de la limitación de su poder por parte de los ciudadanos es menor. La mayor o menor cantidad de poder que ejercen la comunidad política y los representantes de ambas modalidades de democracia real, se expresa a través de dos aspectos: “El número de decisiones vinculantes tomadas por la comunidad política y los representantes, y el control de la comunidad política sobre los representantes” (Lizcano, 2009: 28). Con respecto al primer aspecto, podemos decir que se somete a una relación inversamente proporcional, dado que cuantas más decisiones toma uno de los actores políticos, menos decisiones toma el otro, siempre manteniendo una diferencia de grado, no de oposición entre ambos. El segundo aspecto atañe al tema del control,<sup>7</sup> en el cual también se da una diferencia de gradación y una relación inversamente proporcional entre la comunidad política y los representantes, porque en las democracias directas históricas, el control de la comunidad política sobre sus representantes es mucho mayor que en el caso de las democracias representativas históricas (representantes fiduciarios). El control es una limitación<sup>8</sup> del poder, es exclusivo de los regímenes políticos democráticos y sólo los actores políticos (la comunidad política y las autoridades) pueden ejercerlo, por lo tanto, es importante el control que pueda tener la comunidad política sobre los representantes, porque cuanto mayor sea este control, mayor será su poder sobre ellos y menor el de éstos, y viceversa, impidiendo que ambos puedan actuar con independencia absoluta.

Adoptamos la definición de democracia planteada por Lizcano Fernández porque nos parece que se adecua mejor a la realidad al ser una definición concreta, vinculada directamente con los hechos, ayudándonos a entender mejor o con mayor claridad nuestro entorno inmediato y brindándonos conceptos más precisos en relación con nuestro tema de

<sup>7</sup>Para Lizcano, “control es la forma más intensa de limitación del poder, es decir, la que se ejerce sobre una autoridad (por parte de la comunidad política o por otra autoridad) a través de mecanismos periódicos, preestablecidos y eficaces” (Lizcano, 2009: 28).

<sup>8</sup>Según Lizcano, “el término *limitación* se puede aplicar, básicamente, en tres sentidos: restricción del poder de un actor político por parte de otro actor político de menor poder (que incluye la restricción del poder de una autoridad por parte de otra autoridad de menor poder), restricción del poder de una autoridad por parte de la comunidad política y restricción del poder de un actor político (autoridad o comunidad política) por parte de un grupo social no constituido en actor político” (Lizcano, 2009: 28).

investigación. Es una definición descriptiva que se ajusta a la realidad que vive el hombre en relación con los regímenes políticos actuales. La originalidad de la misma se manifiesta en las clasificaciones y análisis que realiza de la democracia, además de que resulta interesante su propuesta de definirla por contraposición a la dictadura.

## LOS CONCEPTOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El concepto *transparencia* está muy ligado a otros conceptos, entre ellos el derecho a la información, el acceso a la información ya, rendición de cuentas, entre otros, que son de gran relevancia para poder entender la relación existente entre ellos y la democracia.

Mauricio Merino señala muy acertadamente que el concepto de transparencia está en formación y que genera más dudas que certezas. Hoy se encuentra en debate no sólo el concepto mismo, sino también sus alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un gobierno democrático. Se trata de una exigencia relativamente nueva, cuyo origen no es precisamente político. Según Merino, esta idea

[...] nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza (Aguilar Rivera, 2008: 10).

En las sociedades contemporáneas, el uso del término *transparencia* está en boga, aunque se desconozca con precisión su significado y las implicaciones que conlleva. En las sociedades avanzadas se la encuentra relacionada con políticas públicas, estrategias de negocios, dictado político, máximas de filosofía moral o inclusive como método de superación personal, de ahí la necesidad de definirla, aclarando que el campo de interés que nos ocupa es el de la legislación y la política pública, y es al que nos circunscribiremos.

Según Guerrero Gutiérrez, la palabra *transparencia* se utiliza de tres formas: “como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 11). En su primera acepción, afirmamos que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, por ejemplo, una botella de vidrio. Este modo de entender la transparencia hace referencia a una cualidad de su apariencia. Con respecto a la segunda, decimos que una persona es transparente cuando actúa de manera franca o abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada. Con ello, nos referimos a la cualidad moral de un individuo o de un gobierno que busca actuar con transparencia, o sea que “el adjetivo indica que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se ajusta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 11). La tercera manera de comprender la transparencia se relaciona más con las políticas públicas, a nuestro entender, porque dice lo siguiente:

[...] un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etcétera (Guerrero Gutiérrez, 2008: 11-12).

Cuanta mayor y más precisa sea la información, mayor será la transparencia, ayudaremos a un mejor entendimiento, a una mejor capacidad de supervisión y a un mayor flujo en la comunicación.

Por consiguiente, se puede afirmar que la transparencia “es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 12). Esta definición de transparencia nos parece muy acertada, dado que en ella se incluyen tres aspectos: 1) es un atributo o cualidad, es decir, algo que una persona tiene por el hecho de ser persona; 2) información clara y precisa, lo cual nos

indica que la información debe ser comprensible, sin ambigüedades ni claroscuros, para ser debidamente procesada; y 3) capacidad de comprensión, vigilancia y comunicación, que resultan necesarias para la plena realización de la persona. Con ello queremos decir que la transparencia facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos, al tiempo que permite ejercer vigilancia. Sin embargo, este autor no aclara sobre qué ni sobre quiénes se aplicaría la misma. Si se concibe la transparencia como una política pública,<sup>9</sup> se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en los que se manifestaría como “un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 8), a lo que Mauricio Merino añade: “[...] la transparencia organizacional atañe a las reglas y las prácticas que desarrollan las organizaciones para conocer y divulgar la información que producen, utilizan y distribuyen como un recurso estratégico interno” (Merino, 2007: 135). Aunque no se menciona expresamente nada relativo a la rendición de cuentas, pensamos que de este modo, público y gobierno salen beneficiados, porque al hacer pública la información se promueve un mecanismo de rendición de cuentas con lo que es posible determinar los errores, prevenirlos o corregirlos. Podemos resumir los beneficios de la transparencia diciendo que: a) acepta la pluralidad y el disenso en las opiniones como una característica propia de la política democrática; b) fortalece al gobierno porque hace posible que se conozcan de manera más precisa los deseos de los gobernados y c) ayuda a la correcta utilización de los recursos asignados.

<sup>9</sup>Según Guerrero Gutiérrez, para hablar de una política pública se deben cumplir cinco requisitos: 1. *Consenso en la identificación del problema y del objetivo*: un grupo de actores políticos, económicos y sociales coinciden en identificar un problema y en considerar que un tipo de política pública puede remediarlo. 2. *Configuración de una agenda de trabajo*: que se acote y diseccione analíticamente el problema, se negocie, ajuste y seleccione el instrumental político a utilizar. 3. *Construcción institucional y organizacional*: que se logre un consenso mínimo entre los actores políticos sobre la importancia de impulsar la agenda de trabajo y se diseñe un basamento institucional y organizacional para la política pública. 4. *Eficacia y legitimación social*: demostrar a la opinión pública que la política adoptada es acorde a los objetivos de las otras políticas públicas. 5. *La anuencia judicial, la autocorrección y el reconocimiento internacional*: son acciones de consolidación para evitar que se ponga en peligro cualquier política pública (Guerrero Gutiérrez, 2008: 25-27).

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar en el largo plazo y que debe atender a diversos objetivos en relación con las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno –en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información– que se encuentra sujeto a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad en su conjunto. Su práctica debe verse reflejada en “las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles” (Vergara, 2005: 9), reduciendo las posibilidades de que dichos actores desvíen su comportamiento de los intereses u objetivos gubernamentales hacia sus intereses personales.

Por otro lado, Aguilar Rivera define así a la transparencia: “[...] es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar Rivera, 2008: 11), haciendo énfasis en las acciones del gobierno tendientes a brindar la información que el ciudadano necesita.

Es interesante confrontar estas definiciones de transparencia con la que brinda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (Infoem), el cual dice lo siguiente: “En el ámbito del derecho a la información, la transparencia es la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan” (ITAIPEM, 2009: 1). Advertimos que, mientras que las definiciones anteriores sugieren, por un lado, la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas, y por otro, se refieren a las acciones a las que deben atenerse las organizaciones, en esta última definición, surge el carácter de obligatoriedad por parte de los funcionarios públicos, quienes deben actuar con transparencia, es decir, dando a conocer claramente la gestión pública.

Un concepto estrechamente vinculado con el anterior es el *derecho a la información*. En algunas ocasiones se le identifica con el *acceso a la información*, aunque no son necesariamente sinónimos.

¿Qué es el derecho a la información? Cabe señalar que no existe una respuesta unívoca de validez universal, aunque se puede construir una definición que sea compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde el ámbito de la comunicación y de la doctrina jurídica. Según Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo, el derecho a la información (en un sentido amplio) y de acuerdo con el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR) emitido en 1948, por la Asamblea General de la ONU, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. El Artículo 19 expresa: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. De este derecho se pueden deducir tres cuestiones muy importantes:

- a. El derecho a atraerse información. Esto incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- b. El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta y, b) la constitución de sociedades y empresas informativas.
- c. El derecho a ser informado, que contiene las facultades de: a) recibir información objetiva, oportuna y completa y, b) con carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Zaldívar, 2006: 34).

De este artículo se desprende que el derecho a la información presenta una doble vía, por un lado, incluye al sujeto que informa, que es un sujeto activo y, por otro lado, al receptor de la información que es un sujeto pasivo, quien debe exigir de aquél una cierta calidad de la información.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha buscado, durante un largo tiempo, precisar el sentido del vocablo *derecho a la información*, para al final identificarlo con el de derecho de acceso a la información pública, ratificando que el último párrafo del Artículo 6 Constitucional es



una garantía individual o derecho fundamental,<sup>40</sup> sujeto a los límites establecidos en la propia ley, tema que desarrollaremos con más detalle en el siguiente apartado.

Por lo general se considera que el término *transparencia* es sinónimo de “derecho de acceso a la información” o de “rendición de cuentas” lo cual no es del todo correcto, pues aunque mantienen relación entre sí, son conceptos diferentes.

*Acceso a la información* designaría simplemente aquella actividad por la cual se *solicita* información. El acceso a la información “[...] es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes” (Escudero Morales, 2007: 13), por lo que la información debe ser del dominio público, a menos que existan razones para reservarla: que se comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional. De lo que se trata es de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar y supervisar las acciones de los gobernantes, y así ejercer una suerte de control social “hacia arriba”.

En un sentido amplio, *transparencia* significaría “política de transparencia”, en tanto que “acceso a la información”, se entendería como “el derecho de acceso a la información”, siendo este último un instrumento de la transparencia, la cual va variando de estado en estado, dentro de un mismo país. Según Mauricio Merino, “[...] el derecho de acceso a la información pública es, en la práctica, el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas” (Merino, 2007: 128), en el ejercicio de sus atribuciones y que puede llegar a ser un verdadero motor de la política de transparencia. En una definición similar, Guerrero Gutiérrez nos dice que el derecho de acceso a la información pública es, en principio, “la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados,<sup>41</sup> salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 78). Como podemos ver en esta segunda definición, aparecen resaltados dos aspectos de este derecho; por un lado, el

<sup>40</sup> “Los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos positivizados en las constituciones estatales” (Ríos Estavillo, 2005: 89).

<sup>41</sup> “Sujetos obligados: se refiere a las autoridades, entidades, órganos y organismos que deben acatar el mandato de una norma” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 84).

acceso a la información y la posibilidad de revisar y analizar dicha información y, por otro, señala las excepciones a las que puede enfrentarse todo ciudadano y que se expresan a través de lo que se denomina información confidencial y reservada.<sup>12</sup>

El derecho de acceso a la información pública se aplica bajo las mismas reglas esenciales, sea el espacio federal, estatal o municipal, dado que es un derecho *fundamental* que se debe garantizar a todos los ciudadanos por igual y que tiene que guiarse por el “principio de máxima publicidad”. Por su parte, Aguilar Rivera, lo define como “[...] un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del estado” (Aguilar Rivera, 2008: 11), con lo cual se señala que el ciudadano puede pedir documentos e información al gobierno para su análisis y evaluación, dado que los funcionarios públicos están obligados a proporcionarlos.

La primera ley de acceso a la información fue aprobada en Suecia en 1766 y se llamaba: Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas (*Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*). A partir de ese documento, “[...] las leyes de acceso a la información contemporáneas son un resultado de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 15). Es notoria la promulgación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información que se ha dado en la última década, al grado de que existen numerosos países que ya la adoptaron, aunque faltan algunos que aún no la tienen. La mitad de las leyes de transparencia que rigen en el mundo en la actualidad, entraron en vigencia a partir de enero de 2000.<sup>13</sup>

Con relación al término *rendición de cuentas*, se halla muy vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de mani-

<sup>12</sup> Por información confidencial se entiende aquella que no puede hacerse pública indefinidamente para proteger la privacidad e intimidad de las personas y que es regulada por ley. La información reservada es aquella que no puede hacerse pública temporalmente por diversas razones, entre ellas, evitar daños a la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la estabilidad económica, etcétera, y que también es regulada por ley (Guerrero Gutiérrez, 2008: 79).

<sup>13</sup> Se sugiere consultar el cuadro que presenta Guerrero Gutiérrez en su libro *Para entender la transparencia*, en el cual reúne las leyes de transparencia aprobadas alrededor del mundo antes y después de 2000 (2008: 22).

fiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática. Deriva de la palabra inglesa *accountability*, la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es como “rendición de cuentas”, incluyendo tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas.

La definición que se utiliza con mayor frecuencia es la del politólogo James D. Fearon, quien señala:

[...] decimos que una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que A está obligado a actuar de alguna manera a favor de B. Segundo, B tiene la capacidad a través de algunas reglas formales o, quizás, informales de sancionar o premiar a A por sus actividades o por su actuación en esa modalidad (Guerrero Gutiérrez, 2008: 13).

De esta manera, así como un empleado rinde cuentas a su jefe, la autoridad pública rinde cuentas a la comunidad, es decir, el gobierno democrático rinde cuentas explicando sus acciones a la sociedad, logrando así que las autoridades se responsabilicen de sus acciones.

Por otro lado, Andreas Schedler nos dice que la noción de *rendición de cuentas* encierra dos dimensiones básicas. “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004: 12). Esta definición nos parece muy acertada dado que es más precisa que la anterior al incluir, no sólo el derecho a recibir información y la obligación de difundirla, sino también el derecho a recibir una explicación, así como el deber de justificar el ejercicio de poder. En concreto, los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública, deben poder explicar y justificar sus actos, y si incurren en faltas o ilegalidades, deben sujetarse a las sanciones correspondientes. De este modo, la rendición de cuentas se transforma en un diálogo crítico entre funcionarios y ciudadanos, es un puente de comunicación permanente que se establece entre las autoridades y la sociedad. “Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus

abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2004: 24).

La rendición de cuentas incluye tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: “[...] obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004: 13). Como se puede advertir, este concepto se vincula con términos afines como el de vigilancia, monitoreo, auditoría, fiscalización, penalización, coacción, castigo, entre otros, y todos comparten la misma inquietud: controlar el ejercicio del poder. De este modo, queda claro que la rendición de cuentas es un elemento imprescindible de la democracia, dado que se opone totalmente a cualquier régimen autoritario. Sus dos dimensiones: la transparencia de hechos y de razones, ponen de manifiesto su estrecha relación con la misma, la cual es una aspiración que siempre encontrará obstáculos en su lucha contra la opacidad del poder.

El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo (Guerrero Gutiérrez, 2008: 12-13).

En un gobierno democrático, la ciudadanía hace las veces de principal y el gobierno las de agente, siendo la información el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas.

## RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

Aunque la relación entre transparencia y democracia parece ser muy obvia, consideramos conveniente realizar algunas precisiones terminológicas a fin de contar con la claridad conceptual necesaria para su comprensión.

Algunos autores opinan que la transparencia, la democracia y la ciudadanía se encuentran estrechamente vinculadas y una no es posible sin las otras. Es fundamental para la transparencia y la democracia contar con una ciudadanía activa y participativa, y ésta, a su vez, requiere de aquellas para actuar y participar con libertad. En todo ello hay que reconocer que la transparencia es “una recién llegada” a la práctica democrática, aunque nadie puede dudar de la importancia que tiene el acceso a la información pública como condición fundamental para incrementar la calidad democrática, así como la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. Es a finales del siglo xx que se convierte en un derecho totalmente garantizado en los países con gobiernos democráticos.

En la actualidad, con mayor insistencia, se concibe la transparencia como un proceso activo en el que los gobiernos no solo deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar continuamente la información de que disponen. De este modo, en una democracia representativa, los electores pueden llegar a premiar o castigar el desempeño de sus autoridades y representantes. La transparencia se convierte en un elemento “facilitador” de todo gobierno democrático al permitir, no sólo que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen en particular, sino también al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas a los gobernantes, por un lado, obligando a los funcionarios a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas. Según Mauricio Merino:

[...] no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceso a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y el control democrático del poder (Aguilar Rivera, 2008: 29).

Así, la transparencia, por una parte, capacita al poder ciudadano y, por otra, inhibe las conductas y acciones que afectan al funcionamiento de un

buen gobierno democrático al detectar las fallas y defectos de las políticas públicas y propiciar conductas autocorrectivas.

Es necesario señalar que la transparencia tiene también una influencia positiva sobre la ciudadanía, pues al facilitar el acceso a la información genera confianza en la sociedad y aumenta las posibilidades de que el pueblo apoye las políticas adoptadas. Un gobierno democrático transparente es más legítimo, fuerte y fiscalmente más poderoso que uno autoritario. Esto no implica una confianza ciega en el gobierno, pero sí habla de un ciudadano alerta, bien informado de los asuntos públicos y atento a las decisiones que deberá tomar en cada momento. De este modo, la transparencia, al propiciar un gobierno más acotado y fuerte, puede obrar con firmeza obteniendo el respaldo de la ciudadanía y, a partir de ello, “aumentar el poder real de los gobiernos democráticos” (Aguilar Rivera, 2008: 34), por lo que “la gobernanza democrática se vigoriza a través de los mecanismos de autocorrección y aprendizaje que la transparencia permite” (Aguilar Rivera, 2008: 33).

La transparencia es, a la vez, el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, de lo cual se deduce que este concepto tiene funciones estrictamente democráticas. La transparencia tiene que ver con el desempeño de la comunidad política, de sus representantes, así como también de sus autoridades, quienes tienen que transparentar sus acciones para así fortalecer al gobierno democrático.

Es importante señalar que en una democracia no todo se circunscribe al derecho a la información, pues también existe el derecho a la privacidad y a la intimidad, factores fundamentales para un sano ejercicio del gobierno. La democracia requiere que *lo gubernamental* sea transparente, con lo que queremos decir que la información que debe estar a disposición de los ciudadanos es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real del gobierno y sus representantes, a los que se debe exigir la rendición de cuentas para evaluar positiva o negativamente sus acciones. De ahí que un gobierno sea más democrático cuanto más información cierta y precisa esté dispuesto a entregar a la sociedad.

En una democracia, los asuntos públicos deben ser del dominio público. En una democracia, la transparencia es un valor y, sobre todo, un ejercicio cotidiano. Si hay transparencia, surgen rumbos alternativos, el cues-

tionamiento, mayor apego a la ley y, en especial, mayor cuidado en todo aquello que el gobierno dice y hace.

Para que el ciudadano pueda debatir, argumentar y contra-argumentar necesita contar con información pública, aspecto de la transparencia que convierte al acceso a la información en principal conquista democrática de los últimos años. La información y el voto son dos de los pilares de la democracia que sostienen y hacen posible la permanencia del sistema y la interacción de todos sus componentes. El libre acceso a la información se vuelve un requerimiento básico para que la democracia funcione como tal, para que haya mayor transparencia, para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos al participar en el ámbito político y pueda contar con libertad de expresión.

La transparencia es un instrumento de control del poder. “Se espera que la transparencia cumpla un doble papel, por un lado, disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor de ser descubierto) y, segundo, proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla” (Zaldívar, 2006: 17). Si la información es distorsionada, se afecta directamente a la calidad democrática. Por ello, no se debe temer transparentar la información y rendir cuentas porque, de ese modo, se genera mayor credibilidad en la sociedad y se pueden tomar las decisiones más adecuadas dentro del marco mismo de la democracia.

Por su parte la UNESCO, en una declaración conocida como la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública, planteó las siguientes consideraciones:

1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información (...);
2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública;
3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática (Zaldívar, 2006: 19).

De este modo, la información se transparenta y se democratiza porque es puesta, sin distinciones, a disposición de todos, lo cual influye incluso a nivel económico, ya que a mayor transparencia, mayor certidumbre y por ende un incremento del número y monto de inversionistas. El acceso a la información y el flujo confiable de datos que conlleva, es un principio que las fuerzas políticas del gobierno deben ubicar como tema fundamental en sus agendas.

Así, la transparencia se convierte en un valor fundamental para la función pública, en buena medida, gracias al impulso que le dieron organizaciones y programas internacionales como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que la promovieron en función de una reforma administrativa pública. Esto motivó al gobierno mexicano a establecer una política clara y precisa sobre la transparencia y el acceso a la información, tanto en relación a los funcionarios mexicanos como a la sociedad en general. "Uno tiene el derecho a saber y cuestionar, el otro tiene la obligación de explicar y dar razones de sus actos" (Zaldívar, 2006: 23). Alcanzar en nuestro país la máxima transparencia y el arraigo de la cultura de la rendición de cuentas en los diversos estamentos y niveles del gobierno es una cuestión de conciencia y compromiso con los valores éticos y sociales, pues sin transparencia, sin acceso a la información y sin rendición de cuentas no hay democracia, no hay un correcto ejercicio del poder. La difusión de los actos de gobierno no es una concesión de los mismos sino, más bien, un derecho legítimo de la sociedad de conocer y evaluar el desempeño de sus servidores públicos quienes manejan recursos públicos, por lo tanto, estamos hablando de una obligación ineludible del poder político. La transparencia debe ser respetada y reconocida por todos, debe transformarse en parte sustancial de la nueva democracia mexicana. No pueden permitirse situaciones excepcionales porque se manejan recursos de la sociedad, de los trabajadores, por lo que necesariamente debe haber acceso a la información. Es un derecho que está por encima de los intereses particulares: debe hacer públicos los asuntos públicos. El derecho a la información es un derecho expresado en el Artículo 6 Constitucional, tema sobre el cual volveremos en el apartado siguiente, que promueve que la información sea pública, verificable, incluyente y que se emplee con responsabilidad.

El derecho de acceso a la información es una proyección del derecho a estar informado de manera consciente y objetiva. El ciudadano requiere



la información como parte de una decisión personal de estar informado, basándose en la característica de todo Estado democrático de hacer públicos todos sus actos y de transparentar la administración de los mismos. Parte de la idea de considerar a los funcionarios como verdaderos gestores o mandatarios de los gobernados.

El reconocimiento de un derecho de acceso a la documentación pública –vertiente subjetiva– y del correspondiente principio de transparencia administrativa –vertiente objetiva– constituye una fase o etapa avanzada de los sistemas democráticos, pues debe recordarse que la democracia no es tanto un estado como un proceso siempre abierto (Ríos Estavillo, 2005: 129).

El tradicional secreto administrativo basado en una actitud paternalista de los entes públicos, que consideraban menores de edad a los gobernados, cambia radicalmente con la implementación de una política de transparencia y contribuye a combatir la corrupción, apoya la inversión privada, profundiza la confianza ciudadana en sus autoridades políticas y promueve la eficiencia en los servicios públicos. De este modo, la transparencia implica una tendencia hacia la apertura bajo los siguientes puntos:

- La transparencia es necesaria en la toma de decisiones, ya que un acto no puede producir efectos jurídicos si no es conocido por sus destinatarios.
- El conocimiento de las intenciones que inspiran a la Administración pública por parte de los ciudadanos hace que posiblemente sea más fácil la aceptación voluntaria de las decisiones tomadas. [...]
- El conocimiento del interior de la Administración pública por parte de los ciudadanos permite que éstos lleven a cabo una función de control sobre el buen funcionamiento de la Administración.
- La transparencia también se traduce en un estímulo a los funcionarios ya que, sintiéndose éstos “controlados”, intentarán realizar su trabajo de una forma más adecuada (Ríos Estravillo, 2005: 130).

El principio de transparencia, junto con los de legalidad y eficacia, conforman los tres grandes pilares que sostienen las actividades de las administraciones públicas, siendo base y fundamento de un Estado democrático. Por ello, de allí deviene el derecho de acceso a la información pública que es un derecho de naturaleza constitucional, que se deriva del derecho a estar informado, que a su vez deviene de la libertad de informarse.

## ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES DEL CONCEPTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN<sup>14</sup>

Existen antecedentes internacionales y nacionales sobre la conceptualización del derecho de acceso a la información. Si atendemos a lo señalado por Ríos Estavillo, es una cuestión en debate desde hace varios siglos, por lo que sólo nos referiremos a los antecedentes más relevantes acaecidos en el continente americano, en el siglo XX.

La noción de libertad de información<sup>15</sup> fue reconocida por la ONU hacia 1946, durante la primera sesión de la Asamblea General, la cual adoptó la Resolución 59, que señala: “La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”. Esta Resolución hace referencia más bien al flujo libre de información en la sociedad, antes que a la idea más específica de un derecho a acceder a la información que está en manos de entidades públicas. Este término es relativamente nuevo, siendo su registro de reconocimiento legal generalizado como derecho fundamental el Artículo 19 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (UDHR), de 1948, emitido por la Asamblea General de la ONU, en el que, como ya lo mencionamos antes, expresa lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. A partir de ello, el ciudadano puede participar en la vida pública, ya que la información fluye, es adquirida de forma diligente y contrastada y puede difundirla utilizando cualquier medio de comunicación, con lo cual se reafirma no sólo que “es un derecho humano fundamental”, sino también la libertad con la que cuenta el sujeto para informar y ser informado.

<sup>14</sup>No olvidemos que el derecho de acceso a la información es un instrumento de la transparencia, que se ajusta al principio de máxima publicidad y que es “la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 78).

<sup>15</sup>“Supone la existencia de un derecho a la libre comunicación y/o recepción de información veraz, lo que en realidad puede entenderse a su vez, como dos derechos diferentes o como dos vertientes distintas del mismo derecho (una a comunicar, otra a recibir, o sea, un derecho a informar y un derecho a ser informado)” (Ríos Estavillo, 2005: 85-86).

Hacia 1966 se vincula la libertad de expresión,<sup>16</sup> que es más amplia, con la libertad de información y se señala que ésta es ratificada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), impulsado por la Asamblea General de la ONU, cuyo Artículo 19 expresa que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; *este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole*, sin consideración de frontera, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento”. Este artículo es transcrito casi textualmente en 1969, en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, realizada en San José de Costa Rica. De este modo, se amplía el concepto, pues no sólo se circunscribe al “flujo libre de información”, a pensar y decir lo que se cree verdadero, sino que “el bien jurídicamente protegido no sólo es la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión, o sea, por cualquier medio de comunicación social; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información” (Ríos Estavillo, 2005: 87).

El Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (ACHR) es un tratado que garantiza la libertad de expresión de manera similar a los instrumentos de la ONU. En 1994, la Asociación Interamericana de Prensa, ONG regional, organizó la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión, que adoptó la Declaración de Chapultepec, conjunto de principios que amplían la garantía de la libertad de expresión expresada mediante el Artículo 13 de la ACHR. Esta declaración es muy importante porque a través de ella se reconoce de manera explícita el derecho a la información como un derecho básico, que implica el derecho a acceder a la información de las entidades públicas, y lo expresa así:

1. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
2. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público (Mendel, 2008: 10).

<sup>16</sup> “Tiene por objeto la posibilidad de manifestar cualquier concepción intelectual (pensamientos, ideas, creencias, opiniones, juicios de valor, etcétera) por cualquier medio, ostentando, por lo tanto, un carácter amplio” (Ríos Estavillo, 2005: 85).

En esta Declaración se agrega algo más a lo ya expuesto, ya que se concibe que las personas tengan acceso a la información, o sea, que los individuos pueden solicitar información a las entidades públicas que están obligadas a proporcionarla; la libertad de información y la libertad de expresión se engloban en algo mayor, en el derecho de acceso a la información, el cual incluye no sólo la posibilidad de informar y ser informado, sino también el poder requerir la información que se desee en posesión de las autoridades, quienes están obligadas a entregarla a quien se la solicite. De esta manera, la persona puede controlar la gestión pública a través de la revisión de los documentos que genera.

Aunque en su origen la Declaración de Chapultepec no tuvo una condición jurídica formal, “recibe un creciente reconocimiento entre todos los sectores sociales de nuestro hemisferio y está llegando a ser un gran punto de referencia en el área de la libertad de expresión” (Mendel, 2008: 10). Hasta la fecha, los jefes de Estado o Gobierno de unos 30 países en América, así como un gran número de personas importantes, han suscrito la Declaración.

En octubre de 2000 se aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión, que es el documento oficial más completo hasta la fecha sobre la libertad de expresión en el sistema interamericano. En el Preámbulo, se reafirma el derecho a la información al señalar que: “garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas”, con lo cual se legitima el derecho de acceso a la información y se le otorga un carácter relevante al ser el factor que permitirá un gobierno transparente e instituciones democráticas.

Podemos decir que:

Numerosos órganos internacionales responsables de promover y proteger los derechos humanos han reconocido oficialmente el fundamental derecho humano de acceder a información en manos de entidades públicas, así como la necesidad de una legislación eficaz para asegurar el respeto en la práctica para ese derecho. Éstos incluyen las Naciones Unidas, entidades y mecanismos regionales de derechos humanos en la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana, y otros organismos internacionales que tengan un mandato de derechos huma-

nos, como la Mancomunidad Británica. Todos los tres principales sistemas regionales de derechos humanos –de la Organización de Estados Americanos, el Consejo Europeo y la Unión Africana– han reconocido formalmente el derecho a la información (Mendel, 2008: 7).

La Asamblea General de la OEA ha seguido trabajando en el tema, por lo que adopta resoluciones sobre el acceso a la información pública cada año desde 2003. Estas resoluciones resaltan la obligación de los Estados Miembros de “respetar y promover el respeto para el acceso de todos/as a la información pública”, respeto que se considera como “requisito para el propio ejercicio de la democracia”. Las resoluciones también exhortan a los Estados a “promover la adopción de cualquier disposición legislativa o de otro tipo que sea necesaria para asegurar el reconocimiento y la eficaz aplicación del derecho” (Mendel, 2008: 11).

Avanzando aún más en el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una decisión formulada el 19 de septiembre de 2006, sostuvo específicamente que la garantía general de la libertad de expresión en el Artículo 13 de la ACHR, protege el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades públicas, dando así un paso más a favor de la transparencia institucional.

Como se puede observar, varias son las aristas del concepto de derecho de acceso a la información, en su aspecto internacional, y varias son las relaciones de dicho concepto con otros términos tales como: libertad de información, libertad de expresión, libertad de informar a otro y ser informado, entre otros. Nosotros solamente hemos hecho referencia a algunos de los antecedentes americanos más relevantes, sin por ello desconocer que existen múltiples referencias al tema tanto en Europa, como en África y otros países del mundo, donde se ha discutido ampliamente y se han tomado medidas y resoluciones para la aplicación de este derecho, cuestiones en las que no ahondaremos en este trabajo para no desviarnos del tema que nos ocupa.

Con respecto a los antecedentes en México, Zaldívar señala que la libertad de expresión fue reconocida en el derecho desde 1814, en el Artículo 29 de los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón, donde plantea su relación con la libertad de imprenta. Luego surgieron diversas leyes y decretos que hicieron referencia a la libertad de expresión e im-

prenta “como lo fueron la Constitución de Cádiz de 1812 en su Artículo 371; la Constitución de Apatzingán de 1814, Artículo 40; el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, Artículo 17; el Acta Constitutiva de la Federación, Artículo 31; etcétera, hasta llegar a la Constitución de 1857, artículos 6 y 7” (Zaldívar, 2006: 29), donde la libertad de expresión se vuelve inseparable del derecho a la información. Estos dos artículos mencionados se mantuvieron iguales en la Constitución de 1917, y fue reformado el Artículo 6, apenas en la Constitución de 1977. Durante este largo periodo de tiempo este Artículo establecía que:

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

A partir de 1977, se le agregó en la parte final una nueva frase que reza así: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Si se analiza esta frase, se deduce que esa garantía está estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, que no es otra cosa que el derecho a saber, a cuestionar, a involucrarse en los asuntos públicos, pero esta reforma resultó un tanto ambigua por lo que suscitó foros, consultas, debates, en los que se buscó poner en claro ¿qué era el derecho a la información? y ¿qué implicaba que fuera garantizado por el Estado? Las discusiones tendieron al tratamiento de la regulación de los medios de comunicación, sin tener en cuenta el tema del acceso a la información gubernamental, tal como sucedió a nivel internacional. En un principio, este derecho se enfocó a la libertad de expresión de los partidos políticos, con el propósito de que éstos pudieran difundir sus plataformas y propuestas en los medios de comunicación masiva; sin embargo, con el tiempo la reforma tomó un giro inesperado dándole a este derecho su connotación actual, como garantía individual de las personas, que implica que el Estado informará con veracidad a los ciudadanos. Se propusieron proyectos de ley para reglamentar el Artículo 6 Constitucional y, con ello, otorgarle vigencia al derecho a la información, que no lograron su cometido. El país se encontraba en una situación crítica por la falta de circulación de la información pública, por otro lado, la sociedad, al estar mal informada, no participaba de manera activa en la política, lo cual pu-

so en evidencia la necesidad de que el gobierno iniciara un proceso de rendición de cuentas y entregara a la sociedad lo que le pertenecía: toda la información pública. Una vez que se determinó que la falta de transparencia y de información era un problema público, el siguiente paso fue incorporarlo a la agenda de gobierno.

La presión internacional ejerció un papel importante al exigir una mayor apertura de la información y un mayor control por parte del ciudadano, lo que hizo que el tema de la transparencia se volviera un problema público y, por ende, una cuestión que debía ser tratada por el gobierno. A partir de las elecciones de 2000, se produjo una activa participación en la discusión sobre la incorporación del tema en la agenda, que contó con la participación de múltiples sectores de la sociedad: académicos, empresarios, diputados, senadores, medios, el gobierno nacional y organizaciones civiles, las cuales promovieron la creación de una Ley de Transparencia que reglamentara el acceso a la información gubernamental. Los diversos partidos políticos mostraron mucho interés en dirimir esta cuestión y aportaron diversas propuestas como alternativas de solución. El siguiente paso fue la conciliación de intereses, al incorporar lo positivo de cada propuesta (poder Ejecutivo federal, Grupo Oaxaca y PRD) en un documento único, lo que motivó un intenso diálogo y una larga negociación política. Se realizaron cuatro foros regionales en Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México, se abrió una página en internet en la que se incluyó la documentación utilizada para crear el anteproyecto de ley, poniéndola así a disposición del público, que realizó múltiples propuestas concretas, y también se envió el documento a las dependencias y entidades federales para que elaboraran sus comentarios. Una vez que se lograron conciliar los distintos puntos de vista de los implicados y que se determinó el nombre de la misma, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados, en forma unánime, el 24 de abril de 2002, y por la Cámara de Senadores, también de manera unánime, el 30 de ese mismo mes. A partir de esta fecha, se reconocieron los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales, con la calidad de derechos fundamentales y como garantías individuales de las personas. Se implementó dicha Ley en todo el país, y los Estados de la República publicaron sus

leyes de transparencia respectivas, creando los mecanismos sustantivos y de procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información tanto en el orden federal como local.

La aplicación de esta Ley trajo consigo la aparición de diversas leyes a nivel federal y estatal que regularon el derecho de las personas a acceder a la información que esté en poder del Estado. Esto provocó una verdadera reforma estructural, dado que reconfiguró las relaciones entre los ciudadanos y sus autoridades. Cada uno aprendió cuáles eran sus posibilidades y sus límites: el ciudadano aprendió que podía pedir a cualquier autoridad del país la información que le era necesaria y que ésta debía de contestarle en un plazo establecido. Las autoridades, a su vez, tuvieron que cambiar su mentalidad, pues de estar acostumbrados a actuar en el secreto, tuvieron que aprender a transparentar sus acciones, sus salarios y sus prestaciones. Este proceso trajo muchos beneficios para el desarrollo de las instituciones y para el ejercicio del derecho a la información, pero también puso de manifiesto algunos “vacíos” en la reglamentación entre las distintas entidades federativas que motivaron su modificación. “Los requisitos para solicitar información, los conceptos de información reservada y confidencial, los tiempos de respuesta de la autoridad, los costos de reproducción de documentos y la compleja ruta hermenéutica del derecho realizada por autoridades administrativas y judiciales, variaban notablemente a lo largo del país. Era necesario igualar las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la información” (Carbonell, 2007: 3).

Lo que es interesante señalar es que la reforma tuvo un carácter federalista porque los requerimientos vinieron de parte de diversos gobernadores de entidades federativas de diferentes extracciones políticas y no del centro de la República, como fue costumbre durante muchos años en el país. El 20 de julio de 2007, en el *Diario Oficial de la Federación*, apareció publicada la reforma constitucional del Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por la cual se introduce un segundo párrafo a dicho artículo con siete fracciones. El texto dice así:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:



- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Este texto va acompañado de tres artículos transitorios según los cuales se establece:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a 70 mil

habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Como podemos ver, a partir de esta reforma, se busca regular aquellas cuestiones que la normatividad vigente no contemplaba. La frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, incluida en el Artículo 6 Constitucional, era demasiado breve y hasta un tanto enigmática, por lo que su reforma es histórica, al promover un antes y un después a partir de su implementación. Con ella se establece una serie de aspectos importantes para la correcta comprensión y aplicación de la Ley, entre los que podemos mencionar: toda la información del Gobierno y entes del Estado es pública, salvo que existan razones de interés público para su reserva temporal; sólo la Ley puede establecer los supuestos según los cuales se puede hablar de información reservada; tanto el legislador federal como los locales deberán regular lo relacionado con la protección de la vida privada y los datos personales; la solicitud de información, además de ser gratuita, no tiene ninguna restricción inhibitoria; los procedimientos de revisión deberán ser resueltos dentro de los plazos que establece la ley; todos los sujetos obligados a proporcionar información deberán contar con archivos administrativos actualizados y tienen la obligación de poner a disposición del público toda la información relativa a los recursos públicos que manejan o que son entregados por el Estado a particulares. Y finalmente, se emiten plazos para su puesta en vigencia y para facilitar el acceso a la información a través del uso de medios electrónicos.

Esta reforma obliga a un cambio en un conjunto de leyes que tienen que ver con la información del gobierno, las instituciones públicas y otras organizaciones relacionadas al mismo. Es una reforma democrática muy importante para el México actual por tres razones fundamentales:

- a) por su alcance, porque amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en todo el territorio nacional;
- b) porque esos documentos sólo podrán ser reservados mediante justificación argumentada –en nombre del interés público– por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada. En otras palabras: siempre, sistemáticamente, las personas tendrán defensa y dispondrán de herramientas para acceder y en su caso “pelear” la información pública, y

c) porque obliga a que las mismas prácticas y bases rijan en todos los gobiernos y en todas las instituciones federales, estatales y municipales. Una gran inyección de coherencia para el crecimiento de un derecho nuevo (Becerra, 2007: 98).

Esto implica pasar a una nueva etapa en el acceso a la información, pues todo lo elaborado en torno a la transparencia organizacional debe ser reformulado, de acuerdo con las pautas establecidas en la reforma constitucional, abriendo la gestión de los asuntos públicos a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad. El derecho a la información deja de ser una prerrogativa social para convertirse en una garantía individual con carácter universal, y da lugar a la aparición de una ciudadanía más activa, vigilante, analítica, crítica y participante, expandiendo y fortaleciendo nuestra democracia. El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de los servidores públicos, lo cual redundará en una mayor eficiencia de las instituciones y una mayor calidad de sus servicios.

## LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Toda política pública se refleja en una ley o plan de gobierno. La ley es aquella que estructura y da los lineamientos para implementar las acciones a seguir para poner en práctica la política gubernamental. Es importante que las instrucciones que brinde la ley sean lo más claras y precisas posible para que las decisiones y acciones que se tomen sean coherentes con ella.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente, fue promulgada el 11 de junio de 2002 y reformada el 11 de mayo de 2004 (se derogó la fracción I del Artículo 22 de la Ley) y el 6 de junio de 2006 (se reforma el Artículo 6 de la Ley). Se divide en 64 artículos, subdivididos a su vez, en cuatro títulos y 11 artículos transitorios.

Título Primero: "Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados".<sup>47</sup> Se divide en cinco capítulos con sus respectivos artículos: 1) "Disposicio-

<sup>47</sup>Se entiende por sujetos obligados a "toda persona física o jurídica, pública o privada que reciba, ejerza o maneje dinero que provenga del presupuesto de la Federación".

nes Generales”, incluye artículos 1 al 6; 2) “Obligaciones de Transparencia”, artículos 7 al 12; 3) “Información Reservada y Confidencial”, artículos 13 al 19; 4) “Protección de Datos Personales”, artículos 20 al 26 y; 5) “Cuotas de Acceso”, Artículo 27.

Título Segundo: “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”. Se divide en cuatro capítulos con sus artículos correspondientes: 1) “Unidades de Enlace y Comités de Información”, comprende artículos 28 al 32; 2) “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”, artículos 33 al 39; 3) “Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad”, artículos 40 al 48 y; 4) “Del procedimiento ante el Instituto”, artículos 49 al 60.

Título Tercero: “Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados”. Tiene un solo capítulo que incluye los artículos 61 y 62.

Título Cuarto: “Responsabilidades y Sanciones”. Contiene un único capítulo que encierra los artículos 63 y 64.

La LFTAIPG se ha convertido en un referente obligado en esta materia por ser una ley de avanzada con ideas liberales y republicanas. Mencionaremos algunos de sus principios básicos que la colocan, si no es por encima del Modelo de Ley de Transparencia creado por la OEA, si a la par e incluso más adelantada y progresista que las de muchos países considerados altamente democráticos y desarrollados (Zaldívar, 2006: 52-53).

Nos parece relevante detenernos a destacar algunos aspectos muy significativos de la Ley que le otorgan ese carácter progresista y que la colocan entre las más representativas en materia de transparencia y acceso a la información. A partir de ella, el gobierno mexicano tiene el deber de entregar la información correspondiente a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos y a sus resultados, reduciendo así la impunidad y la corrupción.

Un aspecto importante a destacar es la extensión de la aplicación de esta ley que obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos. Incluye a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a las entidades federales (o sea, a los organismos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la UNAM, entre otros); a entidades de interés público como lo son los partidos políticos o a cualquier institución que reciba recursos públicos. Si se la compara internacionalmente, en otros países,

los poderes Legislativo y Judicial se autorregulan, por lo que no están sujetos a esta instancia, la cual sólo es aplicable a nivel administrativo.

Otra cuestión relevante es aquella que señala que toda la información gubernamental es pública, estableciéndose de manera excepcional, la existencia de información reservada, por ejemplo, cuando su divulgación pone en riesgo la seguridad nacional o la vida de cualquier persona, la cual puede ser guardada por un plazo máximo de 12 años, tiempo que en otros países puede extenderse hasta 50 años. Incluso, también hace referencia a la información confidencial que atañe a los datos personales, cuya difusión afectaría el derecho a la privacidad de las personas, por lo que la ley garantiza este derecho obligando a las instituciones a proteger los datos personales. Esta ley es muy importante, pues promueve una cultura de transparencia en el sentido que la información debe ser puesta a disposición del público, por lo que no se la debe ocultar o negar. La misma ley establece las pautas para su clasificación, para determinar qué es información reservada y qué no lo es, y por lo tanto, debe estar abierta al acceso público.

Como ya lo mencionamos en otro apartado, la información se encuentra en documentos que están en poder del gobierno y a los cuales el ciudadano debe poder acceder. El Artículo 3 de la ley señala explícitamente el tipo de documentos y el medio en el que pueden encontrarse, debiendo estar a disposición de cualquier persona que la solicite, cuestión que es pautada por la Ley, en el sentido de que no existen restricciones para la solicitud de información, al no requerir identificación alguna ni tampoco que sea oriunda de este país o de algún estado en particular ni sus intenciones como solicitante. Además, también se aclara que para solicitar información no es necesario explicar ni justificar el por qué o para qué de su solicitud, facilitando de este modo el acceso a la misma a través de internet, correo o en persona ante las Unidades de Enlace.

También se estipula lo relacionado con el costo que se genera por obtener la información, disponiéndose que el mismo no supere al costo de los materiales utilizados para su reproducción y envío, ya que México no cobra la búsqueda, la revisión o clasificación de la información como lo hacen otros países del mundo, al utilizar un sistema informático diseñado y desarrollado para tal fin, reduciendo así los gastos de manera considerable.

Es interesante destacar el Artículo 7 por cuanto exige que toda institución pública debe poner “a disposición del público y actualizar” información relacionada con: su estructura orgánica, el directorio de los servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, domicilio y dirección electrónica de la Unidad de Enlace, metas y objetivos de las unidades administrativas, servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, presupuesto asignado, las contrataciones, los informes, los mecanismos de participación ciudadana, entre otros. Esto obligó a las dependencias públicas a transparentar su gestión en un plazo de un año después de que la Ley entró en vigor, además de estar sujetas a evaluaciones semestrales para corroborar el cumplimiento de esta disposición.

Este punto ha sido problemático en un doble sentido: primero, porque obligó a dependencias y entidades a modernizarse para aprovechar las herramientas tecnológicas, con el costo que esto representó en dinero y en capacitación; y, segundo, dar un giro total a la cultura del secreto respecto de la información que se posee, ya que, sin que medie ningún tipo de solicitud, en las páginas electrónicas deben publicarse temas que antes eran tabú (Zaldívar, 2006: 55).

Las páginas de internet que se han generado han aumentado en cantidad y calidad, lo cual demuestra que hay una tendencia creciente a cumplir con lo dispuesto por la ley.

Un tema muy relacionado con lo anterior tiene que ver con aquellos casos en los que se ha negado el acceso a la información. Para tal fin, se ha creado un procedimiento sencillo que se llama recurso de revisión, por el cual la persona afectada puede inconformarse haciendo que se revisen los criterios de clasificación empleados para determinar que la información sea reservada o confidencial.

A partir de la ley, se crean diversas entidades administrativas que tienen por finalidad hacer cumplir las obligaciones establecidas en ella: las Unidades de Enlace, los Comités de Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información. Las Unidades de Enlace serán el vínculo entre la dependencia y el solicitante y tienen como finalidad “llevar a cabo todas las gestiones necesarias ante la dependencia para facilitar el acceso a la información”. Sus funciones se establecen en el Artículo 28: recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliar a los ciudadanos en

la elaboración de solicitudes, realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, llevar un registro de las solicitudes, sus resultados y costos, entre otras.

Los Comités de Información son órganos tripartitos que se integran por un servidor público designado por el titular de la dependencia, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia. Entre sus funciones más importantes señaladas en el Artículo 29 están: coordinar y supervisar las acciones de la dependencia; instituir los procedimientos más eficaces en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información; establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, entre otros.

El Artículo 33 da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un organismo autónomo que tiene por finalidad garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal. De este modo se da cumplimiento a uno de los parámetros internacionales que establece que los países deben contar no sólo con una ley de transparencia, sino también con un organismo como el IFAI que se ocupe de su implementación. En el apartado siguiente nos ocuparemos detalladamente del IFAI.

La entrada en vigor de esta ley significa un gran cambio cualitativo en lo que se refiere a la vida democrática del país, a la calidad democrática del ejercicio del poder. "El acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de datos personales, el derecho a la privacidad, son temas que llegaron para quedarse. Inevitablemente forman parte de la agenda presente y futura de México, para bien de su política y de su cultura" (Marván Laborde, 2004: 9).

En los artículos transitorios se establecen los plazos en los que debe implementarse lo establecido en la Ley, como por ejemplo, en el caso de las Unidades de Enlace y los Comités de Información que contaron con seis meses para ser designados y para entrar en funciones, utilizando los recursos humanos, materiales y presupuestarios existentes en las dependencias. A su vez, el Ejecutivo Federal debía expedir el Reglamento de esta Ley durante el año siguiente a su entrada en vigor; el IFAI debía expedir su Reglamento Interno, también en el mismo plazo; los sujetos obligados de-

bían, a partir del 1 de enero de 2005, tener completa la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos. Por último, establece que los particulares pueden presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales, un año después que entrara en vigor la Ley.

En el Artículo 39, la Ley establece que el IFAI expedirá los lineamientos que considere necesarios para subsanar las “dificultades observadas en el cumplimiento de la ley”, con lo cual muchos detalles deberán ser analizados por los administradores, quienes tendrán que tomar decisiones adecuadas para hacer que los programas funcionen a través de la aplicación de esos lineamientos. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal; Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la APF; Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos; Lineamientos de protección de datos personales, Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados, etcétera.<sup>48</sup>

## INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública fue creado en diciembre de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada. El Decreto de creación sigue las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

La LFTAIPG, en su Artículo 33, define al IFAI así: “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;

<sup>48</sup>Se sugiere consultar los lineamientos del IFAI (2004).



resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

Se integrará con cinco Comisionados designados por el poder Ejecutivo federal, que durarán siete años en su cargo, sin poder ser reelegidos. Ellos conformarán el órgano máximo de dirección del Instituto, deliberarán en forma colegiada y tomarán sus resoluciones por mayoría de votos. El Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará sus decisiones con independencia y tendrá los recursos humanos y materiales que necesite para desempeñar adecuadamente sus funciones. Será presidido por un Comisionado, elegido por los otros Comisionados, quien tendrá su representación legal. Durará dos años en su cargo, siendo renovable por una ocasión.

Es interesante señalar que el IFAI, al ser un órgano de la administración pública federal, es un organismo que depende, en última instancia, del poder Ejecutivo federal a quien tiene la obligación de vigilar y de exigir el cumplimiento de la Ley de Transparencia, por lo que esta relación es muy compleja y requiere un tratamiento cuidadoso y objetivo para su correcta implementación.

El Artículo 37 establece las atribuciones del Instituto. Según Zaldívar, estas atribuciones pueden dividirse en cinco aspectos: resolutivas, reguladoras, de vigilancia, de promoción y vinculación y administrativas. En relación al aspecto resolutivo, se advierte que el IFAI es aquella autoridad que dictamina o resuelve los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes al momento en que se les hace entrega de la información solicitada, o se les entrega en forma parcial, o no se le da acceso a sus datos personales o se le niega la corrección de los mismos, o no está conforme con el tiempo que empleó la dependencia para dar la respuesta requerida. El IFAI actúa como si fuera un tribunal administrativo, sin estar sujeto a autoridad alguna, tomando las decisiones con independencia y autonomía.

En lo que respecta a sus funciones reguladoras, el IFAI debe establecer los criterios para clasificar y desclasificar la información reservada y confidencial y para manejar y conservar los documentos y organizar los archivos. Además, debe crear los lineamientos para la custodia y protección de los datos personales, para la presentación del Informe de actividades al Congreso y para resolver toda dificultad que se presente en el cumplimiento de la Ley.

En relación con su aspecto de vigilancia, el IFAI debe verificar que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en el Artículo 7 y que se acaten las resoluciones que adopte el Pleno del Instituto.

En lo que hace a la promoción y vinculación, el IFAI debe propiciar una política social más participativa, a través de la divulgación del tema en los medios de comunicación, la capacitación de los servidores públicos, la concientización del ciudadano en una cultura de la transparencia y la vinculación, por medio de acuerdos y programas, con otros organismos sociales, nacionales e internacionales que promuevan este derecho a la información. Es muy importante que el Instituto mantenga buenas relaciones con las demás dependencias y entidades federales en función de que la ley de transparencia sea implementada con éxito, estableciendo mecanismos que reduzcan las resistencias al cambio.

En lo administrativo, el IFAI debe tender a un buen manejo de sus recursos humanos, financieros y materiales para el logro de sus objetivos, elaborar su Reglamento interno y demás normas de operación, preparar su proyecto de presupuesto anual, designar a los servidores públicos a su cargo, y elaborar y publicar estudios e investigaciones que amplíen los conocimientos sobre la materia de esta ley.

Al ser un medio de control interno de la cosa pública, se le ha impuesto la obligación de rendir un informe anual al H. Congreso de la Unión, en el cual debe informar la situación que guarda la administración pública que depende del Ejecutivo respecto del derecho a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, según el Artículo 29, fracción VII.

## ESTADO DE MÉXICO

Con la finalidad de dar cumplimiento a la reforma realizada al Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y atendiendo al tiempo estipulado para la misma en el Artículo 2 transitorio del Decreto de reforma, el Estado de México, en consonancia con los lineamientos establecidos por el gobierno federal e interesado en apoyar el espíritu democrático que lo anima, reformó el Artículo 5 de la *Constitución Política del Estado Libre y*

*Soberano de México*, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

En dicha Constitución, en el Título Segundo: “De los principios constitucionales”, Artículo 5, decía así: “En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen”. Este artículo es reformado mediante el Decreto núm. 44, del 30 de abril de 2004, publicado en la *Gaceta del Gobierno*, agregándose al mismo lo siguiente: “El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho”. En esta misma fecha, coincidiendo con esta reforma, se crea la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Además, también en la misma fecha, se adiciona otro párrafo que a la letra dice: “Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria”. Posteriormente, éste se recorre para ser quinto párrafo, por medio del Decreto núm. 163, en 2005, y pasa a quedar como sexto mediante Decreto núm. 163, del 9 de mayo de 2008, publicados en la *Gaceta del Gobierno*.

Es importante mencionar que por medio del Decreto núm. 171, del 24 de julio de 2008, se hace una adición al Artículo 5 de la Constitución estatal, dando con ello cumplimiento a la reforma federal ya citada, que consta de siete fracciones y expresa lo siguiente:

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad Estatal o Municipal, así como los órganos autónomos, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;

II. La información referente a la intimidad de la vida privada y la imagen de las personas será protegida a través de un marco jurídico rígido de tratamiento y manejo de datos personales, con las excepciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;

IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y suspensión de datos personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.

La Legislatura del Estado establecerá un órgano autónomo que garantice el acceso a la información pública y proteja los datos personales que obren en los archivos de los poderes públicos y órganos autónomos, el cual tendrá las facultades que establezca la Ley reglamentaria y será competente para conocer los recursos de revisión interpuestos por violaciones al derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del órgano autónomo aquí previsto serán de plena jurisdicción.

V. Los sujetos obligados por la ley reglamentaria deberán cumplir con los requisitos generales en materia de archivos, en términos de las leyes respectivas y deberán cumplir con la publicación, a través de medios electrónicos, de la información pública de oficio en términos de la ley reglamentaria y de los criterios emitidos por el órgano garante;

VI. La ley reglamentaria determinará la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales;

VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (ITAIPEM, 2008: 13-14).

De este modo, la Constitución estatal establece las pautas generales para la correcta implementación del derecho a la información en el Estado de México, al señalar que: toda la información es pública y sólo será reservada temporalmente por razones de interés público, haciendo prevalecer el principio de máxima publicidad; la información personal y el manejo de datos personales serán protegidos por medio de un marco jurídico rígido; todas las personas tendrán acceso gratuito a la información pública sin tener que presentar justificación alguna; el acceso a la información pública y/o el acceso, corrección o suspensión de datos personales y los recursos de revisión se llevarán a cabo por medios electrónicos a través de un sistema automatizado para tal fin; se creará un órgano autónomo que garantice el acceso a la información y proteja los datos personales; los sujetos

obligados deberán cumplir con lo relativo a los archivos, a la publicación de la información pública de oficio y a los recursos públicos entregados a personas físicas y morales. Finalmente, dispone que la inobservancia de estas disposiciones será sancionada de acuerdo con lo que establezcan las leyes.

Aunque es claro que se empleó como base el texto del Artículo 6 de la Constitución federal, la legislación estatal profundiza en temas que, desde nuestra perspectiva, mejoran la regulación y efectividad de los derechos a la información, acceso a la información pública y a la protección de datos personales, toda vez que establece claramente los sujetos circunscritos a la ley reglamentaria sobre el acceso a la información, tales como los poderes públicos y los órganos autónomos, define igualmente la información sujeta a la misma y las personas beneficiarias, cimienta las bases para la protección y corrección de datos personales y consolida las bases para la administración y guarda de archivos en posesión de los sujetos obligados (ITAIPEM, 2008: 20-21).

La reforma al Artículo 5 de la Constitución estatal fue aprobada dentro del plazo otorgado por el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma al Artículo 6 Constitucional, o sea, dentro del año siguiente a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

A partir de estas reformas y adiciones a la Constitución, se crea la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y se establecen modificaciones a las reglamentaciones vigentes en las diversas instituciones públicas, municipios y órganos autónomos del Estado, dando así continuidad a los planteamientos nacionales en torno a la idea de generar una cultura de la transparencia, con base en el principio de máxima publicidad, mejora de la calidad y funcionamiento de las instituciones y fortalecimiento de la relación de confianza entre las autoridades y los ciudadanos.

Asimismo los particulares al conocer esta Ley podrán saber que la transparencia es necesaria para la formación de la opinión y la construcción de un debate informado; permite a las personas monitorear y controlar la gestión pública y posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos (ITAIPEM, 2008: 18).

## LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) es una ley federal, lo cual quiere decir que no es una ley general; o sea, se aplica al Poder Ejecutivo Federal y no a ninguna instancia local o estatal. Por esta razón, cada Estado puede legislar su propia ley estatal y generar un organismo que la aplique. Por eso, desde el gobierno federal se impulsó la creación de leyes locales de transparencia y acceso a la información.

En el Estado de México, el 30 de abril de 2004, el entonces gobernador constitucional, Arturo Montiel Rojas, comunicó que la Legislatura del Estado, mediante el Decreto núm. 46, expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* en dicha fecha y que entró en vigencia el 1 de mayo de 2004. Dicha Ley contó con diversas reformas: el 28 de diciembre de 2004, el 29 de diciembre de 2006, el 1 de febrero de 2007 y el 24 de julio de 2008, publicadas en el mismo medio.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México consta de 85 artículos, subdivididos en siete títulos y nueve transitorios.

Título Primero: “Disposiciones Generales”. Se divide en dos capítulos con sus artículos correspondientes: 1) “Objeto de la Ley”, Artículo 1, y 2) “De las definiciones”, Artículo 2.

Título Segundo: “Sujetos de la Ley”. Incluye dos capítulos con sus respectivos artículos: 1) “De los derechos de las personas”, artículos 3 al 6 y 2) “De los sujetos obligados”, artículos 7 al 11.

Título Tercero: “De la información”. Se divide en dos capítulos, cada uno con sus artículos: 1) “De la información pública de oficio”, artículos 12 al 18 y 2) “De la información clasificada como reservada y confidencial”, artículos 19 al 28.

Título Cuarto: “Del acceso a la información pública”. Incluye cinco capítulos con sus correspondientes artículos. 1) “De los Comités de Información”, artículos 29 al 31; 2) “De las Unidades de Información”, artículos 32 al 38; 3) “De los servidores públicos habilitados”, artículos 39 y 40; 4) “Del

procedimiento de acceso”, artículos 41 al 49; 5) “Del procedimiento para el acceso y corrección de datos personales”, artículos 50 al 55.

Título Quinto: “Del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información”. Tiene tres capítulos con sus artículos. 1) “De la naturaleza y atribuciones”, artículos 56 al 60; 2) “De la administración e integración del Instituto”, artículos 61 al 69; 3) “De los medios de impugnación”, artículos 70 al 79.

Título Sexto: “Del acceso a la información en los demás sujetos obligados”. Incluye un capítulo con dos artículos: 80 y 81.

Título Séptimo: “De las responsabilidades y las sanciones”. Incluye un capítulo y los artículos 82 al 85.

Nos parece importante mencionar algunos aspectos que señala la Ley en torno a garantizar la transparencia en el manejo de la cosa pública.

A partir de la aplicación del principio de máxima publicidad, se establece que la información pública estará disponible de manera gratuita y permanente, para la consulta de toda persona que la requiera, debiendo los sujetos obligados generar políticas y programas de acceso a la información con base en criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes. Además, toda persona tiene derecho a saber si se están utilizando sus datos personales y a solicitar su rectificación o supresión, en caso que fuere necesario.

Los sujetos obligados a los que se aplica la Ley incluyen a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de México, a los Ayuntamientos, dependencias y entidades de la administración pública municipal, a los Órganos Autónomos y a los Tribunales Administrativos. Todos ellos deben transparentar sus acciones, informar cada año por escrito al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México sobre las actividades realizadas, sujetarse a la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México en todo lo relacionado con los archivos de información pública y guardar el secreto y sigilo correspondientes a lo referido a la información reservada o confidencial. Toda la información que los sujetos obligados pongan a disposición del público en general debe “presentarse de forma tal que facilite su uso y comprensión por las personas, y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.

En los artículos 12, 13, 14 y 15 se señala detalladamente toda la información que los sujetos obligados deben tener a disposición del público, en

medios impresos o electrónicos y de manera permanente y actualizada: su marco jurídico de actuación, directorio de servidores públicos, programas anuales de obras, todos los datos de las Unidades de Información, presupuesto asignado y su ejecución, situación financiera de los sujetos obligados, convenios, procesos de licitación y contratación, informes anuales de actividades, la derivada del Sistema de Planeación Democrática, informes y cuentas públicas, planes de desarrollo municipal, entre otros.

El capítulo referido a la información reservada y confidencial es muy importante porque establece las razones por las que se la clasifica como tal, de manera temporal y previo acuerdo fundado y motivado. Entre ellas se menciona: cuando comprometa la Seguridad del Estado o la Seguridad Pública; cuando pueda afectar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales o la situación económica y financiera del Estado de México o los expedientes procesales o de procedimientos administrativos; cuando ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; cuando por disposición legal sea considerada reservada o cuando el daño que se pueda producir con su publicación sea mayor que el interés público de conocer dicha información. Los criterios para determinar que la información es clasificada deben tener en cuenta que la misma se encuadre en alguna de las hipótesis de excepción establecida por la Ley o que su divulgación pueda dañar el interés protegido por la Ley. Se establece que el periodo de reserva de la información es de nueve años, pudiendo ser ampliado por un plazo igual y por una sola vez, bajo autorización del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Observamos que el lapso de reserva estipulado en el Estado de México es menor al establecido a nivel federal, el cual es de 12 años.

Con respecto a la información confidencial, es aquella clasificada como tal de manera permanente o por acuerdo fundado y motivado por los sujetos obligados cuando: tenga datos personales que al ser divulgados afecten la privacidad de las personas; cuando por disposición legal sea considerada confidencial o se entregue a los sujetos obligados como secreta. Es fundamental que la información de datos personales (origen racial o étnico, preferencia sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo, participación en una asociación o afiliación a una agrupación gremial) se incluya en archivos que se encuentren adecuadamente resguardados y actualizados permanentemente, para ser utilizados según



los fines para los que fueron creados, y cuya difusión sea realizada bajo consentimiento de la misma.

A su vez, esta Ley hace referencia a los instrumentos por medio de los cuales se debe poner en práctica el acceso a la información pública, tales como los Comités de Información, las Unidades de Información y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cada dependencia, organismo auxiliar y fideicomiso de la administración pública estatal, en todos los sujetos obligados y en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se deberá crear un Comité de Información, el cual decidirá por mayoría de votos, y estará integrado por: el titular de la dependencia, que presidirá el Comité, el responsable de la Unidad de Información y el titular del órgano de control interno. Este Comité tiene diversas funciones: coordinar y supervisar las acciones realizadas en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, establecer medidas que ayuden a una mayor eficacia en la atención de las solicitudes de acceso a la información, aprobar, modificar o revocar la clasificación de la información, supervisar la aplicación de los criterios de clasificación de la información establecidos por el Instituto, elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, entre otras.

Las Unidades de Información son las responsables de atender las solicitudes de información en todos los sujetos obligados. En el caso del poder Ejecutivo, las Unidades de Información acatarán las recomendaciones, lineamientos y criterios del Instituto, y los restantes sujetos obligados atenderán las recomendaciones del Instituto y los requerimientos de informes que éste disponga. Las Unidades de Información deberán tramitar internamente la solicitud y verificar que la misma no sea confidencial o reservada. Además, no podrán difundir ni los nombres de los solicitantes ni el contenido de la información. Sus funciones serán: recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio, entregar a los particulares la información solicitada, auxiliarlos en la elaboración de las solicitudes u orientarlos dónde deben ir para adquirirla, notificar a los particulares, proponer al Comité los procedimientos internos más eficaces para la mejor atención de las solicitudes de acceso a la información y los servidores públicos habilitados, llevar un registro de las solicitudes, sus resultados y costos, presentar ante el Comité un proyecto de clasificación de la información, entre otras.

Además, deberán elaborar un catálogo de información o de expedientes clasificados, que será público.

Con respecto a los servidores públicos habilitados, éstos serán elegidos por el Presidente del Comité de Información. Sus funciones serán localizar la información que le requiera la Unidad de Información, entregar la información existente en los archivos, apoyar a la Unidad de Información y proporcionarle las modificaciones a la información pública de oficio que tenga en su poder, integrar y presentar al responsable de la Unidad de Información la propuesta de primera clasificación de la información, verificar que la información no sea clasificada y dar cuenta a la Unidad de Información del vencimiento de los plazos de reserva.

En relación con el procedimiento de acceso a la información, la Ley establece que los sujetos obligados deben entregar la información que se les requiera sin procesarla o investigarla. El Artículo 42 dispone que cualquier persona puede ejercer el derecho de acceso a la información pública, de manera verbal o mediante una solicitud escrita o en los formatos que proporciona el Instituto a cada Unidad de Información. La consulta verbal debe ser resuelta en el momento y no puede ser recurrible. Las solicitudes por escrito deberán contener nombre del solicitante, domicilio, firma o huella digital y correo electrónico, descripción clara y precisa de la información que solicita, cualquier detalle que facilite su búsqueda y modalidad en que desea recibir la información. Si se debe completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud, la Unidad de Información contará con cinco días hábiles para notificar al particular. Si la solicitud no corresponde a la Unidad de Información en la que se hizo, se orientará al solicitante para que acuda a la Unidad competente. El plazo de entrega de la información será dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, y podrá ampliarse a siete días hábiles más, previa notificación por escrito al solicitante y con la debida fundamentación. Si no se cuenta con la información o ésta es clasificada, la Unidad deberá notificar por escrito al solicitante en los diez días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud. Cuando la información ya pueda ser consultada, se le informará por escrito el lugar donde la puede obtener. Una vez entregada la información, el solicitante acusará recibo por escrito y se dará por terminado el trámite.

En el caso del procedimiento para el acceso y corrección de datos personales, la Ley dispone que las Unidades de Información deben recibir y dar

curso a las solicitudes de las personas que quieran corregir, sustituir, rectificar o suprimir total o parcialmente sus datos personales. Las mismas tendrán que señalar las modificaciones a realizar y presentar la documentación pertinente. El sujeto obligado tendrá un plazo de 30 días hábiles para realizar la modificación o dar las explicaciones por las que no fue posible hacerlo. La Unidad de Información deberá notificar al interesado en un plazo no mayor a diez días hábiles. No se requerirá el consentimiento de las personas para difundir sus datos personales en los casos siguientes: que la información sea necesaria para diagnóstico médico, prestación de servicios médicos o la gestión de servicios de salud, que la información sea para fines estadísticos y científicos, que la información sea requerida por orden judicial o para la prestación de un servicio contratado a particulares por los sujetos obligados. Las personas podrán solicitar gratuitamente información de sus datos personales y la Unidad de Información contará con diez días hábiles para entregarla. Dichas unidades deberán dar a conocer al Instituto las bases de datos que poseen los sujetos obligados y sus actualizaciones.

Cuando las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública o de corrección de datos personales es desfavorable, los interesados tienen el derecho a presentar un recurso de revisión por escrito, dentro del plazo de 15 días hábiles a partir del día en que fue notificado, debiendo ser remitido por la Unidad de Información al Instituto, al día siguiente hábil de haberlo recibido. El recurso de revisión podrá ser interpuesto cuando: se le niegue la información solicitada, se entregue la información incompleta o no corresponda a la solicitada, se le niegue modificar, corregir o resguardar la confidencialidad de los datos personales. Los datos que debe contener todo recurso de revisión son: nombre y domicilio del recurrente, acto impugnado, razones o motivos de la inconformidad, firma del recurrente y copia del escrito que contenga el acto impugnado. El Consejo del Instituto tendrá un plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso para resolver. Se remitirá la resolución a la Unidad de Información para que notifique dentro de los diez días hábiles siguientes. Los particulares afectados podrán promover juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contra las resoluciones dictaminadas en los recursos de revisión por el Instituto o por los ayuntamientos, cuestión que se modificó con la reforma de julio de 2008.

Además, el Artículo 79 establece que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México podrá intervenir para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

Por último, la Ley establece las responsabilidades y sanciones a aplicar a los servidores públicos de los sujetos obligados que no cumplan con su responsabilidad administrativa. Entre ellas se menciona: cualquier acto que afecte la atención de las solicitudes de información; alteración de la información requerida; actuar con dolo o mala fe en la clasificación o desclasificación de la información; entregar información clasificada como reservada o como confidencial; vender, sustraer o publicar la información clasificada; no acatar los requerimientos y resoluciones del Instituto. A ellos se les sancionará de acuerdo con lo que establezca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Los artículos transitorios determinan los plazos en los que se debe implementar la aplicación de la Ley. En el caso de los Consejeros del Instituto, deberán ser designados en los tres meses posteriores a la entrada en vigencia de la Ley y deberán iniciar sus funciones un mes después de su designación. Los sujetos obligados deberán emitir las disposiciones reglamentarias acordes a la Ley en un plazo no mayor a los seis meses del inicio de su vigencia y deberán nombrar a los responsables de las Unidades de Información, a los integrantes de los Comités de Información y a los servidores públicos habilitados en los tres meses posteriores a la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente. Este procedimiento no implicará erogaciones adicionales pues se deberá realizar con los recursos humanos, materiales y financieros asignados. La información pública de oficio deberá estar disponible a más tardar un año después de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente, al igual que los sujetos obligados, quienes disponen del mismo tiempo para elaborar el catálogo de información. El ciudadano particular podrá presentar sus solicitudes de información y de corrección de datos personales después de un año de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente y el Instituto tendrá tres meses luego de su integración para expedir su reglamento interior.

Como lo señalamos anteriormente, esta Ley fue reformada en diversas ocasiones con el fin de ofrecer un marco normativo lo más moderno, completo, integral y actual posible, estableciendo los mecanismos adecuados

para acceder a la documentación en poder de las autoridades, las excepciones del mismo, la protección de datos personales y su corrección y, por ende, determinar las medidas más pertinentes para la mejor observancia de la Ley.

La primera reforma a la Ley fue mediante el Decreto núm. 118, publicado el 28 de diciembre de 2004, en la *Gaceta del Gobierno*. Se reformaron los artículos 56 y 60, en su fracción XXI. Se adicionaron un párrafo al Artículo 57 y la fracción XXII al Artículo 60 de la LTAIPEM. Estas reformas y añadidos aclararon las discrepancias de interpretación de la Ley en relación con la naturaleza jurídica del Instituto.

La segunda reforma a la Ley se realizó por medio del Decreto núm. 16, publicado el 29 de diciembre de 2006, en la *Gaceta de Gobierno*. Se reformó el primer párrafo y las fracciones II, XV, XVI y XIX del Artículo 12, la fracción VI del Artículo 20, el primer párrafo y la fracción I del Artículo 21, el último párrafo del Artículo 25, la fracción IV del Artículo 30, el segundo párrafo del Artículo 38, el Artículo 42, la fracción I del Artículo 43, el Artículo 44, el primer párrafo del Artículo 48, el Artículo 49, las fracciones VI, VII y XXII del Artículo 60, el Artículo 72, la fracción IV del Artículo 73, el Artículo 74, el Artículo 76, el Artículo 83. Se adicionaron la fracción XIV al Artículo 2, un segundo párrafo al Artículo 6, las fracciones XX, XXI y XXII al Artículo 12, una fracción III al Artículo 24, la fracción VII al Artículo 30, las fracciones XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII al Artículo 60, un tercer párrafo al Artículo 64, una fracción IV al Artículo 71, un último párrafo al Artículo 81, un último párrafo al Artículo 82, así como el artículo 86 de la Ley de Transparencia. En el artículo tercero transitorio se establece que los sujetos obligados deberán cumplir con carácter de obligatorio con lo dispuesto en las fracciones XIX, XX, XXI y XXII del Artículo 12, en los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

Se reformaron diversas disposiciones de la Ley, a efecto de ampliar el catálogo de la información pública de oficio, en tanto información obligatoria para su difusión mediante páginas electrónicas o en documentos que obren en la unidad de información; precisar la posibilidad de generar versiones públicas de aquellos documentos que contengan información clasificada y pública, a efecto de proteger la primera; facilitar la presentación de solicitudes de acceso a la información y sus consecuentes recursos de revisión, si es el caso, mediante medios electrónicos vía internet, y otorgar-

le al ITAIPEM facultades para emitir extrañamientos públicos ante reiterados incumplimientos a la Ley por parte de los Sujetos Obligados; y eventualmente hacer del conocimiento del Ministerio Público las omisiones a los requerimientos y resoluciones del Instituto para la entrega de la información en las que incurran los servidores públicos, de entre los cambios más relevantes (ITAIPEM, 2007: 11).

Por lo antes expuesto, podemos ver que estas reformas mejoraron el marco jurídico del derecho a la información y promovieron una mayor transparencia de la gestión pública. A través de ellas, se facilitó la presentación de solicitudes de información a través de medios electrónicos, disminuyendo costos y tiempo de los particulares y se amplió la información pública de oficio. Además se fortaleció el ámbito de intervención del Instituto al otorgarle facultades como órgano garante del derecho a la información y la protección de datos personales en el Estado. Entraron en vigor en enero de 2007, salvo las relativas al uso de medios electrónicos para la presentación de solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión, que se aplicaron a partir de mayo del mismo año, al igual que los nuevos rubros de la información pública de oficio.

La tercera reforma se llevó a cabo mediante el Decreto núm. 34, publicado el 1 de febrero de 2007 en la *Gaceta del Gobierno*, y sólo modificó la fracción I del Artículo 14 de la Ley. En el artículo segundo transitorio dispone que dicha modificación se aplicará luego de que entre en vigencia la reforma al primer párrafo de la fracción XXXII del Artículo 64 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* y en el artículo tercero transitorio se establece que el presente Decreto se aplicará en la entrega, recepción, revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Estado y de los municipios, en relación con el ejercicio fiscal 2006.

La cuarta reforma a la Ley se llevó a cabo mediante el Decreto núm. 172, publicado el 24 de julio de 2008 en la *Gaceta del Gobierno*. A través de ella se modificó la denominación de la Ley la cual pasa a llamarse Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMYM). Se reformaron los artículos 1 y 2 en sus fracciones I, II, III, V, VIII, IX, XI, XII, XIII y XIV, el 4 en su primer párrafo, el 7 en su segundo párrafo, el 8 y el 12 en sus fracciones XVI y XVIII, el 13 en su fracción II, el 14 en su fracción II, el 17 y el 20 en sus fracciones II y VI, el 25 en su

párrafo primero y las fracciones I y II, el 26 y el 29 en su párrafo primero, fracción I, el 38 en su primer párrafo, el 40 en su fracción V, los artículos 42, 45, 46, 47 y 50 en sus párrafos primero y tercero, los artículos 51, 53, 54, 55, 56, 58 y 60 en sus fracciones III, IV, V, VII, XI, XIX, XXII y XXIV, 61, 63 en el primer párrafo, 64 en su primer párrafo, el 65 en su primer párrafo y en las fracciones I, II, III y V, el 66 en su primer párrafo y en sus fracciones I, II y VI, los artículos 68, 69 y 71 en su primer párrafo y su fracción III, los artículos 72, 75, 76, 77, 78 y 82 en su fracción VII y segundo párrafo, el 83, 85 y 86. Se adicionaron las fracciones XV y XVI al Artículo 2, un tercer párrafo recorriéndose el tercero para volverse el cuarto párrafo al Artículo 7, la fracción XXIII al Artículo 12, las fracciones III y IV al Artículo 14, el artículo 25 bis, un último párrafo al Artículo 29, la fracción VIII al Artículo 30, al Artículo 44 bis, un tercer párrafo recorriéndose el párrafo tercero para ser el cuarto al Artículo 48, las fracciones V, VI y VII pasando la fracción V a ser la fracción VIII y un último párrafo al Artículo 52, la fracción XXVII, recorriéndose la fracción XXVII para ser la fracción XXVIII del Artículo 60, artículo 75 bis, el Artículo 75 bis A, dos últimos párrafos al Artículo 82 y el Artículo 87. Se derogan los artículos 16, 31, 36, la fracción VI del Artículo 60, así como los artículos 62, 67, 80 y 81 de la Ley estatal. Esta reforma se acompañó de 13 artículos transitorios en los que se establecen plazos y pautas a realizar en la transformación del Instituto como órgano autónomo. Se señaló además que dos de los Comisionados del Instituto deberán ser elegidos por el Gobernador del Estado en los 30 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto. Los Consejeros actuales concluirán sus funciones según los términos de sus nombramientos originales y podrán ser reelegidos por un nuevo periodo. Los sujetos obligados deberán realizar las adecuaciones pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto en los 60 días hábiles siguientes a su entrada en vigor. Se disolvió el organismo público descentralizado no sectorizado de carácter estatal llamado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y sus recursos humanos, materiales y financieros se transfirieron al órgano autónomo, respetándose los derechos laborales de sus servidores públicos. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios empleará las reglamentaciones vigentes hasta tanto se expidan las que habrán de sustituirlas. Las gestiones, procedimientos y demás actos en trámite en el Instituto serán atendi-

dos por el órgano autónomo, al igual que los recursos económicos, pagos y actos en trámite. Si en otros ordenamientos legales, reglamentarios, administrativos y documentación se hace referencia al Instituto como organismo público descentralizado, se entenderá como órgano autónomo.

La nueva Ley tiene como eje central el fortalecimiento del órgano garante estatal, al darle autonomía constitucional para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados en materia de transparencia. Regular, revisar, vigilar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones dispuestas en la LTAIPEMYM es un compromiso para dar mayor eficacia a los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales, en especial a nivel de los municipios. Además, debe permitir el acceso a la información pública por medio de procedimientos modernos, automatizados, aplicando principios mínimos como la simplicidad, rapidez, orientación, auxilio y gratuidad del procedimiento.

La reforma fue muestra de que nuestro estado se encuentra a la vanguardia a nivel nacional e internacional, convirtiéndose en la octava de once entidades federativas que cuentan con *órgano constitucional autónomo garante de la transparencia y el acceso a la información* en el país, junto con los estados de Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala (ITAIPEM, 2008: 20).

En general, la LTAIPEM, anterior a la reforma de julio de 2008, ya contenía la mayoría de los ejes fundamentales de las reformas constitucionales federales, pero se modificó su marco jurídico con el fin de cumplir estrictamente con las adecuaciones establecidas, además de incorporar algunos puntos de vanguardia.

Podemos señalar algunos aspectos esenciales de la última reforma a la Ley. En primer lugar, se adicionaron y perfeccionaron las definiciones de algunos vocablos, como por ejemplo: documentos, versión pública de documentos, dato personal, entre otros. Se reformó el Artículo 4, en consonancia con el Artículo 6 de la Constitución federal, al precisar que toda persona tiene el derecho de acceso a la información sin necesidad de acreditar interés jurídico o personalidad alguna. Partiendo de la base que toda la información es pública, se añadieron y modificaron los supuestos que consideran a la información pública de oficio, se modificaron los catálogos de clasificación, se adicionó lo relativo a las cuentas públicas estatal y municipal y los ingresos y egresos, así como la deuda pública estatal.



Con respecto al poder Legislativo, se sumaron las iniciativas de ley, informes, diario de debates, decretos, acuerdos, agenda legislativa, lista de asistencia y votación de cada sesión. En relación con la publicación de la información pública de oficio, se modificó el Artículo 17, al disponer que se debe dar preferencia a los sistemas computacionales y a las nuevas tecnologías de la información.

En el Artículo 25, fracción I, se habla de los datos personales como información confidencial, ya que es una expresión de la vida íntima y privada de las personas. “Nuestra legislación estatal se encuentra a la vanguardia en el derecho de protección de datos personales al reconocer, implícitamente, los principios de licitud, calidad, acceso y corrección de información, seguridad, custodia y consentimiento para la transmisión de los datos personales” (ITAIPEM, 2008: 29). Los artículos 25 bis, 26 y 27 señalan que los sujetos obligados deben adoptar medidas que garanticen la integridad, confiabilidad, confidencialidad, disponibilidad y seguridad de los datos personales y evitar la alteración o pérdida de los mismos que tengan en su posesión, como también deben capacitar a los servidores públicos en este sentido, sistematizar los archivos que contengan datos personales con medidas seguras y responsables y actualizarlos de forma periódica. Todo sujeto obligado que busque información que contenga datos personales debe dar un motivo para ello, debe informar al titular de esos datos sobre la finalidad para la cual fueron recabados e indicarle que su difusión requerirá de su consentimiento. Además, deberá informar al titular sobre el lugar donde serán almacenados, la forma de tratamiento y las medidas de seguridad a aplicar. Los datos personales no podrán ser utilizados con fines electorales o proselitistas por los partidos políticos, ya que sólo se emplearán de acuerdo con los fines señalados en la Ley (Artículo 52).

Se adicionó el Artículo 41 bis con el fin de evitar malas prácticas en el procesamiento de las solicitudes de información por parte de los sujetos obligados. Para lograr la mejora en la atención de los procedimientos de acceso a la información se precisaron los principios básicos que deben atender los servidores públicos en la contestación de una solicitud de información: simplicidad, rapidez, gratuidad, auxilio y orientación de los particulares. En los artículos 46 y 47, el plazo para atender las solicitudes de información se extendió de 10 a 15 días hábiles, a partir de la presentación de la solicitud, plazo que sigue siendo uno de los más expeditos a nivel nacional.

Este lapso también se aplica para los procedimientos de acceso y corrección de datos personales y para que los sujetos obligados den cumplimiento a una resolución emitida por el Instituto (Artículo 76). Frente a estas resoluciones, se estableció el amparo como única vía de impugnación, en la reforma al Artículo 78.

Al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios se le otorgó la autonomía constitucional, de tal modo que se convirtió en un órgano garante, con la facultad de vigilar y requerir el cumplimiento de la Ley a todos los sujetos obligados. De este modo obtiene independencia en la toma de decisiones, en su gestión y en su presupuesto. Además, todos los sujetos obligados de la Ley están supe-  
ditados al Instituto, con el fin de homologar criterios de actuación y generar certidumbre jurídica entre los gobernados. Por ello, puede sancionar directamente a los servidores públicos que incumplan con las disposiciones de la nueva Ley. El Artículo 60 se modificó para extender su alcance a todos los sujetos obligados y para que sus acciones, resoluciones, determinaciones y requerimientos adopten el carácter de obligatorios; es decir, tengan *imperium* y puedan ser ejecutadas. Por otro lado, también se modificó el Artículo 82 para disponer que el Instituto tenga las atribuciones de aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios para sancionar a aquellos servidores que incumplan la Ley.

## INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

Mediante el Artículo 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), por el Decreto núm. 46, publicado en la *Gaceta del Gobierno*, el 30 de abril de 2004. A la letra dice lo siguiente:

Se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado “Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México”, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios,

con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales

Este Instituto, en su organización, funcionamiento y control se sujeta a lo dispuesto en la Ley, y en sus decisiones, se guía por los principios de autonomía, legalidad, publicidad y objetividad. Tendrá acceso a la información pública generada en el poder Ejecutivo; podrá conocer la información clasificada como reservada o confidencial a fin de proceder en los casos de impugnación, estableciendo su clasificación o desclasificación. Por otro lado, tiene que contar con el apoyo de los sujetos obligados, quienes deben facilitar los trabajos del Instituto. El patrimonio del Instituto se conformará con los bienes muebles e inmuebles que se le asignen y con el presupuesto que anualmente se le señale en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. Tendrá su domicilio en la ciudad de Toluca de Lerdo y ejercerá sus funciones en todo el Estado de México.

De este modo, la creación del Instituto hace “que el derecho a la información sea tanto una realidad jurídica como una social y colectiva, que contribuya al fortalecimiento de nuestra vida democrática y a un ejercicio responsable, eficaz y equitativo de la función pública” (ITAPEM, 2005: 2). Con ello, se pretende aplicar una nueva cultura burocrática que se aleje sensiblemente del secretismo, generando una cultura cívica que propicie la participación social y mejore la calidad de nuestra democracia.

El Instituto tiene diversas atribuciones: interpretar administrativamente la presente Ley, vigilar en su ámbito de competencia el cumplimiento de la Ley, establecer lineamientos y criterios de carácter obligatorio en relación al acceso a la información pública para las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, así como para la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado y vigilar su cumplimiento, establecer lineamientos para el manejo, mantenimiento y seguridad de los datos personales que posean los sujetos obligados y vigilar su cumplimiento, emitir criterios para la clasificación y catalogación de la información pública y vigilar su cumplimiento, formular recomendaciones a los sujetos obligados en relación con la materia, conocer y resolver los recursos de revisión presentados por los particulares, solicitar a los sujetos obligados la documentación necesaria para el informe anual, pro-

porcionar asesoría y apoyo técnico a los sujetos obligados para que elaboren y ejecuten programas de información y para que cumplan con lo establecido en la Ley, dar a conocer las presuntas infracciones a la Ley, elaborar formatos de solicitudes de acceso a la información pública y orientar a los particulares, ayudar a la elaboración y aplicación de criterios para la conservación y archivo de la información pública, realizar y difundir estudios e investigaciones en relación con la Ley, capacitar a los servidores públicos en relación con el acceso a la información y difundir entre ellos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información y su buen uso y conservación, rendir informe anual de actividades a través de su Presidente ante el Pleno de la Legislatura dentro del primer periodo ordinario de sesiones del año, designar a través del Presidente los servidores públicos y administrar sus recursos materiales y financieros, elaborar su proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, expedir su Reglamento interior y demás normas de operación.

La dirección y administración del Instituto estará a cargo de un órgano colegiado integrado por un Consejo y su Presidente, quien lo representará legalmente. El Consejo se integrará con dos consejeros y un Consejero Presidente, designados por el Gobernador del Estado. Dicha designación se notificará a la Legislatura, la cual tendrá la opción de objetar por mayoría a alguno o algunos de los nombramientos, contando con un plazo de diez días hábiles desde su nombramiento. Si hubiera objeción, el Gobernador deberá hacer nuevos nombramientos que estarán de nueva cuenta sujetos a la opinión legislativa. Si hubiere una segunda objeción, el Gobernador elegirá otra vez sin admitir objeción alguna. El lapso de desempeño del cargo será por cuatro años; de manera individual podrán ser ratificados por otro periodo igual, luego de lo cual ya no podrán serlo de nuevo. No podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo las docentes. Tomará sus decisiones y acuerdos por votación de cada uno de ellos, por unanimidad o por mayoría, siendo obligatorios para todos los acuerdos a los que se llegue. Podrán ser removidos de su cargo o destituidos cuando transgredan de forma grave o reiterada las disposiciones de la Constitución General de la República, la del Estado y esta Ley, cuando hayan sido condenados por un delito que merezca pena corporal, por medio de sentencia ejecutoria.

El procedimiento para la destitución de los integrantes del Consejo es el siguiente: lo inicia el Titular del Ejecutivo y avisa de inmediato a la Legislatura, la cual citará a los involucrados para su desahogo. La Legislatura determinará la responsabilidad del o de los inculcados y resolverá, por las dos terceras partes de sus integrantes, si se procede o no a la destitución, comunicando lo resuelto al poder Ejecutivo para que designe a nuevos Consejeros.

Existen varios requisitos para ser Consejero: ser mexicano, tener más de 25 años de edad, tener buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, no tener ni haber tenido cargo de elección popular ni haber sido propuesto como candidato en los últimos cinco años anteriores a la designación, no haber sido titular de alguna de las secretarías de la administración pública estatal ni Procurador General de Justicia del Estado, durante un año previo a su designación, contar con título de alguna licenciatura y conocimientos en la materia, gozar de prestigio social y profesional, no ser ni haber sido dirigente de partido o asociación política alguna cinco años antes de su designación, no ser ni haber sido ministro de culto cinco años antes de su designación. Para ser Consejero Presidente, además de lo ya mencionado, debe tener más de 30 años de edad, no tener ni haber tenido cargo de elección popular ni haber sido propuesto como candidato en los últimos diez años anteriores a su designación, no ser ni haber sido militante o dirigente de partido o asociación política alguna, diez años antes de su designación.

El Instituto está sujeto a la intervención de un Comisario, designado por el titular del poder Ejecutivo, y depende de la Secretaría de la Contraloría del gobierno estatal, debiendo intervenir en aquellos casos en que se implique el destino y aplicación de recursos y su comprobación financiera y contable.

Los Consejeros y el Consejero Presidente fueron designados por el Gobernador del Estado el 22 de julio de 2004. El Consejo del Instituto entró en funciones el 23 de agosto de 2004, de acuerdo con lo establecido en el Artículo tercero de la Ley de Transparencia estatal. A partir de la fecha de designación de los Consejeros y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo quinto transitorio de la LTAIPEM, los sujetos obligados crearon sus Comités y Unidades de Información y designaron a los servidores públicos correspondientes. Se constituyeron 180 Comités de Información, 160 Uni-

dades de Información y se designaron 2,726 servidores públicos habilitados. Se instalaron 154 módulos de acceso que facilitaron la recepción de las solicitudes de acceso a la información que comenzaron a llegar a partir del 25 de julio de 2005, según lo establecido en el artículo octavo transitorio de la Ley estatal.

Por otro lado, el Instituto, atendiendo a la fracción v del Artículo 60 de la Ley estatal, emitió diversos criterios para la clasificación y catalogación de la información: “Criterios para la clasificación de la información de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado de México”, “Criterio de interpretación en el orden administrativo primero/2005 de los artículos 44, 46, 47, 51, 53, 72, 75 y 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, respecto a la forma de computar los términos previstos”, “Criterio de interpretación en el orden administrativo segundo/2005 de la fracción vi del Artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, para considerar a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Valle de Toluca Cuautitlán-Texcoco como sujetos obligados”.

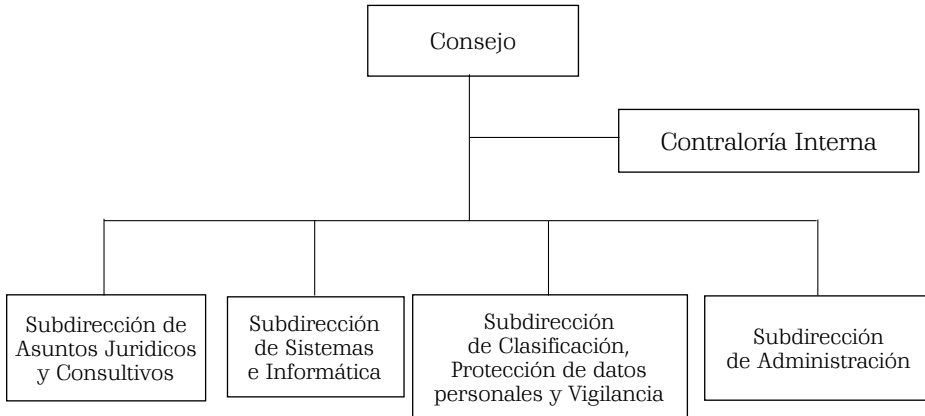
En consonancia con la fracción III del Artículo 60 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, el ITAIPEM emitió lineamientos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y la presentación de las solicitudes de datos personales: *Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, así como para su registro en el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México, que deberán cumplir las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, así como la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado, como sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado de México, con la finalidad de indicar a los sujetos obligados el procedimiento a seguir para la atención de las solicitudes de información pública y establecer medios de vigilancia por parte del Instituto a través del SICOSIEM (Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México). Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales, así como la corrección, sustitución, rectificación o supresión parcial o total de*

*los mismos que formulen los particulares, con el objeto de que los procedimientos para acceder a los datos personales, corregir y suprimir totalmente los mismos, deben garantizar la protección de los derechos de los individuos, en especial que afecten su vida privada, su intimidad, su propia imagen y el respeto a sus datos personales. Lineamientos para la recepción y trámite de los recursos de revisión interpuestos, así como del cumplimiento de su resolución por parte de las unidades de información de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, así como la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado, con el fin de estipular que los sujetos obligados deben entregar los recursos de revisión al Instituto.*

Sobre el funcionamiento interno del Instituto, y de acuerdo con la fracción XX del Artículo 60 de la Ley estatal, se establecieron algunas normas de operación. El 18 de noviembre de 2004, el Consejo aprobó su Reglamento Interno, en el que se señala la estructura orgánica y de funcionamiento, la forma de preparar y celebrar las sesiones de trabajo del Pleno del Consejo, las facultades de los Consejeros y del Consejero Presidente y la suplencia de ausencias, que fue reemplazado por el Reglamento Interno del 6 de abril de 2006, vigente en la actualidad, que incluye, además de los rubros antes mencionados, las funciones del Secretario del Consejo y las atribuciones de las direcciones. A partir del mismo se derivaron acuerdos de operación como son las reglas para las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, un procedimiento interno para la substanciación, resolución y seguimiento de los recursos de revisión, entre otros.

El 3 de mayo de 2005 se aprobó el Manual de Organización Interna del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México para regular la estructura orgánica y las funciones de sus unidades administrativas, su sistema de comunicación y de coordinación internas y los procedimientos necesarios para mejorar su administración e incrementar la productividad operativa del Instituto, al establecer su organigrama interno, y el 18 de julio del mismo año se aprobó el Manual del Usuario del SICOSIEM, con el fin de regular el uso del sistema informático automatizado aplicado al control de las solicitudes de información y a su seguimiento desde su registro hasta su conclusión.

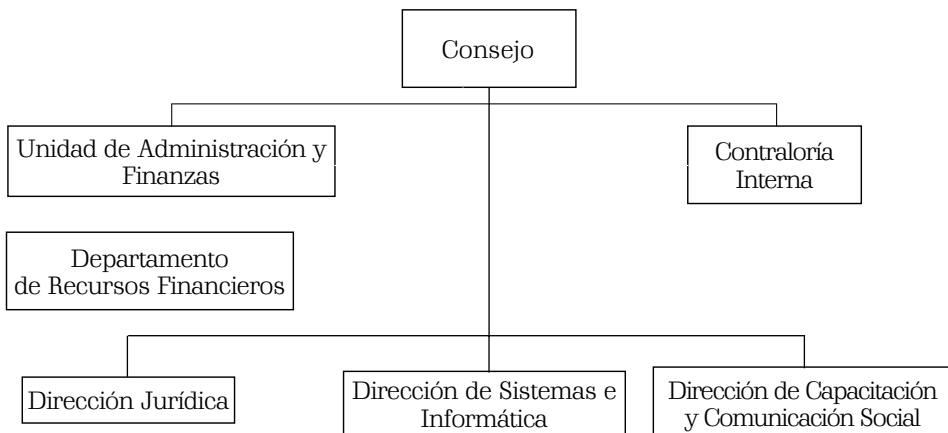
Con respecto a 2005, el organigrama de la Institución era el siguiente:



En él, el Consejo, conformado por tres Consejeros, siendo uno de ellos el Consejero Presidente, era el órgano superior jerárquico que actuaba en forma colegiada y sin que existiera orden jerárquico entre sus miembros. Las unidades administrativas se vinculan entre sí en un orden de subordinación, no de coordinación.

Debido a que el manual anterior, en la práctica, resultó inoperante por no contener los elementos necesarios para la adecuada distribución de funciones acorde con el Programa Anual de Trabajo y considerando la reestructura institucional aprobada mediante acuerdo ACT/05/2006, de fecha 2 de febrero de 2006, dictado por el Consejo del ITAIPEM, se estableció un nuevo Manual de Organización, con fecha 10 de octubre de 2007. En él, el organigrama se modificó de la siguiente manera:





Finalmente, se aprobaron cuatro formatos: de solicitud y recepción de información; de Acceso y Corrección de Datos Personales; de Aclaración, Recepción de Información y de Recursos de Revisión, con el objeto de homogeneizar los procesos para todos los sujetos obligados.

De este modo, el Instituto asienta las bases normativas, organizativas, operativas y técnicas para cumplir con su mandato legal que le impone “las obligaciones de vigilar el cumplimiento de la ley que lo crea, promover el ejercicio del derecho de acceso a la información, proteger los datos personales que obren en archivos gubernamentales y resolver las controversias, entre solicitantes de información y Sujetos Obligados” (ITAIPEM, 2006: 11).

En 2006 se amplió el marco normativo de operación en relación con el trabajo de los sujetos obligados y el manejo interno del Instituto, al aprobarse nuevos criterios de interpretación: “Criterio para precisar el contenido de la información relativa a la “Agenda de reuniones públicas de los sujetos obligados”, “Criterio sobre la facultad del servidor público designado para presidir el Comité de Información”, “Criterio en el Orden Administrativo Tercero/2006 para establecer que la búsqueda y localización de documentos no implica la realización de investigaciones, o sea el procesamiento de la información”.

También se aprobaron nuevos lineamientos: *Lineamientos para la aplicación del Libro Décimo tercero del Código Administrativo para el Estado de México*, en el Instituto para establecer los procedimientos para realizar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios conforme a la Ley. *Linea-*

*mientos para la Aplicación del Fondo de Subsidio a Particulares del pago de los derechos derivados de la reproducción de documentos en ejercicio del derecho de acceso a la información de la administración pública estatal, para facilitar el acceso a la información a personas que no estén en condiciones de pagar los costos de reproducción. Estos Lineamientos se prorrogaron para el ejercicio 2007. Lineamientos para Vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México en el ámbito del Poder Ejecutivo del Estado de México, para cumplir con claridad, certeza y eficacia las atribuciones de vigilancia de las obligaciones de los sujetos obligados. Lineamientos para el Manejo, Mantenimiento y Seguridad de los Datos Personales que se encuentran en posesión del Poder Ejecutivo del Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, con el fin de asegurar el debido manejo y protección de los datos personales que obren en archivos gubernamentales.*

Las obligaciones de ley a las que el Instituto ha dedicado especial atención en cuanto a su debido cumplimiento y sobre las que ha ejercido sus facultades de vigilancia son, básicamente, las siguientes: 1) Integración y funcionamiento de las instancias administrativas que garanticen el acceso a la información y la protección de datos personales; 2) registro y atención de las solicitudes de información, a través del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM); 3) integración y difusión electrónica de información pública de oficio y 4) la actualización y sistematización de información, a través del programa anual correspondiente (ITAIPEM, 2006: 36).

A partir de las reformas de diciembre de 2006, se concluyó que: 1) El Instituto es un organismo público descentralizado no sectorizado; 2) tiene características de autonomía de gestión, decisión, operación y presupuestaria, adicionales a los que tienen otros organismos descentralizados, que sólo tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; y 3) la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México no le es aplicable en lo que se oponga a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, salvo los artículos 16 y 23. En lo que se refiere a su organización, funcionamiento y control se debe ajustar a la Ley, a su Reglamento interno y a las decisiones que tome el Consejo del Instituto.

De este modo quedan establecidas las atribuciones expresas que posee el Instituto:

- Elaborar su proyecto de presupuesto y la Secretaría de Finanzas debe integrarlo al proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado (Artículo 60, fracción XIX).
- Administrar los recursos humanos, bienes y patrimonio (Artículo 60, fracción XXI).
- Determinar su estructura y su personal (Artículo 60, fracción XXI).
- Autorizar su estructura y personal (Artículo 60, fracción XXI).
- Modificar su estructura y personal, conforme al procedimiento que establezca el Consejo del Instituto (Artículo 56 tercer párrafo).
- Expedir su Reglamento Interior y demás normas de operación (Artículo 60, fracción XX).
- Designar, a través del Consejero Presidente, a los servidores públicos de su adscripción (Artículo 60, fracción XVIII).
- Administrar sus recursos materiales y financieros (Artículo 60, fracción XVIII) (ITAPEM, 2007: 18-19).

En 2007, en razón de las reformas de diciembre de 2006, se aprobaron los siguientes lineamientos: *Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de información pública presentadas por los particulares y de acceso, corrección, sustitución, rectificación o supresión total o parcial de datos personales que presenten las personas físicas titulares de esa información, así como para la sustanciación y resolución de los recursos de revisión interpuestos por los respectivos interesados en contra de resoluciones dictadas por los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo, con el fin de notificar que se pueden presentar solicitudes de información pública y de acceso y corrección de datos personales y recursos de revisión vía electrónica, haciendo uso del SICOSIEM.*

2008 es para el Instituto, un año muy importante en lo que a su vida institucional se refiere. Durante cuatro años fungió como un organismo público descentralizado, no sectorizado de carácter estatal, para, a partir de las reformas de julio de 2008, pasar a convertirse en un Órgano Constitucional Autónomo al que todos los sujetos obligados del Estado están supeditados. De este modo, el Instituto amplía su denominación al abarcar también a los municipios, pasando a llamarse Instituto de Transparencia y

Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Con la incorporación de los ayuntamientos se aumenta casi tres veces el número de sujetos obligados, responsabilidades, atribuciones y facultades que la Ley le confiere al Instituto. Se convierte en la única autoridad en la materia en todo el Estado, con jurisdicción y atribuciones para los tres poderes del Estado, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y municipios, garantizando plenamente el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, protegiendo la intimidad de las personas. A este órgano garante se le otorgan atribuciones de revisión y de sanción para todos los sujetos obligados, tal como lo mencionamos en el apartado anterior.

Los principales aspectos de la reforma que impactan en la organización y funcionamiento del Instituto son:

–Se crea un Órgano Constitucional Autónomo con atribuciones, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyo objeto es la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

–Se modifica la estructura del Pleno, siendo ahora de cinco comisionados nombrados por el Gobernador y aprobados por el Congreso por un periodo de cinco años con posibilidad de ser ratificados por un periodo igual.

–Se estipula como una de las atribuciones del Pleno la designación del contralor del Instituto, respetando la autonomía del ITAIPEM se crea la potestad para que éste designe al titular del Órgano Interno de Control (ITAIPEM, 2008: 32).

Se establece la Misión del Instituto, la cual es la siguiente: “Ser un organismo serio, confiable y de calidad, en la promoción y respeto de la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, mediante un trabajo de mejora continua y compromiso de su personal” (Infoem, 2009c).

También se expone la Visión de la Institución, la cual se expresa así: “Ser el Instituto de Transparencia más eficiente del país, comprometiéndonos con los particulares, sujetos obligados y con toda persona que esté involucrada en el proceso de difundir, proteger y hacer respetar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el Estado de México” (Infoem, 2009c).

A partir de estas reformas, el organigrama de la Institución también se modifica, quedando de la siguiente manera:

P	Comisionado Presidente
	Secretario Particular Comisionado Presidente
L	Coordinación de Proyectos
	Proyectista
	Secretario Técnico del Pleno
E	Comisionado
	Coordinador de Proyectos
	Proyectista
N	Comisionado
	Coordinador de Proyectos
	Proyectista
O <sup>49</sup>	Comisionado
	Coordinador de Proyectos
	Coordinador de Proyectos
D	Dirección Jurídica
I	Subdirección Jurídica
R	Dirección de Sistemas e Informática
E	Subdirección de Comunicaciones y Soporte Técnico
	Departamento de Tecnologías de Información
C	Dirección de Verificación y Vigilancia
C	Subdirección de Verificación
C	Dirección de Capacitación y Comunicación Social
	Departamento de Comunicación y Diseño
I	Contraloría Interna
O	Departamento de Auditoría
N	Departamento de Responsabilidades
E	Dirección de Administración y Finanzas
	Subdirección de Recursos Financieros
S	Departamento de Adquisiciones
	Departamento de Recursos Humanos, Organización y Calidad

Fuente: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (Infoem, 2009c).

Junto a las reformas mencionadas se establecen nuevos criterios de interpretación para la clasificación de información de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de la administración pública del Estado de México. También se aprobaron los *Lineamientos para la recepción, trámite y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, acceso, modificación, sustitución, rectificación o supresión parcial o total de datos personales, así como de los recursos de revisión que deberán observar los*

<sup>49</sup>Es el Órgano Colegiado encargado de la Dirección y Administración del Infoem, integrado por cinco Comisionados, uno de los cuales tiene el carácter de Presidente.

*sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, con el objeto de facilitar el seguimiento de las solicitudes por vías electrónicas.

En abril de 2009, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios renovó su portal de internet, al utilizar el acrónimo de Infoem para referirse al órgano garante del acceso a la información y la protección de datos personales en la entidad. Con la nueva imagen se busca que la gente identifique el logotipo y pronuncie más fácilmente el nombre de la institución. Entre las funcionalidades que se destacan del sitio del Infoem son el buscador, el directorio de sitios *web* de los Sujetos Obligados, el registro dinámico de solicitudes de información e interposición de recursos de revisión, agenda de reuniones, encuestas, *blogs*, entre otros.

El Comisionado coordinador de la Comisión de Capacitación y Comunicación Social del Instituto “puntualizó que el nombre legal del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios no cambia ni falta al Artículo 56 de la Ley, permanece para los usos legales, administrativos y a los que haya lugar, Infoem será únicamente la forma sencilla de referirnos a este órgano garante” (Infoem, 2009b: 7), porque lo que se busca es contar con un portal de transparencia dinámico e interactivo, en el cual el ciudadano cuente con herramientas y servicios personalizados. Esto se vio reflejado en que a partir del cambio de imagen, estructura y funcionalidad del sitio *web* del Infoem, se triplicó el número de visitantes, lo cual se traduce en un promedio de 575 visitas diarias, contra las 187 visitas que se registraban en la página anterior (Infoem, 2009b: 7).

A partir de todas las reformas realizadas desde su creación hasta la fecha, el Instituto, además de recibir, tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información y acceso y corrección de datos personales, tiene la tarea de recibir y resolver los recursos de revisión, proteger los datos personales, vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, aplicar las tecnologías de información en apoyo al ejercicio del derecho de acceso a la información, promover y divulgar dicho derecho, dar capacitación y asesoría técnica a los sujetos obligados y colaborar interinstitucionalmente.

Con respecto a la atención de solicitudes de acceso a la información, a partir de la fecha legal de inicio (25 de julio de 2005) establecida en la Ley de Transparencia, hasta agosto de 2006, se recibió un total de 2,720 solicitudes, distribuidas de la siguiente manera:<sup>20</sup>

<i>Sujeto obligado</i>	<i>Acceso a la información</i>	<i>Acceso a datos personales</i>	<i>Modificación de datos personales</i>	<i>Total</i>
Poder Ejecutivo	1,126	3	0	1,129
Poder Legislativo	119	0	0	119
Poder Judicial	21	0	0	21
Ayuntamientos	1,294	40	3	1,337
Organismos autónomos	114	0	0	114
Total	2,674	43	3	2,720

Se recibió un total de 52 recursos de revisión, de los cuales se resolvieron 48, tres fueron desechados y cuatro estaban en proceso de resolución. Sobre el total, 31 fueron resueltos a favor del solicitante, o sea que se le entregó la información requerida, y a 14 les fue denegada.

<i>Sujeto obligado</i>	<i>2007</i>
Poder Ejecutivo	1,609
Poder Legislativo	226
Poder Judicial	146
Ayuntamientos	5,508
Organismos autónomos	39
Total	7,528

Con relación al periodo agosto de 2006-agosto de 2007, se incrementaron considerablemente las solicitudes presentadas, de tal modo que se reportaron:<sup>21</sup>

<sup>20</sup>La información que se detalla ha sido extraída del *Segundo Informe de Resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estado de México* (ITAIPM, 2006).

<sup>21</sup>La información que se detalla ha sido extraída del *Tercer Informe de Resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México* (ITAIPM, 2007).

Del total de solicitudes (7,528), 7,354 fueron de acceso a la información pública, 168 de acceso a datos personales y seis de corrección de datos personales.

Los recursos de revisión presentados ascendieron a 42, de los cuales 22 fueron favorables al solicitante, en uno fue confirmada la clasificación y 19 resultaron improcedentes.

En 2008, las solicitudes de información presentadas desde agosto de 2007 hasta julio de 2008, se ordenan de la siguiente manera:<sup>22</sup>

<i>Sujeto obligado</i>	<i>Verbales</i>	<i>Físicas</i>	<i>Electrónicas</i>	<i>Total</i>
Poder Ejecutivo	305	138	2,262	2,705
Poder Legislativo	27	0	269	296
Poder Judicial	160	3	27	190
Ayuntamientos	183	357	1,859	2,399
Organismos autónomos	1	4	131	136
Total	676	502	4,548	5,726

Los recursos de revisión ascendieron a un total de 387, de los cuales 145 ya habían sido resueltos, quedando 23 en trámite, a la fecha antes señalada.

Aunque no contamos con un reporte total y detallado, desde agosto de 2008 a julio de 2009, sí podemos decir que en la primera mitad de 2009 se contaron con los índices siguientes (Infoem, 2009a: 36; 2009b: 38):

<i>Sujeto obligado</i>	<i>Solicitudes recibidas</i>	<i>Recursos de revisión recibidos</i>
Poder Ejecutivo	2,242	317
Poder Legislativo	210	16
Poder Judicial	98	4
Órganos Autónomos	473	10
Municipios	4,352	1,459

<sup>22</sup> La información que se detalla ha sido extraída del *Cuarto Informe de Actividades. Estado de México* (ITAIPEM, 2008).



Además, cabe mencionar que el ITAIPEM dentro de sus actividades realiza cursos de capacitación a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a las Administraciones Municipales, a Órganos Autónomos y a Tribunales Administrativos, de manera permanente sobre temas tales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, Protección de Datos Personales, Clasificación de la Información, SICOSIEM, Información Pública de Oficio, Atención a recursos de revisión, etcétera.

A su vez, realiza actividades de difusión y promoción a través de campañas de publicidad, publicaciones oficiales, la organización de la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Semana Estatal de Transparencia, el otorgamiento del Premio Estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pláticas informativas y de capacitación a grupos sociales, eventos tales como presentaciones de libros, firma de convenios, conferencias magistrales, Jornadas sobre transparencia y archivos municipales, entre otros. En lo que hace a la colaboración interinstitucional, cabe señalar que el Instituto se integró a la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), organizó con la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, un Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, firmó un acuerdo de cooperación con la Asociación Civil Libertad de Información México (LIMAC), firmó un convenio administrativo con la UAEM, suscribió un convenio con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Estado de México, otro con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), y otro con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), firmó un convenio de colaboración con el Sistema de Radio y Televisión Mexiquense y con la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, entre los más recientes. También participó en la II Convención Internacional de Derecho Informático, Electrónico y de las Comunicaciones, realizado en España; en la X Sesión Nacional Ordinaria de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), en Veracruz y en el Primer Seminario Euro-Iberoamericano de Protección de Datos en Cartagena de Indias, Colombia.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos tratado de mostrar la estrecha vinculación existente entre un gobierno democrático y el ejercicio del derecho a la información, a través del acceso a la información y la rendición de cuentas. Sus antecedentes internacionales y nacionales nos ponen ante la evidencia de que es un tema que tiene mucho camino recorrido, al tiempo que aún existen aristas en su aplicación que deben trabajarse. La reforma al Artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* buscó establecer una base común obligatoria para todos los órganos de gobierno del país, que fue reconocida y aplicada en las constituciones y leyes estatales. Tal es el caso del Estado de México, que reformó su Constitución y creó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, como una forma de dar continuidad a las disposiciones federales en materia de acceso a la información.

Hemos abordado el estudio del marco jurídico existente en torno a la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios desde una perspectiva descriptiva, buscando presentar la información tal cual es. Creemos que a partir de ello, se podrá proceder a interpretar, analizar y evaluar la documentación existente en otro tipo de investigaciones.

El cambio producido en el Instituto de Transparencia ha sido muy relevante al dejar de ser un órgano descentralizado no sectorizado, para pasar a ser un órgano constitucional autónomo. Esto le ha otorgado mayor independencia en sus acciones, a diferencia del IFAI, que sigue manteniendo su relación de dependencia, por lo cual el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México va un paso adelante en lo que en materia de transparencia se refiere. De este modo, el Instituto amplía su denominación al abarcar también a los municipios, pasando a llamarse Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. De este modo incorpora a los ayuntamientos, con lo cual aumenta significativamente el número de sujetos obligados, como las responsabilidades, atribuciones y facultades que la Ley le otorga al Instituto. Se convierte en la única autoridad en la materia en todo el Estado, con jurisdicción y atri-

buciones para los tres poderes del Estado, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos y municipios, garantizando plenamente el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, protegiendo la intimidad de las personas.

Los cambios internos sufridos por la institución han redundado en un funcionamiento interno más eficaz, como en una importante mejora en el servicio a la comunidad. También es interesante señalar que el cambio de acrónimo trajo consigo un cambio en la actitud de la población para con el Instituto, ya que aumentaron las consultas de un modo notable, así como las solicitudes de información. A partir del cambio de imagen, estructura y funcionalidad del sitio web del Infoem, se triplicó el número de visitantes con respecto al mismo periodo del año anterior cuando se contaba con la página del ITAIPEM.

Para concluir, podemos decir que la transparencia es una obligación que tienen las autoridades para con el ciudadano, por lo que es un proceso permanente e inacabado. Es una instancia que apuesta a renovar la confianza entre las autoridades de gobierno y la población, a través de la voluntad y el compromiso de ejercer el derecho a la información de manera responsable. Es un largo aprendizaje que exige respetar la Ley y el derecho que tiene cualquier persona de revisar los documentos públicos, de valorar el desempeño de los servidores públicos, de vigilar y controlar la gestión pública. Creemos que la vida democrática en el Estado de México será cada vez más sólida, en la medida que sus autoridades transparenten cada vez más su gestión y rindan cuentas, y que el ciudadano ejerza su derecho a la información con responsabilidad y buen criterio.

Finalmente, queremos señalar que este trabajo de investigación constituye la primera fase de una investigación más amplia, que pretende mostrar en qué medida la democracia y la transparencia han tomado cuerpo dentro del conjunto de leyes e instituciones que se crearon en torno a la aplicación del derecho de acceso a la información en el Estado de México, sin querer, hasta este momento, realizar una interpretación exhaustiva de los datos y las referencias a las que se ha aludido. Se ha pretendido realizar un recuento de lo realizado hasta ahora en relación con la aplicación de este derecho, dejando para otro trabajo el análisis pormenorizado de los resultados obtenidos hasta ahora.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- BECERRA, Ricardo, Maura Liévano, Paulina Mancebo (2007), "Un edificio institucional para la transparencia", en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 97-110.
- CARBONELL, Miguel (2007), "La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general", en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-21.
- DAHL, Roberto A. (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 3a. ed.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- ESCUADERO MORALES, Pablo y José Galindo Rodríguez (2007), *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) (2004), *Lineamientos*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- INFOEM (Instituto de Acceso a la Información del Estado de México) (2009a), *Acceso*, año 1, núm. 1, enero-marzo.
- (2009b), *Acceso*, año 1, núm. 2, abril-junio.
- (2009c), [www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx). Consultado el 24 de octubre.
- ITAIPEM (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México) (2009), *Preguntas de interés general*, <http://transparencia.edomex.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>. Consultado el 8 de junio.
- (2008), *Cuarto Informe de Actividades*, Toluca, ITAIPEM.
- (2007), *Tercer Informe de Resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*, Toluca, ITAIPEM.
- (2006), *Segundo Informe de resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Estado de México*, Toluca, ITAIPEM.
- (2005), *Primer Informe de resultados de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*, Toluca, ITAIPEM.

- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2007a), "Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal", *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, UAEM, Toluca, julio-diciembre, pp. 61-76.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero", en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, pp. 11-29.
- MARVÁN LABORDE, María (2004), *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- MENDEL, Toby (2008), *Libertad de información: comparación jurídica*, París, UNESCO.
- MERINO, Mauricio (2007), "El desafío de la transparencia organizacional", en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 127-140.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José (2005), *Derecho a la información en México*, México, Porrúa.
- SCHEDLER, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- VERGARA, Rodolfo (2005), *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, núm. 5, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ZALDÍVAR, Ángel Trinidad (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

# Seguridad pública en el Estado de México: perspectiva gerencial y microgestión de riesgos

Nelson Arteaga Botello\*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo examinar cómo los actores políticos y las fuerzas policiales en el caso del Estado de México se han enfrentado al campo de problemas que representa –de manera cotidiana– la inseguridad, y cómo esto se encuentra ligado al diseño de políticas que tienen por fin controlar el delito y garantizar la seguridad.<sup>1</sup> En este sentido, el trabajo busca abonar elementos que permitan discutir los campos de problemas que definen, como señala Garland (2005), las condiciones de existencia de las que dependen las prácticas en materia de seguridad pública en el ámbito de las reformas policiales y de los programas orientados a enfrentar el crimen.

Un análisis de este tipo resulta necesario dado que en el Estado de México se pueden observar distintos modelos de policía, diferentes programas anticrimen, la reciente creación de una Agencia de Seguridad Estatal (ASE), así como expresiones de uso excesivo de la fuerza policiaca –como en el caso de los hechos sucedidos en San Salvador Atenco en el año 2006. Todo lo cual habla, aparentemente, de la convivencia de diferentes formas de percibir el delito, de organizar el control social y preservar el orden, lo cual expresa la combinación de variables sociales, políticas, económicas y

\*Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup>Se entiende por un *campo de problemas* un espacio unificado de cuestiones (de las cuales hay que definir sus características comunes) que han surgido en un momento dado (que se debe datar) que son varias veces reformuladas a través de crisis y que integran datos nuevos (es necesario precisar estas transformaciones).

organizacionales (Torrente, 1997). Esto resulta mucho más claro si se observa con detenimiento el hecho de que las soluciones al problema de la delincuencia se han tejido de distinta manera en los últimos años en el Estado de México.

A principios de la década de los noventa, el problema de la inseguridad comenzó a posicionarse como uno de los principales temas en la agenda política de la entidad, se le concibió como un fenómeno social resultante de factores como el crecimiento poblacional, la expansión urbana y la pérdida de valores. En la actualidad esto ha cambiado y, a mediados de la presente década, la inseguridad ya no necesita ser explicada, por parte de las autoridades, como el resultado de una serie de factores sociales, sino que debe ser comprendida como un fenómeno derivado de la comisión de actos meramente antisociales y criminales que ponen en riesgo la economía y la estabilidad política. Este desplazamiento en la percepción del fenómeno de la inseguridad habla también de un cambio en la definición de las políticas públicas en materia de seguridad y del papel que desempeñan las corporaciones policiales.

En el Estado de México, como se tratará de mostrar, este desplazamiento de la interpretación de la inseguridad y sus implicaciones en la definición de las soluciones a ese fenómeno responde, retomando un concepto de Bottoms (1995), a la consolidación de cierta perspectiva gerencial. Según este autor, este concepto no debe ser comprendido como una expresión peyorativa, sino descriptiva, que intenta destacar el acento que ahora se pone en: 1) la interacción y la cooperación entre diferentes departamentos que conforman las áreas encargadas de la seguridad, en copresencia de una cierta idea de “integralidad” que deben tener acciones y programas; 2) en la construcción de indicadores de efectividad para medir el grado de eficiencia del sistema, al igual que un activo monitoreo de información que permita realizar cálculos que definan las estrategias en materia de seguridad pública. El argumento de este documento es que en el Estado de México, como en otras partes del país (Arteaga, 2006a), se puede observar la consolidación de una perspectiva gerencial que responde a un cambio en la percepción de la inseguridad, lo cual implica que los programas y la acción de la policía –en términos de vigilancia y control social– están orientados ahora no sólo a prevenir actos delictivos, sino a la construcción

de información y datos que sirven para la gestión de riesgos que permiten una determinada administración de la población en espacios concretos.

En este sentido, el presente documento se divide en cuatro partes. En la primera se presentan algunos conceptos básicos para el análisis, abordando el problema de la inseguridad como una forma, siguiendo a Deleuze y Guattari (1989), de microgestión de pequeños miedos a partir de los cuales se constituye un micropolítica de la inseguridad. A partir de aquí se presenta, en la segunda parte, una breve historia de la manera en cómo se definen los riesgos que trae consigo la inseguridad en el Estado de México –en particular en los últimos 15 años– y de qué manera esto implica una determinada organización de la policía y de los programas de seguridad. En la tercera parte se examina el funcionamiento de la recién fundada Agencia de Seguridad Estatal (ASE), destacando la manera en cómo se vuelven relevantes las estrategias gerenciales –basadas en el análisis de información, la construcción de base de datos, la localización de zonas delictivas y alto riesgo– que permiten una gestión determinada de la población y de la inseguridad que ésta enfrenta. En la cuarta parte se hace una reflexión general, a manera de conclusión, sobre las implicaciones que representa un proyecto de gestión de riesgos y temores que se propone a través de la creación de la ASE, dibujando las consecuencias que ello tiene en la gestación de una determinada micro-política de la inseguridad.<sup>2</sup>

## VIGILANCIA, CONTROL Y GESTIÓN DE RIESGOS

La gestión de los riesgos sociales como los que derivan de las actividades delictivas y criminales no son una novedad, al igual que tampoco el hecho de que se instalen mecanismos de vigilancia que permitan prevenirlos. En este sentido, la vigilancia es una parte importante de la construcción de las sociedades modernas, en la medida en que se ha constituido como una organización burocrática que abarca distintos espacios como los de la administración gubernamental, el trabajo, y el sistema policial (Lyon, 2006). En general, los primeros dispositivos de vigilancia organizados de forma

<sup>2</sup> Hay que señalar que el día de la instalación de la ASE, Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública del gobierno federal, señaló que "...la ASE se convierte en un modelo ejemplar que seguramente será replicado en otras entidades federativas y fortalecerá la capacidad del Estado mexicano de dar respuesta a uno de los reclamos de la sociedad" (GEM, 2006a).



burocrática y racional se encuentran ligados a los procesos de pacificación que establecieron los nacientes Estados-nación en los albores de la era moderna (Giddens, 1985). En cierta forma Foucault (2004) ya había señalado que el papel de los dispositivos de vigilancia era el de administrar un medio con el fin de reducir lo aleatorio, los estados de riesgo, asegurar la previsión de una serie de eventos probables y, por tanto, asegurar que el presente se desarrolle en el futuro. La vigilancia debe ser entendida, en este sentido, como algo que permite la exclusión de los eventos aleatorios al mantener –aunque no en exclusiva– un control sobre el comportamiento de ciertas personas o grupos que, se considera, pueden poner en riesgo el desarrollo “normal” de determinadas relaciones sociales (Garland, 2005). Siguiendo a Deleuze y Guattari, la administración del riesgo en las sociedades contemporáneas se encuentra organizada a través de una microgestión de pequeños miedos que permiten la instalación de un micropolítica de la inseguridad. Una relación que hace posible la gestión de la población en espacios determinados de la vida cotidiana con el objetivo de reducir lo aleatorio con el fin de mantener lo que se considera como el “desarrollo normal de las cosas”.

Así la vigilancia se ha convertido en una rutina enfocada a la observación de detalles personales con el propósito de influenciar, administrar, cuidar y controlar a una población determinada o partes de ella (Lyon, 2004).<sup>3</sup> En la actualidad, no obstante, el desarrollo de la tecnología ha permitido la aparición de dispositivos de vigilancia que refinan y expanden el escudriño de poblaciones, grupos y personas. De esta forma, por ejemplo, los mecanismos de vigilancia orientados hacia el control de la delincuencia ponen un “...nuevo y creciente énfasis en la necesidad de seguridad, la contención del peligro, la identificación y manejo de cualquier tipo de riesgo” (Garland, 2005: 47). Por ello se puede observar, como apuntó Bottoms (1995), la presencia cada vez más significativa de una visión gerencial de los riesgos vinculados a la inseguridad pública. A partir de esta perspectiva gerencial se establecen mecanismos de vigilancia policiaca que tienden a considerar como central la articulación de las partes del sistema que están involucradas en la actividad policial, lo cual implica la puesta en marcha de

<sup>3</sup>El término *vigilancia* es la traducción del término *surveillance*, que en francés significa “cuidar” y “controlar”. Entonces es en este sentido que vigilancia debe entenderse como un proceso que implica al mismo tiempo el cuidado de la población y ciertos sectores de ésta, al igual que su control (Lyon, 1994).

un sistema capaz de permitir la comunicación de información con el fin de que ésta pueda ser transparente a la lectura de los distintos niveles del sistema de seguridad. Los criterios del sistema se miden, entonces, por su eficiencia y efectividad a la hora de transmitir la información sobre las situaciones de riesgo y su gestión, más que por su efectividad para reducir realmente el crimen. De esta forma, muchos de los sistemas de seguridad pública se basan en un principio consumista o auto-referente, porque sólo adquieren racionalidad y efectividad en la medida en que pueden transmitir entre sí la información que se genera en los diferentes subsistemas que lo componen.

Por esto, en los actuales discursos sobre la inseguridad se recurre con más frecuencia al lenguaje actuarial basado en cálculos probabilísticos de los riesgos y cada vez menos a las descripciones morales y clínicas, donde lo que importa es, en mayor medida, identificar y tratar de gestionar el riesgo que representan ciertos grupos considerados como peligrosos (Feeley y Simon, 1992). Este escenario se ve reforzado por el uso de las tecnologías que permiten el cruce de infinidad de datos en matrices y bases informáticas, lo que en apariencia facilita la detección de comportamientos, usos y espacios sociales susceptibles de ser puestos bajo vigilancia y administración policial. En este escenario, los dispositivos electrónicos de vigilancia, como soluciones tecnológicas para vigilar los espacios sociales –en particular donde se cree pueden presentarse conductas delictivas– se convierten entonces en un instrumento básico para la gestión de riesgos, porque permiten también la formulación de una determinada lógica de administración de la población.<sup>4</sup>

Como se verá a continuación, en el caso de las acciones que actualmente realiza el gobierno del Estado de México en materia de seguridad pública, se puede observar la consolidación de una perspectiva gerencial que desplaza poco a poco la idea de que la inseguridad responde a factores sociales que es necesario resolver para reducir su presencia, ocupando su lugar la preocupación por construir bases de datos e información que sirvan para la gestión de los riesgos que representa la inseguridad. Para desentrañar este desplazamiento es necesario analizar tanto los procesos de construc-

<sup>4</sup>Esto no quiere decir que la tecnología esté produciendo nuevos espacios de vigilancia y control, sino que la sociedad contemporánea en cierta forma ha incrementado sus riesgos, por lo que se ve obligada a perfeccionar constantemente tanto los dispositivos de vigilancia (Beck, 1995; Castel, 2003) como los mecanismos que permiten la gestión de los distintos riesgos que se detectan a través de aquellos (Ericson, 2006).

ción del campo de problemas sobre los cuales las autoridades gubernamentales del Estado de México han definido en los últimos 15 años tanto el delito y el crimen, como las soluciones que se han considerado pertinentes y que se reflejan, de igual forma, en la enunciación y puesta en marcha de programas de seguridad pública, así como en el papel que tienen que desempeñar las corporaciones policiales.<sup>5</sup>

## INSEGURIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO: HISTORIA DE UNA IDEA

Ciertamente el problema de la inseguridad en el Estado de México no fue un tema relevante en la agenda gubernamental hasta hace apenas algunos años, por lo que no aparecía por lo regular como un tema a destacar en los mensajes políticos, por ejemplo, de los gobernadores en turno.<sup>6</sup> No obstante, en la década de los noventa comenzó a posicionarse como una cuestión de la mayor importancia. De hecho, en 1993 apareció por primera vez ocupando las primeras líneas en el discurso de toma de posesión del gobernador Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995),<sup>7</sup> así como en el propio *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. A partir de aquí, el problema de la inseguridad empezó a ganar espacios y se posicionó como la principal demanda de la ciudadanía (GEM, 1993).

<sup>5</sup> Aquí convendría hacer, siguiendo a Garland (2005), una breve advertencia metodológica. En primer lugar no se confunde en este documento lo que “dicen” las declaraciones oficiales con lo que se “hace”, pero tampoco se da por supuesto que lo que se dice no tiene importancia. En este sentido se analizan los discursos y declaraciones oficiales como producciones que, como apunta Foucault (1987), buscan dar un orden y un sentido a lo que se considera como extraño, con el fin de controlar y organizar un determinado número de acontecimientos más o menos aleatorios. Esto quiere decir en otras palabras que a veces “hablar” es “actuar” (Garland, 2005).

<sup>6</sup> Durante buena parte de la década de los cincuenta y sesenta se consideró que la industrialización traería consigo una prosperidad generalizada que poco a poco eliminaría la presencia de delitos. En otras palabras, se esperaba que el desarrollo económico contribuyera a la disminución del crimen. Para una aproximación a estas percepciones desde la esfera de las instancias gubernamentales del Estado de México (Arteaga, 2006b).

<sup>7</sup> Emilio Chuayffet Chemor dejó el cargo de gobernador de la entidad en 1995 para ocupar el cargo de secretario de Gobernación en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. La gubernatura fue ocupada por César Camacho Quiroz, quien se había desempeñado como secretario General de Gobierno del Estado de México. La continuidad de programas fue una prueba palpable de la existencia de una visión de grupo durante el periodo de gobierno que abarca el sexenio 1993-1999.

En ese entonces, las causas de la inseguridad se atribuían al acelerado aumento de la población que, según se mencionaba, provocaba una serie de “disfuncionalidades” tanto en el sistema de seguridad como de la propia procuración de justicia (GEM, 1993). A partir de este diagnóstico, las autoridades gubernamentales establecieron acciones en materia de seguridad pública en dos sentidos. En uno, se orientaron los esfuerzos por atender distintos aspectos ligados a la organización de la policía, como estrategias que permitían ampliar la cobertura del servicio de seguridad, la articulación de las distintas policías municipales con aquellas que se encontraban bajo el mando del gobierno de la entidad, al igual que la introducción de nuevas tecnologías en el trabajo de la policía –sistemas de comunicación digital, computadoras, GPS–. En el otro sentido, se impulsaron acciones que tendieron a fortalecer la participación ciudadana a través del establecimiento de programas del tipo “vigilantes voluntarios”, los cuales tenían por objetivo impulsar la participación de los vecinos de colonias y fraccionamientos en labores de prevención (GEM, 1999). La importancia de estas acciones en materia de seguridad pública es que marcaron una pauta de trabajo de las autoridades policiacas que perdura, sin duda alguna, hasta la fecha, aunque adquirirán un sentido diferente en función del diagnóstico que se haga sobre la inseguridad y de la idea que en cada sexenio resulte dominante sobre lo que significa la inseguridad.

Así resulta interesante observar, por ejemplo, cómo en el gobierno siguiente, encabezado por Arturo Montiel Rojas (1999-2005), si bien se mantuvieron las acciones en el ámbito de la organización policial y el impulso de la participación vecinal, ello se hizo en el contexto de un diagnóstico un tanto distinto sobre las causas de la inseguridad. En efecto, en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005* se mencionaron como causas de la inseguridad distintos fenómenos sociales, entre ellos el crecimiento de la población, la concentración urbana, las crisis económicas, la falta de equipamiento policial con “tecnología de punta”, la delincuencia organizada, así como las imperfecciones en los mecanismos de prevención, procuración e impartición de justicia que generan –según el diagnóstico– un marco de impunidad creciente (GEM, 2000). En este contexto se llevó a cabo incluso una crítica al diagnóstico del sexenio anterior, al cual se le cuestionó por haber centrado las causas de la inseguridad sólo en el crecimiento poblacio-

nal, lo que propició, según se dice, la falta de una estrategia global de prevención del delito (GEM, 2000).

En contraste, se propuso en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005* un modelo multicausal que sugirió una estrategia bautizada como “integral” que, en apariencia, contempló la puesta en marcha de acciones tendientes a fomentar el empleo, garantizar la dotación de servicios públicos, vivienda y educación, al igual que desarrollar programas directos orientados a la seguridad pública (GEM, 2000). Sin embargo, esta propuesta no encontró una articulación efectiva ni en la realidad ni el propio plan de desarrollo, por lo que la propuesta del gobierno de Arturo Montiel Rojas terminó subrayando, tanto en el discurso como en el plano de las acciones, de igual forma que el gobierno anterior, que las políticas en materia de seguridad pública deberían centrarse en mejorar la infraestructura tecnológica de la policía, fortalecer los operativos disuasivos –con base en la coordinación de las distintas policías de la entidad– y, por otro lado, crear, renovar y consolidar la participación ciudadana (GEM, 2005).

Ahora bien, con independencia de las diferencias en torno al diagnóstico y su coincidencia en el desarrollo de las estrategias para enfrentar la inseguridad en el Estado de México, en los sexenios que abarcan los años 1993-2005 se compartió la idea de que la seguridad pública era una condición fundamental para la paz, la libertad y la justicia, al igual que una condición para la colaboración interpersonal y la convivencia social. Valores que, se creía, justificaban la necesidad de impulsar políticas tanto en el orden de la relación policía-comunidad, como las innovaciones en el ámbito de la organización policial (GEM, 1999; 2000). Una visión que en el actual gobierno estatal, encabezado por Enrique Peña Nieto (2005-2011), parece sustituirse por otros valores, más centrados en la eficiencia económica y la estabilidad política (GEM, 2006c). Ciertamente la presente administración estatal no deja de hacer referencia al hecho de que la seguridad pública es un factor sustancial para la permanencia de la paz y la convivencia; sin embargo, ahora se considera que también es un elemento necesario para garantizar la “estabilidad política” y “económica”, en la medida en que la inseguridad implica pérdidas patrimoniales, erogaciones para las víctimas, gastos en materia de salud y un costo importante para el gobierno –sobre todo por la inversión que se requiere para hacerle frente (GEM, 2006d). Además, según el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, el pro-

blema de la criminalidad daña severamente el desempeño de la economía en tanto inhibe la inversión, genera fugas de capitales y propicia la migración (GEM, 2006d).

El giro en el discurso sobre la seguridad pública que puede observarse en el actual gobierno de Enrique Peña Nieto puede resultar poco relevante, no obstante implica un cambio que subraya la transformación en el sentido de lo que representa la inseguridad: durante toda la década de los noventa la inseguridad se percibió como un problema social con causas sociales que debía ser atendido con políticas de carácter social; ahora se la considera como un problema en sí mismo que afecta de forma negativa la gobernabilidad, la “continuidad del sistema político”, las actividades económicas, al igual que las finanzas del gobierno estatal.<sup>8</sup> Es por estas razones que en el actual discurso oficial sólo se apela como soluciones al problema de la inseguridad a las acciones que tienden a la reconfiguración de la organización policial, al planteamiento distinto de las labores de vigilancia y control, así como al nuevo papel que adquiere la producción de información de carácter delictivo. Las causas sociales de la inseguridad pierden entonces poco a poco presencia.

Este reciente discurso en torno a la inseguridad, como se tratará de mostrar, se cristaliza en la entidad con la instalación de la Agencia de Seguridad Estatal (ASE) en febrero de 2006. Para el gobierno del Estado de México, la creación de dicha agencia responde a dos necesidades. Una, recuperar la confianza de la ciudadanía en las policías de la entidad; la otra, a convertir al Estado de México en “...un atractivo para la inversión turística y económica, así como un eje de desarrollo nacional, garantizando la estabilidad interior...” (GEM, 2006c: 279). En este sentido, la ASE incorpora en su interior las instancias encargadas de la seguridad que se encontraban funcionando de manera independiente. De esta forma, aglutina en su seno las funciones de seguridad y tránsito, pero también las áreas encargadas de la readaptación, protección civil y pirotecnia. La intención no es sólo incorporar en un solo mando estas instancias, sino establecer un mecanismo de coordinación entre ellas que permita, según el gobierno estatal: 1) Desarrollar métodos de análisis de información para generar inteligencia estratégica policial que haga posible la consolidación de una base

<sup>8</sup>Este desplazamiento del sentido de la inseguridad parece señalar, como apunta Garland (2005), a dejar atrás la vieja idea de que no bastaba con perseguir y condenar el delito, sino atender sus causas.

de datos con nombres de personas que puedan estar relacionadas o formar parte de estructuras de crimen organizado; 2) ubicar zonas delincuenciales y de alto riesgo; 3) evitar lo que el propio gobierno del Estado de México denomina hoy en día como "...escenarios de alto riesgo para la estabilidad sociopolítica..." (GEM, 2006c: 280).

La creación de la ASE en el Estado de México puede ser vista como una primera conclusión de una breve historia sobre la idea de la inseguridad en el Estado de México en los últimos 15 años. De un fenómeno social que era explicado por factores sociales, la inseguridad se ha convertido ahora en una eventualidad o un riesgo que impide el desarrollo social, que bloquea el desarrollo económico y significa, en determinados casos, un peligro a la estabilidad del sistema político de la entidad. Para su atención se apela ahora a la ampliación en la capacidad de vigilancia de los cuerpos policíacos y de la propia sociedad, todo ello en el marco de un discurso que destaca los valores de la "prontitud" y la "total eficacia" como criterios para frenar las conductas antisociales que "...laceran la dignidad de nuestras familias y condicionan el desarrollo y crecimiento de nuestra entidad" (GEM, 2006c: 279).

## ARTICULACIÓN, INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS<sup>9</sup>

a ASE forma parte de la ahora Secretaría General de Gobierno.<sup>10</sup> Es un organismo desconcentrado con autonomía técnica y operativa que tiene por función mantener las condiciones de seguridad pública, prevenir la comisión de delitos, garantizar la readaptación y reinserción social de los delincuentes y menores infractores, de igual forma que prestar auxilio a la población en casos de emergencia y desastres. Para lograr estos objetivos, la ASE se plantea establecer una coordinación adecuada con las autoridades de los

<sup>9</sup>El presente apartado fue completado con la información que amablemente proporcionó en una entrevista el director de la Unidad de Desarrollo de Personal, Roberto Serrano Herrera, de la Unidad de Planeación y Desarrollo a cargo de Larissa León Arce, miembros de la Agencia de Seguridad Estatal. El autor agradece la información proporcionada, pero deja claro, sin embargo, que las interpretaciones que se hacen de la información son responsabilidad en exclusiva del autor.

<sup>10</sup>Una de las principales críticas que se ha hecho a la ASE es su adscripción a la Secretaría General de Gobierno –que da pie a que funcione como un área de vigilancia política– y no haberse constituido como una Secretaría de Seguridad Pública.

ámbitos de gobierno municipal y federal, partiendo de la idea de que el problema del delito sólo puede ser enfrentado en la medida en que se pueda establecer una articulación adecuada entre los distintos ámbitos de gobierno que haga posible desarrollar sistemas de investigación “basados en la inteligencia policial” y, cabe suponer, el control político (GEM, 2009a).

Por eso, la ASE considera como un eje central de su actuación la articulación de las políticas de seguridad pública con aquellas que vienen del área de la readaptación social –reforzando la administración, el orden y la disciplina del sistema penitenciario con el fin de facilitar el trabajo de readaptación y reinserción sociales–, así como del área de Protección Civil.<sup>44</sup> Para lograr estos objetivos, la ASE se divide en siete direcciones generales: Dirección General de Inteligencia e Investigación para la Prevención; Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito; Dirección General de Protección Civil; Dirección General de Prevención y Readaptación Social; Dirección General de Administración de Seguridad Penitenciaria; Dirección General de Análisis Jurídico; Dirección General de Administración de Servicios, así como un Cuerpo de Seguridad Auxiliar del Estado de México. Esta última tiene como función proporcionar seguridad privada tanto al sector gobierno (organismos centralizados, descentralizados y de participación estatal), como al sector empresarial (industrias y comercios) y al sector servicios (escuelas, bancos, hospitales y conjuntos habitacionales).

De todas las áreas en la que se divide la ASE, la Dirección General de Inteligencia e Investigación para la Prevención ocupa al parecer un lugar central, en la medida en que desde ahí se definen las políticas, estrategias y programas orientados a hacer frente a la delincuencia. Esta dirección tiene, entre otras funciones, coordinar las distintas estrategias y metodologías que permiten el análisis de la información de carácter delictivo con el fin de generar “inteligencia operacional” que permita integrar, organizar, operar y vincular a los grupos delictivos estableciendo con ello medidas de prevención y combate a la inseguridad (GEM, 2009f). Con la información que se genera en esta instancia, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito planea, organiza, opera y coordina los servicios de seguridad pública preventiva y tránsito en función de las diez regiones en las que se divide la entidad, así como la actuación de los ocho cuerpos policiales que

<sup>44</sup>Esta visión de articulación y coordinación inspira incluso los vínculos que buscan establecerse con las instancias de la policía privada.



forman parte de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito: la Policía Estatal Cercana, Saeta Escolar, Saeta Turística, Agrupamiento de Servicios Especiales de Seguridad, Grupo de Intervención Policial, Fuerza de Apoyo y Reacción, Agrupamiento Montado, Agrupamiento Canino (GEM, 2009b).

Ahora bien, si estas policías funcionan con la información que viene de la Dirección General de Inteligencia e Investigación para la Prevención, a su vez estos distintos cuerpos policiales alimentan de información a esta dirección. En este sentido, más allá de los datos que de alguna manera se encuentran en las bases que construye para tal efecto en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) y el Instituto de Información Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IIGCEM),<sup>12</sup> la Dirección de Inteligencia construye su propia información y bases de datos a partir del trabajo de los distintos cuerpos de seguridad pública y tránsito de la entidad: los hechos delictivos de todo tipo que ellos atienden se reportan a la Dirección de Inteligencia en donde se procesan como información estadística y geográfica. A partir de ellos se puede establecer si los distintos actos delictivos que suceden en la entidad responden a hechos aislados, forman parte de una dinámica delictiva organizada o, más aún, se está ante un escenario de alto riesgo para la estabilidad sociopolítica en la entidad.<sup>13</sup>

No obstante, existen otras fuentes de información que permiten alimentar las bases de datos de la Dirección de Inteligencia de la ASE. Estas fuentes se encuentran estrechamente vinculadas a los programas diseñados para establecer vínculos de comunicación entre la policía y la sociedad. Programas como los de “Mi Escuela y Comunidad Segura” y “Vecinos Vigilantes”, al igual que el “Sistema de emergencia telefónica 066” y el “Sistema de denuncia telefónica 089”, funcionan como instancias que alimentan de información las bases de datos que sirven de insumo al diseño de las estrategias de seguridad pública en el Estado de México.

<sup>12</sup> Esta instancia es la única que puede generar información estadística y geográfica oficial al interior del gobierno del Estado de México.

<sup>13</sup> Ante las reacciones sobre la producción de información desde diferentes espacios, el gobernador Enrique Peña Nieto ha señalado que “...no se trata de ser espías; sí de instrumentar una mayor investigación, análisis de patrones y conductas delictivas en diversas regiones, ya que la ASE es un esfuerzo por reordenar la a la policía preventiva en materia de seguridad y pública, y en la que se instrumentarán varias acciones de manera gradual para darle mayor soporte” (GEM, 2006b).

El programa de “Mi Escuela y Comunidad Segura”, por ejemplo, iniciado en junio de 2006, tiene como objetivo registrar los actos delictivos en comunidades y escuelas consideradas como espacios donde se concentra el narcomenudeo, la violencia intrafamiliar y la presencia de pandillas. Su objetivo es disminuir las llamadas conductas “antisociales” en torno a los espacios educativos, en particular escuelas primarias y secundarias, así como en determinadas comunidades. Acompañados de estos operativos, señalan autoridades de la ASE, se llevan a cabo programas de prevención de delitos, adicciones y violencia intrafamiliar. En la actualidad, el programa se lleva a cabo en 30 municipios de la entidad en los cuales se concentra el 67 por ciento del total de la población del estado (GEM, 2009e).

Por lo que se refiere al operativo “Vigilantes Voluntarios” (VIVOS), éste es un programa que tiene por objetivo, tal como señala el gobierno estatal, construir “un espacio ciudadano” para que ciertos sectores de la sociedad realicen labores de “vigilancia pasiva”, al tomar como base la organización de grupos de vecinos. Su función es, sobre todo, apoyar las acciones que realiza la ASE en materia de prevención del delito, apoyados en la difusión de estrategias y técnicas de autoprotección vecinal. De cierta manera, estas formas de estrategias tienen su origen en las distintas formas de organización vecinal que se conformaron a finales de la década de los ochenta en los espacios residenciales de la zona metropolitana del valle de México (en particular al poniente) –localizados en municipios como Naucalpan, Tlalnepantla, Huixquilucan y Atizapán–, encabezados por ciudadanos que optaron por la autoorganización como una respuesta al incremento de los delitos en sus vecindarios y a la incapacidad de la policía para hacerles frente. Al día de hoy, la ASE reporta un padrón de 28,029 “Vigilantes Voluntarios” distribuidos y organizados en 1,111 grupos (GEM, 2009g).

Finalmente, los dos sistemas telefónicos mencionados –el 066 y el 089–, son otra forma de obtener información para el diseño de estrategias contra el delito. El primero de estos sistemas transfiere a la dirección de inteligencia los datos de las llamadas telefónicas de emergencia que se reciben, donde posteriormente se procesan y organizan bajo criterios estadísticos y geográficos (GEM, 2009d). El segundo de los sistemas telefónicos sirve para realizar denuncias anónimas con relación a la venta de drogas, pandillerismo y otros delitos como el secuestro. Su objetivo es, sobre todo, el de constituir un espacio de denuncia para la ubicación e identificación

de personas que de alguna manera se encuentran involucradas en actividades ilícitas de cualquier tipo, por lo que opera las 24 horas al día durante los 365 días del año (GEM, 2009c).

Al centrar la ASE su actividad en la organización y sistematización de la información para el diseño de programas y estrategias de seguridad, su prioridad es la de tener medios para hacerse de información. Así policías y ciudadanos organizados se convierten en dispositivos de vigilancia que generan información que después será procesada en datos estadísticos y datos cartográficos. Es una vigilancia que se demanda sea rutinaria, porque sólo de esa forma se puede alcanzar el objetivo de reducir lo aleatorio, contener el peligro, así como identificar y quizá manejar el mayor número de riesgos en un espacio determinado. A partir de un acoplamiento diferencial de información de diverso tipo y distinto nivel, la ASE pretende consolidar un tipo específico de organización de la seguridad que parte de la localización de riesgos en lugares específicos que le permitan una microgestión de riesgos y miedos –que adquieren forma a partir de la identificación real o no de ladrones, toda clase de indeseables, posibles desestabilizadores sociales y políticos.

Es así que el círculo de la perspectiva gerencial se cierra: lo importante es la creación de datos e información que permitan localizar los riesgos que representa la inseguridad con el fin de poner en juego la acción articulada de las diferentes instancias policiales y sintonizar, en una perspectiva “integral”, los programas y estrategias de seguridad pública. Sobre esta base se organiza la actividad de la policía. Se decide entonces la participación de los distintos cuerpos policiales, si es necesaria la intervención de la Policía Estatal Cercana o Saeta Escolar, el Agrupamiento de Servicios Especiales de Seguridad o el Grupo de Intervención Policial y la Fuerza de Apoyo y Reacción. Cada una de estas policías responde a una micropolítica de la inseguridad y revela una determinada solución a un específico número de problemas detectados ya sea por los propios cuerpos policíacos, la sociedad organizada bajo los programas de vigilancia vecinal y las denuncias que se reciben vía telefónica. Soluciones que se basan en última instancia en identificar el riesgo que representan ciertos grupos considerados como peligrosos.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN: RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE UN PROYECTO DE SEGURIDAD

Este cambio, el cual es posible observar en el actual gobierno en el Estado de México, que centra sus objetivos en una propuesta gerencial más que, como hicieron sus antecesores, en las causas del delito, no significa una ruptura, sino –como se ha mencionado aquí– que refleja un desplazamiento de prioridades y formas de atender la inseguridad. La idea de impulsar una política integral de seguridad pública, así como las pretensiones de hacer uso de sistemas computarizados no son ocurrencia coyuntural del actual gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto, es algo que se viene ya observando como objetivos de planes de gobierno y discursos de anteriores gobernadores y autoridades policiacas; incluso se puede señalar la puesta en marcha de proyectos en este sentido, aunque ciertamente no terminan invocándose por encima de la atención de las supuestas causas sociales del delito.<sup>14</sup>

Las razones que pueden estar detrás de este desplazamiento pueden ser diversas. Una de ellas puede ser quizá el constante crecimiento de la delincuencia en la entidad en los últimos 15 años, lo cual ha propiciado un desencantamiento con respecto a la capacidad del gobierno para hacer frente a las “causas sociales” del crimen. Lo que consolida la idea de que existe una clara distancia entre las causas del crimen –como la pobreza y la marginación– con respecto a los resortes “reales” que llevan a una persona a delinquir. Razones que es posible encontrar también de alguna manera en el discurso gerencial de los tres últimos gobiernos federales que, poco a poco, han apostado por hacer prevalecer un discurso gerencial orientado a la micro-gestión de riesgos y temores.

<sup>14</sup> Algo similar puede observarse cuando se analiza el problema de la profesionalización de la policía. Durante 15 años, la idea de profesionalizar la policía –elevando sus niveles educativos– ha sido considerada como una prioridad. Sin embargo, ha sido en los últimos años, cuando la perspectiva gerencial a la que se ha hecho referencia se consolida, que se ha planteado por un lado, la necesidad de que los policías tengan estudios de bachillerato o equivalente para ingresar a la academia y, por el otro, la necesidad de reestructurar los planes de estudios. En este sentido, por ejemplo, las tres academias de policía con las que cuenta el gobierno estatal han sido totalmente transformadas para impartir diferentes tipos de programas. La escuela que se encuentra en el valle de Toluca está orientada a la formación, mientras que el plantel de Nezahualcóyotl a la capacitación, en tanto que el de Valle de México está enfocada a lo que se denomina Estudios Superiores.

Sin embargo, más que explorar las causas de este cambio, al menos para el presente documento, importa destacar las implicaciones que tiene este desplazamiento discursivo. En este sentido cabe señalar, en primer lugar, el sustento que se da al llamado “combate a la delincuencia” –nótese la referencia a un cierto lenguaje de guerra– en función de la organización de información demográfica, social, económica y hasta política, con base en el desarrollo de las llamadas “nuevas” tecnologías de la información, las cuales facilitan la separación y clasificación de la población en términos de un proyecto de sociedad que apuesta en algunas ocasiones por la estigmatización permanente de espacios sociales o grupos sociales. En segundo lugar, la consolidación de una acción policial que se funda en una visión llamada “integral” de estrategias y programas en espacios concretos puede transformarse, a los ojos de la administración gubernamental, en una forma viable de hacer gobierno, lo que puede derivar en una permanente judicialización de la vida social, lo cual no expresaría más que una forma de paliar el déficit de cualquier sistema político para resolver los problemas de tensión social que enfrenta a su interior (Wieviorka, 2007).

En este sentido no debe sorprender que uno de los graves problemas que enfrenta la propuesta de la ASE estriba en que entre sus funciones esté el de garantizar la estabilidad política y prevenir “...escenarios de alto riesgo para la estabilidad sociopolítica...”, esto implica tratar en algunos casos los problemas políticos como problemas de seguridad pública. Bajo la imperiosa necesidad de que se mantenga el orden y se respete la ley, se instituye a veces una forma de gobierno que puede caer en la permanente ilegalización de las protestas sociales, criminalizando las manifestaciones de contestación y reclamo social (Massiha, 2007). De esta manera, una de los principales retos a futuro de la ASE será la de evitar que la información que se construya para la definición de la gestión de microrriesgos de la inseguridad no se convierta de igual manera en una arma de control político contra quienes sean considerados como un peligro a la estabilidad política y social de la entidad.

Esto resulta relevante subrayarlo, si se toma en consideración el contexto social del Estado de México, donde más de la mitad de la población vive en condiciones de marginación social (Conapo, 2002). Bajo estas condiciones, la presión social hacia las autoridades por la obtención servicios y la satisfacción de demandas de diverso tipo lleva por lo regular a que las

autoridades instauren sus respuestas por dos medios: por un lado, estableciendo estrategias que tienden a dividir los movimientos por una política selectiva de promoción social que produce la desagregación de colectivos sociales, y, por el otro, definiendo estrategias de criminalizando de las manifestaciones de contestación y reclamo social. En el caso de que el gobierno opte por esta vía, cualquier protesta social puede ser arrojada con rapidez en el saco de los “movimientos violentos”, expresiones ilegales que, se considera, responden a grupos que al parecer no quieren jugar dentro del marco institucional de la democracia formal.

Las implicaciones que presenta un proyecto de gestión de riesgos y temores como el que se propone a través de la creación de la ASE oscilan, como toda actividad policial, entre el cuidado de la población y el control social. El que se tienda hacia un aspecto u otro depende en gran medida de las relaciones sociales y de poder construidas históricamente no sólo en la sociedad del Estado de México en general, sino en espacios particulares de su territorio. Las condiciones que hablan de una expansión de las movilizaciones sociales en la entidad permiten ver un futuro donde el mapa de conflictos se ampliará y probablemente también lo hará la inseguridad vinculada a la comisión de delitos. El que pueda presentarse un escenario donde ambos procesos empujen hacia la consolidación de una estrategia policial orientada más al control social resulta palpable; sin embargo, no es inevitable. En la medida en que se abra la participación ciudadana en la gestión y administración de los riesgos se podrá, quizá frenar las tendencias centradas en el control social y consolidarse aquellas que tienden al cuidado, protección y bienestar de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA BOTELLO, Nelson (2006a), *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- (2006b), *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.
- BECK, Ulrich (1995), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Gedisa.

- BOTTOMS, Anthony (1995), "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing", en Chris Clarkson y Rod Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press.
- CASTEL, Robert (2003), *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2002), *Índice de marginación urbana 2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- DELEUZE, Gilles y Felix Guattari (1989), *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Pre-textos.
- ERICSON, Richard (2006), "Ten Uncertainties of Risk-management Approaches to Security", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, junio.
- FEELEY, M. y J. Simon (1992), "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications", *Criminology*, vol. 30.
- FOUCAULT, Michel (1987), *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets Editores.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Le jeu de Michel Foucault", en Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, París, Gallimard.
- GARLAND, David (2005), *La cultura del control*, Madrid, Gedisa.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (1993), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Sexto Informe de Gobierno*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Sexto Informe de Gobierno*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (2006a), Comunicado 0484 del Gobierno del Estado de México, Toluca, 2 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Comunicado 0203 del Gobierno del Estado de México, Tlalnepantla, 6 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2006c), *Primer informe de Gobierno*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (2006d), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (2009a), <http://www.ase.gob.mx/>
- \_\_\_\_\_ (2009b), <http://www.ase.gob.mx/agrupamientos.html>
- \_\_\_\_\_ (2009c), <http://www.ase.gob.mx/denuncia.html>
- \_\_\_\_\_ (2009d), <http://www.ase.gob.mx/emergencia.html>
- \_\_\_\_\_ (2009e), [http://www.ase.gob.mx/esc\\_com\\_seg.html](http://www.ase.gob.mx/esc_com_seg.html)
- \_\_\_\_\_ (2009f), <http://www.ase.gob.mx/inteligencia.html>
- \_\_\_\_\_ (2009g), <http://www.ase.gob.mx/vivos.html>
- GIDDENS, Anthony (1985), *The Nation State and Violence*, Cambridge, Polity Press.
- LYON, David (1994), *The Electronic Eye. The Rise of Surveillance Society*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Buckingham, Open University Press.

- \_\_\_\_\_ (2006), "Airport Screening, Surveillance, and Social Sorting: Canadian Responses to 9/11 in Context", *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, junio.
- MASSIAH, Gustave (2007), "Soulèvement populaire dans les banlieues et idéologie sécuritaire", en Clémentine Autain *et al.*, *Banlieue, lendemains de révolte*, Paris, La dispute.
- TORRENTE, Diego (1997), *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Barcelona, Universidad de Barcelona-CIS.
- WIEVIORKA, Michel (2007), *Le printemps du politique, pour en finir avec le déclinisme*, Paris, Robert Lafont.





## Prensa y violencias: una agenda pendiente

Natalia Ix-Chel Vázquez González y Guillermina Díaz Pérez

Los medios de comunicación participan en la difusión y producción de sentidos, y como aparatos de transmisión cultural, a través de las formas simbólicas, reproducen y construyen representaciones sociales. Los medios que tienen la función de informar tienen, en las estructuras discursivas de las noticias, los mecanismos por excelencia a partir de los cuales se construyen y se difunden las formas simbólicas que le dan sentido a los temas que se colocan en la agenda pública. Estudiar la democracia en las sociedades contemporáneas exige hoy en día hacer una revisión de su relación con los medios de comunicación y su incidencia en la esfera pública. De tal suerte que la relación entre los medios de comunicación, la democracia y la esfera pública han sido objeto de estudio durante los últimos 40 años. La esfera pública presupone libertades de expresión y de reunión, una prensa libre, y el derecho de participar libremente en el debate político y la toma de decisiones.

El concepto de lo público es fundamental para la construcción democrática y en la actualidad los medios de comunicación son instrumentos fundamentales de la ampliación y restricción de lo público a través de la visibilidad u opacidad de lo que es común. En la medida que los medios de comunicación respondan a una libertad de información, un periodismo crítico y la construcción de noticias para el ciudadano –y no así a una manipulación del ciudadano a través de las noticias en provecho del poder– se podrá ir construyendo una agenda pública que camine de la mano en la construcción de sociedades democráticas (Martín Barbero, 1999).

El acontecer social que se coloca en la agenda mediática no sólo tiene que ver con la exactitud de la información, sino con el relato que el medio

haga de él convirtiéndolo en verdad mediática. “Aquello que es presentado y asumido como real y que tiene la forma de una gran relato” (Martín Barbero, 1999: 82). La violencia ha sido un tema que aparece en la agenda mediática tanto internacional como local y son los discursos mediáticos los que permiten visibilizar o no las condiciones sociales y las distintas maneras en las que se manifiesta. El interés del presente trabajo es exponer cómo se representa el discurso que sobre la violencia hace *El Sol de Toluca*, diario de mayor circulación en la capital del Estado de México, en los meses de junio y julio de 2005, meses que antecede y se lleva a cabo la elección para elegir gobernador del Estado. Las representaciones sociales que nos brinda la prensa se ven determinadas, por una parte, por la selección de las noticias, y por otra, por la contextualización que se hace de ellas. Las representaciones aluden a situaciones “de interés público” y de esta forma ofrecen cierta caracterización de los acontecimientos y actos comunicativos que le otorgan sentido a la realidad social, en este caso, cómo se caracteriza la violencia y cómo se traduce en la agenda mediática que finalmente es formadora de opinión.

El trabajo se divide en tres apartados: en el primero de ellos se aborda la relación entre medios de comunicación, representaciones sociales y análisis del discurso; en el segundo se presenta el estudio de caso, mostrándose los resultados y la caracterización que hace el periódico de la violencia; para terminar, en el tercero se exponen algunas reflexiones que permiten plantear la agenda pendiente a los medios de comunicación.

## NARRATIVAS MEDIÁTICAS

Van Dijk afirma que gran parte del conocimiento social y político que tenemos, así como nuestras creencias sobre el mundo, resultan de la información que vemos, leemos o escuchamos a diario. Y seguramente no existe “ninguna práctica discursiva, aparte de la conversación cotidiana, que se practique con tanta frecuencia y por tanta gente como son el seguimiento de noticias en prensa y televisión” (1997: 29-30). De ahí que se piense que los discursos y las maneras en cómo estos se narran privilegian lo que supuestamente es o no interesante; determina con ayuda de las narraciones lo que puede ser del interés público. La prensa escrita se encarga, entonces,

de difundir los sucesos relevantes que ocurren en el mundo; entendiendo a las noticias como “construcciones culturales que intervienen en procesos de representación de la realidad pues son historias de ésta, conformadas a partir de diversos factores que le dan un sentido, por lo que no son la realidad misma” (Fernández, 2004: 116).

Martín Serrano (1989) afirma que habría que hacer una distinción entre el acontecer y el conocimiento del acontecer, en este último los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental por los relatos del acontecer que proponen al receptor. Por supuesto, los medios de comunicación forman parte de la comunicación social que tendría el ejercicio de hacer públicos los acontecimientos sociales.

Estudiar el discurso, entonces, implica entender esas formas simbólicas a partir de las cuales los seres humanos crean y recrean sus relaciones con los otros (Thompson, 1998). Estudiar los discursos implica, también, estudiar las representaciones sociales que nos permiten acercarnos al mundo, y es tanta la centralidad del discurso en la vida social, que estudiarlo implica adentrarse en estudiarlos problemas políticos y sociales.

Las representaciones sociales constituyen una forma de conocimiento socialmente elaborada y compartidas por los individuos que dan cuenta de la existencia de una realidad social, que permite acercarse a los fenómenos colectivos y pasar del nivel interpersonal al nivel social pues a partir de la información que recibe el individuo, de sus experiencias y modelos de pensamiento compartidos y transmitidos, permite la descripción, simbolización y características de los objetos del mundo social atribuyéndoles un sentido (Jodelet, 1985).

Las representaciones sociales no sólo son procesos cognitivos, sino también construcciones simbólicas de la realidad social, “las representaciones contribuyen a dotar de sentido la existencia de los individuos. Se trata de concepciones y discursos que conforman y perpetúan los principios de diferenciación que actúan en los diversos campos sociales, y forman parte de los discursos más amplios que han condicionado en mayor o menor medida la existencia de los individuos” (Flores, 1992: 10-14).

Para que las representaciones sean sociales deben examinarse tres condiciones que las sustentan. En primer lugar, las condiciones de producción de significados; en segundo, las condiciones sociales que construyen la realidad permitiendo el análisis de esos significados; y en tercer lugar,

las condiciones de circulación en función del contexto, que bien podrían entenderse como “las redes de significación, sentido y de la acción humana producidas culturalmente [moldeadas...] por las instituciones de la sociedad y transmitidas por el arte, la ciencia, la religión, los medios de comunicación, la familia, la escuela” (Flores, 1992: 12).

De ahí que se piense que los medios de comunicación, al momento de construir la realidad social, la están dotando de sentido. Las representaciones sociales son esos sistemas de valores, ideas y prácticas con una doble función: en principio, establecer un orden que permita a los individuos orientarse en su mundo material y social y dominarlo; segundo, posibilitar la comunicación entre los miembros de una comunidad proporcionándoles un código para el intercambio social y un código para nombrar y clasificar sin ambigüedades los diversos aspectos de su mundo y de su historia individual y grupal. Por ello mismo, las representaciones sociales son, ante todo un sistema de relaciones inserto en el sistema cultural (*cf.* Jodelet, 1985; Flores, 1992).

La institución mediática se diferencia de otras instituciones del conocimiento como pueden ser el arte, la religión, la ciencia, etcétera, como una forma de conocimiento que “está comprometida con la producción, reproducción y distribución del *conocimiento*, en el sentido más amplio de la expresión, de conjuntos de símbolos con significativas referencias a la experiencia del mundo social. Este conocimiento nos capacita para encontrar sentido en la experiencia, da forma a nuestras percepciones y contribuye al almacenamiento de conocimiento del pasado y a la continuidad de la comprensión presente” (McQuail, 1993: 77-78). En este sentido, hoy en día los medios desempeñan un papel fundamental si se piensa en el grado de inserción que tienen en la vida cotidiana y cómo su desarrollo ha incidido en la construcción de los espacios sociales, políticos y económicos. Para Thompson (1998) y Martín Barbero (1999), los medios de comunicación no sólo han configurado el espacio y la temporalidad, sino la visibilidad o la opacidad que determinan el espacio público y privado. Para ambos autores, la comunicación permite la visibilidad en la medida que abre los espacios para la deliberación pública y el debate social, respetando la pluralidad de los diversos actores y sus puntos de vista. No se puede centrar en una sola mirada, no se puede desviar del consenso, no se puede homogeneizar, porque entonces sólo pertenece al espacio de lo privado, aún a pesar de la

gran publicidad que genere. Lo que no es del bien común no podría ser del espacio público.

Por otra parte, para entender a la violencia o las violencias, se recupera la tipología de Galtung (1995): la física, la estructural y la cultural. La primera de ellas es fácil de comprender porque hay un actor que comete la violencia y que actúa sobre el cuerpo; la violencia estructural o indirecta puede ser entendida como violencia en el sistema, y por tanto no existe tal actor, y el hecho de buscar al sujeto actuante deja de tener sentido, dicha violencia está edificada en la estructura, y se manifieste como un poder desigual y, en consecuencia, como oportunidades de vida distintas; en muchas de las ocasiones es usada como sinónimo de injusticia social.

La violencia cultural es la más invisible de todas, ya que son todos aquellos elementos de la cultura que nos permiten legitimar cualquier tipo de violencia; la violencia cultural justifica un sistema social con normas bien interiorizadas. Algunos medios de comunicación juegan un papel fundamental en la reproducción o legitimización de dicha violencia.

Aunado a ello, Tortosa distingue los casos en que la violencia manifiesta un problema anterior (frustración, opresión, marginación, fragmentación, alienación) y aquellos casos en los que la violencia es un medio para alcanzar un fin (territorio, poder, bienes, satisfacción, venganza) (2001: 39). De tal forma que la violencia, lejos de ser un comportamiento violento, es una respuesta a un conflicto.

Imbert (2004) plantea que la violencia que se representa en la prensa tiene mucho de visibilidad. Para Galtung, hay 12 puntos de preocupación en los que el periodismo suele equivocarse al abordar la violencia: 1) Descontextualización de la violencia, 2) existencia de dualismo –reducir el número de bandos en un conflicto a dos, cuando suele haber más involucrados, 3) maniqueísmo –retratar un lado como bueno y demonizar al otro como el mal, 4) *armageddon* –presentar la violencia como inevitable, omitiendo alternativas, 5) enfocarse en actos individuales de violencia rehuendo a la vez causas estructurales, como pobreza, desidia gubernamental y represión militar o policial, 6) confusión –enfocarse sólo en el escenario del conflicto pero no en las fuerzas y factores que influyen en la violencia, 7) excluir y omitir a los deudos –no explicar nunca por qué hay actos de venganza y espirales de violencia, 8) no explorar las causas de la escalada de la violencia y el impacto de la cobertura misma de los medios, 9) no

explorar las metas de los intervencionistas de fuera, en especial las grandes potencias, 10) no explorar propuestas de paz y ofrecer imágenes de resultados pacíficos, 11) confundir ceses del fuego y negociaciones con paz verdadera, y 12) omitir la reconciliación –los conflictos tienden a resurgir si no se presta atención a curar sociedades fracturadas (Galtung, citado en Zepeda, 2002).

Aunado a lo anterior, José María Tortosa (2010) afirma que el hecho de abordar las violencias es complejo en sí mismo, por una parte, por los elementos estructurales que le dan cobijo (pobreza, desigualdad, estados frágiles, precariedad laboral, etcétera) y por otra, por los elementos que provocan el estallido. En ese sentido, dicho autor plantea que hoy en día las guerras se dibujan de manera diferente, siendo una posible

tipología de esas “nuevas guerras”: 1. *Guerra simétrica* o guerra civil convencional, con dos fuerzas relativamente equilibradas ocupando territorios definidos y con avances y retrocesos en los frentes; 2. Las *guerras asimétricas* también llamadas guerras de guerrillas, en las que en un lado hay un gobierno de un Estado y en el otro una fuerza militar menos fuerte que cree ganar no perdiendo e imponiendo al otro costes relativamente elevados sin que haya un frente claro de enfrentamiento entre ambos; 3. *Guerra simétrica no convencional*, en la que ambos lados están formados por fuerzas irregulares en un contexto de extrema debilidad del Estado; y 4. *Violencia criminal a gran escala*, con infiltración, por ejemplo, de los narcotraficantes en las instituciones del Estado y enfrentamientos entre bandas rivales dentro y fuera de las estructuras del Estado (Tortosa, 2010: 43-44).

Si bien en México no se declara una guerra como tal, nos parece que la tipología planteada viene a poner en claro lo que sucede con el crimen organizado y la guerra del narcotráfico y cómo ésta es representada en la prensa.

## LAS VIOLENCIAS

El Estado de México se encuentra ubicado en la zona central de la República Mexicana, colinda con el Distrito Federal (capital de la República Mexicana); ambos espacios concentran una parte importante de las industrias y servicios, así como un gran número de población; sin embargo,

esto ha complicado la calidad de vida de los habitantes, ya que al existir una mayor densidad de población los recursos comienzan a escasear, así como las oportunidades de empleo y estudio, lo que trae consigo índices de inseguridad y delincuencia, que van cada día más en crecimiento.

Por otro lado, son las zonas urbanas las que cuentan con mayor índice de inseguridad, como lo afirma la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4) realizada en 2005, por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI) en donde se menciona que uno de cada tres ciudadanos del Distrito Federal es víctima del delito, es decir, el 33.67 por ciento de la población, le sigue el área del Estado de México conurbada al DF, con 26.5 por ciento y la Zona Metropolitana del Valle de México, con 30.02 por ciento (ICESI, 2005).

De las 16 zonas urbanas en donde se realizó la encuesta, tan sólo el Distrito Federal y la zona conurbada del Estado de México abarcan el 70 por ciento del total de las víctimas estudiadas, lo que significa que el Distrito Federal durante 2005 ocupó el primer lugar en incidencia delictiva, y el delito que más se comete en esta zona y el Estado de México es el secuestro (ICESI, 2005). La misma encuesta afirma que la incidencia de delitos es de 2'861,951, tan sólo en el Distrito Federal; mientras que en la zona conurbada es de 1'774,705; Toluca presenta un total de 123,744; dando una sumatoria entre el Distrito Federal y la zona conurbada, de 4'636,656 casos.

Rafael Ruiz afirma que en Toluca el número de mujeres asesinadas entre 1990 y 2004 (4,153) supera en un tercio a las que murieron en Juárez (4,373). A pesar de ello, se habla más de lo ocurrido en Ciudad Juárez que en la capital mexiquense, no importa que estos casos sean semejantes en edad, estado civil, condiciones sociales, etcétera (Ruiz, 2005).

La inseguridad, en conjunto con la falta de confianza en las corporaciones policiacas y el rechazo a los partidos políticos, han generado que la población haga justicia por su propia cuenta, llegando al grado del linchamiento. Los linchamientos dentro de la República Mexicana son más comunes en la región sur y centro del país, con más del 90 por ciento de acciones violentas, mientras que los estados del norte no rebasan el 10 por ciento. Estados pertenecientes a la zona sur y centro, como Morelos, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Distrito Federal y el Estado de México concentran más del 80 por ciento de los linchamientos (Rodríguez y Mora, 2006).



En consideración a los anteriores razonamientos, y en aras de cumplir con el objetivo planteado, se tomará como ejemplo el análisis de notas referentes a la primera plana de *El Sol de Toluca*, en el periodo de junio a julio de 2005. La elección de dicho diario se sujetó a criterios de circulación y relevancia para la vida local. Dicho diario circula desde 1945 y pertenece a la cadena nacional de diarios *Editora Mexicana*. En este sentido, lo primero que se realizó fue recopilar todas las primeras planas de *El Sol de Toluca*. En esta sección se puede observar la relevancia de los asuntos públicos, locales, nacionales o internacionales. En tanto que este diario es local, la primera plana incluye las notas que son relevantes en el ámbito local.

A continuación se realizó un listado de los titulares que se refieren a las categorías de violencia y conductas violentas; ello permitió a la vez seleccionar *el corpus* (sólo en titulares, incluyendo ladillos y subtítulos) que se considera, desde el análisis del discurso, como las macroestructuras semánticas, los temas y las macroposiciones sobre los cuales se realiza un análisis del tipo y forma de la argumentación. De acuerdo con lo que plantea Van Dijk (1996, 1997) las proposiciones son aserciones que orientan las interpretaciones, y a medida que sean más complejas orientan de mejor manera la interpretación de la realidad; por ello, los temas pueden ser entendidos como las macroestructuras semánticas, en tanto que son un conjunto organizado de proposiciones. En sí mismas permitieron centrar el análisis en el problema de la violencia, identificar los elementos dominantes, examinar la gama de diferencias y diversidad de estilos, así como la diversidad de discursos que integran el problema de la violencia.

Ahora bien, en los discursos periodísticos, el texto, en la mayoría de las ocasiones, es largo; por ello se vuelve necesario definir, a través de las macrorreglas, cuál es la organización jerárquica que mantiene la macroestructura. Así, las macrorreglas tienen como función (por llamarlo de alguna manera) reducir la información. "Las macrorreglas son reglas de proyección semántica o proyección que relacionan proposiciones de nivel más bajo con macroposiciones de nivel más alto; esto significa que los asuntos o temas derivan de los significados de un texto a través de este resumen de macrorreglas. Estas reglas definen el resultado final, el núcleo, la información más importante y, por lo tanto, el tema o asunto para cada secuencia de proposiciones de un texto" (Van Dijk, 1996: 56). Los temas se organizan, por lo normal, por medio de un esquema abstracto consistente

en categorías convencionales que especifican la función general de los temas en un texto (Van Dijk, 1997). Entre dichas categorías se encuentra el Resumen, el Titular y el encabezado, ambos expresan los principales temas del hecho. Es decir, funcionan como un resumen inicial y expresan la macroestructura semántica, aunque cabe aclarar que en el titular sólo se acota una secuencia especial de un hecho específico de toda la gama de contenidos variables.

Al realizar un análisis de los titulares (véanse cuadros 1 y 2) se puede observar que si bien es cierto que existe una gran preocupación por los procesos electorales, hay dos grandes temas que aparecen tanto en el mes de junio como en el de julio. El primero de ellos, tiene que ver con la violencia estructural (pobreza, marginación, inequidades, ingobernabilidad, etcétera) y el segundo, derivado del primero, con la corrupción.

Cuadro 1  
Titulares de junio de 2005

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
01/06/07	Ley Mordaza en el IEEM	—	Sólo puede hablar el presidente: son nuevas disposiciones, dijo Emmanuel Villicaña.
03/06/05	El Chapito se va de la Palma	—	Autorizó su libertad un juez federal. Que no hubo delito de lavado de dinero.
04/06/05	Chapito aún en la Palma	—	Monta la AFI fuerte operativo fuera del penal.
05/06/06	Reconocer con madurez, resultados	—	Avanza Peña a la recta final de la campaña.
06/06/05	Labora sin prestaciones 40 por ciento de los trabajadores	—	Sólo 20 por ciento de los obreros gana arriba de los 4 mil pesos.
07/06/05	Provocan contaminación y tala temperatura más alta	—	Valle de Toluca.
08/06/05	Veta IFE a 7 empresas	—	"Formas Finas" pasa a formar parte de las lista negra
09/06/05	Casos fatales hasta en los mejores hospitales	—	Inexplicable muerte cerebral de un niño, contractura de brazo. Recomienda la CDHEM darle ayuda hasta el último momento.

Cuadro 1 (Continuación)

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
10/06/05	Raúl Salinas libre; amparo a su favor	—	—
11/06/05	Raúl no tiene dinero para pagar la fianza	—	Libre; sigue en el penal; cooperación de la familia para juntar \$32 millones.
12/06/05	Intocables los domicilios particulares	—	Comenta el obispo absurdas medidas municipales. Hay que respetar a partidos, candidatos y pueblo. Libre expresión en las bardas del sector privado.
13/06/05	En la elección sólo deciden mexiquenses	—	Insiste Roberto Madrazo que haya respeto al evento. Peña Nieto ha logrado reencuentro del priísmo estatal.
14/06/05	Soy hombre libre y no pienso en rencores	—	Pasada la media noche, Raúl Salinas abandonó el penal "Santiaguito". Negó que su caso se haya resuelto mediante negociación política.
15/06/05	Y no llueve.	—	Las presas a un 30 por ciento de su capacidad. En junio muy bajas las precipitaciones. Sequía generalizada en toda la República. A punto de perderse 10 mil has. en Toluca.
16/06/05	—	—	—
17/06/05	Anuncian lluvias intensas	—	Tiene detectados 120 lugares vulnerables e inundaciones.
18/06/05	Carambola de 25 vehículos	—	Mueren dos personas; hubo 34 lesionados.
19/06/05	Alto al "Sr. De las botas"	—	"Y mucho pasará el señor de las pelotas". Frente de Diputados del país provocaciones que vienen de Los Pinos.
20/06/05	Asaltos hasta en la UAEM	—	Despojaron de su salario a dos maestros. En pleno día fueron amagados con armas.
21/06/05	Reventar comicios, debilidad	Opinan dirigentes sociales	Enfrentar a las sociedad y ropería el marco jurídico.
22/06/05	Fiesta de Fox tiene sello proselitista	—	Sospechosa su declaración de que "En democracia todo se vale", Peña N.
23/06/05	Pretende Fox democracia a la medida de su partido	Denuncia Roberto Madrazo	—

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
24/06/05	Eutanasia al hospital	Inyección de \$1 millón 800 mil para ayudarlo a "bien morir"	—
25/06/05	Costarán 5 mmdp, 600 compromisos de Enrique Peña	—	No se envanece con las encuestas; "la gente cree en mi proyecto", dijo.
26/06/05	Para los verdes será paliza	— Quien siembra vientos, recoge tempestades	Ya nadie parará el triunfo de la Alianza por México Advertencia a los que quieren interferir en la decisión ciudadana.
27/06/05	Debe garantizarse que IEEM será buen arbitro	—	Para el consejero presidente todo es "irrelevante", Arteaga B. Obligado a contestar lo que interesa a la opinión pública.
28/06/05	Nombran diez magistrados para el TSJ	—	Sesión camaral rápida; los diputados más interesados en la "grilla" que en su labor.
29/06/05	Se van siete magistrados	—	Asignan adscripción de los recién nombrados.
30/06/05	Edomex, el más beneficiado con voto postal	—	Calculan que tiene 3 millones de migrantes.

Cuadro 2  
Titulares de julio de 2005

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
01/07/05	Desechan demanda por supuesto rebase de topes de campaña	—	Declara el TFE sin fundamento el recurso PRD-PT contra PRI-PV.
02/07/05	Cubrirán la elección mil 500 informadores	—	Manejarán 250 mil personas la maquinaria para el evento. El PRI alerta. Calculan sabotaje de los panistas.
03/07/05	Esperan partidos votación del 50 por ciento	—	Sin embargo, ha venido ganando lugar el abstencionismo.
04/07/05	Categorico, Peña: 2 a 1	—	Logró una victoria inobjetable. Barrió feudos blanquiazules y amarillos. Ofreció un gobierno de apertura. Hemos cosechado buena victoria.
05/07/05	Vacunarán al IEEM contra la corrupción	—	El consejero presidente anuncia corridas.

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
06/07/05	Indagar si hay narco-dinero en campañas	Petición del clero al IFE	—
07/07/05	Se divorcia Convergencia del panismo	—	Tomó Acción Nacional decisiones sin consultar. No ve elementos para impugnar el triunfo tricolor. Insiste Gárate en presentar inconformidad.
08/07/05	Atacan enemigos políticos	—	Difunden falsedades: Arturo Montiel. Golpe bajo, las acusaciones de riqueza ilícita. Con Peña Nieto, Edomex seguirá avanzando, dijo.
09/07/05	Somos sociedad decadente	—	Nuestros armarios llenos de celebridades inútiles. Desde la política a la vida cotidiana, todo aparente. Reeditan "Pecado de Omisión" de Alexander Naime.
10/07/05	El mundo atrapado en el caos: Flores	—	Advierte un panorama poco favorable para la humanidad. Percibe que algo grave va a ocurrir. La plástica señala y denuncia muy fuerte.
11/07/05	Injusto si hay bono sexenal	—	Vigilarán los panistas que no haya pago extra.
12/07/05	Preparaba Miguel Mercado actos para desestabilizar	—	Revela PGJEM trabajo sucio que pretendía con gente de Guerrero.
13/07/05	Montiel no se va	—	Aún con licencia puedo regresar a entregar la bandera al sucesor. Dio una entrevista exclusiva a la redacción de <i>El Sol de Toluca</i> . Explicó el sentido de hacer muchos cambios en su gabinete.
14/07/05	Da Mercado el tiro de gracia a Rubén	—	Abandonó el candidato azul campaña, pendientes y deudas, dijo. El triunfo de Peña inobjetable, niega ser desestabilizador.
15/07/05	Sector educativo no debe ser un regalo político	—	Requiere acciones para combatir rezagos: MON. Partir de un diagnóstico verdadero.
16/07/05	Dialogaría la Iglesia sobre el uso de la píldora	—	Hay apertura para discutir sobre el tema, dice Obispo.
17/07/05	Al final se impondrá la píldora	—	La presión social hará evolucionar a la Iglesia, Gómez Bravo Topete.

<i>Día</i>	<i>Título</i>	<i>Antetítulo</i>	<i>Ladillo</i>
18/07/05	En feminicidios Toluca a nivel de Ciudad Juárez	—	Aquí la violencia se deriva de problemas económicos: N.A.B.
19/07/05	Chocan policía estatal y municipal en Naucalpan	—	Intentaron detener al director de Seguridad Pública.
20/07/05	Borra Ayuntamiento de Toluca Área de crónica	—	Critican que se elimine la memoria colectiva de la ciudad.
21/07/05	Defiende PAN control del "Periférico"	Guerra por una "minita de oro"	Promoverá una controversia constitucional.
22/07/05	Ponen lo oficial en vitrina	Inaugurado el Instituto de Acceso a la Información	Todas, las dependencias deberán publicar sus páginas en Internet.
23/07/05	Circula ya la pastilla un día después	—	"Es un método temporal de calidad". Los médicos no podrían recetar abortivos: MAME. Falta educación; hay embarazos en menores de 13 años.
24/07/05	Enorme robo de energía eléctrica	—	Convencerán a las personas que paguen; quitar 30 mil "diablos" generaría problema social.
25/07/05	Saturarán parturientas las clínicas oficiales	—	Atiende el IMSS un promedio de 800 partos al mes. PRD a favor de la prevención de embarazos. Que Carlos Abascal permanezca al margen. Utilizan a la mujer para experimentar: GF.
26/07/05	Se suma Tlalnepantla a la rebatanga del periférico	—	Interpondrá controversia. Platicarán con Naucalpan.
27/07/05	Tolerante PGR con los vendedores de droga	—	Detecta policía de Atizapán 70 puntos cerca de escuelas. Atrapa el vicio a menores de tres años; crece el problema.
28/07/05	Suspica la juventud con la herencia que le dejan	—	"Seamos sinceros; tienen la razón": Arturo.
29/07/05	Compartirán el botín del "Periférico"	—	Entran en maridaje policías municipal y estatal.
30/07/05	Suicidio de una familia por fanatismo	—	Impresionante tragedia en "La Crespa". Devoró un perro parte de los cadáveres.
31/07/05	Atacar narco de otra forma	La PGR no sirve para combatir el mal	Propone Santiago Creel un organismo especializado.

Para el caso de la corrupción, ésta adquiere nuevos matices en la visibilidad mediática, pues lejos de mantenerse en el espacio del secretismo o de lo oculto, se presenta con cinismo. Es decir, cuando se habla de la corrupción se piensa en sus causas y consecuencias que deberían transparentarse y hacerse públicas en aras de ir construyendo sociedades más democráticas; sin embargo, lo que se presenta en las noticias son las consecuencias y no así las causas (Mateo, 2005). Las causas son múltiples, complejas y se encuentran ancladas en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales, y éstas no aparecen en las noticias. A través del recorrido noticioso se puede observar que las prácticas de corrupción van desde los arreglos mafiosos que infiltran gobiernos y magistraturas (*El Chapito se va de la Palma, Raúl Salinas libre; amparo a su favor*), hasta malversación de impuestos (*Injusto si hay bono sexenal*), y fomento de negocios ilícitos (*Compartirán el botín del "Periférico"*). Todo ello acompañado de grandes campañas contra la corrupción, a favor de la honradez y la transparencia (*Vacunarán al IEEM contra la corrupción, Indagar si hay narcodinero en campañas, Ponen lo oficial en vitrina*).

Desde las propias macroestructuras se aprecia que no aparecen las causas de dichas prácticas corruptas, sólo se anuncian las consecuencias. Desde un periodismo para la paz se hace necesario que se contextualice, se enuncien las causas, no se presente de manera dual y, sobre todo, no se generalice. De la manera en cómo se presenta la corrupción, también se deriva la manera en cómo se muestra la violencia criminal a gran escala (*Atacar narco de otra forma. La PGR no sirve para combatir el mal. Propone Santiago Creel un organismo especializado*), en el entendido de que las prácticas corruptas tiene que ver por necesidad con la forma en cómo se administra la función pública y cómo las instituciones en su quehacer público dan respuesta a las necesidades, y éstas no son cuestionadas en las noticias, entonces la relación con los grupos de narcotraficantes quedan totalmente descontextualizada y fuera del alcance de toda luz pública. Mateo (2005) afirma que cuando los medios de comunicación generalizan las situaciones de corrupción política y las vinculan a las crisis de valores, la opinión pública entiende que todos los políticos, y la política general, han perdido su autoridad moral. Y es entonces cuando se pide una regeneración moral de la vida política y se vota por partidos políticos que han financiado corruptamente, pero que se promete recuperar los valores de la vida política.

Para el caso concreto de la nota: *Atacar narco de otra forma. La PGR no sirve para combatir el mal. Propone Santiago Creel un organismo especializado*, queda claro que la institución ha perdido su capacidad de dar respuesta, pero ni siquiera se cuestionan las causas por las que se han perdido, sólo se da por hecho y se promete una institución que pueda dar respuesta al problema que en sí mismo es complejo, con causas estructurales enraizadas y su solución no puede darse sólo por la credibilidad moral de la institución.

Por otra parte, el tema de la violencia estructural es mucho más complejo en el entendido de que no es visible el actor que comete la violencia en la medida en que se encuentra en las propias estructuras. En las siguientes notas: *Labora sin prestaciones 40 por ciento de los trabajadores, Casos fatales hasta en los mejores hospitales, Asaltos hasta en la UAEM, Eutanasia al hospital* (véanse cuadros 1 y 2 para mayor referencia de los subtítulos), se observa que la mayor preocupación no es la pobreza o la desigualdad, sino más bien el cambio en el nivel de violencia. La vulnerabilidad se presenta cuando se afirma “hasta en los mejores hospitales” “hasta en la UAEM” y entonces se asume que había círculos en donde algunos fenómenos violentos no tenían presencia. Pero que debido al incremento de pobreza o de desigualdad se desencadenan fenómenos violentos que en una situación estable no se solía producir. El miedo, entonces, se hace evidente, cuando se presenta la condición de vulnerabilidad ante los procesos de seguridad pública.

En ese mismo sentido, parece que las instituciones son incapaces de dar respuesta a las necesidades, porque la población, por lo general, la marginada, quita recursos a otros: *Enorme robo de energía eléctrica* (véase cuadro 2 para mayor referencia de los subtítulos). La manera en que se presentan las macroestructuras deja de lado el contexto en el que se desenvuelven los hechos, manifestándose un maniqueísmo en las causas y actores del conflicto (*Se busca un culpable*).

Lo interesante de este tipo de notas es cómo se presenta la definición social del “nosotros”/“ellos” de tal suerte que se deja de lado la condición estructural del fenómeno y se legitima un aumento de la violencia por la polarización social. Se incrementa el distanciamiento social. Lo cierto es que la interpretación que se hace de la violencia tiende a asociarla con la inseguridad, que lejos de entenderse como la gama de oportunidades que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas, ésta se asume como



el grado de vulnerabilidad. De esta manera, los actos de violencia directa quedan descontextualizados de las causas estructurales que las provocan, lo que genera confusión en el fenómeno que se presenta.

Los dos temas recurrentes en los distintos titulares que conformaron la agenda mediática de *El Sol de Toluca* nos remite a un tipo de violencia estructural; sin embargo, la caracterización que se hace de ella responde más a una presentación de la violencia como hechos aislados, como conductas individuales y se ocultan las causas estructurales de la misma, y simplemente se politiza los problemas de inseguridad.

## REFLEXIONES FINALES

La caracterización de la violencia nos permite tener o no visibilidad del fenómeno. En este sentido, la caracterización que se hace de la violencia en *El Sol de Toluca* ni siquiera se asume como tal; es decir, lo que se informa es sobre fenómenos políticos, sociales o económicos que se presentan de manera aislada y cuya relevancia informativa tiene mucho más que ver con las consecuencias que con las causas. Uno de los problemas de la visibilidad de la violencia estructural es la capacidad que se tenga para enunciar con claridad las causas que la provocan. En este sentido, la narrativa periodística construye relatos que sostienen el interés por la nota, más no hay una preocupación por enumerar las causas que le dan cobijo. Si bien es importante la preocupación por la violencia directa, mucho más debería ser la preocupación por hacer visibles las desigualdades, que no residen necesariamente en la confrontación de un “nosotros/ellos”, sino más bien en el análisis de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que las reproducen.

En la medida en que se pueda generar mayor acercamiento a las causas estructurales de los fenómenos violentos mayor será la capacidad de comprender que la violencia directa, en muchas ocasiones tiene otras causales donde existe una multiplicidad de factores tanto internos como externos, que no consienten en solucionarlos en el corto plazo. Si se plantean las causas estructurales y se incluyen a los diversos actores y sus posturas, en esa misma medida se podrá ir construyendo un periodismo más plural y crítico.

El problema de la corrupción y cómo ésta se presenta nos remite necesariamente a replantearnos el escenario de lo público y no confundirlo, como diría Arent, en una publicidad mayor de fenómenos que lejos de construir el espacio común nos llevan al distanciamiento social. La corrupción, lejos de mirarse como el abuso de una función pública, que implica la vida política pública, se observa como un simple escándalo mediático, y que –como proceso de corrupción mediatizada– perjudica al proceso democrático.

La importancia del análisis del discurso periodístico reside en comprender cómo los discursos producen sentidos. La narración ayuda a otorgar sentido a las formas simbólicas que construyen una cadena de razonamientos que buscan defender o justificar un conjunto de relaciones o de instituciones sociales. Si en este sentido se va asumiendo como natural y cotidiano los problemas de corrupción y violencia estructural, sin mirar sus causas, se legitiman culturalmente las condiciones estructurales que son el caldo de cultivo.

Hoy en día, el periodismo necesita un compromiso mayor con lo público. La vida social y política necesita reforzarse con la transparencia cada vez mayor de los medios de comunicación y la manera en cómo éstos se vinculan a la existencia de una vida pública. De igual forma, y con el caso de estudio aquí analizado, la paz social es un compromiso exigible no sólo a los políticos y gestores, sino también al periodista y a los medios de comunicación, sobre todo los locales, porque de ellos dependen las construcciones sociales que nos permiten acercarnos a una imagen del mundo. Debería ser función primordial de los medios informativos promover la comunicación entre políticos y representantes sociales de toda índole con el público.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENTE, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- EST (*El Sol de Toluca*) (2005), *El Sol de Toluca*, Organización Editorial Mexicana, junio, julio y agosto.
- FERNÁNDEZ PEDEMONTE, Damián (2004), *La violencia del relato. Discurso periodístico y casos policiales*, Buenos Aires, La Crujía.
- FLORES, Julia Isabel (2005), "Presentación", en Doise Willem *et al.* (coord.), *Representaciones sociales y análisis de datos*, México, Instituto Mora.

- GIMÉNEZ, Gilberto (1981), *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GUTIÉRREZ VIDRIO, Silvia (2000), "El discurso político. Reflexiones teóricas-metodológicas", *Versión*, núm. 10, México, Universidad Autónoma Metropolitana, octubre.
- IMBER, Gerad (2004), *La tentación del Suicidio. Representación de la violencia e imaginarios de muerte en la cultura de la posmodernidad (una perspectiva comunicativa)*, Madrid, Tecnos.
- ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad) (2005), *Cuarta Encuesta sobre Inseguridad en zonas urbanas-ENSI-4/urbana*, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)
- JODELET, Denise (1985), "La representación social: fenómenos, conceptos y teoría", en S. Moscovici (ed.), *Psicología social II*, Barcelona, Paidós.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús y Germán Rey (1999), *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Barcelona, Gedisa.
- MATEO, Miguel Ángel (2005), "Corrupción política, enfoques y desenfoces desde la cultura, la economía y la propia política", en Oscar Ugarteche (comp.), *Vicios públicos, poder y corrupción*, Perú, Fondo de Cultura Económica.
- PENALVA, Clemente y Miguel Ángel Mateo (2000), "Análisis narrativo y guerra. La cobertura del diario *El País* sobre el conflicto de Kosovo", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, tercera época, núm. 26, mayo-agosto.
- RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl y Juan Mora Heredia (coords.) (2006), *Los linchamientos en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- RUIZ HARRELL, Rafael (2005), "Toluca y Juárez: los feminicidios", [www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2005/toluca\\_y\\_juarez\\_losfeminicidios.asp](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2005/toluca_y_juarez_losfeminicidios.asp)
- THOMPSON, John (1998), *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, Barcelona, Paidós.
- TORTOSA, José María (2010), "Las nuevas violencias en la crisis global", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, Quito, Flacso-Ecuador, enero.
- VAN Dijk, Teun (1990), *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1996), *La ciencia del texto*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Racismo y análisis crítico de los medios*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (1998), *Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Barcelona, Gedisa.

# Derechos humanos y democracia en el Estado de México

Ethel Servín Aranda, Luis Antonio Hernández Sandoval,  
Marco Antonio Sánchez López y Gerardo Pérez Silva\*

## INTRODUCCIÓN

¿En qué medida la democracia, como régimen, ha consolidado a los Estados, la política, la legalidad, la legitimidad y por supuesto a los derechos humanos? Esta pregunta, que en más de una ocasión ha dado pie al cauce de verdaderos ríos de tinta, es uno de los grandes e inacabados temas que suscitan debates, opiniones, críticas y, en el mejor de los casos, propuestas encaminadas a promover los derechos humanos en los Estados de Derecho.

Una aseveración, por la que se considera sensato comenzar, es reconocer que el régimen democrático –aun con sus connotaciones buenas y malas– es y ha sido el modelo de Estado a través del cual los derechos humanos han encontrado el mejor campo para crecer y extenderse; pues, como la historia da cuenta, la existencia de monarquías, totalitarismos y demás regímenes suelen terminar en verdaderas tiranías.

La noción de Estado de Derecho, que de manera general remite al imperio de la ley, encuentra una matización especial en la llamada democracia sustantiva, pues alude de manera central al tipo y contenido de *normas* que rigen o deben regir a los Estados de Derecho. Por tanto, para la democracia no basta con tener “buenas leyes”, también se requiere de buenos creadores, aplicadores e intérpretes de las mismas; de instituciones y organismos eficientes, así como de condiciones idóneas que garanticen igualdad material entre la población, a fin de que el engranaje del Estado de Derecho funcione.

\*Investigadores del Centro de Estudios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

El Estado de Derecho, desde la visión sustantiva –más que desde la procedimental– conceptualiza a los derechos fundamentales con una gran carga valorativa y ética, con cohesión social y de solidaridad, libertad, bienestar e igualdad plasmadas en las leyes. Esta serie de cualidades son el principal motivo por el que se vincula a los derechos fundamentales con la democracia y el Estado.

Al ser la Constitución el instrumento que por excelencia concentra los contenidos y límites de los poderes públicos, así como las instituciones que velan por la democracia, reconoce una figura adicional que se encarga de velar por el respeto y cumplimiento a los derechos fundamentales. El *Ombudsman* como una figura democrática es, en nuestros días, una institución de gran prestigio que, basada en la fuerza moral y política, procura los derechos individuales y colectivos de todas y cada una de las personas.

El presente trabajo tiene como principal objetivo presentar un acercamiento a la situación de los derechos humanos en el Estado de México. No pretende ser un estudio exhaustivo. Por el contrario, se trata de mostrar algunos puntos que nos parece central enfatizar, dada la actualidad con la que los derechos humanos se han revestido en nuestros días. Principalmente en la situación actual que se encuentra la democracia en nuestra entidad.

El segundo apartado presenta un análisis de casos concretos sobre dos derechos imprescindibles contenidos en documentos de Recomendación, para alcanzar los niveles mínimos de democratización en la entidad, el derecho a la educación y el derecho a la salud.

Finalmente, la última parte concentra una propuesta encaminada a la participación social, al difundir los derechos entre los distintos campos sociales, de manera que se promueva la participación activa en la defensa y difusión de los derechos humanos en nuestra entidad.

EL *OMBUDSMAN* Y SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA. DE ÓRGANO TÉCNICO INVESTIGADOR DE LA VULNERACIÓN A DERECHOS HUMANOS A IMPULSOR DE *LEGISLACIÓN CON SENTIDO HUMANISTA*

Pareciera que las inconformidades que clama la persona humana en cada momento de su vida nunca han podido ser descifradas en cánones, normas, ordenamientos o principios. Hay escepticismo en los valores jurídi-

cos, hay recelo en la experiencia jurídica que crea y aplica hoy el derecho. La pregunta de perogrullo ¿a quién defiende el derecho? no tiene una respuesta clara. Sin la interacción social y ante la ausencia de comprensión, el derecho se queda a mitad del camino, en lo que pudo llegar a ser.

Si tomamos como punto de partida la expresión *derechos humanos*, la materialización institucional corre a cargo en gran parte al llamado *Ombudsman*,<sup>4</sup> representación importante que conviene no idealizar. Como todo órgano de Estado, se encarga de legitimar los intereses del mismo, aunque este *obstáculo*, que pareciera insalvable en la mayoría de los órganos estatuidos por el poder público, se convierte en una oportunidad mientras se respeten los propósitos y características de la figura.

En la actualidad, los críticos más exigentes apuran a la desmitificación de los denominados derechos humanos; se afirma que no son una suerte de solución a los serios problemas que enfrenta la persona humana, si acaso se han convertido en un credo global de la humanidad (Ignatieff, 2003: 75-84), pero esto no es indicativo de que con su sola mención o catalogación se reducirán las injusticias ni la desigualdad, no mitigarán el hambre ni la agria desilusión de quien ha sido despojado una y otra vez, no disimularán el resquemor de quien es humillado por el corrupto y la impotencia de aquel asesinado por manos que han de quedar impunes.

¿Existirá algún deber de *ayudar* al más vulnerable, a quien *no se vale por sí mismo*?, ¿por qué *empoderar* a un igual bajo la etiqueta de *género*?, ¿por qué abrazar proclamas que no han de cumplirse?, ¿por qué encegucerse con simples catálogos que han de ser desbaratados por los sistemas de poder? éstos y otros tópicos tan de moda son un reto para quien se precia o se jacta de procurar la defensa de los derechos humanos. El defensor tiene la difícil labor de descifrar códigos inducidos y deliberados que buscan mantener un *status quo*, que no se acercan más que en un *mínimum* a la persona humana, al tener una función inversa que expele una capa de blindaje más en pos del maquillaje de clasismo y reduccionismo ético y moral que perpetúan ciertos grupos dominantes.

<sup>4</sup>El término *Ombudsman* proviene de la palabra sueca *ombud*, que se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra (Bexelius, 1973: 57). Por compartir muchos de los rasgos que caracterizan al icono, los organismos públicos de defensa a los derechos humanos en México y en muchos lugares del mundo, son considerados *Ombudsman*.

Con todo, y como bien se ha dicho, el término *derechos humanos* pertenece al léxico de la “democracia: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia, sin democracia no existen las condicionantes mínimas para la estabilidad y la legitimidad de los regímenes políticos y para la solución pacífica de conflictos” (Cisneros y Bokser-Liwerant, 2000: 165). El sistema que constituye a la democracia tiene como columna vertebral una serie de valores, principios y normas de convivencia cuyo basamento es el respeto a los derechos y libertades de las personas. Si se parte de lo anterior, el *Ombudsman* es un genuino catalizador del buen gobierno, si bien se considera como una institución independiente a los mismos, por lo tanto, se inserta como un remedio al descontrol ocasionado por el crecimiento del aparato burocrático, cuyos denuestos se destinaron a reorientar el funcionamiento de la administración en Estados de derecho, para que las instituciones públicas no abandonaran el criterio *de eficacia* que las caracteriza.

El vínculo institucional es una resulta, un viso inevitable de la sociedad actual, esta tónica vuelve ineluctable la fórmula que redefine al *Ombudsman* en Estados democráticos, para promover administraciones responsables e influir cada vez más en la correcta gestión de las complejas y grandes burocracias, en vista de la ineludible intromisión que tienen en las vidas y libertades de las personas. El control efectivo del ejercicio de las autoridades no es un asunto menor, toda vez que se incrementa intensamente, se incrusta en la vida social, y al mismo tiempo se hace intratable. Así, en los modernos Estados democráticos las acciones sólo son posibles a través de la maquinaria de las organizaciones burocráticas, pero si el poder burocrático no es controlado, destruye a la propia democracia con todo y sus valores (Gregory y Giddings, 2000: 2).

La capacidad de convocatoria del *Ombudsman* se sustenta en una larga travesía forjada de claroscuros: injusticias, corrupción e impunidad; reconocimiento y respeto se encuentran en la balanza que trata de consolidar la cultura de los derechos humanos, por lo que la figura se ve en la necesidad de transformarse para brindar un mejor servicio a la colectividad sin que esto signifique que su evolución sea improvisada.

Las facetas en las que interviene un *Ombudsman* son tan variadas que, prácticamente, incide en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos. Cada día acuden a esta figura muchas personas con sus singulares cuali-

dades y características que aportan nuevos perfiles a la naturaleza de los problemas que exponen ante él. El *Ombudsman* es una representación real, propia y humana de la época contemporánea, ajustada a sistemas constitucionales o de sistemas en los que los ciudadanos tienen mayor protagonismo. Se ha vuelto la voz de los ciudadanos a través de sus quejas y exigencias, aunque le falta aún convertirse en el eco de las instituciones a través de sus recomendaciones y acciones.

Sin embargo, no se trata de llevar al *Ombudsman* a escenarios en los cuales su actuación sea irrelevante o retórica. Se trata de aprovechar su probada capacidad y las ventajas comparativas de una institución que se pone al servicio del ciudadano para atender problemas concretos. Al mismo tiempo, el *Ombudsman* ha permitido observar realidades no cosméticas: despojo, miseria, desigualdad, serios despropósitos sin contrapeso en un marco conceptual y normativo que al verse rebasado detonan graves estallidos de violencia.

Cuando los conflictos sociales empiezan a desbordarse, la indiferencia y la superficialidad pueden tornar compleja su correcta atención, toda vez que prescinden del diálogo y la autocrítica, e incluso la incomprensión puede propiciar que un Estado tienda a realizar un blindaje innecesario que haga imposible el acercamiento social y niegue toda confrontación entre las personas y las instituciones, nada más lamentable porque se asfixia todo intento de una nueva conformación política basada en relaciones democráticas sólidas, así como la redefinición de los sistemas imperantes, además inhibe la capacidad de respuesta que pueda ofrecer, por lo que de nada sirve el establecimiento de normas, procedimientos o mecanismos para atender las diferencias sociales, si las mismas no se materializan en la práctica mediante un diálogo constante y la comprensión de los problemas que aquejan a las personas.

Si un Estado no está preparado para afrontar las consecuencias de la inconformidad social, fácilmente confundirá un sistema de acción que tienda a la negociación con sectores radicales, lo que entendido así dará pauta a una persecución injusta basada en la idea errónea de que un movimiento social es un problema que a toda costa se debe *eliminar*, lo cual puede ser caldo de cultivo de fenómenos incontrolables, y dificultaría además la realización de un proyecto unitario que evite la fragmentación y permita la expresión democrática, así como la cohesión social.



Una cosa es cierta: el *Ombudsman* no se ha convertido en un simple medio de control, sino que ahora es imposible entender la noción de derechos humanos sin su presencia. Esta cualidad se encarece al agregarse a la figura la protección de los derechos humanos, lo cual da paso a uno de los más ambiciosos sistemas que ha creado un Estado. Si bien existen diversos mecanismos internacionales y locales, así como múltiples catálogos de derechos que señalan la responsabilidad de las autoridades para observar y respetar los derechos humanos, lo cierto es que la figura del *Ombudsman* abandera a los mecanismos que protegen los derechos humanos, sobre todo en países donde existen altos niveles de corrupción e impunidad, toda vez que las instituciones y autoridades no gozan de la confianza de las personas, y tampoco logran poseer las características mínimas irreductibles que confluyen en un *Ombudsman*.<sup>2</sup>

No obstante, la realidad en México contrasta la dimensión real del *Ombudsman*: la normatividad en derechos humanos adolece de una homologación de criterios que permita la verdadera autonomía de los organismos públicos de derechos humanos, siendo uno de los grandes rezagos en el país y en la entidad. Si bien se trata de un proceso reciente –dos décadas– lo cierto es que la etapa ni siquiera ha tenido regresiones porque hasta hoy no ha terminado el intervencionismo y manipulación política que incide en el hosco señalamiento de que los *Ombudsman* del país se han convertido en un apéndice gubernamental.

Al respecto, hoy en día pueden verse las constantes críticas al proceso de elección del *Ombudsman*, y eso tomando en cuenta los organismos que blasonan su amplia experiencia en la materia (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF]). Por tanto, la autonomía de gestión y presupuestaria de los organismos públicos de derechos humanos, así como la habilitación de un procedimiento sensato que pueda mostrar con transparencia y seriedad la elección de los titulares de los organismos y de sus consejos, cuidando incluir la consulta ciudadana y propulsar la participación social, pueden

<sup>2</sup>La doctrina señala que entre los rasgos más interesantes de un *Ombudsman* se encuentran: autonomía, imparcialidad, justicia, credibilidad en la revisión de procesos y confidencialidad (Gottehrer y Hostina, 2000: 403).

ser referidos como los temas por excelencia en los que se advierte la falta de voluntad política.<sup>3</sup>

Si se revisa el fundamento legal, la inclusión en el texto constitucional (Artículo 102, apartado B) de organismos de protección de los derechos humanos y sus subsecuentes reformas es, hasta ahora, la escasa progresión que ha tenido la figura del *Ombudsman*, pero este avance no es suficiente ni tampoco responde a la transformación que exige la noción misma ni mucho menos la de los derechos humanos. La deficiencia radica en que el término derechos humanos –no hay que confundirlos con derechos fundamentales o garantías– no vuelve a hacer eco en el contenido de la Constitución si no es para hacer referencia a los propios organismos y a una mención aislada en las modificaciones realizadas al Artículo 2. Con todo, no se estableció la importancia que tiene la comprensión y el respeto de los derechos humanos, mucho menos los define o delimita.

Ahora bien, la carta política fundamental habla de un sistema de protección a los derechos humanos que contempla organismos de protección de los derechos humanos habilitados por los ordenamientos locales, sin embargo el texto deja en claro la instauración de un monopolio oficial en la protección de los derechos humanos, quedando en manos de los organismos que establecen el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas y relegando la participación social.

Por eso, la reforma constitucional en materia de derechos humanos parecía una oportunidad inmejorable de ajustar los criterios y parámetros que deben de impulsarse en materia de derechos humanos, en cambio, lo que pudo ser una reforma integral a la materia se esfumó antes de tener plena vigencia.<sup>4</sup> El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, por virtud del cual se reforman diversas disposiciones constitucionales en materia de recono-

<sup>3</sup>A la fecha, los únicos medios que denuncian la falta de imparcialidad en los procesos son las organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

<sup>4</sup>El 23 de abril de 2009, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 287 votos a favor y uno en contra la denominación del Capítulo I y reformó diversos artículos de la Constitución Política en materia de derechos humanos. Esta reforma contó con diversos borradores que de una conceptualización exhaustiva se redujo a la modificación de cinco artículos constitucionales (1, 11, 33, 89 y 102). La decisión es tan sólo el inicio de toda la secuela legislativa tendiente a su aplicación, toda vez que corresponde al Senado dictaminarla y turnarla a los congresos estatales para su aprobación, al necesitarse la audiencia de al menos 17 entidades federativas.

cimiento y protección de los derechos humanos, tan sólo aportó una reforma reducida, minúscula, banal, apresurada e inacabada; el decreto no respetó la esencia de lo propuesto en un inicio y acabó *negociándose* entre los coordinadores parlamentarios de los que denominaron los *principales partidos políticos*.

La reforma incorporó por primera vez el término *derechos humanos* diferenciándolo de *garantías* para su protección; también estableció la interpretación de los derechos humanos acorde con lo dispuesto por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano para evitar que se limite a lo dispuesto por la Constitución; asimismo permitió la anexión del principio *pro personae*, –homologado a los principios que rigen a la Constitución– orientado a la aplicación del criterio normativo que mejor proteja a la persona, sin distingos del ordenamiento de que se trate, sea nacional o internacional, además incluyó el derecho a solicitar asilo y trabajó los aspectos de la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; como la elección de los titulares de los organismos públicos de derechos humanos, quienes serán elegidos a través de un procedimiento de consulta pública y participación social que incluye los consejos consultivos.

No obstante, se advierte que la reforma sólo es un mínimo en el marco legal mexicano.<sup>5</sup> Para nadie es desconocido que en la actualidad los derechos humanos no se encuentran entre los temas prioritarios de la agenda política nacional. Dicha afirmación puede contrastarse con los altos índices de violencia que existen en el país y con la intervención del Ejército que, desde su inicio en la denominada *lucha contra el narcotráfico*, ha participado en mayor número de violaciones a derechos humanos –casos documentados en aplicación rutinaria de tortura, detenciones arbitrarias y retenciones ilegales– en las que se encuentran involucradas personas en la que en muchos de los casos no se había comprobado algún vínculo delictivo.<sup>6</sup>

Lo que iba a ser el *quid* en torno a la reforma constitucional era la correcta aplicación de los tratados internacionales en materia, derechos humanos;

<sup>5</sup>Las OSC en la materia, así como especialistas y académicos elaboraron una propuesta de reforma constitucional advirtiendo que para que una reforma sea integral debe incluir al menos cuatro ejes: un fortalecimiento normativo, una ampliación del catálogo de derechos, mecanismos efectivos de protección y perspectiva de género.

<sup>6</sup>Tan sólo en lo que va del año, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido 48 Recomendaciones en las que se encuentran involucrados miembros del Ejército y personal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

sin embargo, la inadecuada atención a las recomendaciones hechas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a raíz de las reformas incompletas, no atajan de manera oportuna y correcta esta exigencia, impidiéndose así que los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México sean aplicados y considerados por los tribunales.

Otra de las deficiencias de la nueva reforma es la aplicación incongruente de los derechos humanos en casos de política exterior – como lo acontecido en el llamado *caso Atenco*, cuando se expulsó a varias personas extranjeras sin ser sometidas a procedimiento alguno – para evitar la violación a derechos humanos de personas extranjeras, *porque los procedimientos* se realizan – ahora con mayor libertad con la inclusión de una modificación al Artículo 33 constitucional – a través de un deficiente y arbitrario procedimiento administrativo que concluyó con la expulsión inmediata de extranjeros, con carácter de *definitivo*, sin investigarse a fondo y respetar los derechos elementales de la persona.<sup>7</sup>

Por otra parte, resulta evidente la brecha entre los niveles de gobierno y la participación ciudadana. Son meridianamente ignoradas muchas propuestas y acciones hechas por la sociedad organizada, entre ellas, las realizadas por las OSC. Una muestra clara la constituyó la negativa de los líderes parlamentarios a incluir en el diálogo y debate tocante a la reforma, las posturas que han tenido sobre el tema las OSC.

Del mismo modo, las reformas debieron haber insistido en la inclusión de la noción de derechos humanos en el Artículo 3 Constitucional, lo cual daba un paso muy importante dentro del proceso de educación en el país. En nuestro sistema se advierten francas violaciones a derechos humanos que no se quieren ver: la escuela pública es la caja de resonancia de la falta de igualdad, la utilización onerosa de programas efímeros, de leyes gubernamentales oportunistas y de la violencia. En la escuela privada se ve nada más que un *precioso y fructífero* negocio, bajo ese argumento poco importa cualquier otro, sea a favor o en contra.

Ante estas circunstancias, el *Ombudsman* no debe olvidarse de su principal función: investigar y denunciar las violaciones a los derechos humanos de las personas. Aunque en la actualidad se busca que los organismos públicos de protección a los derechos humanos sean partícipes en las políticas públicas del Estado, su principal cometido no es ornamental, su

<sup>7</sup>Paradójicamente, la reforma habla de que uno de los principios de la política exterior mexicana sea el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

fuerza radica en la protección de la persona. Es así como cada Recomendación refleja los mejores argumentos –no tan sólo jurídicos– que pueda formular una Comisión de Derechos Humanos a las autoridades presuntamente responsables.

Ahora bien, la contribución en el Estado de México se orienta apenas a lograr un avance mínimo indudable en la materia. Al respecto, debe destacarse el acercamiento<sup>8</sup> y estudio al aparato normativo de la entidad que permitió a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) su participación activa en al menos 13 ordenamientos legales en la entidad que fueron aprobados por el congreso local, considerándose el catálogo como *legislación con sentido humanista*.<sup>9</sup>

No obstante, es necesario observar si en la práctica dicha normatividad responde a las necesidades de las personas y a las diversas realidades que están desbordándose ante un Estado incapaz de generar al menos confianza ciudadana y una atención oportuna a las diversas problemáticas que enfrenta la entidad; es imperioso que estas normas no culminen en un distanciamiento entre las instituciones y a quienes sirven. Se insiste en que es importante ponderar la persistencia en incluir en el catálogo jurídico algunos grupos considerados vulnerables; no obstante, el reto es considerar a la persona como punto de partida para lograr la efectiva convivencia social y la participación ciudadana; la íntima vinculación debe ser algo más que el bien común, la visión humanista de lo jurídico debe trascender a la comprensión adecuada de la persona, si bien se debe tener plena conciencia de que las leyes son únicamente una parte en la correcta concepción de la dignidad humana y su dimensión.

<sup>8</sup>Acercamiento cuya constancia fue un verdadero logro ante la gran cantidad de iniciativas que se generan en la entidad y que se quedaron a la espera de ser consideradas por la legislatura saliente.

<sup>9</sup>Los ordenamientos tratan diversos flagelos y fenómenos que afectan a la persona humana: discriminación, manifestación que ha rebasado cualquier intento de proyección y más allá de una acción aislada se ha convertido en un acto de poder que se ejerce de forma sistemática sobre quienes son considerados distintos o inferiores; la víctima del delito, protagonista de un drama cíclico, imperecedero y aceptado que el sistema había olvidado por mucho tiempo; la violencia familiar, cadena que sale del seno familiar para proseguir en la calle, en la escuela o en las instituciones, desbordándose en algunos de los denominados grupos etarios: mujeres, niños, discapacitados y ancianos, causando una herida profunda en la sociedad. También se considera la violencia desde una perspectiva de género.

Por otra parte, las adecuaciones han permitido que el *Ombudsman* tenga una mejor perspectiva en su tarea diaria,<sup>10</sup> por lo que su perfeccionamiento debe orientarse a un cambio significativo que pugne por una verdadera exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.

Acotando, el *Ombudsman* es un factor de cambio para que la democracia en nuestro país sea realmente efectiva; figura como uno de los mecanismos con los que cuenta el pueblo para comprender la titularidad de la soberanía aceptada y reconocida por la ley fundamental, y que apura el reconocimiento a la persona para que por sí misma esté en condiciones de participar de una manera activa en los procesos democráticos.

Es un hecho que el *Ombudsman*, como órgano de Estado, parte de la noción de que el Estado de Derecho y la Democracia son una condición básica para la vigencia de los Derechos Humanos. En consecuencia, la Democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan entre sí, por lo tanto, el *Ombudsman* justifica su pertinencia al promover el respeto de los valores y principios democráticos, así como afianza su contribución al ser un eje de cambio en la mejora sustantiva que registra el funcionamiento de las instituciones democráticas y los propios mecanismos para la gestión de los asuntos públicos.

## DOS PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS: LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL ESTADO DE MÉXICO

El derecho a la educación es un derecho relevante para hacer realidad muchos derechos humanos más, con la educación es posible enfrentar de mejor manera la vida, gracias a ella despierta la iniciativa humana, estimulan-

<sup>10</sup>Las atribuciones contempladas en la nueva ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México perfecciona herramientas ágiles a las que el *Ombudsman* ya había recurrido, y que acortan el tiempo de la solución de los conflictos, como la mediación y la conciliación, hoy en día puede realizar Recomendaciones generales a efecto de tratar vulneración de derechos humanos se origine en el aspecto institucional de forma sistemática, y que afectan hondamente los derechos de las personas; la CODHEM tiene un Centro de Estudios, cuyo propósito es propiciar la cultura de los derechos humanos mediante la observación directa de los problemas y fenómenos que afectan a la entidad; asimismo, se ha conformado la más importante red de defensores municipales de derechos humanos en el país que ahora están dotados de mayores atribuciones, contribuyendo a consolidar los espacios democráticos que exigen las personas.

do la capacidad creativa y de acción de las personas. La educación hace posible ampliar el ámbito de posibilidades del ser humano, con la opción del desarrollo de las aptitudes y capacidades naturales de todos y cada uno, para beneficio propio y, en definitiva, de la comunidad a la que se pertenece.

En el contexto particular de la República Mexicana es posible observar un problema sumamente complejo en torno al derecho a la educación. Si bien es cierto que el Estado se encuentra obligado a proporcionar educación de calidad que tienda al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano,<sup>41</sup> también lo es que por diversas razones el ejercicio del derecho a la educación en el país termina siendo afectado por cuestiones ajenas al tema (intereses políticos fundamentalmente), que lejos de incidir en su beneficio, impiden el ejercicio efectivo del derecho humano, deteriorando la de por sí maltrecha situación de la educación nacional.

El Estado de México, como entidad federativa, comparte la complicada realidad que se presenta en el contexto general del Estado mexicano; tenemos una educación pública que no es capaz de preparar personas para encarar la realidad social en la que viven. Al elevado porcentaje de deserción escolar en los niveles básicos, debe sumarse la preocupante cantidad de estudiantes que son incapaces de comprender el contenido de lo que leen, o el pésimo nivel en ciencias o matemáticas, entre otros ejemplos.

Ante circunstancias tan difíciles, la educación que imparte el Estado enfrenta un grave enquistamiento de la violencia en las aulas escolares, marcado por el desinterés y la apatía, cuando no por rasgos que resultan más preocupantes, la omisión y el encubrimiento de graves vulneraciones a los derechos humanos, por las áreas de la autoridad educativa que debieran ser las primeras preocupadas y ocupadas por investigar y sancionar esta suerte de flagelos.

Por principio de cuentas vale precisar que en el transcurso de 2007 y 2008, las quejas recibidas en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, bajo la voz “negativa o inadecuada prestación de servicio público en materia de educación”, sumaron la mayor cantidad, además de que durante 2007 (CODHEM, 2008), se emitieron diez Recomendaciones a las autoridades educativas, mientras que en 2008 (CODHEM, 2009) fueron 11, esto permite afirmar que en ningún otro ámbito pudieron documentarse tantas violaciones a los derechos humanos como en el educativo.

<sup>41</sup>Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3, párrafo segundo.

Esto es muy preocupante, pues la escuela debería ser un contexto en el que las personas recibieran ejemplo y guía en su formación como estudiantes; sin embargo, la realidad muestra signos de descomposición social que se manifiestan también en la escuela.

De acuerdo con lo que se pudo documentar, la violencia bajo diferentes formas ha encontrado cabida en las escuelas del Estado de México. Durante el lapso que se comenta, han ocurrido agresiones físicas y verbales, acoso y abusos sexuales contra estudiantes.

En la mayoría de los casos ha podido evidenciarse una tolerancia tangible de las autoridades escolares ante los hechos, a lo que se suma también la permisividad de las supervisiones, contralorías y áreas jurídicas (CODHEM, 2008 y 2009).<sup>12</sup> Tales instancias toman conocimiento de lo sucedido sin llevar a cabo acción alguna que protegiera a los niños de sufrir mayores perjuicios. En uno de los casos tuvieron información fehaciente de que un profesor de primaria hacía uso de los recursos escolares para tener acceso a imágenes e información pornográfica, y la única medida tomada al respecto por la dirección escolar fue prohibirle el acceso al aula donde, en horas de trabajo, descargaba este tipo de material. Las autoridades educativas tuvieron conocimiento de los hechos en febrero de 2007, y siete meses después, esto es, a partir de septiembre de dicho año, el mismo profesor, en otra escuela secundaria, abusó sexualmente durante más de un mes de un alumno. El maestro jamás fue separado de los grupos a las que daba clase, y cuando la Comisión de Derechos Humanos solicitó el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, el área correspondiente de la autoridad educativa respondió encontrarse en fase previa (hacia mediados de noviembre de 2007), situación suspensa que prevaleció durante varios meses. Sin embargo, dicha fase previa se construyó a evitar el empleo de los recursos escolares para el acceso a material pornográfico y no a la violación del niño de secundaria. Apreciamos aquí la escasa sensibilidad humana de las autoridades educativas ante hechos tan lamentables (Recomendación 12, CODHEM, 2008: 59-64).

Además, cuando excepcionalmente –porque no es la regla general– se da inicio a algún procedimiento administrativo, las áreas encargadas de llevarlo actúan a favor de los vulneradores de los derechos humanos, pasando por alto la gravedad de los hechos, que por desgracia, con suma

<sup>12</sup>Recomendaciones: 04, 13, 22, 32, 38, 45 y 46 de 2007, así como: 12, 13, 20, 22, 30, 33, 36 y 40 de 2008.



frecuencia, terminan constituyendo delitos. En este sentido la acción de los sindicatos de maestros invariablemente opera a favor de los responsables (CODHEM, 2008).

Por otra parte, la Comisión ha podido evidenciar que cuando se demuestra que algún profesor incurre en violaciones a derechos humanos de manera frecuente, los vulneradores de éstos son reasignados a otras escuelas, sin recibir, no digamos ya sanción, sino ayuda profesional para enmendar o corregir la conducta lesiva, con altas posibilidades de que incurran de nuevo en acciones perniciosas para los alumnos (CODHEM, 2008).

De igual forma, se ha recomendado en diversas ocasiones establecer algún mecanismo que permita aplicar exámenes integrales a docentes, que hagan posible definir el perfil ético y psicológico adecuado del personal docente que labore en las instituciones de la educación pública a cargo del gobierno estatal, en cualesquiera de sus tipos, niveles y modalidades, con la finalidad de contribuir en la medida de lo posible, a disminuir el riesgo de que se repitan conductas que atenten contra la dignidad e integridad física y sexual de los niños; no obstante, a la fecha este tipo de valoración se aplica sólo al llamado personal de apoyo y asistencia a la educación.

En este contexto se ha solicitado reiteradamente, que los docentes que han abusado de los niños de cualquier manera, sean atendidos por alguna institución de salud, en todo lo que puedan requerir, sin que hasta hoy exista evidencia de que en alguno de los casos esto se haya cumplido (CODHEM, 2008).

De acuerdo con la concepción de la Organización Mundial de la Salud COMS, el término salud se refiere al bienestar físico y mental, a plenitud, tanto en lo individual como colectivo, con la divisa de obtener el mayor nivel de salud posible, en términos generales.

Podemos considerar de esta forma que la salud es un elemento importante para el bienestar personal y social que, sumado a otros, posibilita el desarrollo del ser humano en lo social, económico, cultural y político.

En particular, la situación que se presenta respecto de este derecho en la realidad cotidiana del Estado de México, muestra signos preocupantes que son el reflejo de la deshumanización de los llamados profesionales de la salud; pareciera ser que se pierde paulatinamente la vocación por ayudar a quienes buscan alivio y calidez, observándolos sólo como casos clínicos. Por lo regular, quienes son derechohabientes de instituciones públicas de salud, enfrentan cierta sujeción a los servicios que les corresponden

y por sus condiciones particulares, tienen un alto grado de vulnerabilidad ante los profesionistas que les prestan el servicio.

Durante los dos últimos años, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México recibió 547 quejas contra instituciones de salud, emitiéndose un total de 13 Recomendaciones.

Resulta pertinente reconocer que en la materia, nuestra entidad federativa cuenta con instituciones de salud que tienen infraestructura moderna y personal capacitado; sin embargo, el principal obstáculo se encuentra en la falta de recursos económicos, que incide en la escasez de recursos materiales y humanos, hay un progresivo incremento de pacientes y el servicio de salud resulta insuficiente, lo que repercute en lo inoportuno de la atención médica en perjuicio de la salud de las personas.

Asimismo, la negligencia médica y la responsabilidad profesional presentan diversas manifestaciones, aunque por lo regular ocurren cuando se produce algún padecimiento al paciente por descuido, falta de cuidado, negligencia, o cuando se infiere algún daño por tratamientos médicos equívocos. Además, sucede con frecuencia que se omite consignar detalladamente, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas, la información en los expedientes clínicos y en ocasiones también se incumple con proporcionar información suficiente a los familiares de los pacientes y a éstos mismos sobre el padecimiento que los aqueja (CODHEM, 2008 y 2009).<sup>13</sup>

De manera recurrente ocurre que los órganos de control interno de las instituciones de salud, dan inicio a los procedimientos disciplinarios sólo hasta que la Comisión de Derechos Humanos emite Recomendación.

Por igual, de manera reiterada se ha recomendado a las autoridades de la materia que se impartan cursos de capacitación sobre el contenido de las normas oficiales mexicanas relativas a cuestiones de salud; no obstante, las medidas al respecto han consistido en proporcionar fotocopias o emitir circulares sin proporcionar mayores elementos al personal de la salud (CODHEM, 2008 y 2009).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Recomendaciones 08, 14, 18, 20, 23, 28 y 42 de 2007, así como 15, 26, 28, 31, 37 y 47 de 2008.

<sup>14</sup> Recomendaciones 02, 23, 28 y 42 de 2007, así como 15, 26, 31 y 47 de 2008.

La participación social es indispensable, de manera primordial, en el fortalecimiento de la defensa y la garantía del ejercicio y vigencia de los derechos humanos. En una democracia como la nuestra, que en la actualidad se encuentra envuelta en muchos casos de impunidad, de corrupción,<sup>45</sup> de desigualdad social, de discriminación y, en definitiva, de una progresiva violación a los derechos básicos en muchos sectores sociales, de manera específica en aquellos sectores marginados y vulnerados, resulta necesario reflexionar sobre la participación ciudadana en los procesos de lucha y defensa de los derechos humanos en nuestra sociedad, principalmente, creyendo necesario fortalecer una cultura de derechos humanos que sea el eje rector de la vida democrática de nuestra entidad.

Como lo señala la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) en su punto 8, “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente” (UNESCO, 2009), poniendo de relieve “el papel central de la persona humana”,<sup>46</sup> como fin último hacia quienes habrían de tender las acciones y las políticas públicas de los Estados. Por otra parte, en 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un informe sobre la democracia en América Latina (PNUD, 2004). En este análisis se enfatiza que el desafío y la tarea principal en los países latinoamericanos es pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos, cuyo ejercicio de las libertades políticas sean palanca para construir la ciudadanía civil y social.

Advirtamos que, dadas las circunstancias por las que atraviesa la democracia en nuestra entidad, no será del todo factible construir una democracia de ciudadanas y ciudadanos. No obstante, la tarea permanente es crear alternativas que favorezcan esta iniciativa. Sobre todo, porque esta transición de la democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos debe ir de la mano con el fortalecimiento de una cultura de derechos humanos.

<sup>45</sup>En nuestros días, la corrupción, en numerosos países considerados democráticos, “ya no es observada como un fenómeno ocasional y de dimensiones marginales, sino sobre todo como un problema endémico, una suerte de metasistema igualmente eficaz (si no es que más) que los aparatos oficiales sobre los cuales se incrusta y desde los cuales extrae su alimento” (Della Porta y Mény, 2006: 38).

<sup>46</sup>Tal como lo señala la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de 1986, en su Artículo 2.1.

En primera instancia, para construir o crear una cultura de derechos humanos, es menester que sea un esfuerzo socio-político permanente, en franca corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil. Esta cultura de derechos humanos ha de propiciar el diálogo, la interlocución y la construcción de consensos, así como la promoción de espacios públicos de participación, vigilancia, monitoreo y consulta ciudadana con el propósito de fortalecer cada día el respeto irrestricto de los derechos humanos, en especial de los sectores más discriminados y vulnerados de nuestra entidad. Además, nos parece importante enfatizar que esta cultura de derechos humanos sólo podrá efectuarse desde el reconocimiento y el respeto a la pluralidad, que es un rasgo visible de la sociedad mexiquense, así como a la mayor participación de las mujeres, en igualdad y sin discriminación alguna. Dicha pluralidad pone de manifiesto la diversidad social y cultural con la que está conformada nuestra sociedad, donde precisamente los pueblos indígenas ocupan un lugar central. Su participación, así como el respeto y reconocimiento a sus derechos, en primera instancia, constituye una de las primeras tareas en los procesos democráticos y en la creación de una cultura de derechos humanos.

Más aún, los derechos humanos no deben, ni pueden, estar sujetos a las veleidades partidistas, a las agendas de los actores y los partidos políticos, ni mucho menos en tiempos electorales. En cambio, son las agendas y los programas de desarrollo, así como las políticas públicas, los que deben estar en función de los derechos humanos de todos los habitantes, sin discriminación o exclusión alguna, con apego a lo que dicta la legislación tanto estatal como nacional e internacional, así como a las demandas reales y directas de sus habitantes. Por ello, derechos humanos y democracia no deben estar disociados uno del otro, ya que deben ser los ejes y el punto de partida de todo gobierno que se dice democrático.

No hay que olvidar, además, que la educación es un punto “clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y a las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías” (OEA, 2001). Sólo habría que agregar que no se trata de “incluir” a las mujeres, los habitantes de las zonas rurales o aquellas personas que

pertenecen a una minoría en la educación, como clave para el fortalecimiento de las instituciones educativas, sino que realmente se trata de “transformar” las estructuras que conforman nuestra sociedad (estructuras que, por muchos tiempo han sido excluyentes e injustas) para que toda persona se encuentre en pie de igualdad con todos los habitantes. Sólo así podrá entonces crearse una sociedad justa, equitativa y plural, en el respeto irrestricto a los derechos humanos.

De igual manera, creemos que la democracia no puede estar sino donde la gente está; es decir, allí donde las personas crean un ámbito de colaboración común, con el firme propósito defender sus derechos básicos, sus modos concretos de crear lazos solidarios entre sí. Sólo de esta manera podrá fortalecerse la vida democrática de nuestra sociedad: comenzando desde las células básicas, es decir, desde aquellos ámbitos comunitarios de diálogo y consenso entre las personas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BACA OLAMENDI, Laura *et al.* (comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fondo de Cultura Económica.
- BEXELIUS, Alfred (1973), “Los guardianes de la ley en Suecia”, en Donald Cameron Rowat, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CISNEROS, Isidro H. y Judit Bokser-Liwerant (2000), “Derechos Humanos”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fondo de Cultura Económica.
- CODHEM (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México) (2008), *Informe anual de actividades 2007*, Toluca, CODHEM.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Informe anual de actividades 2008*, Toluca, CODHEM.
- DELLA PORTA, Donatella e Yves Mény (2006), “Democracia y corrupción”, *Meta-política*, núm. 45, enero-febrero.
- GOTTEHRER, Dean M. y Michael Hostina (2000), “The classical Ombudsman model”, en Gregory Roy y Philip Giddings (eds.), *Righting wrongs: The Ombudsman in six continents*, Amsterdam, IOS Press/International Institute of Administrative Sciences.
- GREGORY, Roy y Philip Giddings (2000), “The Ombudsman institution: growth and development”, en Gregory Roy y Philip Giddings (eds.), *Righting wrongs:*

- The Ombudsman in six continents*, Amsterdam, IOS Press/International Institute of Administrative Sciences.
- IGNATIEFF, Michael (comp.) (2003), *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2001), "Carta Democrática Interamericana", art. 16, *DFensor*, Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 6, año IV, junio de 2006, pp. 12-17, México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, [http://www.undp.org/spanish/proddal/idal\\_la.pdf](http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_la.pdf). Consultado el 4 de septiembre de 2009.
- ROWAT, Donald Cameron (1973), *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2009), "Declaración y programa de acción de Viena", [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument). Consultado el 2 de septiembre.



# Violencia machista contra las mujeres en el Estado de México

Norma Baca y Graciela Vélez\*

*La superioridad ha sido asignada en la  
humanidad no al género que  
procrea sino al que mata.*

SIMONE DE BEAUVOIR,  
*El segundo sexo* (1949)

Las relaciones de género se construyen dentro de una cultura en un tiempo histórico determinado. Es ahí donde se crean normas, valores, creencias y saberes. Es también ahí donde se respeta la dignidad del ser humano o se atropella, quitándole el derecho a tener y ejercer sus derechos. En mayor o menor medida, las sociedades han ido postergando el derecho pleno de las mujeres a la educación, a la salud, al empleo digno, a tener tierra, a heredar, a decidir sobre su cuerpo, a vivir en armonía, a tener un tiempo libre y a no sufrir violencia. Todos estos aspectos, sumando además el grupo étnico al que pertenecen, el estrato socioeconómico del que forman parte la edad (adolescente o adulta mayor), evidencian las brechas de inequidad de las mujeres en relación con los hombres.

En tal sentido, el concepto de *género* como construcción cultural de las identidades y relaciones de sexo es de gran utilidad para la comprensión de la organización jerárquica patriarcal si no se abandona el carácter crítico feminista que pone de relieve la persistente desigualdad entre los sexos. La perspectiva de género no es un sustituto de “mujeres” sino una forma de expresar que cualquier información relacionada con las mujeres supone necesariamente información sobre los hombres (Scott, 1997). La fuerza de

\*Respectivamente, investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y coordinadora del centro de Investigación en Estudios de Género y Equidad de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.



la conceptualización de género ha influido en los distintos enfoques del análisis feminista, y definitivamente ha contribuido a la eliminación parcial de las diferencias entre ellos a nivel analítico y práctico.

En ese sentido, Jean Scott destaca que

[...] lo fundamental de la definición de 'género' descansa en la conexión integral entre dos proposiciones: el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, y el género es una forma básica de significar las relaciones de poder (Scott, 1997: 272).

Desde un enfoque de género se afirma que la *desigualdad de género* es el eje alrededor del cual se estructuran o potencian otras desigualdades sociales; es decir, la inequidad existente entre mujeres y hombres instaaura un orden social asimétrico, bajo el cual varones y mujeres se apropian diferencialmente de espacios, poderes, recursos, derechos y oportunidades con profundas implicaciones en todas las dimensiones de la vida social y de la experiencia cotidiana (Cazés, 2005: 13).

La consideración de la violencia contra las mujeres como un grave delito relacionado con el sexismo es un paso muy importante para terminar con una tradición que no reconoce autonomía a la mitad de los seres humanos. Asimismo, que muchos de los asesinatos de mujeres sean perpetrados por hombres que no aceptan la ruptura de la pareja es por demás significativo. Frases como "la maté porque era mía", son una de las expresiones más trágicas del orden patriarcal o sistema estratificado de género. La violencia contra las mujeres, la no garantía del pleno respeto a los derechos de la mayoría de la ciudadanía, continúa siendo un factor limitante para el desarrollo democrático al que aspiran nuestras sociedades.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una revisión general sobre la violencia de género. Se pretende recuperar algunos de los planteamientos centrales de especialistas en el tema para ubicar el papel que desempeña la violencia de género en la desigualdad y en la subordinación de las mujeres. La ubicación que hacemos es desde las sociedades occidentales contemporáneas en las que las reglas del juego de la democracia se arbitran a partir de los disensos necesarios para alcanzar acuerdos. Particularmente en este trabajo interesa presentar algunas cifras sobre la violencia hacia las mujeres en el Estado de México, entidad que se coloca como la de mayor número de denuncias en este sentido.

## RELACIONES DE GÉNERO, DESIGUALDADES ¿Y DEMOCRACIA?

En la estructura milenaria de las relaciones sociales, la cual identificamos como patriarcado,<sup>4</sup> la producción, el trabajo remunerado y la vida pública se reservan para los hombres; de la misma manera, la reproducción, los cuidados personales, la consolidación del hogar y en general, la vida privada, se asignan como ámbito de las mujeres. En términos generales, el mito construido es que lo público, y por ende lo masculino es trascendente; en contraparte, lo femenino al estar en la esfera de la reproducción es natural, instintivo e irracional, lo que ubica a las mujeres como inferiores.

En el patriarcado, las diferencias biológicas en la anatomía y en las funciones reproductivas de los seres humanos se interpretan culturalmente como una diferencia sustantiva que marca el destino de las personas, a las cuales también se les valora con una moral diferenciada según el sexo. Sin embargo, decir en la actualidad que las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres son producto de elaboraciones socioculturales y no de la biología, ya no resulta ninguna novedad, pues extensas y variadas investigaciones etnográficas (Mead, 1964; Harris y Young, 1979; Lagarde, 1990; Córdova, 1997) han reportado desde hace tiempo sobre la amplia variedad de formas y contenidos que las sociedades en particular otorgan a la diferencia sexual. Hay suficiente evidencia que da cuenta de la diversidad de categorizaciones sobre lo femenino y lo masculino, señalando su arbitrariedad (Córdova, 2003).

Los “cautiverios” de las mujeres son diversos (Lagarde, 1997). Cada cautiverio sintetiza el estado en que sobreviven las mujeres en la sociedad patriarcal, pues, así como las mujeres son diversas, diversos son también sus cautiverios. Sin embargo, todas tienen algo en común con respecto a

<sup>4</sup>Concepto acuñado por el feminismo en la década de los setenta. El patriarcado se ha definido como el conflicto sexual transhistórico que –según las feministas radicales– los hombres han resuelto, hasta el momento, a su favor, mediante el control de los cuerpos, la sexualidad y los procesos reproductivos de las mujeres (Millet, 1970; Castells, 1996). En un sentido un tanto diferente, desde la antropología se ha definido el *patriarcado* como un sistema de organización social en el que los puestos clave de poder (político, económico, religioso, militar y familiar) se encuentran, exclusiva o mayoritariamente, en manos de varones. Con base en esta última referencia, es posible concluir que todas las sociedades humanas conocidas, del pasado y del presente, son patriarcales (Puleo, 2005: 40). Es decir, se trata de una organización histórica de gran antigüedad que llega hasta nuestros días.

un varón de su misma sociedad y de su mismo estrato social: se ven afectadas por un estatus de género inferior. Las mujeres no son un grupo homogéneo, pero sí son uno que tiene menor acceso a los recursos y ocupa posiciones de menor poder y prestigio en las diversas sociedades. Es decir, que no obstante la diversidad de lugares, de clases sociales, de razas y de culturas, en las diversas sociedades las mujeres ocupan un lugar subordinado ante los varones. Esta situación se ubica como un problema central de discusión sobre las diferencias entre varones y mujeres, donde la construcción de roles marcan la diferente participación de las mujeres y de los hombres en las instituciones sociales, económicas, políticas y religiosas, incluyendo las actitudes, valores y expectativas que una sociedad dada conceptualiza como femeninos o masculinos (Moller, 1994; Lamas, 1997; Lagarde, 1997).

Como se ha reconocido, no todas las sociedades se ajustan a la definición de patriarcado de igual forma ni con la misma intensidad. Siguiendo a Alicia Puleo (2000; 2005), se distingue entre patriarcados de coerción y patriarcados de consentimiento.<sup>2</sup> Los “patriarcados de coerción” mantienen normas muy rígidas en cuanto a los papeles de mujeres y hombres. Desobedecerlas puede significar incluso la muerte. Para Puleo (2005), este tipo de patriarcado puede ilustrarse de manera paradigmática con el orden de los muhaidines en Afganistán, que recluyó a las mujeres en el ámbito doméstico y castigó duramente a quien no se limitara estrictamente a los roles de su sexo. Mientras que el segundo tipo, en cambio, responde a las formas que el patriarcado adquiere en las sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo, pero más bien occidentales. Con respecto de este último, viene bien recordar a Foucault (1976) en su alusión al mecanismo de sexualidad y al poder en su conjunto, a lo que comenta que con la modernidad, la coerción deja su lugar central a la incitación, “así, no nos encarcelarán ni matarán por incumplir las exigencias del rol sexual que nos corresponda”. Aunque será el propio sujeto quien busque acuciosamente atender el mandato, que en este caso se hace a través de las referencias de la feminidad normativa contemporánea (apariencia física juvenil y bajo estrictos cánones de belleza, o la supermujer que puede resolver su vida familiar y profesional sin agotarse, etcétera).

<sup>2</sup>Desde luego, es sólo un intento de clasificación y, por lo tanto, resulta siempre esquemático y simplificador, aunque puede ayudarnos a pensar en torno de las generalidades del tema.

No cabe duda que en nuestras sociedades, el manejo masivo –a través de medios de comunicación– de prototipos ideales de hombres y mujeres tiene un papel fundamental en la nueva configuración histórica del sistema de género-sexo. Sin embargo, no perdamos de vista que el patriarcado es un sistema metaestable de dominación (Amorós, 2005) ejercido por los individuos que, al mismo tiempo, son moldeados por él. Para el feminismo, que el patriarcado sea metaestable significa que “sus formas se van adaptando a los distintos tipos históricos de organización económica y social, preservándose en mayor o menor medida [...] su carácter de sistema de ejercicio del poder y de distribución del reconocimiento entre los pares” (Puleo, 2005: 40).

Así, bajo el patriarcado, todos y todas nos hemos formado, aunque ello no nos exenta de la responsabilidad de cuestionar y de intentar romper sus estructuras, pues es claro que nuestras sociedades han sido sistemáticamente injustas con respecto a la división de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres. En ese sentido, el feminismo persigue un orden social diferenciado dentro del cual las diversas dimensiones son distintas, pero no separadas u opuestas, un orden –decía Carole Pateman a finales de la década de los ochenta– basado en una concepción social de la individualidad, que incluye a las mujeres y a los hombres como seres diferenciados, pero no como criaturas desiguales (Pateman, 1989: 127).

De hecho, el desvanecimiento de elementos coercitivos tanto en el plano de la ley como en el de las costumbres se debe, fundamentalmente, a las luchas del feminismo (Amorós, 2005a; Puleo, 2005). En específico, las referencias son a la primera fase del movimiento feminista que se inaugura con la lucha de las sufragistas que conquistan el derecho al voto, así como a la segunda fase del mismo movimiento –ubicado en la década de los setenta del pasado siglo XX– con su profunda transformación de las relaciones afectivo-sexuales. En la actualidad, tras generalizarse las tesis de la “segunda ola”, los diversos componentes del feminismo comparten dos rasgos genéricos: la consideración del problema de la subordinación y opresión de las mujeres como un problema de, básicamente, poder político y la convicción de que para resolver dicho problema, la teoría y la práctica políticas desempeñan un papel fundamental.

Justamente, uno de los temas que más ha ocupado las teóricas feministas en los últimos años es la ya mencionada división de la vida en dos

esferas, la pública relacionada con el Estado y la economía e identificada con todo lo que es político y, por tanto, objeto de reflexión, normativización y legislación; y la privada, relacionada con la vida doméstica, familiar y sexual e identificada con lo personal, lo subjetivo y como algo ajeno o al margen de la reflexión política (Castells, 1996: 26-27). No hay duda de que éste es un punto central en la discusión sobre las desigualdades de género, pues como dice Pateman (1989), en la dicotomía público/privado hay una realidad silenciada: la subordinación de las mujeres, la cual es incompatible con el objetivo de lograr la inclusión de las mujeres en el mundo político en igualdad de condiciones con los hombres.<sup>3</sup>

Tenemos certeza de que las mujeres requieren de más poder para que se les reconozcan y respeten sus derechos. En ese sentido, la consigna feminista “lo personal es político” ha llamado la atención de las mujeres sobre la manera en la que se nos incita a vislumbrar la vida social en términos personales, como si el asunto estuviera en el orden de las capacidades o, peor aún, como si fuera un asunto de suerte individual a la hora de encontrar un esposo que la respete como su igual, o de tener suerte de nacer en un lugar apropiado para vivir. Ante tal forma de entender la situación de las mujeres, las feministas han puesto el acento en cómo las circunstancias personales están estructuradas por factores públicos (Pateman, 1989; Phillips, 1996; Young, 2000).

No hay duda que los movimientos de mujeres “han hecho temas públicos de muchas prácticas proclamadas demasiado triviales o privadas para la discusión pública” (Young, 2000: 74), entre otros, la violencia doméstica contra las mujeres, la agresión sexual a mujeres, niños y niñas, la división sexual del trabajo doméstico, o el uso de lenguaje sexista. Estas situaciones solían estar descartadas de la discusión pública por parecerles temas triviales, pero en nuestros días ya no pueden ser contempladas y mucho menos explicadas como la consecuencia azarosa de una opción individual porque están estructuradas por relaciones de poder. En palabras de Anne Phillips:

<sup>3</sup>En el marco del desarrollo con equidad, el asunto no es menor, pues aún es poco clara la idea acerca de cuáles serían las diferencias entre los sexos en una sociedad en que éstos fueran iguales y donde el sexo de una persona no se considerara un rasgo distintivo de gran visibilidad e importancia social, esto sólo por considerar las diferencias de género, dejando fuera otras categorías como la etnia, la clase o la edad.

[...] cosas que alguna vez se velaron en los secretos de la existencia privada, son y deben ser de interés público. La división sexual del trabajo y la distribución sexual del poder son parte de la política tanto como las relaciones entre las clases, o las negociaciones entre las naciones, y lo que sucede en la cocina y en el dormitorio clama por cambios políticos (1996: 95).

Convencionalmente, la distinción entre lo público y lo privado evoca una idea de lo público como si éste ocupara un lugar particular, específico. En ese imaginario, se asume que la política trata de decisiones públicas y ocurre en un espacio público, en el que participan despachos gubernamentales, parlamentos y consejos, partidos políticos y grupos de presión, funcionarios; incluso involucra a medios de comunicación, a la cultura y a las escuelas. Pero la política, como se ha dicho que es, no es una cuestión de quiénes cuidan a los niños o quiénes salen a trabajar, o quiénes preparan alimentos para mantener nutrida a la población o en quiénes recaen la responsabilidad de la sanidad de la vivienda y por ende de mantener condiciones adecuadas para preservar la salud de los miembros de la familia; todos estos asuntos y otros más han sido colocados como asuntos privados. Pero en realidad, estas problemáticas son resultado de relaciones sociales de poder presentes en lo más íntimo de la sociedad: la pareja y las relaciones parentales.

Entonces lo “político” que los movimientos de mujeres han planteado, es que los problemas de discriminación, segregación y opresión que padecen las mujeres son políticos y deben resolverse a través de medios y de acciones políticas. Al describir lo personal como político, el llamado es para decir, entre otras cosas, que sí importa que las mujeres fueran tratadas como objetos sexuales; que sí importa que las esposas se vean obligadas a “aceptar” sexualmente a sus esposos sólo porque la tradición así lo marca; que sí importa que sean prioritariamente las mujeres las que hayan destinado trabajo gratis para los cuidados de las familias, que sí importa que hayamos sido invisibilizadas como agentes de desarrollo social durante siglos.

No hay duda que el feminismo ha contribuido decididamente a desarrollar los temas pertinentes de la democracia al poner el acento en la necesidad de democratizar también el espacio doméstico. En ese sentido, Estela Serret (2004: 39) plantea que el reclamo feminista “actúa como un elemen-

to crítico que modifica las fronteras usuales en el ámbito político". Insistimos, no es sólo en el espacio público (jurídico, económico, político) donde las mujeres han sido privadas de derechos, la casa está preñada de violencia, física y simbólica, discursiva y sexual. Siendo así que "si el poder responde a códigos compartidos [...], entonces la separación de espacios no pasa de ser un mito funcional a la reproducción de las mismas relaciones jerárquicas" (Serret, 2004: 39).

El punto central es que no se puede tratar lo público y lo privado como dos mundos independientes, como si uno existiera en una dinámica separada de la otra. En ese contexto, un paquete de políticas públicas con perspectiva de género debería propiciar ajustes positivos más o menos trascendentales en las relaciones de género. Desde esta perspectiva, es una sandez pensar en lo personal como algo fuera de la política o concebir la política como inmune a la sexualidad y a los intereses "privados", pero "cuando la distinción se emplea para negar la responsabilidad social sobre lo que sucede detrás de las llamadas puertas privadas, no sólo es una tontería, sino algo directamente opresivo", plantea Phillips (1996: 97).

Entonces, aunque en el contexto de "lo personal es político" existen diversos tonos; cada uno de ellos tiene que ver con el modo de concebir la democracia. En ese tenor, nosotras coincidimos con quienes han reconocido que la democracia consiste también en la creación de condiciones que permitan realmente a las mujeres vivir como ciudadanas. Pues la desigualdad de condiciones sociales de las mujeres respecto a los varones, entre muchas otras cosas, cuestiona la supuesta neutralidad de la ciudadanía.

La relación entre lo público y lo privado es un imperativo feminista en el debate democrático. La democracia en el hogar es una condición para la democracia en el exterior. Porque si los preceptos de la democracia participativa<sup>4</sup> son ciertos en cuanto que la experiencia de la jerarquía y la subordinación en el trabajo socava nuestro desarrollo igualitario como ciudadanos, entonces pasa lo mismo con la experiencia de subordinación y sumisión en el hogar (Phillips, 1996). En la práctica, a las mujeres se les impide o se les limita participar en la vida pública por cómo están regidas

<sup>4</sup>Se hace referencia a este tipo de democracia por su relación con el feminismo debido a sus experiencias de participación democrática en la esfera de lo privado, aunque se reconoce que existe diferencia en el espacio de reunión para la participación. Para la democracia participativa, el lugar de trabajo es central para la participación, y para el caso de las mujeres, la participación en la actividad económica tiene especificidades que debemos considerar (Baca, 2006).

sus vidas privadas. Un claro ejemplo lo constituye la triple jornada de trabajo<sup>5</sup> que por razones de género realizan las mujeres; así, las presiones de tiempo mantienen a la mayoría de las mujeres marginadas de muchos de los procesos de toma de decisiones, mientras que los varones –por privilegios de su género– han sido liberados de muchas actividades (sobre todo de trabajos de cuidado y domésticos) ampliándoles la disponibilidad de tiempo para la participación en asuntos públicos. Entonces la forma en la que están organizadas nuestras vidas privadas, promueve el involucramiento de los hombres y reduce la participación femenina, por lo que la ecuación de la democracia con igualdad se muestra cuestionada en un punto central: la ciudadanía activa (Phillips, 1996).

Además, si se toma como base la teoría democrática contemporánea, se acepta en principio que el derecho al ejercicio ciudadano debe ser garantizado para todos los miembros de las sociedades. Así, en la democracia

Todos los ciudadanos y las ciudadanas tendrían asegurada la realización de todas sus capacidades, apoyadas en la igualdad de oportunidades y la libertad para seguir sus propios valores y conseguir sus propios fines sin interferir en la libertad de los otros. La ciudadanía, en este sentido, es un derecho que se ejerce en el ámbito de lo público y que garantiza la privacidad y la libre determinación del individuo en el ámbito privado (Hidalgo, 2008: 2).

Pero para las mujeres el reconocimiento de la ciudadanía como derecho no ha sido suficiente para ejercer la ciudadanía como tal. La ciudadanía para las mujeres, plantea Hidalgo (2008), ha pasado a formar parte de las promesas no cumplidas de la democracia.<sup>6</sup> El feminismo ha hecho plan-

<sup>5</sup>Trabajo doméstico y de cuidado, trabajo extradoméstico y trabajo comunitario.

<sup>6</sup>Ante esto, pareciera que mucho del debate teórico sobre “la ciudadanía” transcurre en un “vacío empírico” (Lister *et al.*, 2007) en ausencia de las opiniones y perspectivas de los “ciudadanos comunes”, por lo que, a decir de Naila Kabeer (2007: 7), “no sabemos lo que significa la ciudadanía para la gente” –mucho menos de gente cuyo estatus como ciudadano o ciudadana es inexistente o extremadamente precario– o lo que estos significados nos dicen acerca de la meta de construir sociedades incluyentes. Con apuntes como éstos y en un mundo globalmente diferenciado es muy debatible el pretendido universalismo de los derechos humanos, porque simplemente no puede darse por sentado. En el caso de las desigualdades de género, grupos de mujeres en todo el mundo han respondido a la promesa de universalismo buscando replantear los derechos de las mujeres como derechos humanos con el claro propósito de subrayar sus demandas de igualdad, pero más allá de estos principios generales, las feministas también han demandado equidad (el derecho a ser diferentes).



teamientos que cambian la visión de la democracia. La democracia de género es crítica y por lo tanto cumple con su misión: “ver y hacer ver” (Amorós, 2005b: 12). Entre los principales objetivos del feminismo está el conseguir reconocimiento de los principios democráticos para todas las personas en su calidad de actores-actrices políticos y lograr que en el ejercicio democrático estén integrados como valores centrales de ésta la igualdad, la equidad y la justicia entre los géneros (Hidalgo, 2008: 3).

## VIOLENCIA DE GÉNERO

En nuestras sociedades occidentales, la violencia ocupa un lugar no menor en la construcción de las relaciones entre mujeres y hombres. La violencia constituye un recurso más en la construcción de las desigualdades entre los géneros. Es una forma de ejercicio del poder para mantener la dominación sexista. Tiene un carácter estructural forjado a partir de la tolerancia social y, justo por ello, está más extendida de lo que imaginamos.

La violencia contra las mujeres se ejerce a través de una combinación de factores que van desde la coacción directa hasta formas indirectas que responden a una situación de dominación en todos los órdenes (Osborne, 2009: 16). Los hombres y las mujeres tienen diferentes experiencias del poder. Como mujer, basta caminar por la calle para recordar que somos físicamente vulnerables y que socialmente no tenemos poder. Pero la calle no es el único espacio donde somos vulnerables, aunque tiempo y espacio marcan relaciones de género específicos; en los distintos lugares las mujeres mantienen su posición de género.<sup>7</sup> Sin perder de vista la situación de clase, etnia, religión, edad o escolaridad, en los hogares es cotidiano que los hombres abusen de su condición de género y de su poder físico mayor. Pero quienes agreden por motivos sexistas lo que están haciendo es llevar al extremo conductas que se consideran “normales” y que responden, en última instancia, a modelos apropiados para cada sexo. En las sociedades capitalistas democráticas y económicamente desarrolladas al igual que en

<sup>7</sup>La posición de género hace referencia en términos generales a la ubicación de las mujeres en la estructura de poder que prevalece en una sociedad. El análisis de la posición de género incluye el reconocimiento social, el estatus, la disposición de las fuentes de poder que incluye el control de los activos productivos, la información, la participación en la toma de decisiones entre otras dimensiones (Inmujeres, 2007: 32).

sociedades democráticas en vías de desarrollo, la desigualdad de género se mantiene; en las primeras, de manera sutil y no coercitiva, a través de las formas contractuales de dominación (Osborne, 2009), en las segundas, la coerción sigue representando una de las formas más comunes de ejercer control sobre las mujeres.

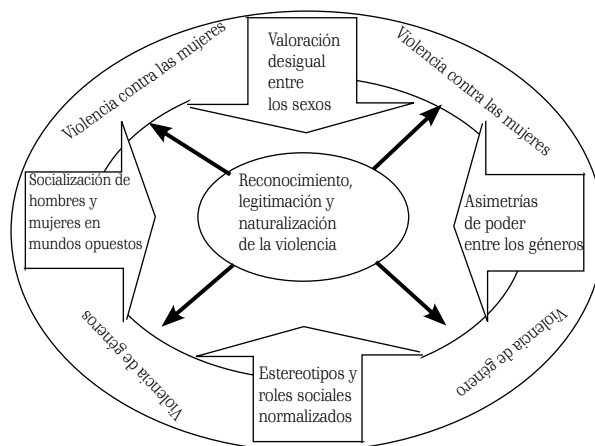
Con el desarrollo de investigaciones sobre relaciones de género en los hogares, la familia fue observándose ya sin el tono romántico que por tradición se le atribuía; entonces la familia empezó a develarse como “[...] un lugar de poder masculino, un poder que en sus aspectos más benignos hace que las mujeres trabajen horas excesivamente largas por una mínima recompensa y que en su peor aspecto puede exponerlas al abuso físico y sexual. La familia no es un refugio en un mundo despiadado [...]” (Phillips, 1996: 104). Mientras que en los lugares de trabajo la segregación, la discriminación y el acoso son situaciones a las que comúnmente se enfrentan las mujeres que realizan labores extradomesticas. Pues en el mundo del trabajo, como espacio jerarquizado y ordenado, se desarrolla la violencia en las relaciones laborales y de subordinación, de desequilibrios cada vez más marcados entre capital y trabajo, así como entre los géneros. La violencia laboral afecta a hombres y mujeres pero de manera muy disímil, pues uno y otro sexo están posicionados de forma diferente en la estructura ocupacional, reflejo de la posición de género (Zúñiga, 2006).

La violencia hacia las mujeres no se produce de manera aislada, sino que está inserta en un contexto social determinado. Por lo que en el análisis de la violencia contra las mujeres, es necesario considerar el entorno social en el que ésta ocurre, pues si se ignora “[...] se deja de lado el peso de las estructuras sociales y de las pautas culturales que, al erigirse sobre la base de desigualdad, definen qué es lo que se considera o debe considerarse violento, y además determinan cómo debe atenderse” (Torres, 2004: 477). La estructura social en efecto provee un marco de inequidad en la distribución de poderes entre clases, razas y sexos (Fernández, 1990) y la desigualdad es el más eficaz caldo de cultivo de la violencia. Aunque, como Marta Torres (2004: 477) aclara: no toda desigualdad desemboca en violencia, pero lo que sí es que “toda violencia se produce siempre en un marco de desigualdad.”<sup>8</sup> [Es claro,] la violencia contra las mujeres continuará mientras subsista inequidad en las relaciones entre los géneros”.

<sup>8</sup>Esta autora también hace una precisión sobre la diferencia entre conflicto y violencia. Se reconoce que siempre que hay interacción humana se producen conflictos de diversa in-

La violencia se da con la transgresión a la voluntad de la otra persona. Ocasionar daño no siempre es la finalidad –aunque es inevitable que se produzca–, el principal objetivo es eliminar cualquier obstáculo en el ejercicio del poder (Corsi, 1994, en Torres, 2004). Por lo que la violencia se perpetra principalmente contra quienes socialmente se encuentran más vulnerables, contra quienes sus palabras carecen de credibilidad, contra quienes permanecen al margen del desarrollo, contra quienes por tradición se les ha considerado seres sin voluntad. Las mujeres y las niñas son los seres humanos que más sufren violencia. Los varones son los seres humanos que más desarrollan violencia y principalmente la aplican hacia aquéllas.

Esquema 1  
Construcción de la masculinidad-violencia contra las mujeres



Fuente: Elaboración propia con base en Kaufman (1989, en Herrera y Molinar, 2006: 246-247).

En relación con la violencia de género y la construcción de la masculinidad en sociedades machistas, Kaufman (1989) plantea que la masculinidad es frágil porque no existe como una realidad biológica de los hombres, más

dole que no se pueden evitar y que en cierta forma resultan benéficos para la dinámica social. Las discrepancias, los disentimientos, es decir los puntos de vista diferentes y aún opuestos pueden resolverse de diversas maneras, llegar a la conciliación, a la negociación, al desagrado o aún a la confrontación y no necesariamente devenir en un comportamiento violento (Torres, 2004: 478).

bien existe como ideología en el marco de las relaciones de género, por lo que los varones se sienten, consciente o inconscientemente, inseguros de su propia hombría, la violencia contra las mujeres es una forma de combatir esas dudas o de terminar con esos “peligros” a su seguridad. En ese contexto: “la violencia es la expresión de la fragilidad masculina y tiene la función de perpetuar a la propia masculinidad y la dominación masculina como sustento del orden patriarcal, tornándose así en una forma de poder masculino” (Kaufman, 1989, en Herrera y Molinar, 2006: 245).

Por la gravedad del fenómeno, la violencia de género ejercida hacia las mujeres y las niñas sigue representando en pleno siglo XXI un foco rojo para las políticas públicas de los gobiernos. Las mujeres son violentadas en su familia,<sup>9</sup> en las instituciones de enseñanza, en el transporte público, en la calle, en las iglesias, en el campo, en los medios masivos de comunicación, en el trabajo,<sup>10</sup> en los espacios de recreación, en las cámaras legislativas, en la comunidad. La realidad es que socialmente seguimos tolerando grandes dosis de violencia hacia las mujeres y hacia las niñas. Hombres y mujeres continuamos interiorizando ideas y valores del sistema patriarcal que en ciertas circunstancias pueden propiciar la violencia.<sup>11</sup>

<sup>9</sup>La gran cantidad de información empírica que se ha generado y recabado en diversas naciones, muestra al hogar como el lugar menos seguro para las mujeres. Las estimaciones sobre este grave asunto refieren que entre 15 y 69 por ciento de mujeres en el mundo han sido alguna vez víctimas de violencia por parte de sus parejas varones, lo que representa que “la forma más común de violencia contra la mujer es la que ejerce su pareja” (Contreras, 2008: 41). Las agresiones hacia las mujeres por parte de su pareja se producen en el marco de las relaciones familiares, afectivas e íntimas. Este tipo de agresión es un problema en extremo grave, pues “la violencia de pareja causa la muerte de un gran número de mujeres en todos los países del mundo. Las mujeres entre 15 y 44 años tienen más probabilidad de ser asesinadas o heridas por sus parientes masculinos que de morir debido al cáncer, la malaria, los accidentes de tráfico o la guerra, todos juntos” (Iris, 2006, en Osborne, 2009: 84).

<sup>10</sup>Mercedes Zúñiga (2006: 186-188) plantea que cada lugar de trabajo establece el estilo de dominio sobre el cuerpo femenino. La autora dice que esto puede expresarse como violencia ligada a la apariencia física de las mujeres, burlas y humillaciones en razón de su cuerpo. Pero también como exigencia de presentación y cuidado del cuerpo, situación por la que no pasan sus compañeros varones. Puede darse igualmente, dice Zúñiga, una versión contraria, la negación de la feminidad: arreglo personal reducido al mínimo, prohibición de usar faldas, ropa entallada, etcétera, nada que enturbie el ambiente laboral, ni que distraiga a los compañeros trabajadores, esta situación ocurre con frecuencia en la industria. Es común la práctica de formas directas de control del cuerpo de las mujeres en los lugares de trabajo: vigilancia de periodos menstruales, el cambio de estado civil puede definir incluso su carrera laboral, al igual que un embarazo acabar con su empleo.

<sup>11</sup>En una cultura machista un hombre no encuentra ninguna contradicción en ofenderse por el atuendo de su esposa, al mismo tiempo que considera inaceptable en su referente de

Yakin Ertürk, relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, precisa que está ampliamente documentado que muchas mujeres maltratadas han interiorizado las normas sociales machista hasta el punto que llegan a culpar de la violencia al alcoholismo, la infancia violenta o la inseguridad personal de sus maridos, pero no identifican que son las normas sociales discriminatorias las que están instrumentadas de manera tal que permiten y justifican la violencia contra las mujeres (ONU, 2006: 8-10).

Al reconocer la violencia contra las mujeres como una expresión de estructuras sociales basadas en la desigualdad, fundamentada en la división de roles entre hombres y mujeres y en el otorgamiento de un valor superior a los considerados como masculinos (Castro, Riquer y Medina, 2004), lo que tenemos entonces es que no obstante que la cultura tiene el papel de reproducir, legitimar y dar sentido a la organización social, no genera violencia. Veámoslo así: no hay duda que la educación tiene una función indispensable para la transformación de los contextos de violencia en los que vivimos, a través de ella la posibilidad de cambio se amplía, sobre todo cuando incluye contenidos que fomenten "la democracia genérica" y los derechos humanos, no obstante resulta insuficiente, pues para la transformación de la condición de género en la que se encuentran las mujeres es necesario modificar la sexualidad, el papel y la posición de los géneros en las relaciones económicas, en las estructuras e instituciones sociales; las mismas relaciones entre todos los ámbitos sociales deben ajustarse, así como la participación social y política de las mujeres, las leyes y los procesos judiciales (Jiménez, 2007).

La violencia de género, precisa Osborne (2009: 18), está definida por cuatro referencias centrales: a) que es un fenómeno estructural; b) que es un mecanismo de control; c) que representa un continuo (extremo de conductas que se consideran normales); d) que existe una gran tolerancia hacia las conductas violentas realizadas en contra de las mujeres. Es también importante mencionar que la violencia contra las mujeres tiene principalmente cuatro manifestaciones: física, emocional, económica o sexual.

---

libertad personal, que su compañera se queje de las infidelidades de él. La violencia es la herramienta definitiva que permite sostener este doble rasero (ONU, 2006).

En resumen:

La violencia de género contra las mujeres es estructural porque el orden social, la organización de la vida social es patriarcal. Se trata de una sólida construcción de relaciones prácticas e instituciones sociales (incluso del Estado) que generan, preservan y reproducen poderes (acceso, privilegios, jerarquías, monopolios, control) de los hombres sobre las mujeres y al mismo tiempo conculcan poderes sociales, sexuales, económicos, políticos, jurídicos y culturales a las mujeres (Lagarde, 2007: 30).

La persistencia patriarcal no puede sostenerse sin la violencia de los hombres, del Estado, de los medios de comunicación, de las organizaciones civiles y políticas, de las iglesias y de las fuerzas represivas con las mujeres. Insistimos, desde las definiciones de ciudadanía hasta las prácticas concretas, tales como los horarios en los que se ejerce la política formal, están determinados por la desigual relación entre los géneros. La subordinación de las mujeres hacia los hombres permanece anclada en instituciones normadas por el Estado, para su superación es necesario llevar la problemática en todas sus dimensiones al ámbito público, espacio donde se discuten las cuestiones fundamentales de la sociedad y desde donde se plantean soluciones. De acuerdo con De Barbieri (2003: 15), esto significa que “el Estado, la política y lo político pueden ser analizados como espacios de expresión del conflicto entre los géneros”.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, DESIGUALDADES DE GÉNERO Y VIOLENCIA

Particularmente en las sociedades en desarrollo existe una débil incorporación de la perspectiva del progreso de las mujeres en los procesos políticos y en la toma de decisiones. En América Latina, la institucionalización de los temas relativos al género se consolidó a partir de la década de los ochenta. Estos procesos se desplegaron en sociedades concretas, con nivel de desarrollo económico y social específico, con distinto grado de diversidad cultural y de capacidad organizativa. Estas circunstancias socioeconómicas, institucionales y culturales condicionaron las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público.

En el caso de los estudios de género, los movimientos feministas nacionales, junto con las conferencias sobre la mujer realizadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU), han dado fuerza al interés y a la acción encaminados a la comprensión de la situación de las mujeres en las diversas sociedades del planeta, pero quizá fue a partir de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres: Acciones para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz*,<sup>42</sup> realizada en China (1995), cuando se amplió la difusión en los países en desarrollo respecto de los movimientos feministas en el mundo. La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* ha sido considerada, por algunas feministas, como un paso sustancial en el avance hacia la introducción de la “perspectiva de género” en la agenda de la ONU, pero sobre todo se reconoce la importancia de haber construido el compromiso de los gobiernos miembros, de atender un conjunto de objetivos estratégicos para eliminar obstáculos que entorpecen el adelanto social de las mujeres.

Desde entonces, numerosos países han creado secretarías, ministerios, institutos o consejos de la mujer, en atención a los compromisos contraídos en Beijing, además de la valiosa participación de diversas organizaciones civiles que trabajan en defensa de los derechos de las mujeres. Las diversas acciones –con mayor o menor compromiso para avanzar en la equidad entre los géneros–, han contribuido al avance en la inclusión de la perspectiva de género en las acciones cotidianas de los gobiernos, por ejemplo, en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*,<sup>43</sup> los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general de gobierno como instrumento para conseguir la igualdad entre los géneros y, con ese fin, se comprometieron a fortalecer la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del género.

Para el caso de México, después de algunas iniciativas aisladas –generadas en el orden de algunas entidades federativas– para establecer ins-

<sup>42</sup>La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer se convocó en la Ciudad de México en 1975. La segunda conferencia mundial sobre la mujer se realizó en Copenhague, en 1980 y, en Nairobi se llevó a cabo la *Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*, en 1985.

<sup>43</sup>En ocasión del 60 aniversario del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, el organismo llevó a cabo, en Nueva York, la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, a la que se denominó *Cumbre Mundial 2005*.

tancias o programas orientados a concretarlos, se logró concretar la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). El Inmujeres fue creado el 12 de enero de 2001 por decreto del Ejecutivo federal, quien le otorgó su carta de nacimiento como un órgano desconcentrado, con patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión y con la atribución de:

Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país (Inmujer, 2001: 2).

La fundación del Inmujeres se basó en la idea de que el ejercicio de los derechos de las mujeres como ciudadanas es un requisito para la democratización del país (Tarrés, 2007: 294). En la actualidad existen institutos estatales y en algunas entidades se han creado oficinas de atención a las mujeres en el ámbito municipal. El primer instituto estatal se creó en 2005, en el estado de Tamaulipas, al siguiente año, 30 estados de la República habían creado su propio Instituto de las mujeres; en el caso de Veracruz la instancia de referencia se limitaba a un Programa, situación que cambiaría hasta 2008, cuando se creó el Instituto veracruzano de las mujeres.

Los casos de excepción en el país hoy en día están representados por la categoría de la instancia gubernamental de atención a las mujeres en los estados de México y Guerrero. En el caso de este último el organismo estatal de las mujeres tiene la categoría de Secretaría de estado, siendo el único en el país (véase cuadro 1).

También el caso del Estado de México es único en el país, por desgracia, contrario al proceso de fortalecimiento institucional en el avance de las mujeres. El 24 de enero de 2006, bajo la administración de Enrique Peña Nieto, la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, publicó el decreto del ejecutivo mediante el cual “se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer” (IMM), a través de ese decreto, el Instituto fue transformado a la categoría de Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS), además fue colocado en una situación de “subordinación administrativa” a la Secretaría de Desarrollo Social (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2006: 3).



Cuadro 1

Categoría de la institución encargada del avance de las mujeres por entidad federativa

<i>Entidad</i>	<i>Categoría</i>	<i>Entidad</i>	<i>Categoría</i>
Aguascalientes	Instituto	Morelos	Instituto
Baja California	Instituto	Nayarit	Instituto
Baja California Sur	Instituto	Nuevo León	Instituto
Campeche	Instituto	Oaxaca	Instituto
Chiapas	Instituto	Puebla	Instituto
Chihuahua	Instituto	Querétaro	Instituto
Coahuila	Instituto	Quintana Roo	Instituto
Colima	Instituto	San Luis Potosí	Instituto
Distrito Federal	Instituto	Sinaloa	Instituto
Durango	Instituto	Sonora	Instituto
Guanajuato	Instituto	Tabasco	Instituto
Guerrero	Secretaría	Tamaulipas	Instituto
Hidalgo	Instituto	Tlaxcala	Instituto
Jalisco	Instituto	Veracruz	Instituto
México	Consejo	Yucatán	Instituto
Michoacán	Instituto	Zacatecas	Instituto

Fuente: Elaboración propia.

El IMM tenía como objeto diagnosticar, diseñar e implementar –en coordinación con el resto de las instancias gubernamentales– políticas públicas que permitieran el avance de la perspectiva de género en la sociedad mexiquense; bajo su nueva denominación, el CEMyBS tiene por objetivos “promover, coordinar, operar y evaluar políticas de apoyo para la mujer, adultos mayores y su bienestar social” (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2006: 3); es decir, la instancia de gobierno en el Estado de México encargada de incidir en la transversalización de la perspectiva de género en la políticas públicas perdió su objeto como diseñadora o hacedora de políticas públicas.

La institucionalización de la perspectiva de género en nuestro país no se da en un contexto terso y de bienvenida, pues la institucionalización de los valores de igualdad y equidad suponen cierta tensión y conflicto entre lo “nuevo” y lo “viejo”, que se expresa mediante la resistencia, la resignificación y la transformación continua de las prácticas institucionales existentes. Por ello, dicha institucionalización no puede concebirse como un proceso lineal ni homogéneo, por el contrario, éste tiene fases discontinuas que no siempre confluyen en los ritmos y tiempos esperados (Inmujeres, 2007).

Por otro lado, las políticas públicas que han pretendido atender las demandas de igualdad de género en Latinoamérica se pueden dividir, según Irma Arriagada (2007: 46-47), en tres tipos: de *igualdad de oportunidades*, de *acción afirmativa* y de *carácter transversal*.

En el diseño de políticas públicas con perspectiva de género, se considera la igualdad de oportunidades como el dar a cada persona, sin importar su sexo, raza, etnia o credo, las mismas oportunidades de acceso a los recursos y beneficios que proporcionan las políticas públicas. Esta concepción está basada en un conjunto de principios de intervención estatal, cuyo fin es eliminar entre los individuos las desigualdades derivadas por las diferencias. Mientras que una Acción afirmativa es una expresión usada para designar los cambios que favorecen la redefinición de los roles y las relaciones de género de hombres y mujeres en términos más equitativos en el marco de la implementación de proyectos, programas y políticas de desarrollo para que cumplan sus objetivos con la equidad, la *transversalización* de la perspectiva de género en el orden público tiene la intención de incorporar ésta en los distintos niveles y etapas que conforman el proceso de la planeación del desarrollo en el marco de la planeación democrática, de manera que hombres y mujeres puedan beneficiarse del impacto de las distribución de los recursos y no se perpetúe la desigualdad de género (Inmujeres, 2007: 32, 110 y 126).

Lo que se espera entonces de las políticas públicas con perspectiva de género es que en su diseño estén consideradas propuestas solidarias, eficientes y democráticas, orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos y ciudadanas; políticas públicas que impliquen un nuevo pacto social cuyo centro sea la igualdad y la democratización de la vida familiar, la implantación de este tipo de políticas implica redistribución del

poder, del tiempo y de los recursos, que son las tres grandes distribuciones subyacentes a cualquier política social, asimismo contribuye a poner en el debate nuevos arreglos entre las personas y legislar con políticas que garanticen sus derechos y eliminen las prácticas discriminatorias (Arriagada, 2007: 62). Resulta claro que en estos procesos es imprescindible contar con un marco legal que sancione la violencia intrafamiliar y doméstica y expanda los programas de apoyo a mujeres, niñas y niños, así como programas de reeducación a quienes ejercen la violencia.

En el marco del desarrollo, los gobiernos deben propiciar una mayor integración social, y para ello deben ocuparse realmente de reducir la exclusión en la que vive un amplio sector de la población total.<sup>14</sup> En ese contexto, la respuesta a los principales desafíos de desarrollo en el mundo y a las demandas de la sociedad civil, en la Declaración del Milenio (ONU, 2000), 147 jefes de Estado y de gobierno firmaron el compromiso de trabajar en sus países para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>15</sup> El tercer objetivo, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, se fundamenta en tanto la equidad entre hombres y mujeres es un objetivo fundamental para el progreso del desarrollo humano. De acuerdo con las declaraciones de Naciones Unidas, lograr equidad de género no es sólo un imperativo moral, sino también una manera de promover prosperidad y bienestar para todos y todas. La meta planteada en este objetivo (Meta 3A) es “eliminar las desigualdades entre los géneros

<sup>14</sup> Un total de 189 millones de latinoamericanos vive en la pobreza, un 34 por ciento de la población total de unos 550 millones, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el caso de México, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) estimó que en 2010, 57'195,000 personas –52.8 por ciento de la población total nacional– no tendrán recursos para acceder a salud, educación, vivienda y transporte, y 26'300,000 mexicanos ni siquiera alcanzarán a comprar una canasta básica. Esta información fue entregada por la Sedesol a la Cámara de Diputados con motivo del Paquete económico 2010, para justificar la solicitud de recursos para vivienda (CEDRSSA, 2009). Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), reconoció que el crecimiento de la pobreza por ingresos por entidad federativa entre 2005 y 2008, fue más acentuado en el Estado de México, entidad en donde reside uno de cada diez pobres alimentarios del país y casi la mitad de la población estatal es pobre patrimonial (Enciso, 2009: 31).

<sup>15</sup> Los ODM son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal. 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos ocho objetivos, a su vez, se componen de 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores (PNUD, 2009).

en la enseñanza primaria y secundaria preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del año 2015"<sup>46</sup> (PNUD, 2009: 18).

Pero desde nuestra perspectiva, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres seguirán siendo objetivos esquivos si no preexiste la oportunidad de valerse de la educación para obtener un empleo de calidad o para participar con plenitud en la toma de las decisiones en el ámbito político. La educación de las mujeres tampoco podrá eliminar, por sí sola, la violencia contra ellas mismas. En ese sentido, para alcanzar autonomía, las mujeres no sólo deben poseer iguales capacidades (educación y salud), acceso a las oportunidades (económicas y políticas) y seguridad (ausencia de violencia), sino que deben tener los medios para utilizar estas capacidades, oportunidades y seguridad para hacer elecciones y tomar decisiones estratégicas para transformar sus condiciones de vida.

En el caso de nuestro país y de sus regiones, la promoción efectiva de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres ha sido un tema insuficientemente atendido por los gobiernos en sus tres órdenes. En la sociedad mexicana permanecen niveles de discriminación entre hombres y mujeres que resultan inaceptables. Ejemplo de ello es que México registra un posicionamiento de franco rezago en materia de equidad de género de entre las naciones del continente americano, ya no se diga respecto a naciones de la Unión Europea, tal como lo muestra, para tres momentos de referencia, el Índice de desarrollo humano relativo al género (PNUD), que en términos generales puede interpretarse como la tasa en que se ha reducido la disparidad entre hombres y mujeres (véase cuadro 2).

El *ranking* mundial de disparidad entre géneros ubica a las sociedades nórdicas como las que han logrado reducir en más de 80 por ciento las disparidades de igualdad entre hombres y mujeres. En 2008, las cinco primeras posiciones de esta lista las ocuparon Noruega, en primer lugar, seguida de Finlandia, Suecia, Islandia y Nueva Zelanda; las tres últimas posiciones, de los 130 países que integran el listado, son en la posición 128 Arabia Saudita, le siguen Chad, y en el último lugar Yemen.

<sup>46</sup>Los indicadores para medir el cumplimiento del objetivo son tres: "3.1 Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola; 3.3 Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional" (PNUD, 2009: 18).

Cuadro 2  
 Índice de desarrollo humano relativo al género  
 Posicionamiento de los países americanos en el *ranking* mundial  
 2006, 2007 y 2008

<i>País</i>	<i>Población</i>		
	<i>2008</i>	<i>2007</i>	<i>2006</i>
Argentina	24	33	41
Cuba	25	22	n/a
Barbados	26	n/a	n/a
Estados Unidos	27	31	23
Canadá	31	18	14
Costa Rica	32	28	30
Panamá	38	34	31
Ecuador	35	44	82
Jamaica	44	39	25
Honduras	47	68	74
Perú	48	75	60
Colombia	50	24	22
Uruguay	54	78	66
El Salvador	58	48	39
Venezuela	59	55	57
Chile	65	86	78
Nicaragua	71	90	62
República Dominicana	72	65	59
Brasil	73	74	67
Bolivia	80	80	87
Belice	86	94	n/a
México	97	93	75
Paraguay	100	69	64
Guatemala	112	106	95

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2009b).

Para el caso del continente americano, Argentina se coloca a la cabeza y ocupa el lugar 24 en el *ranking* mundial, posición nada despreciable sobre todo después de ubicarse en el año 2006 en el sitio 41. México, muy abajo en la tabla, sólo supera a Paraguay y a Guatemala. Nuestro país muestra un retroceso en los indicadores del avance en la equidad de género, pues pasó de ocupar la posición 75 en 2006, a la posición 97 en 2008 del *ranking* mundial, 17 sitios después que Bolivia y 11 que Belice.

El Índice de desarrollo humano relativo al género para 2009, evidencia rezagos en las mujeres mexicanas; de acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la discrepancia más significativa entre hombres y mujeres mexicanos se muestra en los ingresos económicos, el informe estima que mientras una mujer ganó en promedio 8,375 dólares en 2007, un hombre obtuvo, en promedio, un salario de 20,107 dólares.

Para medir el empoderamiento del género femenino, se consideran el porcentaje de los escaños parlamentarios ocupados por mujeres en los congresos, la tasa de mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas entre otros puestos; sobre el empoderamiento de las mujeres, el informe es claro: en el promedio nacional, en ninguno de los componentes hay una representación femenina adecuada. Sólo 27 por ciento de los escaños parlamentarios están ocupados por mujeres, y muy cercano a 70 por ciento de las posiciones de legisladores, altos funcionarios y directivos son varones.<sup>17</sup>

En el caso de las entidades federativas, ningún congreso local registra paridad (50 por ciento cada género) en la participación entre mujeres y hombres ocupando escaños parlamentarios. Yucatán tiene la mayor presencia de diputadas en su Congreso (40 por ciento), mientras que en Nayarit hay sólo dos diputadas de un total de 30 espacios legislativos en la cámara local. Las diputadas en el Estado de México representan 16.6 por ciento de los legisladores locales, esta entidad es la de mayor volumen de ciudadanos en la nación,<sup>18</sup> pero se coloca en la posición 22 de entre las 31 entidades federativas respecto del porcentaje de representación política de

<sup>17</sup> Vale la pena mencionar el tema de las “juanitas” de San Lázaro. En la actual Legislatura (LXI), se suscitó una lamentable maniobra o “burla” a la ciudadanía a partir de pactos internos de los partidos políticos: diputadas electas solicitaron licencia para dejar en funciones a sus suplentes, en su gran mayoría, hombres. La cuota de género refiere que los partidos políticos están obligados a cumplir con 40 por ciento de mujeres en la Cámara de Diputados, pero con las 19 diputadas que han cedido su cargo a varones, en la actual Legislatura apenas se alcanza 28 por ciento.

<sup>18</sup> Representa 13 por ciento de la población inscrita en el padrón electoral federal.

las mujeres en los congresos locales. Las ciudadanas mexiquenses representan 52 por ciento del padrón electoral estatal y están menos representadas por legisladoras de su género que en entidades con menor grado de desarrollo socioeconómico como Oaxaca, Hidalgo o Zacatecas (véase cuadro 3).

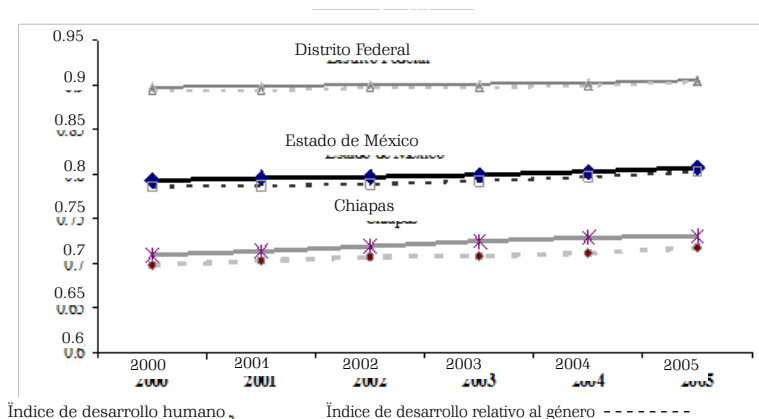
Cuadro 3  
Distribución por género en congresos estatales, 2009  
Ordenados de mayor a menor porcentaje de participación

<i>Entidad</i>	<i>Diputados</i>	<i>Diputadas</i>	<i>Porcentaje</i>
Yucatán	15	10	40.0
Campeche	22	13	37.1
Nuevo León	25	11	31.4
Morelos	21	9	30.0
Puebla	29	12	29.2
Guanajuato	26	10	27.7
Hidalgo	22	8	26.6
San Luis Potosí	20	7	25.9
Tamaulipas	24	8	25.0
Sinaloa	23	7	23.3
Tabasco	27	8	22.8
Chihuahua	26	7	21.2
Quintana Roo	19	5	20.8
Sonora	27	7	20.5
Veracruz	31	8	20.5
Zacatecas	24	6	20.0
Colima	20	5	20.0
Tlaxcala	26	5	19.2
Aguascalientes	22	5	18.5
Baja California	22	5	18.5
Oaxaca	34	8	19.0
México	60	12	16.6
Querétaro	20	4	16.6
Coahuila	26	5	16.1
Durango	26	4	13.1
Chiapas	35	5	12.5
Michoacán	35	5	12.5
Jalisco	26	4	10.0
Nayarit	28	2	66
República Mexicana	761	205	271

Fuente: Congresos estatales.

En la gráfica 1 se presentan resultados del Índice de desarrollo humano (IDH) y del Índice de desarrollo relativo al género (IDG) del 2000 al 2005 para los casos del Distrito Federal, Estado de México y Chiapas. El primero y el tercero son, a su vez, primer y último lugar en los registros del IDH del PNUD. Nos ha interesado considerarlos en comparación con el Estado de México a fin de tomarlos como referencia general de la ubicación de la entidad mexiquense en el plano nacional. En ambos indicadores, lo que se advierte es que el Estado de México se coloca por debajo del promedio del país.

Gráfica 1  
Índice de desarrollo humano e índice de desarrollo relativo al género, 2000-2005  
Entidades seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2007).

No obstante que el Estado de México se ubica entre los estados con mayor desarrollo humano en la República Mexicana, se encuentra a 17 posiciones de distancia del Distrito Federal que registró el mayor nivel nacional de desarrollo humano en 2005. En el caso del IDG, la entidad mexiquense muestra una pérdida de desarrollo atribuible a las diferencias entre hombres y mujeres, aunque inferior al promedio nacional.

Con respecto a la tasa en que se ha reducido la disparidad entre hombres y mujeres en el orden municipal y para el caso mexiquense, se estima



que en tres de cada cuatro de estos municipios la diferencia fue mayor a la pérdida promedio de la entidad, aunque esta pérdida se redujo en todos los municipios entre 2000 y 2005. En 2005, Huixquilucan fue el municipio en el que menos se perdió en la nivelación de las desigualdades entre los géneros, mientras que Amanalco registró la mayor pérdida en ese sentido.

El panorama estatal y municipal sobre la situación del desarrollo humano en el estado y su vínculo con la inequidad de género, a través de IDH y del IDG evidencia que, en general, el nivel de desarrollo de las mujeres en el ámbito estatal se encuentra en desventaja frente al de los hombres. Las desigualdades por razones de género son aún más pronunciadas en las regiones sur, poniente y norte.

El paradigma del desarrollo humano establece que la igualdad de oportunidades es poder ser o hacer aquello que una persona valora para su propia vida como fundamental. Si las posibilidades de elegir las mejores opciones se encuentran restringidas para más de la mitad de la población del Estado de México –las mujeres– será imposible avanzar hacia un desarrollo humano pleno, simplemente porque a la mayoría de la población se le niega esa oportunidad.

La transformación de la sociedad hacia formas de convivencia más equitativas entre los géneros, en un país donde el machismo es acendrado, implica desafíos muy complicados de solucionar, pues la incorporación de la perspectiva de género, aunque en principio da preeminencia a la igualdad entre los sexos, no se agota en su orientación hacia alterar el orden estatal que regula las actividades de la sociedad por medio de jerarquías burocrático-administrativas, sino también el universo simbólico en que se inscriben. En ese sentido, Putman (1994) plantea que es importante considerar que el éxito de una política pública, como la institucionalización de la perspectiva de género, no depende únicamente de la introducción de un diseño institucional adecuado, sino también del contexto social y político donde operan las instituciones (Tarrés, 2007: 293).

Además, conocer la situación de género de las mujeres en las distintas escalas de análisis y relacionarla con sus condiciones de vida, el tipo y nivel de desarrollo y democracia imperantes, decididamente contribuye a evidenciar la generación de la violencia en las condiciones materiales y subjetivas de vida, tanto en la relación social entre los géneros como en la relación entre el Estado y las mujeres.

Siguiendo esta vía, Marcela Lagarde (2007: 31-32), al estudiar la violencia en México, ha corroborado que las mujeres como género “estamos sometidas en grados diversos a poderes de exclusión, segregación, discriminación y explotación de tipo estructural” vigentes con sus especificidades espaciales, culturales, ámbitos y esferas de la vida privada y pública, siendo “la violencia el máximo mecanismo de reproducción de todas las otras formas de opresión” pues como precisa la autora

Sin violencia –en tanto poder de dominio– no sería posible mantener a las mujeres en un piso de desarrollo inferior que el de los hombres, ni habría brechas de género entre unas y otros; los hombres no someterían a las mujeres, ni monopolizarían poderes públicos ni privados, sexuales, económicos, sociales, políticos, jurídicos y culturales como lo hacen. Sin la violencia de género contra las mujeres, los hombres no accederían a condiciones relativamente mejores de vida, no tendrían a las mujeres como soporte de su desarrollo ni como entes jerárquicamente inferiores sobre los cuales descargar su enajenación (Lagarde, 2007: 32).

#### VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE MÉXICO. ALGUNAS DE SUS FORMAS

En relación con el objetivo del trabajo, en este apartado nos interesa destacar con algunas cifras al respecto que en sociedades democráticas, como México, existen evidencias claras de las formas en que la ideología, la socialización y la cultura inculcan, promueven y toleran valores y actitudes que facilitan la violencia y la violencia hacia las mujeres de manera destacada.<sup>49</sup>

En nuestro país, la violencia contra las mujeres puede describirse como la punta del iceberg que oculta, bajo la superficie, problemas sistémicos muy complejos, que únicamente es posible atender en el contexto de, por un lado, una desigualdad de género arraigada en la sociedad, y por otro lado, un sistema jurídico y de gobierno segmentado en niveles que no responden a las necesidades de atención a víctimas de violencia, incluida la violencia de género (véase cuadro 4).

<sup>49</sup>En este trabajo sólo se aborda la violencia masculina. Aunque se sabe de violencia de mujeres perpetrada en contra de hombres, ésta no es normativa y en todo caso, como aclara Osborne (2009: 22) “responde más bien a una ruptura del modelo de género”.

Cuadro 4  
 República Mexicana. Porcentaje de mujeres de 15 años y más, por percepción sobre los roles femeninos y masculino,  
 según estado conyugal y opinión, 2006

Percepción sobre los roles femenino y masculino	Casadas o unida		Alguna vez unidas		Solteras	
	De acuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
Una buena esposa debe obedecer a su esposo en todo lo que el ordene	38.2	61.8	43.1	56.9	20.1	79.9
Una mujer puede escoger sus amistades aunque a su esposo no le guste	63.7	36.3	67.5	32.5	86.6	13.4
El hombre debe responsabilizarse de todos los gastos de la familia	68.1	31.9	74.8	28.2	48.1	51.9
Una mujer tiene la misma capacidad que un hombre para ganar dinero	79.2	20.8	79.2	20.8	87.4	12.6
Es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo aunque ella no quiera	8.0	92.0	13.7	86.3	3.5	96.5
Cuando la mujer no cumple con sus obligaciones el marido tiene el derecho de pegarle	4.3	95.7	7.8	92.2	2.8	97.2

Fuente: Elaboración propia con base en DIREH, 2006 (INEGI).

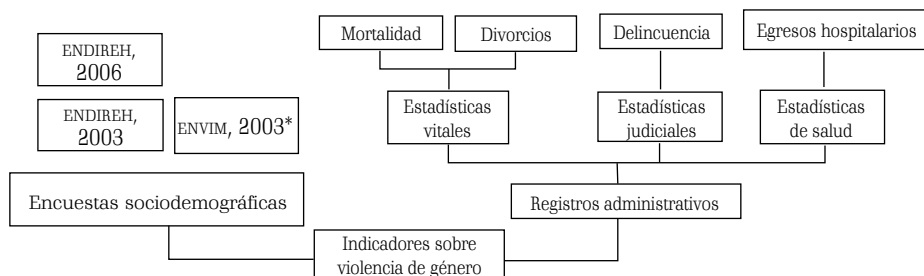
La investigación empírica sobre la violencia contra las mujeres se ha cuestionado, básicamente, respecto a cuántas mujeres son agredidas física, sexual, económica o emocionalmente y sobre dónde ocurren estos actos de agresión: en la escuela, en la casa o en la oficina, otra pregunta básica es sobre qué características tienen los agresores.<sup>20</sup> Por lo común, cuando se habla de violencia hacia las mujeres, tendemos a pensar en mujeres golpeadas, pero como se ha planteado en apartados anteriores, el problema es más complejo; en lo que sigue, presentamos algunas cifras generales sobre la variedad de formas de violencia contra las mujeres y su prevalencia.

En México, la información sobre la violencia de género contra las mujeres no es sistemática porque no hay homogeneidad en los criterios de registro y porque las diversas instancias registran a partir de un enfoque parcial de la violencia de género. En cada instancia no se consideran como violencia de género hechos bajo la justificación de que podrían haberle ocurrido a cualquier persona, o se omiten referencias importantes como la edad, la ocupación, etcétera. Por otro lado, el subregistro prevalece por el bajo índice de denuncias que hace suponer que “en algunos tipos de violencia la relación es de 10 a 1: una denuncia por cada 10 hechos de violencia [...]” (Lagarde, 2007: 30). Lo que lleva a concluir que en México no hay una verdadera cultura legal ni de legalidad para las mujeres.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) cuenta con una visitaduría en materia de violencia contra las mujeres, aunque sigue operando con resultados variados. Caso aparte son las comisiones de derechos humanos de cada entidad federativa, pues en materia de violencia de género, estas instituciones no han asumido la problemática de la violencia hacia las mujeres y las niñas como un “asunto” en el que deban involucrarse decididamente (véase esquema 2).

<sup>20</sup> Las respuestas a estas inquietudes si bien contribuyen a esbozar la problemática de violencia hacia las mujeres, también resultan insuficientes para comprender la violencia de género, ya que al ser un fenómeno relacional –en un contexto social de desigualdad entre mujeres y hombres–, debe considerar la cuestión del poder en las relaciones de género (Castro y Riquer, 2004).

Esquema 2  
Indicadores sobre violencia de género en México



Fuente: Elaboración propia con base en CEAMEG-L VI Legislatura.

Por otro lado, con el fin de generar información que permitiera conocer las características de la violencia contra las mujeres en México y en sus entidades federativas, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) levantaron la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH), la cual constituye una importante referencia en el ámbito nacional para acceder a cifras sobre violencia hacia las mujeres, pues es la encuesta de mayor representatividad nacional para todas las mujeres de 15 años y más que tienen pareja y conviven con ella. Hasta ahora, existen la ENDIREH 2003 y la ENDIREH 2006.

En la ENDIREH 2006 se preguntó a las mujeres de 15 y más años sobre situaciones de violencia vividas en el ámbito público. En el contexto nacional, el número de estas mujeres ascendió, en ese año, a 35'756,378, mismas que pueden ser objeto de algún incidente de violencia en el ámbito comunitario; de éstas, las que asisten o asistieron a la escuela y que también pueden vivir violencia en los centros educativos representan el 91 por ciento (32'577,138 de mujeres). Por su parte, son 10'268,036 las mujeres que trabajaban (28.7 por ciento del total de mujeres que pueden sufrir violencia comunitaria) y, por lo tanto, están expuestas a sufrir agresiones diversas, de parte de sus jefes y compañeros<sup>21</sup> (INEGI, 2007: 12).

<sup>21</sup>La suma de los porcentajes de mujeres expuestas a algún tipo específico de violencia no da 100 por ciento, pues hay un amplio sector de mujeres que tanto trabaja como asiste o ha asistido a la escuela.

Ante el gravísimo problema de violencia de género contra las mujeres en México, surgió la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV),<sup>22</sup> ordenamiento que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007 y que requiere para su efectivo cumplimiento de la armonización de las legislaciones estatales (CEAMEG, 2008: 2).

En la LGAMVLV se protege el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia, el sujeto de la ley son las mujeres, lo cual resulta excepcional, pues es la única Ley vigente en el sistema jurídico de México que tiene a las mujeres como sujeto de la ley. La ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia se corresponde con la filosofía de los derechos humanos, con énfasis en los derechos humanos de las mujeres.

La Ley nace del problema vital que significa para las mujeres la violencia ejercida contra ellas, a la vez que el reconocimiento de éste como un problema social para la nación, pues es un poderoso impedimento para el desarrollo y para la convivencia con sentido social y, por ende, un grave obstáculo para la democracia. Asimismo, la LGAMVLV surgió del reconocimiento de la insuficiencia de los medios y recursos institucionales y jurídicos para enfrentar la violencia de género contra las mujeres, acabarla y enfrentar sus secuelas (Lagarde, 2007: 35-36).

En las entidades federativas de la República Mexicana, a más de año y medio de entrar en vigor la LGAMVLV, 23 estados habían promulgado sus respectivas leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y según el Centro de Estudios en el Adelanto de las Mujeres en Equidad de Género del Congreso de la Unión (CEAMEG, 2008), en muchas de las leyes estatales no se atendió la deseada correspondencia con el marco de la ley federal.

<sup>22</sup> La LGAMVLV tiene por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la república mexicana (Congreso de la Unión, 2007).

Las entidades que hasta agosto de 2008<sup>23</sup> no contaban con una ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia eran: Colima, Guanajuato, Estado de México,<sup>24</sup> Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Zacatecas.

En el caso de las 23 entidades que a la fecha referida sí contaban con una Ley estatal, el CEAMEG (2008: 2), en su estudio comparativo de los planteamientos locales respecto a los contenidos en la Ley general, concluye que existen amplias coincidencias entre éstas, principalmente en los grandes temas como la definición de violencia contra las mujeres, sus tipos y modalidades, los esquemas de apoyo a las víctimas y los reconocimientos de la necesidad de garantizar justicia a las mujeres violentadas y sobre la urgencia de desplegar acciones tendientes a cambiar los estereotipos hacia el género femenino que resultan discriminatorios. Sin embargo, el CEAMEG, también precisa varias diferencias, como que no todas las leyes contemplan la reparación del daño a las víctimas, ni las figuras de hostigamiento y de acoso sexual. La no consideración de “discriminaciones acumuladas”: por su género, por su pertenencia indígena, por su edad, por su estrato socioeconómico de pertenencia, por tener alguna discapacidad, o por ser inmigrante. La no consideración de discriminación acumulada es otra de las fuertes carencias en las leyes del contexto local, que el CEAMEG identifica en su estudio.

<sup>23</sup> Fecha de publicación del estudio de referencia.

<sup>24</sup> En el caso de la entidad mexiquense, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fue publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 20 de noviembre de 2008, correspondiéndole el número de decreto 218 (GEM, 2008). Mientras que el Acuerdo por el que se expide el reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México fue publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 18 de febrero de 2009 (GEM, 2009).

El tipo de violencia que más se ha estudiado desde la investigación social es la violencia física, siguiendo el supuesto de que este tipo de violencia tiene un impacto tangible en la salud de las mujeres. No obstante, algunos investigadores han insistido desde hace años en la importancia de estudiar la violencia emocional que se ejerce en contra de las mujeres al interior de la pareja, pues se ha demostrado que la violencia psicológica es más dañina y con efectos a mayor plazo que la propia violencia física (Castro, 2004a; 2004b).

La violencia sexual es considerada por los expertos como una de las expresiones prototípicas de la dominación de género que se ejerce contra las mujeres. En el caso de la violencia económica, se ve en ella la expresión del tipo de arreglos sociales sobre los que se construyen las relaciones de parejas y que suelen ser desventajosos para las mujeres en términos del acceso y control a recursos (Castro, 2004a).

Con base en la ENDIREH 2003 y 2006, se advierte que la más frecuente forma de violencia que las mujeres en pareja reportan es la violencia emocional, la cual sufrieron 35.4 y 32 por ciento de las mujeres mayores de 15 años casadas o unidas en 2003 y 2006, respectivamente. Al igual que el porcentaje de mujeres violentadas psicológicamente, los porcentajes de mujeres encuestadas que declararon haber sido víctimas de violencia económica y de violencia sexual disminuyeron entre 2003 y 2006, no es el

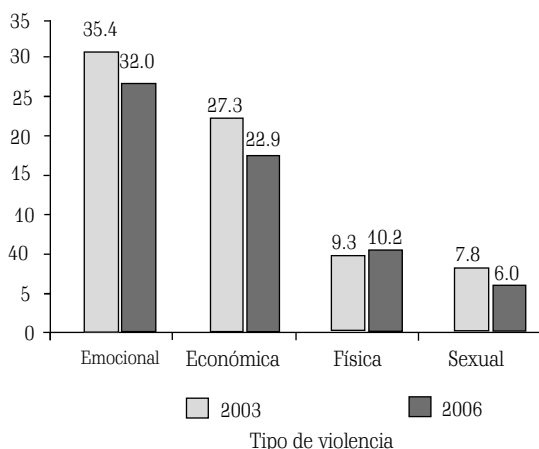
<sup>25</sup>Según la LGAMVLV (Congreso de la Unión, 2007), los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. La violencia psicológica: es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, desamor, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conducen a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio; II. La violencia física: es cualquier acto que inflige daño usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas; III. La violencia patrimonial: es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima; IV. Violencia económica: es toda acción u omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; V. La violencia sexual: es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto; y VI. Cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.



caso de las víctimas de violencia física, pues la participación de éstas en el total de mujeres de 15 años casadas o unidas se incrementó en un punto porcentual. Para 2006, una de cada diez mujeres en esa condición tanto de edad como civil fue abusada en alguna forma física (véase gráfica 2).

Gráfica 2  
República Mexicana. Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas con incidencia de violencia, 2003 y 2006



Fuente: Elaboración propia con base en ENDIREH 2003 y 2006 (INEGI).

Los estados de México y Jalisco fueron las entidades federativas que en 2006 tuvieron los mayores registros de violencia contra las mujeres. Llama la atención que sean las mujeres mexiquenses quienes padezcan mayor violencia en sus diferentes tipos, tiene similares niveles de violencia que las mujeres de Colima y de Jalisco (véase cuadro 5).

Tabasco resultó ser la entidad con mayor violencia física contra las mujeres, seguido de Oaxaca, el Estado de México, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Zacatecas y Distrito Federal, todos por encima del 10 por ciento. Jalisco y el Estado de México son las entidades, según la ENDIREH 2006, donde mayores abusos de tipo sexual se cometen en contra de las mujeres.

En la gráfica 3 se enlistan, de forma descendente los diez estados de la República Mexicana con mayor porcentaje de violencia comunitaria registrada. En este caso, más de la mitad de las mujeres de 15 años y más que

residían en 2006 tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, fueron víctimas de violencia en espacios comunitarios.

Cuadro 5  
Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas con incidentes de violencia en los últimos 12 meses, por entidad federativa, según tipo de violencia, 2006

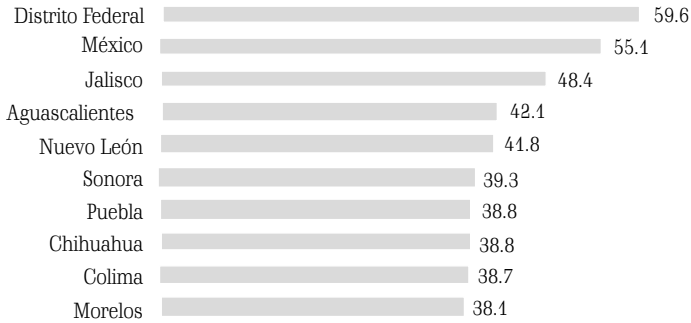
<i>Entidad federativa</i>	<i>Total</i>	<i>Tipo de violencia</i>			
		<i>Emocional</i>	<i>Económica</i>	<i>Física</i>	<i>Sexual</i>
Aguascalientes	43.7	34.8	27.6	10.4	6.9
Baja California	30.6	24.5	15.1	9.1	3.6
Baja California Sur	31.7	23.7	17.8	7.9	4.2
Campeche	32.7	26.1	18.8	9.8	3.8
Coahuila	30.8	23.0	19.4	9.0	4.4
Colima	50.0	41.8	27.8	12.5	7.5
Chiapas	28.2	22.3	11.2	7.7	3.4
Chihuahua	42.7	36.4	22.0	9.1	5.1
Distrito Federal	41.2	33.7	24.3	10.9	6.5
Durango	47.9	40.6	26.3	11.8	6.9
Guanajuato	32.0	25.3	19.9	8.7	6.2
Guerrero	39.3	29.9	24.5	11.3	7.0
Hidalgo	39.6	31.6	24.8	10.2	6.5
Jalisco	52.2	44.2	30.8	9.2	7.8
México	52.6	41.6	30.1	12.7	7.5
Michoacán	35.3	26.4	21.4	10.6	6.6
Morelos	41.9	32.5	25.6	8.9	6.4
Nayarit	38.0	30.9	22.5	9.0	6.7
Nuevo León	32.9	26.1	18.8	8.2	3.8
Oaxaca	38.1	30.0	20.0	12.7	6.3
Puebla	41.1	34.7	22.2	11.4	5.7
Querétaro	34.3	27.5	20.8	8.4	5.8
Quintana Roo	34.7	26.3	19.8	11.2	4.5
San Luis Potosí	36.4	29.3	20.6	9.0	4.6
Sinaloa	38.3	29.6	23.0	7.6	5.9
Sonora	39.7	31.4	24.0	8.3	6.3
Tabasco	44.9	35.4	25.9	14.0	6.0
Tamaulipas	33.4	26.8	18.4	7.5	5.6
Tlaxcala	36.9	28.9	22.2	10.1	5.2
Veracruz	35.1	27.8	20.0	10.8	5.3
Yucatán	34.6	26.8	19.4	8.7	5.6
Zacatecas	36.8	28.6	20.9	11.3	5.9

Nota: La suma de los porcentajes por tipos de violencia no coincide con el total de mujeres violentadas, pues cada mujer puede padecer uno o más tipos de violencia.

Fuente: Elaboración propia con base en ENDIREH 2006 (INEGI).

Gráfica 3

Porcentaje de mujeres de 15 años y más con incidentes de violencia en espacios comunitarios. Diez entidades con mayor porcentaje, 2006



Nota: Se refiere a la violencia ejercida sobre las mujeres en espacios públicos o privados a lo largo de su vida.

Fuente: Elaboración propia con base en ENDIREH 2006 (INEGI).

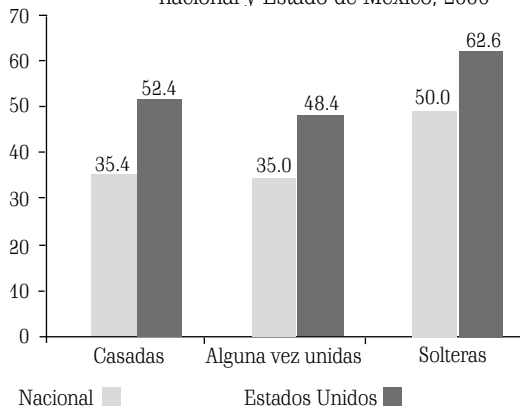
La violencia en espacios comunitarios en contra de mujeres es diversa, 40 por ciento de las agredidas son intimidadas principalmente al recibir expresiones ofensivas sobre su cuerpo o de carácter sexual; el abuso sexual representa 16 por ciento como tipo de violencia de género contra las mujeres en espacios públicos, la forma más frecuente es tocar a las mujeres sin su consentimiento.

En un comparativo del promedio nacional respecto del Estado de México, se advierte que la agresión hacia mujeres es considerablemente superior en el caso de la entidad mexiquense. Mientras el promedio nacional indica que en 2006, 40 por ciento de las mujeres mayores de 15 años declararon haber sido agredidas en el espacio comunitario, en el caso del estado de México esta proporción alcanza 55 por ciento de las mujeres de referencia (véase gráfica 4).

Las agresiones resistidas por mujeres según su estado conyugal muestran que, en 2006, más de la tercera parte de las mexicanas casadas han sido agredidas en espacios comunitarios, pero en el caso de las mujeres mexiquenses esta situación se presentó en la mitad de ellas. Sin embargo, las solteras han padecido mayores proporciones de agresión en los espa-

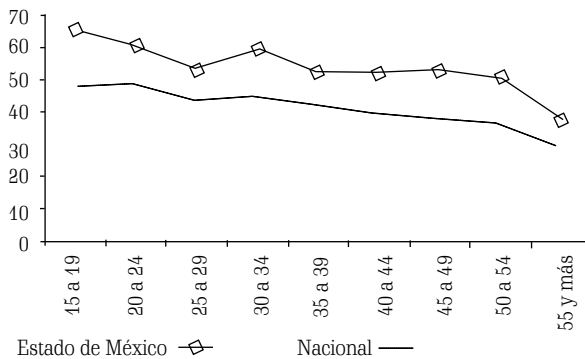
cios comunitarios, 50 por ciento de las mexicanas y 62 por ciento de las mexiquenses dijeron haber padecido intimidación o abuso sexual en el espacio público (INEGI, 2006).

Gráfica 4  
Porcentaje de mujeres de 15 años y más agredidas en espacios comunitarios nacional y Estado de México, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en endireh 2006 (INEGI).

Gráfica 5  
Distribución de mujeres casadas o unidas violentadas según grupos quinquenales de edad, 2006



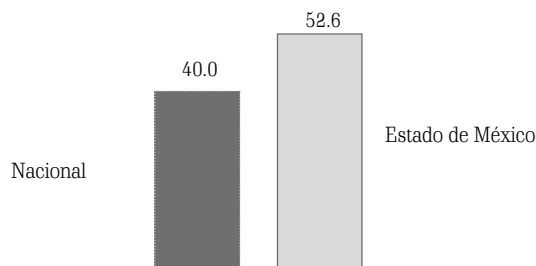
Fuente: Elaboración propia con base en ENDIREH 2006 (INEGI).

Al observar los datos de violencia hacia las mujeres de 15 y más años para la escala nacional y para la entidad de referencia, se advierte que a menor edad de las mujeres, mayor incidencia de violencia hacia ellas, los niveles registrados por las mujeres jóvenes son de llamar la atención, en el Estado de México casi el 70 por ciento de las mujeres de entre 15 y 19 años han sido violentadas, mientras que las mujeres del grupo 50-54 años de edad registran un 50 por ciento, inaceptable desde luego, pero muy debajo del porcentaje registrado por las más jóvenes (véase gráfica 5).

La ENDIREH 2006 (INEGI) proporciona datos que permiten estimar que 16 por ciento de las mexicanas y 18.2 por ciento de las mexiquenses declararon haber sufrido violencia por parte algún familiar; tanto en el promedio del país como en el promedio del Estado de México son las mujeres casadas las más violentadas, a las unidas les siguen las solteras.

De las mujeres que se declararon víctimas de violencia familiar en los últimos 12 meses (anteriores al levantamiento de la ENDIREH 2006), en 40 por ciento de los casos en el país y 52.6 por ciento de los casos en el Estado de México, el agresor fue su pareja. De nuevo, la situación de agresión es mayor para las mujeres mexiquenses que para las mexicanas en general. Las mujeres que residen en esta entidad están considerablemente más expuestas a sufrir algún tipo de violencia de género que el resto de las mujeres en México; las mexiquenses son más vulnerables tanto en el espacio público como en el espacio privado (véase gráfica 6).

Gráfica 6  
Porcentaje de mujeres de 15 años y más casadas o unidas que fueron violentadas por parte de su pareja en el último año, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en ENDIREH 2006 (INEGI).

## HOMICIDIOS DOLOSOS DE MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Las mujeres también son víctimas de homicidas, la muerte de mujeres a manos de varones es una problemática no sólo desatendida, sino incluso subestimada en su magnitud por los gobiernos.

La violencia contra las mujeres tiene diversas manifestaciones pero una misma intención: generarles daño por ser mujeres. Russell y Radford (2006), desde un marco de violencia sexual, consideran al feminicidio<sup>26</sup> como el asesinato misógino de mujeres por parte de hombres. Para éstas y otras autoras como Liz Nelly, la violencia sexual se define como cualquier acto físico, visual, verbal o sexual experimentado por una mujer o una niña, al mismo tiempo o después de una amenaza, invasión o asalto que tenga como efecto herirla o degradarla y que le quite su posibilidad de controlar el contacto íntimo. Desde esa visión, Russell y Radford (2006), consideran al feminicidio como “el conjunto de hechos violentos contra las mujeres que, en ocasiones, culmina con el homicidio de algunas niñas y mujeres” (Lagarde, 2006).

La violencia contra las mujeres no tiene fin, ocurre a cada instante y en todos los espacios sociales. En los últimos años hemos registrado una creciente ola de crímenes contra mujeres. Quienes perpetran estos ataques son por lo general hombres comunes, la mayor parte conocidos de las víctimas, parientes, esposos, novios, ex esposos, padres, hermanos, vecinos, amistades familiares o compañeros de trabajo o escuela, o desconocidos. Algunas mujeres, sobre todo en el espacio urbano, han sido víctimas del crimen organizado, pero son un porcentaje menor.<sup>27</sup> La mayor parte de mujeres y niñas asesinadas fueron muertas por conocidos en grado distinto. Ésa es una pauta importante que se ha identificado en diversos estudios sobre feminicidio en México. Otra constante encontrada en todo el país ha sido la actuación inadecuada de las autoridades.

<sup>26</sup> Feminicidio es la traducción de *femicide*. Lagarde (2006: 17) precisa que al utilizar la voz feminicidio se evita que la traducción fuera femicidio y, por tanto, condujera a considerarlo sólo como la feminización de la palabra homicidio.

<sup>27</sup> De acuerdo con estadísticas de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), desde diciembre de 2006 a octubre de 2009, en México han sido asesinadas 3,726 mujeres, la mayor parte por violencia intrafamiliar, pero en el 7 por ciento de los casos fueron ejecutadas, cayeron abatidas en enfrentamientos entre grupos del crimen organizado o las mataron traficantes de personas (Castillo, 2009: 31).

Al último peldaño de la agresión contra las mujeres: el feminicidio, no se le ha dado la importancia debida, ni por parte de los Estados ni por parte de los gobiernos locales, en su mayoría dirigidos por varones. Persiste una gran impunidad en todos los delitos cometidos contra las mujeres. En México, cuando las mujeres requieren ejercer la vigencia de sus derechos, reciben maltrato y discriminación en los servicios de salud, educativos, en la justicia, en el trabajo e incluso en sus hogares.

Para que se dé el feminicidio, precisa Marcela Lagarde, concurren de manera criminal el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo, de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Por eso, el feminicidio es un crimen de Estado.

En este trabajo, las autoras nos apegamos a la definición de feminicidio en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a partir del cual se entiende por feminicidio la privación de la vida a una mujer por su condición de género, en donde el sujeto activo reúne condiciones o patrones culturales con tendencia a prácticas misóginas o de una ideología de desprecio y discriminación contra las mujeres que culmina en un crimen de odio (Olamendi, 2009).

En el grave problema de los feminicidios en nuestro país, el Estado de México se coloca como la entidad con mayor número de homicidios de mujeres por motivos de género, representando 12.2 por ciento de los 1,131 feminicidios<sup>28</sup> registrados en el país en 2006 y, 14.6 por ciento de los 1,401 feminicidios de 2007 (véase cuadro 6).

Según datos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos contra la Mujer (FEAHDM), de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, de enero de 2005<sup>29</sup> a octubre de 2009, en la entidad se registraron 732 homicidios dolosos de mujeres. Desde el inicio del periodo se registra una tendencia ascendente, que llega a su punto máximo en el año 2008, cuando la FEAHDM registra 176 feminicidios, para

<sup>28</sup>De ahora en adelante se utilizarán como sinónimos los términos feminicidio y homicidio doloso en contra de las mujeres.

<sup>29</sup>La FEAHDM genera sus cifras estadísticas a partir del año 2005.

el siguiente año (hasta octubre) la cifra desciende a 159 homicidios dolosos de mujeres.

Cuadro 6  
República Mexicana. Femicidios registrados por entidad federativa

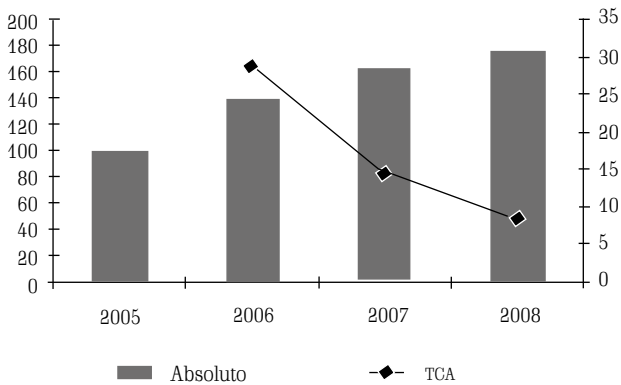
<i>Entidad</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Entidad</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Estado de México	138	161	San Luis Potosí	11	12
Distrito Federal	118	126	Sonora	27	30
Veracruz	71	54	Hidalgo	10	28
Jalisco	68	51	Tabasco	33	26
Puebla	53	56	Yucatán	3	5
Guanajuato	24	23	Morelos	17	22
Chiapas	54	59	Querétaro	7	9
Nuevo León	24	24	Durango	5	11
Michoacán	116	86	Zacatecas	14	9
Oaxaca	14	6	Quintana Roo	20	37
Chihuahua	48	36	Tlaxcala	4	6
Guerrero	69	60	Aguascalientes	5	5
Tamaulipas	51	25	Nayarit	12	12
Baja California	53	52	Campeche	2	2
Sinaloa	33	47	Colima	2	1
Coahuila	21	13	Baja California Sur	4	7

Fuente: H. Cámara de Diputados, comisión de femicidios, seguimiento a la procuración de Justicia del 2006 y 2007 en los ámbitos federal y del fuero común para los casos de delitos violentos que pueden derivar o derivan de femicidios (Olamendi, 2009: 32).

A partir de las cifras de la FEAHDM (2009), advertimos –no obstante la tendencia al incremento de los femicidios en el estado– que cada año fue disminuyendo la velocidad de crecimiento en el registro de los homicidios dolosos contra mujeres, pues entre 2005 y 2006 el número de estos crímenes se incrementó en casi 30 por ciento, pero de 2007 a 2008 el ritmo de crecimiento se desaceleró hasta registrarse en 8.5 por ciento (véase gráfica 7).



Gráfica 7  
Estado de México. Homicidios dolorosos de mujeres registrados



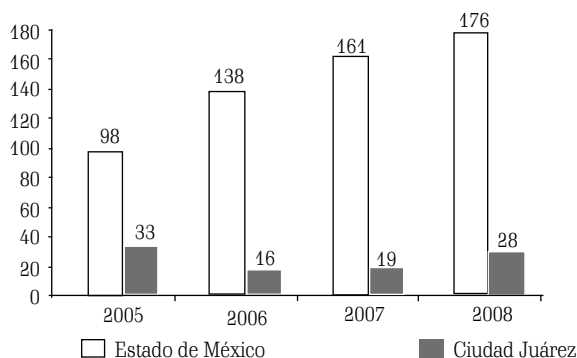
Para dimensionar el problema del feminicidio, la FEAHDM (2009: 3) precisa en su análisis que en 2008 se registraron 2,762 homicidios en el Estado de México, 43 por ciento de los cuales (1,196) se catalogaron como dolosos y 57 por ciento como culposos. En ese mismo año, ocurrieron 176 homicidios dolosos en contra de mujeres, lo que significa que representan 6 por ciento del total de homicidios y 15 por ciento respecto de los homicidios dolosos. Para 2009, el análisis de la Fiscalía refiere sólo de enero-septiembre, para este periodo los homicidios dolosos contra mujeres representaron 8 por ciento del total de homicidios y 13 por ciento de los dolosos.

Como se ha mostrado en este trabajo, la violencia contra las mujeres en el Estado de México registra niveles muy por encima del promedio nacional, llegando a ubicarse, como en el caso del número de feminicidios en el primer lugar nacional. Reconocer al feminicidio como un problema urgente es el primer paso para que los gobiernos locales y las comunidades generen resistencia a esta problemática que lacera a las mexiquenses como género y a la sociedad en su conjunto, pues en tanto no está garantizado el pleno ejercicio de los derechos humanos y de género a las mujeres de la entidad.

El problema es grave en el Estado de México; la violencia contra las mujeres comprende toda una progresión de actos violentos que van desde el maltrato emocional, psicológico, golpes, insultos, tortura, violación, acoso

sexual, abuso infantil, infanticidio de niñas, violencia doméstica y feminicidio; en número, el Estado de México supera con amplio margen a los feminicidios registrados en Ciudad Juárez en los últimos años (véase gráfica 8).

Gráfica 8  
Homicidios de mujeres. Estado de México y Ciudad Juárez

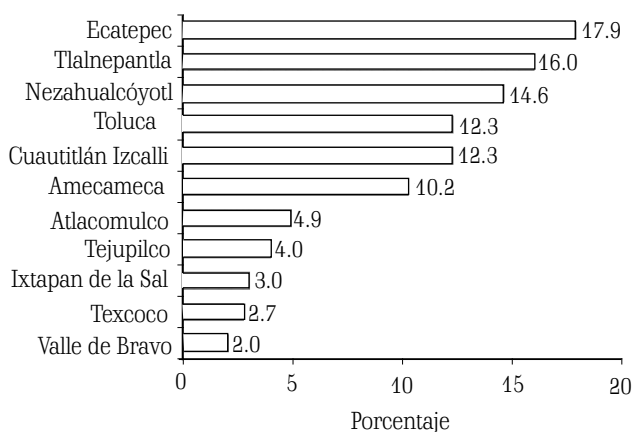


Fuente: Elaboración propia con base en FEAHDM (2009).

El mayor reto para atender los homicidios dolosos contra mujeres en el Estado de México parece encontrarse en el espacio metropolitano, las subprocuradurías en el Valle de México de Ecatepec, Tlalnepantla, Nezahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli juntas registraron 60.8 por ciento del número de incidentes de víctimas en el periodo 2005-2009 (véase gráfica 9).

La Fiscalía Especializada para la Atención de Homicidios Dolosos Cometidos contra la Mujer, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, identifica que 19 por ciento de las víctimas tenían entre 11 y 20 años de edad, mientras que las mujeres de entre 21 y 30 años de edad significaron el 27 por ciento de los feminicidios. Las características según estado civil de las víctimas muestran que casi una tercera parte de éstas eran solteras (32 por ciento), las casadas representaron 24 por ciento y las mujeres que vivían en unión libre eran 16 por ciento del total de mujeres ultimadas por motivos de género, lo cual significa que cuatro de cada diez de estas mujeres vivían con su pareja sentimental.

Gráfica 9  
Participación por subprocuraduría respecto al total de víctimas en la entidad  
2005-2009



Fuente: Elaboración propia con base en FEAHDM (2009).

De hecho, respecto de la relación con el probable responsable del homicidio, el cónyuge, la pareja y el concubino explican 15 por ciento del total de presuntos responsables. Pero la FEAHDM presenta un dato muy revelador, en 40 por ciento de los casos la víctima conocía al probable homicida, sobresaliendo, además de los ya mencionados, el vecino, el padre, el padrastro y el hijo. Se tiene así que 47 por ciento de los probables responsables del feminicidio, son hombres; dos por ciento mujeres; 4 por ciento ambos y en 47 por ciento se desconoce el género del probable agresor (FEAHDM, 2009: 14-18).

Además, la FEAHDM plantea que los lugares del hallazgo en cuatro de cada 10 feminicidios ocurrieron en una casa habitación y 23 por ciento en la vía pública. El objeto con el que se causó la muerte en 31 por ciento de los casos fue un arma de fuego. Una última característica que nos parece importante destacar en el caso de las víctimas de homicidio doloso a causa de su género femenino es lo relativo a su ocupación, pues no refiere, de alguna manera, a espacios de mayor vulnerabilidad para las mujeres.

Cuadro 7  
Estado de México. Ocupación de la víctimas  
2005-2009

<i>Ocupación</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Porcentaje</i>
Amas de casa	224	30.6
Comerciantes	61	8.3
Desempleadas	8	1.1
Empleadas en comercio	66	9.0
Empleada de bar	7	1.0
Empleada doméstica	25	3.4
Estudiantes	89	12.2
Jubilada	8	1.1
Menores de edad	65	8.9
Mesera	12	1.6
Obrera	5	0.7
Profesora	16	2.2
Otras ocupaciones	52	7.1
Sin ocupación	6	0.8
Se ignora	88	12.0
Total	732	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en FEAHDM (2009).

Del total de feminicidios en el periodo 2005-2009, las mujeres dedicadas al trabajo de cuidar el hogar, representan más del 30 por ciento de las víctimas, le siguen las estudiantes y las empleadas. Por lo visto, en esta breve y general descripción de las características sociodemográficas de las mujeres asesinadas por odio, los enemigos están en todos los espacios, y las mujeres son vulnerables en principio por ser mujeres, luego en menor o mayor grado por otras características sociales como la clase, la edad, el estado civil, la ocupación, etcétera (véase cuadro 7).

## REFLEXIONES FINALES

Mientras se mantengan las desigualdades entre hombres y mujeres, en las que se privilegia el poder y el control patriarcal sobre las mujeres, la rela-

ción entre los géneros estará centrada en mantener anulada la libertad y los derechos humanos esenciales de las mujeres.

Los feminicidios registrados en todo el país también son crímenes de Estado porque las instituciones encargadas de brindar seguridad han sido rebasadas, y ponen en evidencia la falta de reformas políticas con perspectiva de género. En ese sentido, hay que señalar que existe responsabilidad en las omisiones en los sistemas de seguridad y justicia de los diferentes órdenes de gobierno, se debe reconocer que hay responsabilidad por no proporcionar entrenamiento adecuado y eficiente a los cuerpos policíacos, pero también hay que señalar que los congresos federal y locales tienen gran responsabilidad al no determinar mayores recursos para atender la violencia de género contra las mujeres en sus diferentes dimensiones.

En el caso del Estado de México, el reconocimiento de la urgencia de atender con seriedad la violencia de género en contra de las mujeres en la entidad se advierte en algunas acciones realizadas desde el gobierno del estado a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social; un ejemplo claro lo constituye el diseño del Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Homicidio desde la Perspectiva del Feminicidio, elaborado y presentado con el fin de que los esfuerzos legislativos y de política pública en materia de equidad de género se reflejen en un mejor acceso de las mujeres a la igualdad, a la seguridad y a la justicia.

Los gobiernos y las sociedades debemos condenar la violencia contra las mujeres y no invocar costumbres, tradiciones o prácticas en nombre de la religión o la cultura para eludir las obligaciones que tenemos todas y todos para eliminar dicha violencia. Debemos exigir el desarrollo o la utilización (si ya existen) de las medidas legislativas, educativas, sociales y de otro tipo para prevenir la violencia contra las mujeres. Los retos son grandes y complejos, por eso, cada acción hacia eliminar las desigualdades de género cuenta.

## BIBLIOGRAFÍA

AMORÓS, Celia (2005a), *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para la lucha de las mujeres*, España, Cátedra.

- \_\_\_\_\_ (2005b), "Dimensiones del poder en la teoría feminista", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 25, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad Nacional de Educación a Distancia, julio, pp. 11-34.
- ARRIAGADA, Irma (2007), "Cambios de las políticas sociales de género y familia", en Gisela Zaremborg (coord.), *Políticas sociales y género. Tomo I. La institucionalización*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 33-68.
- BATTHYÁNY, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional/Organización Internacional del Trabajo.
- CASTELLS, Carme (comp.) (1996), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós.
- CASTILLO, Gustavo (2009), "Este sexenio van 3,726 feminicidios, la mayoría por violencia doméstica: Sedena", *La Jornada*, 16 de noviembre, México.
- CASTRO, Roberto y Florina Riquer (2004), "Marco conceptual. En busca de nuevas direcciones hacia las cuales mirar", en Roberto Castro, Florinda Riquer y María Eugenia Medina (coords.), *Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, México, Inmujeres/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ y María Eugenia Medina (coords.) (2004), *Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, México, Inmujeres/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Universidad Nacional Autónoma de México.
- CAZÉS MENACHE, Daniel (2005), *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de las Mujeres, 2a. ed.
- CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género) (2008), *Reporte del comparativo entre las leyes estatales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, LX Legislatura, Congreso de la Unión, Comisión de Equidad y Género.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Sistema de información sobre violencia de género", [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/violencia/siv1/ind2.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/violencia/siv1/ind2.html). Consultado el 14 de enero.

- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2009), *Perspectivas de la pobreza para 2010*, México LX Legislatura.
- Congreso de la Unión (2007), "Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero, México, LX Legislatura.
- CONTRERAS URBINA, Juan Manuel (2008), "La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja. Un estudio cualitativo con varones en la ciudad de México", en Castro Roberto e Irene Cacique (eds.), *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CÓRDOVA PLAZA, Rocío (2003), *Los peligros del cuerpo*, México, Plaza y Valdés.
- CORSI, Jorge (1994), *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*, Buenos Aires, Paidós.
- DE BARBIERI, Teresita (2003), *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana en el fin de siglo XX*, Buenos Aires, Flacso.
- EKINSMYTH, Carol (2006), "Feminist Methodology", en Pamela Shurmer-Smith (comp.), *Doing Cultural Geography*, California, SAGE Publications, pp. 177-188.
- ENCISO, Angélica (2009), "Crece la pobreza alimentaria en Jalisco y Estado de México", *La Jornada*, 30 de septiembre, México, p. 31.
- FEAHDM (Fiscalía especializada para la atención de homicidios dolosos cometidos contra la mujer) (2009), *Homicidios dolosos de mujeres registrados 2005-2009*, Documento de trabajo, Toluca, Procuraduría General de Justicia/Gobierno del Estado de México, 58 pp.
- FERNÁNDEZ VILLANUEVA, Concepción (1990). "El concepto de agresión en una sociedad sexista", en Virginia Maquieira y Cristina Sánchez (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal*, Madrid, Pablo Iglesias, pp. 17-28.
- FOUCAULT, Michel (1976), *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*, Barcelona, Siglo XXI.
- Gobierno del Estado de México (2008), *Gaceta del gobierno*, núm. 99, 20 de noviembre, Toluca, Poder Ejecutivo del Estado.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Gaceta del gobierno*, núm. 32, 18 de febrero, Toluca, Poder Ejecutivo del Estado.
- HERRERA BAUTISTA, Martha Rebeca y Patricia Molinar Palma (2006), "Género y violencia o violencia de género, no es lo mismo pero es igual", en Carlos Maciel y Mayra L. Vidales (coords.), *Historias y estudios de género: una ventana a la cotidianidad*, México, Casa Juan Pablos/Universidad Autónoma de Sinaloa, pp. 244-252.
- HIDALGO RAMÍREZ, Antonieta Guadalupe (2008), "Interpretando la democracia de género: una propuesta para la práctica política femenina en México" (ponencia presentada en el Coloquio de estudios de género: a 25 años de

- la fundación del PIEM, 23 y 24 de octubre), México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer/El Colegio de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2004), *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003 (ENDIREH)*, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Panorama de violencia contra las mujeres. ENDIREH 2006*, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2007b), *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2006 (ENDIREH)*, México, INEGI.
- Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres) (2001), *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, México, Inmujeres.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Violencia sexual contra las mujeres en el seno de la pareja conviviente*, México, Inmujeres.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Glosario de género*, México, Inmujeres
- JIMÉNEZ, María (2007), "Introducción", en María Jiménez (coord.), *Violencia familiar y violencia de género. Intercambio de experiencias internacionales*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- LAGARDE, Marcela (1997), *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Presentación a la edición en español", en Diana Russell y Jill Radford (eds.), *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 15-18.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia", en María Jiménez (coord.), *Violencia familiar y violencia de género. Intercambio de experiencias internacionales*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 25-73.
- MILLETT, Kate (1970), *Sexual politics*, Nueva York, Doubleday.
- MOLLER OKIN, Susan (1994), "Political Liberalism: Justice and Gender", *Ethics*, núm. 105, Washington, Georgetown University, octubre, pp. 23-43.
- Naciones Unidas (2006), "Informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk", en *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe E/CN.4/2006/61/Add.4*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Inmujeres.
- OLAMENDI, Patricia (coord.) (2009), *Protocolo de actuación en la investigación del delito de homicidio desde la perspectiva del feminicidio. Estado de México*, Toluca, Gobierno Federal/Inmujeres/Gobierno del Estado de México/Consejo Estatal de las Mujeres y Bienestar Social.
- OSBORNE, Raquel (2009), *Apuntes sobre violencia de género*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.



- PATEMAN, Carole (1989), "Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy", *The Disorders of Women*, Cambridge, Polity Press, pp. 118-140.
- PHILLIPS, Anne (1996), *Género y teoría democrática*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*, Nueva York, ONU.
- (2009a), *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2009*, Nueva York, ONU.
- (2009b), *Índice de desarrollo humano relativo al género*, Nueva York, ONU.
- PULEO, Alicia (2000), *Filosofía, género y pensamiento crítico*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- (2005), "El patriarcado ¿una organización social superada?", *Temas para el debate*, núm. 133, Valladolid, Universidad de Valladolid, diciembre, pp. 39-32.
- RUSSELL, Diana y Jill Radford (2006), "Introducción", en Diana Russell y Jill Radford (eds.), *Feminicidio. La política del asesinato de las mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, pp. 33-52.
- SCOTT, Joan (1997), "Género, una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM-Programa Universitario de Estudios de Género.
- SERRET, Estela (2004), *Género y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, IFE.
- TARRÉS, María Luisa (2007), "Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México", en Natalie Lebon y Elizabeth Maier (coords.), *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, Siglo XXI/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Asociación de Estudios Latinoamericanos, pp. 290-309.
- TORRES FALCÓN, Marta (2004), "Violencia de género y el papel del Estado", en Marta Ortega, José Carlos Castañeda y Federico Lazarín (comps.), *Violencia: estado y sociedad, un perspectiva histórica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, pp. 475-496.
- TRILLO-FIGUEROA, Jesús (2007), *Una revolución silenciosa. La política sexual del feminismo socialista*, Madrid, Libros libres.
- YOUNG, Iris Marion (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Universidad de Valencia.
- ZÚÑIGA ELIZALDE, Mercedes (2006), "Violencia en el trabajo. La cultura de la dominación de género", en Roberto Castro e Irene Cacique (eds.), *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 173-196.

## El filicidio, una expresión siniestra de la violencia

Leonor Guadalupe Delgadillo Guzmán,

Aida Mercado Maya y Arha Patricia Herman Falcón Piza\*

Este estudio tuvo como objetivo analizar desde la sociología fenomenológica y la perspectiva de género el sentido del filicidio en diez casos, padres y madres que asesinan a sus hijos. Estos casos aglutinaron a 13 víctimas menores de edad, estando involucrados 17 victimarios, durante 2006 e inicios de 2007 en el Estado de México, la entidad federativa con mayor población a nivel nacional en México. Apoyadas en el contenido de las averiguaciones previas se pudo concluir, en lo general, que el móvil obedeció a la venganza del marido en contra de la esposa, a causa de una infidelidad sospechada, nunca probada. Se trataba de núcleos familiares con antecedentes previos de violencia física, psicológica, económica y sexual. Se estudiaron variables demográficas básicas de las víctimas, tales como, edad, sexo, escolaridad, causa de la muerte, así como el *modus operandi*. Se encontró que el 60 por ciento de los victimarios estuvo constituido exclusivamente por los padres y el 40 por ciento actuó de manera combinada; es decir, con la participación de padres y madres. Las edades de los victimarios fluctuaban entre los 19 y los 40 años. De las víctimas, 79 por ciento fueron niñas y 21 por ciento varones. Sus edades fluctuaron entre los tres meses y los 14 años.

El fenómeno de la violencia ocupa de manera cotidiana los espacios de los medios de comunicación. Tiene un lugar protagónico como noticia o como entretenimiento, sin discriminación alguna respecto al consumidor: niños y adultos son potenciales clientes por igual. Hablar de la violencia ya es algo común; se le ve presente en la familia, la escuela, el trabajo, la calle,

\*Profesoras-investigadoras de la Facultad de Ciencias de la Conducta de la Universidad Autónoma del Estado de México.

en ambientes rurales o urbanos, en colonias populares o no populares. Escenas de balazos entre delincuentes y policías son presentadas una y otra vez, día con día. Los registros estadísticos al respecto son un ejercicio escandaloso, porque las cifras se incrementan progresiva y sistemáticamente.

Esta expresión tenebrosa de la humanidad se alimenta sin cesar por la cultura, el funcionamiento de las instituciones y la interacción social (Galtung, 1998), en ellas se juega la intolerancia a lo diferente, la rapacidad por los recursos y la supresión de la solidaridad.

Como contraparte se advierten reacciones temerarias: pena de muerte, linchamiento de los delincuentes, ejecuciones de revancha en contra de los agresores. El enfrentamiento físico, la disposición de la vida del otro, al margen de que ni siquiera se le conociera o se le conozca a profundidad, son expresiones radicales e irreversibles de la violencia. Se puede decir que se trata de la degeneración del poder, la violencia es la perversión del poder, es su lado sombrío, nunca deseable, pero paradójicamente imprescindible en algunos casos. Sus trincheras son el cuerpo y las alegorías de la sexualidad, la economía y la psique. Entre sus expresiones más siniestras se encuentra el filicidio. El filicidio proviene del latín *filius*, hijo y *caedére*, matar, designa la muerte del propio hijo por mano del padre o de la madre (Fiascaro, 2006). Es uno de los homicidios que representa una forma de violencia extrema contra los hijos, en el que se reflejan paradigmas culturales, problemáticas sociales, familiares y personales (Rascovsky, 1981).

En la literatura, el filicidio aparece como el sacrificio de los hijos en los mitos básicos originarios de toda cultura. Algunos de los más conocidos son el mito de Edipo, símbolo eterno del hijo, que merece una consideración especial por ser la concepción mitológica más extensa y profunda de la cultura occidental, así como el fundamento de las teorías sobre el inconsciente. En la mitología egipcia y en la Biblia, las figuras patriarcales del Faraón, el Rey Herodes y el Señor exigen el sacrificio filial. El Antiguo Testamento presenta la consagración y el sacrificio de alguno de los hijos al Dios de Abraham, o su mutilación parcial, como una forma atenuada de la ofrenda (Peluffo, 2006).

Tanto la paternidad como la maternidad son procesos complementarios que se desenvuelven dentro de una estructura cultural y familiar

existentes (Oberman, 1994), aunque a diferencia de la materna, la figura paterna siempre ha sido vista como un símbolo de crueldad más que de ternura, pues es a quien se adjudica la autoridad dentro de la familia. Muchas civilizaciones han dado al hombre y al padre la condición de jefe, de amo, a semejanza del Dios creador y amo de la vida. El sexo masculino domina en la mayor parte de las sociedades conocidas y el hombre, en su función de esposo y padre, hace reinar el orden y la autoridad, e inspira temor y respeto. Representa la fuerza, la ley ante la cual las mujeres, los niños y los siervos deben plegarse (Kelen, 1988).

En la antigua China, al igual que en Germania o en el imperio Romano, el padre tiene derecho de vida y muerte sobre sus hijos; puede abandonarlos o ahogarlos al nacer, venderlos o conservarlos. Tiene todos los derechos sobre ellos y la mujer, a menudo, comparte la misma suerte.

En la Grecia antigua, la misma palabra *ποιξ* designa a la vez al esclavo y al hijo; y en el alemán medieval el artículo neutro *das* se aplica tanto a la mujer como al niño (Kelen, 1988). En la familia occidental, el padre (*pater familias*) es el responsable del orden, de la moral y de la justicia, así como el sostén de la familia, cuya subsistencia garantiza. Los mitos han resalta-do la figura masculina como agresora; y esto se evidencia en que el sacrificio de los hijos es un tema recurrente en la mitología y en las tradiciones religiosas. Por ejemplo, Ifigenia es sacrificada por su padre con el fin de ganar tiempo para favorecer una invasión, Cronos devora a sus hijos, Isaac es llevado al sacrificio por Abraham, su padre, quien después abandona a su hijo Ismael, etcétera (Espriella, 2006).

Para Badinter (1991), la maternidad no es un “hecho natural”, sino una construcción cultural definida y organizada por normas que se desprenden de las necesidades de un grupo social específico y de una época definida en la historia. Se trata de un fenómeno compuesto por discursos y prácticas sociales que conforman un imaginario complejo y poderoso que es, a la vez, fuente y efecto del género. Esta condición tiene en la actualidad dos elementos básicos que son la base de esta práctica social y a los cuales se le atribuyen un valor esencial: *el instinto* y *el amor maternal*.

A pesar de la insistencia hegemónica del saber común, que presenta a la maternidad como un fenómeno con un único significado y como la expresión de la esencia femenina, esta perspectiva ha comenzado a problematizarse desde distintos ángulos. De forma sintética, Knibiehler y Fouquet

(2001) señalan dos momentos básicos en la historia de la maternidad en Occidente. En primer lugar, en la antigüedad, la palabra *maternidad* no existía ni en griego ni en latín; aunque la función materna estaba muy presente en la mitología, no era un objeto de atención serio ni para los médicos ni para los filósofos. En las sociedades rurales y artesanales de la Antigüedad y la Baja Edad Media, la prioridad se ubicaba en la reproducción de los grupos sociales, de manera que, para compensar la elevada mortalidad, se parían muchos hijos. El papel nutricional de la madre era primordial y orientaba todas sus actividades. En segundo lugar, en el siglo XII, la aparición del término *maternitas*, que fue acompañada de la invención del *paternitas*, se debió a los clérigos, que lo utilizaron para caracterizar la función de la Iglesia, en un momento en el cual el culto mariano tuvo una enorme expansión, como si tuvieran necesidad de reconocer una dimensión espiritual de la maternidad, sin dejar de despreciar la maternidad carnal de Eva.<sup>4</sup>

En la mitología, la maternidad está representada por diosas imbuidas de un gran poder de fertilidad y reproducción. Las diferentes civilizaciones glorificaron la maternidad desde las primeras etapas de su evolución, a través de una gran cantidad de símbolos, leyendas y relatos. Así, por ejemplo, encontramos que en la cultura incaica del Alto y Bajo Perú, hoy Bolivia y Perú respectivamente, la maternidad está representada por la tierra, a la que se la conoce como la Pachamama, que simboliza la creación eterna y la sombra de la tragedia; ella origina la vida y a ella se retorna cuando llega la muerte (Asebey, 2004). Díaz (1985) relata cómo en la historia de la cultura mexicana esta ambivalencia se desplaza a Malitzin Tenepal, mejor conocida como la Malinche, y a la virgen de Guadalupe; la primera es una realidad convertida en mito y la segunda es un milagro hecho realidad, es la madre venerada, prohibida, inalcanzable y asexual. La Malinche, en cambio, encarna a la imagen femenina seductora poseedora de un hermoso cuerpo que invita al pecado de la carne y que da placer al hombre, abandonando sin sentimiento de culpa tanto al hijo que concibió en su concubinato con Hernán Cortés como a la hija que tuvo con el también conquistador español Juan Xaramillo. En este caso, se imprime en la imagen de la madre un sello de devaluación y de traición a su pueblo. La capacidad de la mujer para ser madre ha causado siempre gran impacto sobre la opinión que de ella tienen los demás y sobre la percepción de sí misma y de sus roles.

<sup>4</sup> Propuesta que retoma Palomar (2005) para la discusión que propone en torno a la maternidad, historia y cultura.

Las causas que originan la muerte de los hijos por parte del padre son distintas a las que influyen en la madre. Por lo regular, en el hombre se encuentra más el filicidio vengativo o por episodios de violencia contra el niño, como es el caso del síndrome de Münchausen. Es un cuadro en el que se compromete la salud del sujeto enfermo. En el síndrome de Münchausen por poderes (SMP), el sujeto enfermo no desarrolla la enfermedad en sí mismo, sino en una persona sobre la que tiene alguna supremacía, generalmente hijos o menores tutelados. Es una forma de abuso muy elaborada y finamente perversa, con ingredientes éticos y legales, que puede llevar al menor a quedar en estado de desprotección e indefensión, haciendo peligrar su vida. El SMP es un maltrato infantil que concluye, en su expresión extrema, en la muerte del infante. El enfermo de SMP siente "satisfacción por atención". Es decir, la situación le otorga todo el protagonismo, colocándolo en el centro del conflicto (Herrera, 2008).

En nuestros días, en América Latina no menos de 6 millones de niños, niñas y adolescentes son objeto de agresiones severas, y 80 mil mueren cada año por la violencia que se presenta al interior de la familia (Arévalo, 2003).

De acuerdo con el Informe Nacional sobre Violencia y Salud de 2006, en 2000 México figuraba como una de las naciones en que más menores fueron asesinados. Alrededor de 475 menores fallecieron de forma violenta, una cifra extremadamente elevada. Al contrario, en ese mismo año en Costa Rica fueron asesinados 6 niños, en Kuwait 3, en Rumania 35 y en Venezuela 133 (Secretaría de Salud, 2006). Al respecto, es importante considerar que las cifras absolutas son engañosas, porque dejan de lado las diferencias del tamaño poblacional.

En 2005 fallecieron 69 niños. La forma de muerte varió conforme a la edad del menor, siendo la principal la asfixia o ahorcamiento en los menores de un año, ahogamiento o sumersión (ahogados en agua) en los que tenían entre uno o cuatro años y disparos de arma de fuego u otras armas en los de 5 a 14 años. El nivel de violencia expresada en insultos, gritos, golpes, heridas y hasta asesinatos no es sino un reflejo del poco valor que se concede a la dignidad de los niños y su derecho a no ser maltratados. La imposición de castigos físicos o el maltrato verbal siguen siendo prácticas cotidianas que gozan de niveles altos de aceptación (Secretaría de Salud, 2006).

Los trabajos de Kempe describieron el *síndrome de niño maltratado* con una amplia gama de signos y síntomas que inducen la sospecha diagnóstica. Hoy por hoy se considera que más del 80 por ciento de los homicidios de niños corresponden a casos fatales de maltrato infantil; incluso el diagnóstico de síndrome de muerte súbita en la infancia ha sido puesto en duda y relacionado como revelador de maltrato (Espriella, 2006). Los factores de riesgo para que se dé muerte a un hijo, se asocian principalmente con las características de la madre y la edad del niño. El riesgo de fatalidad aumenta con la existencia de alguna enfermedad mental de la madre.

Entre los factores psicosociales asociados a las características de la madre, se pueden considerar múltiples factores de riesgo, tales como: pobreza, niños producto de violación, débiles vínculos afectivos entre padres e hijos, existencia de múltiples figuras paternas y medios hermanos, altos niveles de estrés, madres con historia de abuso infantil, padres con historia de niñez difícil, incesto, padres con enfermedad médica y/o abuso de drogas y alcohol, retardo mental o trastorno de conducta en los niños, madre no preparada para el cuidado del niño, ideación suicida, identificación del padre con un hijo preferido, hostilidad de la madre hacia ese niño.

Rabinowitz, Firestone, Greenberg y Da Silva (2000) sugieren tres clases de niños de alto riesgo para ser víctimas de filicidio: hijos normales (no deseados, no queridos, del sexo errado, activos o muy pasivos, o que nacieron en una crisis familiar severa); hijos anormales (nacimiento prematuro, anomalías congénitas, enfermedades perinatales y recurrentes); y niños difíciles (hiperactivos, exigentes, con trastornos de sueño, llorones, provocadores o adoptados).

En la actualidad, el filicidio está asociado con la violencia doméstica y conyugal. La configuración familiar está comandada por una autoridad abusadora, el marido/padre hace uso de la violencia para ejercer un poder que no puede ser contrarrestado. En primera instancia, la violencia va dirigida hacia la mujer. En estos casos, la víctima suele dar protección a la progenie, en la medida de sus posibilidades. Casi nunca está informada acerca de las acciones que puede llevar a cabo para remediar la situación, y si tiene esa información es difícil que la use porque tiene miedo, por la vida de sus hijos y por la de ella misma. La así llamada "sociedad patriarcal" (Hollan, 2000) ubica a la mujer y más aún a aquella víctima de violencia conyugal en un lugar de enorme debilidad estructural donde su acción en

cualquier dirección puede ser leída por el violentador como una forma de desafío. Algunas mujeres logran poner a salvo a sus hijos, otras lo intentan y fracasan y otras ni siquiera lo tratan.

En otros casos suele suceder que la mujer no tiene una biografía de abusos o violencia familiar, y actúa de forma abusiva con sus hijos (Sanmartín, 1999). No todas las mujeres son capaces de mantener el lazo afectivo con sus hijos, ya que una cosa es el deseo de tenerlos y otra el trabajo diario que significa aportar a la elaboración y sustento de esa relación, la posible afectación de la relación con su marido o pareja sentimental (siendo éstos los casos donde la mujer y los hijos no viven con el padre biológico), la percepción de que los hijos son “una molestia”, o la consideración de la madre de que no vale la pena invertir excesivas energías y costos en los hijos. En este sentido se habla de una madre “negligente” o incluso homicida (Messing y Heeren, 2004).

Azaola (1999) realizó un estudio sobre género y violencia en el Distrito Federal de México, con un total de 50 casos de mujeres asesinas, de los que 38 (76 por ciento) dieron muerte a familiares y 26 (52 por ciento) homicidios infantiles. En 65 por ciento de los casos, las mujeres dieron muerte a sus propios hijos y en el 35 por ciento restante a hijos de su pareja, a niños que habían adoptado, les habían “regalado” o se hallaban bajo su cuidado por ser hijos de algún familiar (sobrinos, nietos, hermanos). Once casos de homicidio a esposos o parejas de las mujeres sentenciadas representaron 22 por ciento del total, y un caso de homicidio a la madre de una mujer interna, representó 2 por ciento del total. Azaola llamó la atención no sólo sobre la significativa presencia de niños dentro de los homicidios, sino también sobre el escaso peso de otros familiares, que contrasta de nuevo con lo que ocurre entre los hombres. En efecto, en la muestra que se analiza, se encuentra que el 49 por ciento de los casos en que los varones dan muerte a familiares, tienen por víctima a la esposa o la pareja; 21 por ciento a sus hijos o los de su pareja; otro 21 por ciento se dirige a sus padres o abuelos; 6 por ciento a hermanos y 3 por ciento a otros miembros de la familia.

En Bogotá se llevó a cabo un estudio descriptivo, retrospectivo y transversal del filicidio (Castaño, 2005a). El objetivo general consistió en describir sus características en casos atendidos en la sección de neuropsiquiatría y psicología forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Fo-



renses (INMLyCF), Regional Bogotá. Se analizaron los hallazgos de las evaluaciones psiquiátricas forenses de 45 mujeres y hombres acusados de dar muerte a uno o más de sus hijos entre el periodo comprendido de enero de 1998 a diciembre de 2003. Se estudiaron en total 40 casos, 13 de neonaticidio, ocho de infanticidio, 16 de filicidio en mayores de un año y tres de feticidio (el filicidio se comete en contra del feto, del producto aún no nacido pero ya formado); de ellos, cuatro fueron filicidio múltiple, y siete suicidio-filicidio cometidos por la madre de los menores. En siete casos participaron ambos padres. Los resultados señalaron que las mujeres cometieron más filicidios que los hombres, el neonaticidio fue un crimen exclusivo del género femenino, la depresión y la psicosis estuvieron más presentes en las mujeres filicidas que en los hombres, el maltrato crónico a los hijos es un factor de riesgo para que se lleve a cabo el filicidio, las armas fueron utilizadas por madres psicóticas y los golpes por padres con personalidad sociopática.

Castaño (2005b) encontró que la depresión es frecuente en casos de filicidio (35.5 por ciento), bien sea como depresión mayor (que lleva a las mujeres a cometer suicidio extendido altruista, en el cual la motivación es evitar el abandono y el sufrimiento real o imaginario del(os) hijo(s) o como depresión psicótica (en la cual la muerte de los hijos se lleva a cabo por ideas delirantes o por obediencia a voces de comando). También se encontró que los estados disociativos, que pueden llevar a que se realicen conductas aparentemente organizadas y conscientes (por ejemplo, sofocación de un recién nacido), se presentan con particular frecuencia en casos de neonaticidio en los que ha habido negación u ocultamiento del embarazo, y pueden ser desencadenados por los rápidos cambios hormonales que se presentan durante el parto y después de éste. Asimismo, Castaño halló que circunstancias biológicas particulares durante el parto, como retención de placenta, hemorragias intensas, desgarros perineales o estados emocionales intensos, que alteran la conciencia de realidad y ocasionan parálisis de los mecanismos protectores de la vida propia y del recién nacido en casos de partos no asistidos, produjeron estados confusionales que llevaron a las mujeres a cometer neonaticidio. Sin embargo, no sólo la enfermedad mental se encuentra asociada con el filicidio. Otros factores, como los trastornos de personalidad, la violencia conyugal y el maltrato infantil tienen una fuerte incidencia en el proceso filicida. En casos de maltrato crónico a los

hijos por parte de padres y madres con alteraciones de personalidad, la muerte de los niños se puede presentar como un resultado “accidental” no esperado del maltrato, o también como resultado de un acto de venganza contra el cónyuge. Se ha encontrado que estos factores no psiquiátricos se relacionan con una menor edad de las mujeres filicidas y menor edad del hijo al que se provoca la muerte, y que las madres mentalmente enfermas matan a sus hijos a una mayor edad tanto de ellas como de los niños.

Espriella (2006) analizó historias de mujeres filicidas inimputables a enfermedad mental, para así determinar si existe una caracterización de este grupo, si el hecho tiene sentido y si se inscribe en las historias familiares y personales. Su estudio fue de corte cualitativo, la técnica de indagación utilizada fue la entrevista semiestructurada aplicada a sus participantes, mujeres filicidas del programa de inimputables del Ministerio de la Protección Social de Colombia. Los ocho casos analizados abarcan de 1997 al primer semestre de 2003. Se realizó entrevista y grabación de audio, y después se establecieron las categorías según método deductivo e inductivo. Presentó las viñetas clínicas, los datos generales y el análisis correspondiente. Excluyó a las mujeres imputables o en fase probatoria del proceso judicial. Las mujeres firmaron consentimiento informado, los datos obtenidos fueron confidenciales y no se utilizaron en los procesos, los cuales ya han sido fallados. Las pacientes de la muestra presentaron las siguientes características: edad adulta (promedio 26.5 años), baja escolaridad, dependencia de la figura masculina, devaluación del rol femenino, historia de maltrato y ausencia o muerte de alguno de los padres. Se presentaron dos casos de filicidio múltiple y uno de neonaticidio. Las características de los menores fueron variables, desde hijos deseados, hijo único (un caso), multiparidad (siete casos) hasta hijos no deseados. Las víctimas fueron de ambos géneros por igual. Espriella concluyó que no existe un único perfil de la madre, del hijo o del tipo de delito.

Hatters, McCue y Phillip (2005) encontraron que el filicidio maternal, o asesinato del niño por las madres, ocurre con más frecuencia en Estados Unidos que en otras naciones desarrolladas. Sin embargo, poco se conoce sobre los factores que confieren el riesgo para los niños. Los autores repasan la literatura para identificar al predictor de filicidio maternal, así como los huecos en el conocimiento sobre este tema. Investigaron sistemáticamente los bancos de datos para los estudios de filicidio maternal y neonaticidio

(el asesinato en el primer día de vida) en los países industrializados y se publicó un resumen. Las mujeres que cometieron el filicidio variaron grandemente por el tipo de muestra estudiado. El neonaticidio se cometió a menudo por mujeres jóvenes, pobres y solteras con escaso o nulo cuidado prenatal. Los resultados de la revisión sugieren que poco se sabe sobre el predictor de filicidio maternal y la necesidad de un programa sistemático, enfocado en la investigación de los marcadores fiables para el filicidio maternal necesarios para prevenir estos eventos.

González y Cárdenas (2007) analizaron los homicidios en la población de menores de cinco años en México durante el periodo comprendido de 1992 a 2004. El objetivo central de la investigación fue analizar toda la información posible sobre homicidios de niños menores de esa edad en México. Se utilizaron bases de datos de mortalidad durante ese lapso. Los resultados indicaron que la tasa por homicidios disminuyó 38 por ciento durante el periodo analizado; aun así, la tasa de infanticidio en 2004 (3.81 por 100 mil) y la de homicidio en niños de uno a cuatro años (1.37 por 100 mil) están entre las más altas si se comparan con la de los otros países occidentales, excepto Estados Unidos. Invariablemente los homicidios de niños fueron más frecuentes que los de las niñas (la relación niños/niñas fue 1.13 en 2004). Sobresale el hecho de que, durante todo el periodo, al menos 45 por ciento de los homicidios de niños de cero a cuatro años, cometidos en el país, se registraron en el Estado de México.

Con base en estos datos y en virtud de tratarse de un fenómeno que también se presenta en el Estado de México, resulta necesario abordarlo considerando elementos de análisis que coloquen en el centro a aquellos grupos subalternos, también llamados colectividades subalternas, al género femenino, que tienen una condición de fragilidad y riesgo mayor que la de las mujeres en edad reproductiva (Monárrez, 2000).

El Estado de México, en términos jurídicos, no estipula dentro del código penal la muerte de un hijo como filicidio. Éste sólo se menciona con el término de homicidio en agravio y se castiga con 20 a 50 años de prisión y de 700 a 5,000 días de multa. A la madre que diera muerte a su hijo en un lapso de 72 horas de nacido, le corresponde de 3 a 5 años de prisión y de 5 a 125 días de multa (Código Penal del Estado de México, 2002).

Para efectos de este estudio, la violencia homicida será entendida como la acción u omisión dañina e intencional, realizada de manera voluntaria,

por parte de una o más personas en contra de otro u otros, llevada a cabo para exterminar su vida. El filicidio es la muerte del propio hijo por mano del padre, de la madre o de ambos (Fiascaro, 2006).

Los elementos teóricos que sustentaron el estudio provienen de la sociología fenomenológica y de la perspectiva de género. Para la sociología fenomenológica, el individuo es un actor social que reproduce su contexto social a partir de sus interacciones cotidianas. El modelo se centra en las relaciones intersubjetivas, bajo el ángulo de la interacción y se otorga un rol relevante a los elementos de negociación y de comunicación en la construcción social de los contextos de sentido (Berger y Luckmann, 1978).

Schütz analiza dónde y cómo se forman los significados de la acción social, definiendo a la realidad como un mundo en el que los fenómenos están dados, sin importar si éstos son reales, ideales, imaginarios, etcétera. Se considera entonces que el mundo de la vida cotidiana que los sujetos viven es para ellos una actitud natural, desde el sentido común. Esta actitud frente a la realidad permite a los sujetos suponer un mundo social externo regido por leyes, en el que cada sujeto vive experiencias significativas y asume que otros también las viven, pues es posible ponerse en el lugar de otros. Desde esta actitud natural, el sujeto asume que la realidad es comprensible a través de los conceptos del sentido común que maneja, y que esa comprensión es correcta (Schütz, 1932).

La sociología fenomenológica se centra fundamentalmente en cómo el individuo, en el marco de las relaciones, construye su conocimiento social, para lo cual se introduce el análisis de los procesos por los que los individuos aprenden los significados de la organización institucional y la distribución del conocimiento, en el proceso de interpretación de las asignaciones entre los individuos, en la intersubjetividad, haciendo énfasis en la capacidad del individuo tanto de consumir signos como de producirlos.

El individuo, basándose en el conocimiento social adquirido, establece sus líneas de acción, siguiendo un orden, una dirección y un sentido, logrados por la frecuente repetición de los actos que da pie a la habituación (Berger y Luckmann, 1978):

Los hombres producen juntos un ambiente social con la totalidad de sus formaciones socio-culturales y psicológicas [...] es imposible que el hombre aislado produzca un ambiente humano. El ser humano solitario es ser

a nivel animal [...] Tan pronto como se observan fenómenos específicamente humanos, se entra en el dominio de lo social. La humanidad específica del hombre y su socialidad están entrelazadas íntimamente. El homo sapiens es siempre, y en la misma medida, homo socius [...] La existencia humana se desarrolla empíricamente en un contexto de orden, dirección y estabilidad [...] de qué manera surge el propio orden social [...] el orden social es un producto humano, una producción humana constante, realizada por el hombre en el curso de su continua externalización [...] El orden social no forma parte de la “naturaleza de las cosas” y no puede derivar de las “leyes de la naturaleza”. Existe solamente como producto de la actividad humana [...] Tanto por su génesis (el orden social es resultado de la actividad humana pasada), como por su existencia en cualquier momento del tiempo (el orden social sólo existe en tanto que la actividad humana siga produciéndolo), es un producto humano (Berger y Luckmann, 1978: 72-73).

Con respecto a la perspectiva de género, en palabras de Cazés (2005: 42): “[...] permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde este enfoque se analizan las posibilidades de una y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar, y las múltiples formas en que lo hacen”.

Este enfoque de análisis permite concentrarse en las formas diferenciadas de socialización entre hombres y mujeres, que develan las desigualdades entre los sexos, a partir de lo que en un principio Stoller denominó como género, una categoría conceptual que abarca aspectos esenciales de la conducta, los afectos, los pensamientos, las fantasías. El género es el conjunto de atributos, deberes y prohibiciones asignadas a cada sexo; es decir, que el género se construye en torno a los cuerpos (Lagarde, 1997).

Este concepto fue explotado por las feministas, y remite al desarrollo de la identidad sexual, identidad genérica, que se va constituyendo en el transcurso de la vida, desde la infancia, con la influencia de las figuras más significativas en la vida del individuo. De esta forma, la subjetividad progresivamente se configura a partir de los convencionalismos adjudicados a cada género en lo concerniente al manejo del temperamento, al carácter,

a los intereses, a la posición, al uso del espacio, a la disposición del cuerpo, a las expresiones, que modelan una relación jerarquizada entre hombres y mujeres (Varela, 2005). Desde esta perspectiva, lo masculino es lo dominante y lo femenino lo subordinado.

Gayle (1996) apunta que el género es una división de los sexos socialmente impuesta, es la supresión de semejanzas naturales, que impone la represión en los hombres de los rasgos femeninos y en las mujeres la represión de los rasgos masculinos. Esta división estimula formas del ser contrastantes entre el hombre y la mujer. De esta manera, la cultura marca a los sexos con el género y éste, a su vez, imprime una forma particular de percibir el mundo y de relacionarse entre los mismos géneros, así como dispone los lugares que pueden ser ocupados en el espacio social. La construcción ideológica que se elabora para cada uno de los sexos logra “naturalizarse” en la medida en que, para su construcción, se apoya en la capacidad reproductora de la mujer: es propio de las mujeres ser madre, es un atributo de su propia naturaleza.

El prolongado trabajo colectivo de la socialización sobre los sujetos que están inmersos en un espacio social determinado, que organiza el ser del hombre y de la mujer bajo una visión androcéntrica, puede sostenerse en tanto que los dominados aplican con quienes les dominan los esquemas cognitivo-sociales que a su vez son el producto de la dominación, en otras palabras, el contenido de sus pensamientos y percepciones ha sido construido de acuerdo con las estructuras de la relación de dominación impuestas, y en tanto que impuestas no tienen posibilidad de elegir entre un esquema y cualquier otro diferente (Bourdieu, 2000).

Estos sujetos, conforme siguen su vida, utilizan los pensamientos y percepciones apprehendidos desde la infancia para relacionarse con el mundo que les rodea, utilizando para sus acciones sociales el mismo código incorporado a través de los otros.

La violencia simbólica se instituye a través de la adhesión que el dominado se siente obligado a conceder al dominador (por consiguiente, a la dominación) cuando no dispone, para imaginarla o para imaginarse a sí mismo o, mejor dicho, para imaginar la relación que tiene con él, de otro instrumento de conocimiento que aquel que comparte con el dominador y que, al no ser más que la forma asimilada de la relación de dominación, hacen que esa relación parezca natural; o, en otras palabras, cuando los esquemas

que pone en práctica para percibirse y apreciarse, o para percibir y apreciar a los dominadores (alto/bajo, masculino/femenino, blanco/negro, etcétera), son el producto de la asimilación de las clasificaciones, de ese modo naturalizadas, de las que su ser social es el producto (Bourdieu, 2000: 51).

Estas divisiones de las identidades de género adquieren cuerpo en las prácticas culturales. En México, por ejemplo, en el refranero popular y en la canción vernácula se encuentran manifestaciones del ejercicio de la violencia del hombre contra la mujer. Ramírez (2002) comenta que todavía hace unas cuantas décadas, la aceptación y legitimación de la violencia masculina eran absolutas, ilustra su comentario retomando una canción popular interpretada por Pedro Infante a mediados del siglo XX, que a la letra –dice– enfatiza rasgos de masculinidad por medio de la violencia hacia la mujer.

Estas formas no agotan otras prácticas de violencia de pareja invisibilizadas por estar apoyadas en las propiedades *naturalmente socializadas* para cada uno de los géneros. Se puede establecer la formación de un circuito interdependiente de violencia, compuesto de tres partes: violencia estructural, violencia cultural y violencia directa, que se impactan de manera mutua (Galtung, 1998).

## OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

El objetivo general del estudio fue analizar el sentido del filicidio en diez casos.

Se trata de una investigación cualitativa, cuyas fuentes de estudio fueron los expedientes de las averiguaciones previas de cada uno de los casos. En estos expedientes se conoce a detalle lo ocurrido, así como los eventos anteriores y posteriores al filicidio, la estructura familiar, la dinámica, el *modus operandi* y el *modus vivendi*, teniendo acceso a la información tanto de la víctima como del agresor, por lo cual la técnica de indagación utilizada fue la revisión documental. Las categorías de estudio fueron: *conocimiento social, capacidad reflexiva, significantes y significado*.

De acuerdo con la teoría propuesta –la sociología fenomenológica–, *conocimiento social* es aquello que el individuo va construyendo socialmente, aquel objeto al que se le da validez sin detenerse a verificarla; en otras palabras, “lo que es real para un niño de tres años, no lo es para una persona que ya tiene más experiencia”. Berger y Luckmann (1978) afirman que el cúmulo social de conocimiento proporciona los esquemas tipificadores requeridos para las rutinas importantes de la vida cotidiana, tipificaciones de toda clase de hechos y experiencias, tanto sociales como naturales. El conocimiento de la vida cotidiana se estructura en términos de *relevancias*, algunas determinadas por el propio interés pragmático, y otras por la situación general de cada persona dentro de la sociedad; es decir, no puedo hablarle de política a una persona que vende “chacharitas” en la esquina de una calle.

En cuanto al *significado* y los *significantes*, el sujeto realiza acciones que están cargadas de significados. Todas sus acciones tienen un sentido. Aunque el actor no haya tenido intención de significar algo, su acción puede ser interpretada por otro. El mundo del sentido común se encuentra tipificado en categorías de significado que permiten reconocer los nuevos fenómenos e incorporarlos a la conciencia del sujeto; una experiencia reconocida como novedosa es aquella para la que no se tienen tipificaciones de significado o son erróneas, lo que implica reorganizar estas tipificaciones. No existe una única interpretación de las vivencias, sino que varían según la perspectiva desde la que sean interpretadas; esto es, según el *aquí y ahora* que experimenta el sujeto, el *significante* es todo aquello a lo que el sujeto le adjudica un significado especial a sus experiencias cotidianas (Schütz, 1932: 113-114).

Con respecto a la *capacidad reflexiva*, cada objetividad se muestra de distinto modo a la conciencia. En función de su propio ser o esencia, el individuo va forjando en su proceso de socialización un detallado seguimiento de cómo se alcanza la conciencia de sí, el recuerdo del sí revelaría las diversas capas de experiencia y las distintas estructuras de significado que intervienen en cómo se interpreta la realidad (Schütz, 1932). La actitud natural de la conciencia para enfrenar el mundo es el sentido común, que se refiere a un mundo común a muchos hombres. El conocimiento del sentido común se comparte con otras formas en las rutinas normales y autoevidentes de la vida cotidiana. La cual, por supuesto, se



da por establecida como realidad y no requiere verificación, siendo evidente por sí misma. Es por esto que nuestra realidad presente y actual es tan imperativa, y el querer abandonarla exigiría un esfuerzo extremo en una transición casi imposible. En resumen, la actitud reflexiva en sí misma constituye las vivencias indiferenciadas del puro durar en vivencias significantes, el significado es por consiguiente un acto de la conciencia en cierta orientación de la mirada que fija retrospectivamente una faceta particular de lo vivido. Es, en una palabra, una "operación de la intencionalidad". Realizar investigaciones de este tipo favorece la comprensión de las estructuras subjetivas de significación, al mismo tiempo nos aproxima a la identificación de los contenidos interiorizados de las instituciones con las que el individuo ha establecido alguna relación social importante en su vida.

Sobre los participantes, de los diez filicidios estudiados, dos casos son de filicidio múltiple (tres y dos víctimas) ambos relacionados con filicidio-suicidio. En el primero de ellos se consumó el suicidio y en el segundo se quedó en intento frustrado de suicidio. Ambos filicidios fueron realizados por el padre, estos casos fueron motivados por venganza en contra de la pareja. En tres casos el homicidio estuvo combinado con abuso sexual, dos de éstos fueron realizados por la pareja de la madre de la víctima, el tercero por el padre de la víctima. Cabe mencionar que en un caso la madre tuvo conocimiento del abuso de su pareja, violencia que consentía motivada por el temor a que la abandonara. Igualmente, la madre confesó que entre los dos golpeaban constantemente a la niña. En los otros cinco casos no se registró abuso sexual, pero sí intolerancia a los cuidados propios de los menores, en tres de estos casos participaron ambos padres, en los otros dos los victimarios fueron padre y padrastro.

Para el estudio de los datos se ocupó el análisis mixto, iniciándose con un análisis deductivo, de la teoría al dato, para después realizar un análisis inductivo del dato a la teoría (Ruiz, 1996). En los diez casos de filicidio estudiados, hubo 13 víctimas menores de edad: nueve (79 por ciento) fueron niñas de tres meses a 14 años de edad y los tres casos restantes (21 por ciento) se cometieron contra niños de cuatro a cinco años.

En los dos casos de filicidio múltiple el móvil fue la venganza hacia la esposa, que se justificó en el resentimiento y en la compensación de un agravio: la infidelidad. Lo anterior pudo ser probado con base en las decla-

raciones y las evidencias integradas en las respectivas averiguaciones previas. Ambos homicidas dejaron notas en las que aludían a la posibilidad de que la mujer emprendiera “su nueva vida”. Este elemento era a su vez consistente con las declaraciones obtenidas de los actores involucrados. El resto de los casos fue casi en su mayoría filicidios clasificados como *accidentales*. Se llaman así cuando la muerte del hijo no fue deseada por el padre. Dicho de otra manera, no existía el objetivo de matar al hijo, sino que el homicidio se debió a múltiples maltratos y abusos infantiles, que se suscitaron por una clara incapacidad para atender a las necesidades y cuidados de los menores (Resnick, 1969).

De manera esquemática la información comentada de los casos se presentan en el cuadro 1

Cuadro 1

Casos	Victimario	Víctima	Relación social	Edad de la víctima	Edad del victimario	Motivo del homicidio	Causa de muerte
1.	M	F	Padre	3 meses	24	Llanto de la víctima	Traumatismo craneoencefálico y abdominal
2.	F y M	F	Madre y padre	5 meses	24 y 28	Maltrato infantil	Traumatismo craneoencefálico
3.	M	F	Padre	1 año 5 meses	26	Venganza contra la esposa	Asfixia por estrangulación
4.	M	F	Padrastro	1 año 5 meses	28	Llanto de la víctima	Traumatismo craneoencefálico*
5.	F y M	F	Madre y padre	2 años	19 y 34	Maltrato infantil	Traumatismo abdominal*
6.	M	F	Madre y padrastro	2 años	30	Maltrato Infantil	Traumatismo encefálico y contusión torácica profunda
7.	F y M	F	Madre y padrastro	3 años	24 y 25	Maltrato Infantil	Traumatismo craneoencefálico
8.	F y M	F	Madre y padre	4 años	28 y 30	Maltrato Infantil	Traumatismo craneoencefálico
9.	M	M	Padrastro	4 años	26	Venganza contra la esposa	Asfixia por estrangulación
10.	M	M	Padre	5 años	26	Venganza contra la esposa	Asfixia por estrangulación
11.	M	M	Padre	5 años	30	Venganza contra la esposa	Herida por arma de fuego
12.	M	F	Padre	9 años	30	Venganza contra la esposa	Herida por arma de fuego
13.	M	F	Padre	14 años	34	Miedo a ser acusado de violación	Asfixia por estrangulación*

\*Víctimas con abuso sexual, dos del padrastro y una del padre.

En cuanto a la edad de las víctimas, el promedio fue de 3 años. Puede observarse que el mayor porcentaje de homicidios cometidos contra de menores de edad se acumula en menores que tenían entre uno y seis años (en el anexo cuadro 1).

El lugar de residencia de la mayoría de las víctimas era urbano (69 por ciento), mientras que 31 por ciento correspondió a viviendas de tipo rural (en el anexo cuadro 2).

En los diez filicidios cometidos se encontró que 69 por ciento lo cometió sólo uno de los padres, en 23 por ciento madre y padre actuaron de manera combinada, y en 8 por ciento fueron ambos padres en complicidad con otras personas, como familiares (en el anexo cuadro 3).

En cuanto al nivel de escolaridad de las víctimas, 54 por ciento no tenía ningún tipo de estudio, pues eran menores de tres años y su única *ocupación* era el juego. El 31 por ciento cursaba preescolar y 8 por ciento iba a la primaria o ya la había concluido (en el anexo cuadro 4).

El porcentaje de menores que murieron en el hogar fue de 54 puntos, 38 por ciento murió en la cama de un hospital o de camino hacia él y el 8 por ciento restante murió en el mismo lugar donde fue hallado su cadáver, en un terreno baldío (en el anexo cuadro 5).

En 3 casos (23 por ciento) se encontraron evidencias de abuso sexual anterior al asesinato por parte del victimario, en diez casos (77 por ciento) no hubo abuso sexual. Dos de las víctimas fueron abusadas sexualmente por su padrastro y la tercera víctima por su padre. En uno de los casos, en que la víctima tenía dos años de edad, el homicidio y la violación se llevó a cabo con la complicidad de la madre. En ocasiones el abuso se perpetraba frente a ella. Los datos reflejan que este tipo de violencia la toleraba como una forma de arreglo, una transacción siniestra, para no perder la relación con su pareja (en el anexo cuadro 6).

En cuanto a la información correspondiente a los victimarios, en seis casos participó sólo el padre: dos de ellos corresponden a filicidios múltiples que involucran a tres y dos víctimas. En tres casos participaron ambos padres y en el caso restante estuvieron involucrados ambos padres en complicidad con algún otro familiar. En total estuvieron involucrados nueve victimarios en complicidad en cuatro casos, y seis victimarios actuaron solos.

La edad promedio de los victimarios fue de 27 años. El victimario más joven tenía 18 años y el mayor 40, si bien la mayoría (34 por ciento) de los victimarios tenían entre 26 y 29 años (en el anexo cuadro 7).

En cuanto a la escolaridad de los victimarios, 29 por ciento logró concluir sus estudios de secundaria y 12 por ciento terminó la primaria. Sólo un victimario concluyó la licenciatura y uno más, una carrera técnica (en el anexo cuadro 8).

Respecto a la ocupación de los victimarios, se encontró que más de la mitad de los homicidas tenía un trabajo particular, dos victimarios se declararon desempleados, uno fue inespecífico acerca de su ocupación y otra se dedicaba al hogar (en el anexo cuadro 9).

16 victimarios (94 por ciento) tenían pareja, ya fuesen casados o en unión libre y un solo caso se reportó como soltero, dato que corresponde al familiar que participó en complicidad con los padres filicidas (en el anexo cuadro 10).

15 victimarios (88 por ciento) no tenían antecedentes penales al momento del cometer el delito; sólo dos (12 por ciento) tenían antecedentes previos (en el anexo cuadro 11).

Dos de los victimarios (12 por ciento) se encontraban bajo los efectos del alcohol al momento del filicidio. Mientras que en 15 victimarios (88 por ciento) no se encontró presencia de ninguna sustancia tóxica (en el anexo cuadro 12).

En cuanto a la forma de muerte de las víctimas, siete de ellas murieron por golpes, cuatro por asfixia y dos por disparo de arma de fuego. Fueron 14 los homicidas que estuvieron involucrados en los filicidios por golpes, dos por asfixia y uno por arma de fuego. Éstos no cuadran porque no hay una correspondencia mecánica de uno a uno por cada caso; es decir, se encuentran en estos casos un mismo homicida hasta por tres víctimas y dos homicidas por una víctima. En dos casos, ambos padres estuvieron coludidos, pero en ellos los padres tuvieron un papel activo, mientras que las madres tuvieron un papel pasivo (en el anexo cuadro 13).

## DISCUSIÓN

Como se pudo advertir en los casos de filicidio múltiple, la agresión es desplazada hacia el hijo, siendo éste víctima indirecta de las circunstancias. El hijo es víctima del conflicto de los padres. El significado de un hijo y el valor de su vida como ser social se minimizan, su valor está sujeto a la voluntad del padre. De esta manera, que el sentido del hijo para un filicida se subordina al principio patriarcal de su padre, un sentido que se encuentra alejado del establecido por el universo simbólico del derecho, en el que la vida humana es el valor más alto del hombre. En consecuencia, el niño es despojado de su individualidad y es utilizado como un objeto, instrumento de venganza del cual se puede disponer a voluntad por ser propiedad del padre.

Lo anterior se puede tomar como una reminiscencia del derecho romano sobre la patria potestad, que consistía en que al padre le era otorgada la facultad de disponer de aquellos que vivían en su casa: esposa, hijos y esclavos, así como de vender, matar o hasta comer a cualquiera de sus hijos sin dar ninguna explicación (Espriella, 2006).

En los homicidios por infidelidad, que fueron los casos en los que los padres cometen homicidio múltiple porque exterminan a toda su descendencia, se trató de homicidios vengativos tal y como propone Resnick (1994 citado por Castaño, 2005). En estos casos, el motivo está fincado en el resentimiento, en la compensación (aunque lejana) de un agravio sufrido sobre su honor masculino, buscando con este acto dañar a la mujer y, por otro lado, disponer de su descendencia, a la cual toma como objeto de su legítima propiedad. Lo que llama la atención de este tipo de violencia letal es el hecho que el solo acto de infidelidad, probada o no probada, es suficiente para algunos varones para perpetrar este tipo de crímenes, siendo incapaces de contenerse, a pesar de que se trate de la vida de un ser humano. Sobre este valor prevalece la noción de propiedad y, en consecuencia, de la libertad de disposición de tal "objeto". En otras palabras, la descendencia no tiene por sí misma la calidad de ser, sino de cosa, de la que por ende se puede disponer de la manera que se le antoje.

Pero al mismo tiempo, los hijos representan un objeto afectivamente significativo para la mujer como madre, quien ha invertido una fuerte carga afectiva de la que se vale el varón ofendido para violentarla. Se puede

decir que, dentro de los ordenamientos del padre filicida, hay una intención consciente de destruir a la mujer de manera simbólica, para lo cual el elemento clave son justamente los hijos.

En otro buen número de casos, seis por lo menos, se pudo detectar la incapacidad de los padres por tolerar y lidiar de manera cotidiana con las exigencias que implica la paternidad de hijos pequeños. El uso de la violencia física se utiliza como un mecanismo que apacigua o elimina el llanto de los hijos, lo que implica una trivialización de sus necesidades como pequeños, y en consecuencia una incompreensión hacia los niños, quienes son estructuralmente dependientes. Esta situación se ve como una constante por parte del género masculino, que en algunos casos cuenta con la complicidad de la madre. De esto se puede inferir que la madre da más importancia al confort de su compañero que a la seguridad y bienestar de los hijos. Su pareja tiene más valor en su vida que sus hijos.

En general, es importante señalar el hecho de que el hombre, como figura paterna, no está socialmente condicionado para el cuidado de los hijos, su rol está estructurado para proveer seguridad económica. El cuidado, amor, paciencia, protección, son papeles que desempeña la figura materna. Lo que revela cómo se sigue alentando en los varones una personalidad egocéntrica que limita su capacidad afectiva y de desprendimiento de sí mismo por ese otro u otra que está necesitado de sus cuidados en ausencia de la madre. Por tanto, la dirección, control y estabilidad de su papel social en el esquema de familia tradicional se restringe al de una figura protectora que suministra bienes materiales, mas no bienes afectivos.

Sobre la autorización social que existe para que el género masculino utilice la violencia, se puede detectar cómo se minimiza su uso y sus consecuencias sobre los hijos, sean éstos propios o ajenos. Incluso se llega a una justificación en ciertos sectores sociales, pretendiendo que el uso de la violencia es un mecanismo de disciplina, educativo y de formación social. En casos extremos, esto llega de manera sistemática e irreversible hasta el homicidio, casos que pudiesen ser clasificados de acuerdo con sus características como filicidios provocados *por una motivación violenta y/o actos sádicos de castigo*.

En efecto, aún existen padres que consideran que los golpes o el daño físico y psicológico son medidas correctivas para el mal comportamiento

de los hijos. Estas medidas llegan a ser tan recurrentes, intensas y prolongadas, que el hijo víctima de este maltrato termina falleciendo. Como se puede observar, se trata de una peligrosa creencia social. El abuso se instaura como un acto habitual en la vida cotidiana de las familias, donde se recalca una organización familiar comandada por una autoridad abusadora, asociada quizás con la violencia doméstica, donde el marido/padre hace uso de la violencia para ejercer un poder que no puede ser contrarrestado. En primer término, la violencia va dirigida hacia la mujer. Este ejercicio abusivo de la autoridad se ve influido por experiencias inmediatas, las instituciones (familias de origen, vecinos, amigos, compañeros de trabajo) que han creado un conocimiento ideal del modelo de "ser hombre" socialmente legitimado.

En efecto, 11 de las víctimas murieron por sus padres o padrastros por golpes o asfixia y dos más por arma de fuego, lo cual podría explicarse porque en México, a diferencia de otras naciones como Estados Unidos, donde la apropiación de armas por la comunidad civil es usual, se encuentra restringido. Además, en nuestro país el uso de los golpes como mecanismo disciplinario y como forma de castigo es recurrente.

Los filicidios con abuso sexual reflejan que el vínculo consanguíneo no necesariamente inhibe o cataliza la violencia sexual. Los casos de las tres víctimas así lo confirman, pues los victimarios fueron en dos casos los padrastros y en el tercero el padre. Sin embargo, en términos de la malignidad del abuso, la no consanguinidad representa un factor de riesgo, pues en los casos en los que el abuso se cometió en menores de dos años el victimario fue el padrastro, mientras que en el caso de la violación de la niña de 14 años el victimario fue el padre. Lo anterior muestra una línea de acción sexual con una explícita siniestralidad. El varón se centra en la satisfacción de su deseo, sin importarle las condiciones de la víctima ni su relación social con ella. Estos actos pueden calificarse como enteramente perversos, pues en ambos casos ninguno de los padrastros se encontraba bajo los efectos del alcohol u otra droga, ni tampoco se encontraban en ningún episodio psicótico que pudiese eximirles de la toma de conciencia.

En uno de los casos, la madre participó como cómplice. Vale aquí recuperar reflexiones de Badinder (1980) al respecto: el amor maternal no es algo "innato", sino adquirido con el paso del tiempo y la relación estrecha entre madre e hijos. En el caso de dicho filicidio, ese amor obviamente se



encontraba ausente. Frente a la creencia de que la maternidad y el amor que la acompaña están inscritos desde siempre en la naturaleza femenina, así como también que las mujeres están hechas para ser “buenas” madres, es posible afirmar que ese amor no existe en todas las madres, ni incluso que la especie sobreviva gracias al mismo; seamos claros, se trata de un condicionamiento, de una construcción social. Por el contrario, puede afirmarse que en ocasiones los hijos son utilizados por las madres como objetos de transacción para su beneficio, pese a que en ello se juegue la integridad y el cuidado de su descendencia.

El filicidio con violación en contra de la hija de 14 años sugiere una gruesa aproximación del derecho de pernada, aquel que otorgaba facultad al señor feudal para apropiarse de la virginidad de una recién casada y obligarla al adulterio, siempre y cuando perteneciese al estamento servil. En el caso de la menor de 14 años que es violada por su padre para luego ser estrangulada por él mismo, llama la atención por la similaridad que guarda con aquella práctica feudal. En ambos actos lo que prevalece es la consumación de una motivación sexual alentada por el deseo erótico del varón hacia una mujer con la que tiene un vínculo social (Sau, 2000).

Habrà que hacer notar que en los casos analizados en este trabajo, se observa de manera repetitiva que los padres poseen bajos recursos, las madres son mayoritariamente amas de casa y tienen un bajo nivel educativo, los padres en dos de estos casos eran desempleados y las madres meseras o comerciantes, sólo un padre, quien comete el filicidio por venganza y se suicida, tenía un grado de estudios superior a los demás, de licenciatura. Este conjunto de condiciones sugiere un patrón de violencia instalado en individuos excluidos.

En suma, con los casos estudiados, se puede realizar una tipología inicial: filicidios cometidos por venganza en contra de la mujer, filicidios cometidos por incapacidad paterna y filicidios cometidos por transacción. Los primeros se perpetran por una masculinidad humillada, los segundos por intolerancia a las demandas y cuidados que requiere un menor, y los últimos se consuman en función de un siniestro arreglo entre los miembros de la pareja, en el que se tolera y se acuerda el uso y abuso del menor.

## CONCLUSIONES

Los casos de filicidio analizados indican que los hijos son entendidos como objetos y no como sujetos. Los hijos son despojados de su individualidad, desde el momento en que los padres disponen de ellos como una extensión de sí mismos como progenitores y no como sujetos en sí mismos, como descendientes biológicos o no biológicos. La exclusión social de cualquier tipo es un factor de riesgo.

Cuando los filicidios son consecuencia de la infidelidad probada o no de la pareja femenina en contra de la masculina, se observa una dura y sólida sedimentación de los estereotipos de género, porque producen una sensible disminución en la capacidad de ajuste en la relación de pareja, e impiden dar una nueva dirección al esquema de familia.

El filicidio con violación previa cometido por el padre es una figura próxima al derecho de pernada, una reminiscencia del derecho consuetudinario, por el que el patriarca puede apropiarse de la virginidad en este caso de la hija y hacer uso sexual de su cuerpo.

De los filicidios estudiados, el más escalofriante es el cometido por "transacción", porque en él está implicada la participación de ambos padres, la consigna social materna ha sido totalmente alterada para en su lugar magnificar la consigna social de definirse como mujer toda vez que tenga un hombre.

En suma, se puede decir que la humillación a la masculinidad por infidelidad, la intolerancia a las demandas continuas de cuidado y convivencia con los hijos, y la dependencia de la pareja masculina por parte de la mujer, representan un conjunto de elementos de riesgo importantes para que se cometa filicidio.

## ANEXO

Cuadro 1

<i>Rangos de edad</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Menos de un año	2	15
1 a 3 años	5	38
4 a 6 años	4	31
7 a 9 años	1	8
10 a 14 años	1	8
Total	13	100

Cuadro 2

<i>Lugar de residencia</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Urbano	9	69
Rural	4	31
Total	13	100

Cuadro 3

<i>Número de victimarios</i>	<i>Número de víctimas</i>	<i>Porcentaje</i>
Uno	9	69
Dos	3	23
Más de dos	1	8
Total	13	100

Cuadro 4

<i>Escolaridad</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Primaria sin terminar	1	8
Primaria terminada	1	8
Sin escolaridad	7	54
Preescolar	4	31
Total	13	100

Cuadro 5

<i>Lugar de muerte</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Casa	7	54
Hospital	5	38
Terreno baldío	1	8
Total	13	100

Cuadro 6

<i>Presencia de abuso sexual</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Sin abuso sexual	10	77
Con abuso sexual	3	23
Total	13	100

Cuadro 7

<i>Edad del victimario</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
18 a 21 años	5	29.2
22 a 25 años	2	11.7
26 a 29 años	4	23.5
30 a 33 años	3	17.6
34 a 40 años	3	17.6

Cuadro 8

<i>Escolaridad</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Primaria sin terminar	2	11.7
Primaria terminada	2	11.7
Sec. sin terminar	2	11.7
Sec. terminada	5	29.4
Educ. media sup. sin terminar	1	5.8
Licenciatura terminada	1	5.8
Sin especificar	2	11.7
Sin instrucción	1	5.8
Carrera técnica	1	5.8
Total	17	99.4

Cuadro 9

<i>Ocupación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Chofer	2	12
Empleado	5	29
Desempleado	2	12
No especificado	1	6
Mesera	1	6
Hogar	5	29

Cuadro 9 (Continuación)

<i>Ocupación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Maestro	1	6
Total	17	100

Cuadro 10

<i>Estado civil</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Casado	3	18
Unión libre	13	76
Soltero	1	6
Total	17	100

Cuadro 11

<i>Antecedentes penales</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Con antecedentes penales	2	12
Sin antecedentes penales	15	88
Total	17	100

Cuadro 12

<i>Presencia de sustancias tóxicas</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Con	2	12
Sin	15	88
Total	32	100

Cuadro 13

<i>Forma de muerte</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Asfixia por estrangulamiento	4	23.5
Disparo de arma de fuego	2	11.7
Golpes	11	64.7
Total	17	99.8

## BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO PACHECO, Andrés (2003), *Registro civil de nacimiento. Cartilla de Registro Civil. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia-Unicef*, Colombia, Ltda.
- ASEBEY MORALES, Ana María del Rosario (2004), "¿Maternidad versus sexualidad?", *Revista Electrónica de Psicología "La Misión"*, México, Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- AZAOLA GARRIDO, Elena (1999), "Género y violencia. Muertes por homicidio en la ciudad de México", en Gabriel Araujo *et al.*, *Frente al silencio. Testimonios de la violencia en América Latina*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia/Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 149-162.
- BADINTER, Elizabeth (1991), *¿Existe el instinto maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*, Barcelona, Paidós.
- BERGER PETER, Ludwig y Thomas Luckmann (1978), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires/Madrid, Amorrortu.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.
- CASTAÑO HENAO, Berta (2005a), Tesis doctoral. "Características del filicidio en Bogotá 1998-2003", *Revista del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF)*, vol. 18, núm. 3, Bogotá, Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2005b), "Trastorno mental y filicidio", *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 34, Bogotá, Colombia.
- CAZÉS, Daniel (2005), *Diversidad feminista. La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México, Consejo Nacional de Población/Universidad Nacional Autónoma de México.
- DÍAZ, Conty (1985), "Malitzin Tenapal y la Virgen de Guadalupe. Un estudio sobre la identidad de la mujer mexicana", en *Memorias del XVI Congreso Latinoamericano de Psicoanálisis (FEPAL) y XI Congreso Didáctico de A. P. M.*, México, tomo I.
- ESPRIELLA GUERRERO, Ricardo de la (2006), "El filicidio: una revisión", *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. XXXV, núm. 1, Bogotá, Colombia.
- FIASCARO, María Mercedes (2006), "El filicidio: un hecho de violencia contra la niñez", <http://www.psicologiajuridica.org>. Consultado el 7 de septiembre de 2007.
- GALTUNG, Johan (1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*, Gobierno Vasco/Comisión Europea.
- GAYLE, Rubin (1996), "El tráfico de mujeres", en Martha Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios de México, Género.

- GONZÁLES, Alfonso y Rosario Cárdenas (2007), "Homicidios en la población menor de cinco años en México, 1992-2001", *Papeles de Población*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-mayo.
- HATTERS FRIEDMAN, Susan, Sarah McCue Horwitz y Phillip J. Resnick (2005), "Child Murder by Mothers: a Critical Analysis of the Current State of Knowledge and a Research Agenda", *The American Journals of Psychiatry*, vol. 103, núm. 2, Cleveland, septiembre.
- HERRERA, Natalia (2008), *El Síndrome de Münchaussen*, [http://www.caq.org.ar/img/XEnc\\_Síndrome\\_Munchausen.doc](http://www.caq.org.ar/img/XEnc_Síndrome_Munchausen.doc). Consultado el 15 de marzo.
- HOLLAN, Douglas (2000), *Constructivist Models of Mind, Contemporary Psychoanalysis and the Development of Culture Theory*, American Anthropological Association, Los Ángeles.
- KELEN, Jacqueline (1988), *El nuevo padre, un modelo distinto de paternidad*, Barcelona, Grijalbo.
- KNIBIEHLER, Yvonne y Catherine Fouquet (2001), "La construction sociale de la maternité", en *Maternité, affaire privée, affaire publique*, París, Bayard.
- LAGARDE, Marcela (1997), *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. ed.
- LEM (Legislatura del Estado de México) (2002), *Código Penal y Código de Procedimientos Penales del Estado de México*, Toluca, Delma.
- MESSING, Jill y John Heeren (2004), "Another Side of Multiple Murder", *Women Killers in the Domestic Context. Homicide Studies*, vol. 8, núm. 2, San Bernardino, California State University, mayo.
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia (2000), "La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999", *Revista Frontera Norte*, núm. 23, El Colegio de la Frontera Norte, México, enero-julio.
- OIBERMAN, Alicia (1994), "La relación padre-bebé: Una revisión bibliográfica", *Revista Hospital Materno Infantil Ramón Sardá*, vol. XIII, núm. 2, Buenos Aires.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2007), "Objetivos de desarrollo del Milenio", en *Informe de 2007*.
- PALOMAR VEEA, Cristina (2005), "Maternidad: Historia y Cultura", *Revista de estudios de género. La ventana*, núm. 22, México, pp. 35-68.
- PELUFFO, Marcos (2006), "Filicidio y cultura", *Logos, Periódico Cultural Raymos*, Buenos Aires, Raymos.
- RAMÍREZ, Juan Carlos (2002), "Pensando la violencia que ejercen los varones contra sus parejas: problemas y cuestionamientos", *Papeles de Población*, núm. 31, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo, pp. 219-241.

- RABINOWITZ, S. R. *et al.* (2000), "Infanticide: Filicide and neonaticide". *School of psychology, University of Canada; Departament of Psychiatry, Sidney, University of Western Australia.*
- RASCOVSKY, Arnaldo (1984), *El filicidio, la agresión contra el hijo*, Barcelona, Paidós/Pomare.
- RESNICK, Phillip (1969), "Child murder by their parents: A psychiatric review of filicide", *American Journal of Psychiatry* *American Psychiatric Association, Ohio.*
- RUIZ, José (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SANMARTÍN, José (1999), *Violencia contra los niños*, Barcelona, Ariel.
- SAU, Victoria (2000), *Diccionario ideológico feminista*, Barcelona, Icaria, vol. I.
- SCHÜTZ, Alfred (1932), *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*, Barcelona, Paidós.
- Secretaría de Salud (2006), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México SSA.
- VARELA, Nuria (2005), *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones B.





# Los procedimientos partidarios para la elección de dirigentes: el caso del Partido Revolucionario Institucional

Javier Arzuaga Magnoni\*

## INTRODUCCIÓN

Los cuestionamientos sobre la democrática interna de los partidos políticos surgieron tan pronto como la aparición del sufragio universal (por entonces no tan universal) estimuló la formación de partidos de masas en Europa. Un renovado debate al respecto comenzó a propósito de la constitucionalización de los mismos. Ya desde la decepción que provocaba en aquellos que le reclamaban a los partidos una mayor coincidencia entre medios y fines, ya desde la preocupación por el papel central que los partidos desempeñaban en el entramado institucional de la democracia contemporánea, la democracia interna partidaria se ha mantenido como un tema de análisis recurrente por parte de los especialistas.

En México el tema ha tomado un impulso especial a raíz de las intervenciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con algunas decisiones adoptadas por los partidos políticos a propósito de la selección de dirigentes, de la postulación de candidatos a puestos de elección popular y de la modificación de los estatutos. La postura asumida por dicho Tribunal interpretando algunas definiciones legales y constitucionales como enunciaciones a favor de la democracia interna en los partidos no sólo le ha dado centralidad al debate, sino que ha estimulado la imaginación de los dirigentes partidarios para ganar autonomía decisional y estratégica y burlar la posible intromisión de las autoridades electorales y judiciales en sus procesos internos.

\*Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El presente trabajo tiene por objeto analizar, desde el punto de vista legal/constitucional y desde el reglamentario/partidario, uno de los aspectos más sensibles de la democracia interna en los partidos: los mecanismos para la elección de dirigentes. Se presentará el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido al que se le atribuye, por su tradición como partido hegemónico, una fuerte verticalidad en los procesos de selección de dirigentes. La hipótesis que se sostiene es que los déficit de democraticidad en los mecanismos señalados no son sólo producto de un conjunto de prácticas asociadas a una cultura política específica y a una igualmente particular estructuración del poder político, sino que el propio marco jurídico e institucional otorga a los dirigentes partidarios márgenes amplios para evitar que los procesos que de esos mecanismos se derivan se coloquen fuera de su esfera decisional.

Este trabajo incluye una revisión conceptual del concepto de *democracia interna* y de su operativización con el objeto de establecer las variables a observar, desde el punto de vista de la revisión legislativa y estatutaria, así como enmarcar la importancia de las observaciones que de ella se derivan. No será objeto de este trabajo la crítica a estas *conceptualizaciones*. Sólo se toman como marco de referencia para encuadrar la búsqueda que aquí se propone.

#### LOS ARGUMENTOS MÁS COMUNES A FAVOR DE LA DEMOCRACIA INTERNA

Aun cuando existe una amplia coincidencia acerca de la necesidad de contar con partidos políticos cuyas decisiones fundamentales sean el resultado de procesos de construcción de la voluntad guiados por principios democráticos, los argumentos que respaldan esa demanda son muy variados.

Las primeras argumentaciones al respecto surgieron como resultado de los procesos de complejización de los aparatos partidarios. La célebre contribución de Michels (2003) hace hincapié en los aspectos negativos de la división del trabajo y de la burocratización de la vida partidaria, y prescribe un camino inevitable a la oligarquización. La preocupación de este

autor se centraba en la relación medios/fines y estaba profundamente desencantado por el abandono de las banderas que habían dado origen a los partidos políticos y su sustitución por la preservación de la organización partidaria.

Si bien el debate sobre la sustitución de los fines por los medios nunca fue abandonada por la literatura politológica, el multirreferido trabajo de Panebianco (1995) es un excelente ejemplo de ello; un segundo debate, derivado de la constitucionalización de los partidos y referido al papel de éstos en la construcción de la representación política, abrió un espacio para la reflexión acerca de la vida interna de los partidos que tiene hoy una incidencia superior sobre la mayor parte de los análisis contemporáneos, sobre todo en México y América Latina.

De las posturas asumidas en este segundo debate, la que ha tenido una mayor trascendencia para la visión contemporánea de la democracia y de los partidos políticos fue la sostenida por Kelsen. En lo que se refiere al problema abordado en el presente trabajo, Kelsen señala que:

Toda vez que la democracia como Estado de partidos insiste en deducir la voluntad colectiva de la voluntad de los partidos, puede prescindir de la ficción de una voluntad colectiva “orgánica” y “suprapartidista”. Un avance incontable conduce en todas las democracias a la división del pueblo en partidos políticos, o, mejor dicho, ya que preliminarmente no existía el “pueblo” como potencia política, el desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos, y con ello despierta originariamente las fuerzas sociales que con alguna razón pueden designarse con el nombre de “pueblo”. [...] La inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva *dentro de su esfera*. Esto es tanto más necesario cuanto que puede suponerse que es precisamente la estructura amorfa de este ámbito lo que da lugar al carácter señaladamente aristocrático-autocrático que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva dentro del mismo, aún en los partidos de programa radicalmente democrático. La realidad de la vida del partido, en la que los personajes destacados pueden influir mucho más intensamente de lo que podrían hacerlo dentro de los límites de una Constitución democrática, de aquella actividad en que todavía alienta la llamada “disciplina del partido” –cuando las relaciones entre los partidos, esto es, en la esfera parlamentaria de la formación de la voluntad no existe en modo alguno una análoga *disciplina del*

*Estado*—, asigna, por regla general, al individuo un campo muy exiguo de autodeterminación democrática (Kelsen, 2005: 44-46).

Más allá de la coyuntura en la que se construyó la argumentación de Kelsen, parece evidente que lo que está en juego es una conceptualización de la democracia, y la democracia intrapartidista aparece como una preocupación que se deriva de la búsqueda de la coherencia con la definición más amplia. Si la relación entre los ciudadanos y el Estado aparece mediada no sólo por los representantes, sino también por los partidos y aquellos sólo en función de éstos, resulta coherente exigir que éstos sean democráticos, con el objeto de hacer, si bien no necesariamente efectivo, al menos coherente el concepto de autogobierno presente en toda concepción de la democracia.

Argumentaciones coherentistas similares pueden verse en autores posteriores muy influyentes en el debate contemporáneo, como García Pelayo:

La democracia intrapartidista es también un requisito para que los partidos cumplan su función de ser la vía de ascenso de la sociedad o del pueblo hacia el Estado, lo que sólo es posible si las direcciones de los partidos permanecen vinculadas a sus bases sociales para lo que sirven de mediadores los militantes, quienes si no son jurídicamente hablando representantes de sectores de población, sí, al menos, les dan presencia sociológica en el seno del partido (García Pelayo, 1986: 62).

También puede observarse esta tendencia en la literatura reciente sobre México y América Latina. Es representativo, al respecto, el escrito de Solorio Almazán y Rosas Leal en el que se afirma que:

Los partidos políticos, elementos imprescindibles del sistema democrático, reproducen en su interior un pequeño sistema político y, de esa manera, se muestra en ellos el fenómeno de la autonomización de sus órganos directivos respecto de la instancia que los origina. Por lo que, al igual que en el Estado, la legitimidad y autoridad de sus decisiones y actos deriva de su base militante, cuya voluntad se transmite esencialmente a través de mecanismos internos idóneos [...] El problema de la democracia interna (los modos de formación de la voluntad interior) se encuentra vinculado con el problema de la democracia (mecanismos de articulación de la voluntad popular) porque, de hecho, la voluntad popular no sólo se expresa a través

de los partidos, por medio fundamentalmente del mecanismo representativo-electoral, sino que se construye también en el interior de los partidos, en la vida interna de los mismos, lo que convierte al problema de las relaciones partido/sociedad en un problema vertebral en el funcionamiento del Estado democrático (Solorio Almazán y Rosas Leal, 2002: 176-177).

La idea de que los partidos son pequeños sistemas políticos conduce a conceptualizar al sistema político como resultado de la agregación de pequeños sistemas políticos; es decir, la totalidad de los pequeños sistemas políticos partidistas forman el sistema político general de un país. Si esta interpretación no fuera correcta, se debería asumir que los partidos no contienen en su interior, en una escala reducida, todos los elementos del sistema político, sino sólo algunos de ellos, por lo que debería hablarse de sistemas políticos parciales y no pequeños.

Pero esta idea de los pequeños sistemas políticos tienen consecuencias adicionales, que se deducen de manera paralela a la conceptualización kelseniana. Si los sistemas políticos son resultado de la agregación de los pequeños sistemas políticos partidarios, entonces el demos del sistema político general es también resultado de la agregación de pequeños demos. De ahí que si los pequeños demos, los afiliados, no pueden expresar su voluntad a través de procedimientos democráticos, la democracia en el sistema mayor es ilusoria. Se deriva de ellos, también, que la representación no se construye exclusivamente por medio de la elección de representantes a las instituciones gubernamentales y legislativas, sino en el seno mismo de los partidos, y por ello los autores hablan de que la democracia se expresa a través de los partidos, pero también en los partidos.

Los argumentos de Cárdenas Gracia refuerzan esta conceptualización coherente:

Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático –la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las élites políticas– resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático (Cárdenas Gracia, 2002: 45).

Instituciones como los partidos políticos que vinculan al Estado con la sociedad deben organizarse y funcionar democráticamente porque no hacerlo sería contradecir el esquema democrático de un Estado [...] el partido se debe democratizar para buscar legitimar al Estado, esto es, mejorar la autorrealización individual y general de la sociedad [...] El partido así pasa a ser promotor de una gran síntesis social, que socializa el poder por medio de la participación y, por ende, lo legitima (Cárdenas Gracia, 1992: 64).

La idea del demos como agregación de demos se refuerza en el argumento de Cárdenas Gracia por el hecho de que los partidos cuentan con el monopolio, definido constitucionalmente, de la representación política en los órganos electivos. Por tal motivo, su democratización refuerza la legitimidad del Estado democrático. No sólo el demos es resultado de los demos, sino que el Estado no podría ser democrático si sus partes no lo fueran.

El trabajo de Calleja refuerza la argumentación coherentista en la misma dirección de García Pelayo:

La democracia intrapartidista es un requisito para que los partidos sean el puente de la sociedad al ejercicio del poder público, lo que es posible únicamente si los liderazgos de los partidos permanecen vinculados a sus bases sociales a través de los militantes, quienes representan sociológicamente a los distintos sectores en el seno de partidos (Calleja, 2005: 75).

En este caso, no sólo los demos partidarios constituyen el demos del sistema político en general por una cuestión derivada de la forma en que se construye la representación y del monopolio partidario al respecto, sino que, aun cuando pudiera no ser la totalidad del demos el que estuviera incluido en los partidos, la parte incluida constituye una parte sociológicamente representativa de la totalidad. Esto es, el sistema de partidos agota las posibilidades de representación de todas las posturas ideológicas y de intereses presentes en la sociedad y lo hace en la proporción que en ella se expresan. Por ello que, en caso de producirse alguna alteración a través de los partidos de aquella expresión de la voluntad ciudadana, podría producirse una desviación entre el cuerpo representativo y el demos que desvirtuaría la base democrática del Estado. Esto alimentaría la argumentación de Cárdenas Gracia, en el sentido de que debilitaría la legitimidad del Estado.

Desde la perspectiva de Hernández Norzagaray, más que de una representación sociológica, debería hablarse de una función de encuadre:

Un sistema de partidos donde es escasa la participación de los ciudadanos en los partidos y se tiene un gran déficit democrático o donde es determinante el peso del líder en las carreras políticas, va en perjuicio de la coincidencia del elector con el programa del partido, la fluidez de los mensajes en la conformación de una cultura política participativa o, lo más grave, puede llegar a derivar en una institución con fines más decisionales que representativos (Hernández Norzagaray, 2005: 57).

En este caso, la falta de democracia interna debilita la función de encuadre del sistema de partidos en la medida en que el carácter espurio de los candidatos debilita la identificación de los ciudadanos con los partidos. Esto también abonaría a la idea de Cárdenas Gracia, en la medida en que la falta de democracia interna produciría, si no una distorsión, una incapacidad del sistema de partidos para encuadrar a la mayor parte de los ciudadanos y con ello una pérdida de legitimidad del sistema en su conjunto en la medida en que una parte importante de la ciudadanía carecería de identificación con el sistema político.

Además de las preocupaciones vinculadas a la sustitución de fines y de las argumentaciones coherentistas, un tercer conjunto de trabajos, éstos enfocados en las transiciones latinoamericanas a la democracia y en el rol que los partidos políticos desempeñan en su consolidación, hacen de la democracia intrapartidista una variable independiente para explicar la pérdida de legitimidad, o la débil implantación, de los partidos y las posibles consecuencias que ésta tendría sobre la estabilidad del sistema político y, en particular, sobre el régimen político. Representativo de esta visión es el trabajo de Alcántara:

Los sistemas de partidos latinoamericanos son estables, estructurados, multipartidistas, polarizados ideológicamente y reciben un apoyo social intermedio. Situación alejada, por tanto, de ciertos análisis catastrofistas imperantes. Sin embargo, estos análisis son insuficientes para contribuir a hacer un diagnóstico más fino del estado real de los partidos en América Latina en la medida en que obvian dos cuestiones que son realmente trascendentales. La primera se refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes. Me refiero



a las que acontecen entre el liderazgo del partido y los liderazgos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo o de la bancada legislativa en el seno del mismo partido. Éste es un escenario muy importante, sobre todo, en formas de gobierno de tipo presidencial como son todas las latinoamericanas. La segunda concierne a los procesos de toma de decisión, también internos, por los que se establecen las diversas candidaturas a los diferentes ámbitos. Sendos aspectos son, con frecuencia, señalados como responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad por cuanto que reflejan, por una parte, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las facciones y, por otra, una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla que hace y deshace, sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes o incluso de los simpatizantes. Todo ello aboca a un planteamiento novedoso en coherencia con la expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos y que lleva a la necesidad de hacer explícito el imperio de la misma en el propio ámbito de los partidos políticos. Ello es así, fundamentalmente en dos niveles: el referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas, y el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político. Mientras que en el primer nivel la constitucionalización de los partidos llevada a cabo hace décadas terminó imponiéndoles aspectos democráticos en su funcionamiento formal, en el segundo el proceso de selección de candidatos ha seguido una senda más interna y privada a través de variopintos mecanismos de cooptación, poco abiertos y explícitos y muy alejados de un espíritu democrático más amplio. En este sentido, el hecho de que los líderes parlamentarios del partido gozaran de una posición de independencia con respecto a éste al derivar su poder del apoyo electoral recibido, quedó matizado por la circunstancia de que era el partido quien, de una manera u otra, avalaba la candidatura, propiciaba el entramado financiero y mediático de la campaña electoral, e incluso decidía el lugar donde debía competir el candidato (la circunscripción) y el puesto a ocupar en las candidaturas de carácter plurinominal. Por otra parte, según los partidos evolucionaron hacia una configuración "atrápalo-todo", la atención tanto del partido como de la gente terminó más claramente centrándose en los problemas de la selección del liderazgo. De esta manera, la nominación de candidatos a través de la legitimación popular como detentadores de puestos de representación se alzaba como la más importante función de este nuevo tipo de partidos, a los que estarían muy próximos, conceptualmente hablando, los partidos latinoamericanos (Alcántara, 2002: 2-3).

La preocupación de Alcántara es más práctica que argumentativa. En un Estado de partidos, la representación se construye no sólo en las elecciones generales, sino en los procesos partidistas de selección de candidatos. Las autoridades y, en general, los mecanismos partidarios tienen una gran influencia en estos procesos. La falta de transparencia en la selección de candidatos se ha convertido en una causa fundamental de crítica hacia los partidos en la medida en que éstos han hecho de la postulación de candidatos su actividad preponderante y, por momentos, única. Por otra parte, la alta participación de las autoridades en los procesos de selección hacen a los representantes más dependientes de éstos que de sus electores. Ambas cuestiones contienen un alto potencial de deslegitimación más partidista que del régimen. Desde este punto de vista, la falta de democracia interna se expresa más en posiciones antipartidistas que antidemocráticas.

En la misma dirección, Freidenberg afirma en varios trabajos que:

Si bien la mayoría de partidos latinoamericanos maximizaron sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de su vida interna ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. Esto no fue reclamado mientras los partidos fueron considerados piezas centrales de la transición de la transición política. Pero, tras los fracasos que muchos de ellos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas. Desde diversos sectores comenzaron a presionar para que los partidos cambiaran, para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos (Freidenberg, 2005: 92).

El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas, han llevado a algunos a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región. Sin partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros (y ante la sociedad), la distancia entre organizaciones partidistas y ciudadanos se incrementa. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en mejorar el funcionamiento interno de los partidos y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos (Freidenberg, 2006: 3).

En la visión de Freidenberg el déficit de democracia interna en los partidos se vuelve un reclamo ciudadano en la medida en que los mismos no son receptivos ni seleccionan a los mejores candidatos para conformar el personal político del Estado. Nótese la distancia con el argumento coherentista. Podrían no ser internamente democráticos los partidos si fueran receptivos a los reclamos ciudadanos y si seleccionan buenos candidatos y la eficacia de ambos procedimientos no sería necesariamente una variable dependiente de la democraticidad interna, sino que la coyuntura los ha hecho dependientes.

Algunos autores toman argumentos de múltiples corrientes. Orozco Henríquez, por ejemplo, afirma que:

Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido político –recuérdese la llamada “*ley de hierro de la oligarquía*” a que se refiere Michels–, probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida y como advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. “La patología de los partidos afecta al funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón –sostiene Diego Valadés– la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública” (Orozco Henríquez, 2004: 10).

La tesis de Orozco Henríquez utiliza elementos de las tres posturas analizadas hasta aquí. Por un lado, sostiene la tendencia a la oligarquización de los partidos. En segundo lugar, afirma que esta oligarquización afecta a los órganos del poder, ya sea por la falta de coherencia o por la oligarquización de los mismos. Ambas consecuencias son igualmente coherentistas (si los partidos se oligarquizan y el poder político no, existe una pérdida de coherencia entre los partidos y el sistema político; y si la oligarquización de los partidos lleva a la oligarquización del sistema político podría decirse que existe una tendencia sistémica a la búsqueda de la coherencia entre ambas instancias). El tercer elemento que menciona este autor es la crisis actual de los partidos políticos. Un aspecto interesante respecto de este último elemento es que se presenta a la democracia interna como solución, pero no a su ausencia como causa. También en la tesis de Henríquez Orozco, como había aparecido en la propuesta de Freidenberg, la crisis de los partidos políticos aparece como un elemento exógeno.

En el mismo sentido, Reveles sostiene que:

La situación de desprestigio de estas organizaciones es un argumento para demandar su democratización. Si los mismos ciudadanos y sus gobiernos sostienen a los partidos (mediante el financiamiento público), es natural que éstos demanden una mayor congruencia con tales principios. Si los líderes son cada vez más profesionales y su forma de vida es la política, razón de más para exigirles que atiendan los intereses de, por lo menos, los militantes. Si los partidos políticos son los encargados de formar y sostener gobiernos, están obligados a ser democráticos, pues dichos gobiernos son cada vez más de ese tipo. Si los dirigentes tienen en sus manos el cambio a las reglas e instituciones formales, lo menos que se les podría pedir es que desarrollaran la democracia en su seno (Reveles, 2008: 79).

Un último tipo de argumentación plantea la preocupación acerca de la democracia intrapartidista como una consecuencia del proceso evolutivo de instauración del sistema democrático. Así como en otros momentos pudo observarse el reclamo por la universalización del sufragio o por la legalidad y transparencia de los procesos electorales o como en la actualidad pueden destacarse impulsos “desde abajo” hacia la universalización efectiva, no sólo legal, de los derechos políticos, la democracia en los partidos debe analizarse no sólo como una exigencia funcional o coyuntural, sino como una conquista evolutiva de la ciudadanía. De este tipo de argumentación es representativo el trabajo de Peschard al postular que:

Con la consumación de la transición a la democracia, expresada con claridad en la alternancia en el poder, las tendencias, corrientes o fracciones dentro de los partidos políticos cobraron mayor visibilidad y el precio de su disciplina y adhesión a los dictados de las directivas centralizadas de los partidos se elevó significativamente. La competencia entre las distintas corrientes para alcanzar mejores posiciones dentro de los partidos se acrecentó, en la medida que el acceso al poder estaba ya abierto. El reclamo democrático se trasladó al seno de los propios partidos (Peschard, 2003: 139).

## LO QUE SUELE ENTENDERSE POR DEMOCRACIA INTERNA

Más allá de las preocupaciones éticas, funcionales o políticas en torno de la democracia intrapartidista, se puede percibir en los trabajos académicos

una necesidad de precisar el concepto, y, en la medida de lo posible, operacionalizarlo. La construcción de indicadores para determinar la democrática interna de los partidos abre la puerta a escalas. La respuesta a la pregunta ¿es internamente democrático tal o cual partido político?, no puede responderse únicamente con un sí o un no. Así, sostiene Freidenberg:

Si se parte de la idea que no hay un solo grado de democratización sino que puede haber diferentes niveles de democracia interna; se puede pensar que un partido será internamente más democrático cuando se dé la presencia de los siguientes elementos: 1. Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular (internos o externos) competitivos; 2. Activa influencia de los militantes de base y de los diferentes subgrupos que integran la organización en la discusión y formación de las posiciones programáticas y en las discusiones comunes que el partido tome; 3. Respeto de los derechos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión; 4. Respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función del mayor número de voluntades individuales; 5. y control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes (Freidenberg, 2006: 98).

La definición de estas variables como denotativas de diferentes grados de democracia interna requiere de una explicación adicional:

La hipótesis sostiene que un partido gozará de mayor democracia interna cuando emplee mecanismos en los que participe un mayor número de actores y el proceso de toma de decisiones sea poco centralizado; mientras que un partido tendrá menores cotas de democracia interna cuanto menor sea el número de actores que participen en dicho proceso y ese proceso sea mucho más centralizado. Esta idea está vinculada necesariamente a la competencia, la inclusión y la participación. Por tanto, cuanto más competitivos sean los procedimientos que utilice internamente un partido; mayores serán sus niveles de democracia interna (Freidenberg, 2006: 101).

Entre las dos referencias anteriores aparece una distancia que va de la conceptualización procedimental de la democracia interna a la formulación de ésta como un sistema de derechos. En otro trabajo, Freidenberg refuerza la relación entre ambos componentes:

La “democracia interna” en un partido supone la adopción de los principios de este sistema político en el interior de la organización. Desde una perspectiva pluralista eso significa la inclusión del criterio de competencia, adopción de valores democráticos tales como la libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros y, por tanto, utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones, la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político (Freidenberg, 2006: 3).

Una visión más centrada en lo procedimental puede observarse en el trabajo de Gallo:

El demos del partido está constituido por el conjunto de los afiliados y la idea de democracia interna se refiere a los principios dispuestos en orden a conseguir la participación de los mismos en la formación de la voluntad del partido y en la toma de decisiones partidarias, evitando que éstas provengan de la imposición de las cúpulas políticas. Así, la democracia interna de los partidos comprende todo el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendientes a garantizar que la formación y manifestación de la voluntad partidaria, los dirigentes internos seleccionados y los candidatos designados para ocupar puestos de poder, sean acordes y correspondientes con la voluntad mayoritaria de los miembros del partido. En consecuencia, vemos que la democracia interna se desenvuelve principalmente a través de estas tres esferas: la formación de la voluntad política del partido, la selección interna y la selección de candidatos (Gallo, 2005: 29-30).

No obstante ello, y para reforzar la eficacia de los procedimientos democráticos al interior de los partidos, Gallo destaca aspectos no abordados por Friedenber:

Idealmente, las autoridades partidarias deberían elegirse por la voluntad de la mayoría de sus miembros afiliados y éstos a su vez deberían tener la posibilidad de generar de entre sus filas a las próximas camadas de recambio dirigenal, promoviendo lo que Panebianco denomina “la integración vertical de las élites”. Esto también requiere que el partido cumpla una función de socialización, instruyendo, reforzando y transfiriendo actitudes y creencias políticas a quienes participan activamente en el mismo. El partido debe disponer de medios de difusión, escuelas de cuadros y centros de transmisión de sus ideas para que sus miembros aprendan política,

ejerciéndola; posibilitando, de esta forma, la profesionalización de las futuras elites dirigentes (Gallo, 2005: 30-31).

Navarro Méndez hace una desagregación mucho más precisa de las variables a observar. En primer lugar, agrupa todos los elementos en dos categorías generales:

Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito. Este primer grupo de elementos derivaría de la noción formal del concepto de "democracia interna". Dentro de él, a su vez, se pueden distinguir dos manifestaciones: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones; y, en segundo lugar, aquellas otras que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por las capas dirigentes. Elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido. Este grupo de elementos vendría a enlazar con la concepción material de la noción de "democracia interna" (Navarro Méndez, 1999: 78).

En relación con los elementos constitutivos de la primera categoría afirma:

Todas estas medidas van dirigidas a cumplir un objetivo fundamental: que las decisiones que emanen del partido sean objeto de un proceso que vaya "abajo hacia arriba", esto es, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Se trata, por lo tanto, de un aspecto decisivo: la legitimación democrática de las decisiones partidistas. En definitiva, todas estas previsiones se dirigen a configurar una imagen del afiliado esencialmente participativa (Navarro Méndez, 1999: 78).

Y los desagrega de la siguiente manera:

1. Carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizándose, además, la periodicidad de dichas elecciones y su carácter libre.
2. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer dichos cargos directivos en favor de todos los afiliados al partido.
3. Garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido.
4. Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado.

5. Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de los afiliados.
7. Fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido.
8. Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos.
9. Regulación a través de los Estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales.
10. Fomento por el propio partido del pluralismo interno.
11. Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenecen (Navarro Méndez, 1999: 78-86).

Respecto del segundo grupo de elementos constitutivos hace las siguientes observaciones:

Obviamente se hará aquí referencia a un grupo de derechos fundamentales muy concreto, aquéllos que se conectan con la participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones interna o, en un sentido más amplio, aquéllos que pueden ser vulnerados en el funcionamiento de un partido político, pues está claro que son éstos los que, de ser reconocidos a los afiliados y respetados en el funcionamiento cotidiano de los partidos, favorecen la democracia en su interior. Obviamente, otro grupo de derechos fundamentales (por ejemplo, algunos derechos de la esfera personal) no plantean estos problemas, pues necesariamente habrán de ser respetados por todos los partidos políticos, independientemente de su reconocimiento explícito a nivel estatutario, quedando siempre abiertas determinadas vías de reacción frente a su eventual vulneración (piénsese, por ejemplo, en el derecho al honor o en el principio de igualdad) (Navarro Méndez, 1999: 87).

Y los desagrega en

1. Creación del “estatuto del afiliado”.
2. Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados en relación con las manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido.
3. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.



4. Derecho de acceso a los cargos del partido y a forma parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.
5. Derecho a obtener información respecto de las actividades del partido.
6. Garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
7. "Libre" acceso al partido político y libre salida del mismo.
8. Creación de la figura del "defensor del afiliado" (Navarro Méndez, 1999: 87-92).

No obstante que en una primera instancia Navarro Méndez se refirió a dos categorías generales de elementos, posteriormente incluyó una tercera: la de los elementos relativos a la exigencia de control político sobre los dirigentes. Respecto de ella sostiene que:

Debe evitarse la profesionalización y burocratización de los aparatos dirigentes del partido, al objeto de favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, dando entrada a nuevos planteamientos, e impidiéndose el inmovilismo. Todo ello con el objetivo de evitar el alejamiento de la realidad por parte de dichos "aparatos", fenómeno éste común dentro de cualquier tipo de organización de poder y del que no escapan los partidos políticos (Navarro Méndez, 1999: 92).

Y los desagrega en:

1. Posibilidad de revocar a los dirigentes del partido por la masa social o sus representantes en exigencia de responsabilidad política por su inadecuada gestión.
2. Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos.
3. Acortamiento de los mandatos e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes (Navarro Méndez, 1999: 78).

Una desagregación igualmente exhaustiva, aunque menos sistemática, de los elementos constitutivos de la democracia intrapartidista la realiza Cárdenas Gracia. Para este autor, los elementos que permitirían a un partido tener una organización y procedimientos democráticos son los siguientes:

- a) [...] Es indispensable la formación de la voluntad de abajo arriba, y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de los miembros

o de sus representantes, y de ella tiene que arrancar la formación de todos los demás órganos en las elecciones que se deben repetir periódicamente. Toda elección tiene que respetar las garantías del sufragio, y los acuerdos tomados deben ser resultado de una decisión mayoritaria. El órgano ejecutivo debe basarse en una dirección colegial, en donde ninguno de sus miembros tenga una preponderancia especial [...].

b) La composición de la asamblea general no debe quedar sujeta a la decisión de los órganos ejecutivos del partido, sino que de antemano es conveniente que esté fijada en los estatutos detallándose con mucha precisión este importante punto.

c) La formación de la voluntad tiene que prever para cada miembro el derecho de voto y de propuesta igual. No es factible admitir sufragios privilegiados o impedir que los afiliados carezcan de él. Las libertades civiles, y en especial la de expresión, son indispensables, así como el derecho a la información sobre todos los asuntos [...].

d) La posición jurídica de los miembros tiene que ser regulada en los estatutos con base en la igualdad de los derechos [...]

e) El establecimiento de instituciones como la revocación de dirigentes no debe perderse de vista, como tampoco procedimientos de iniciativa a cargo de las minorías, ya sea para convocar congresos o para pedir responsabilidades, etcétera.

f) No pueden aceptarse ni justificarse rechazos a las solicitudes de afiliados sin fundamentación [...] es imprescindible contar con un órgano lo más neutral posible dentro del partido a fin de que decida, teniendo el solicitante la facultad de recurrir la decisión.

g) Las prácticas de afiliación colectiva, o las vías privilegiadas de afiliación, no deben ser admisibles [...]

h) Cualquier medida de sanción o de expulsión, además de estar perfectamente tipificada dentro de los estatutos, ha de comprobarse debidamente y ha de ser desde luego conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previo y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.

i) Las decisiones en cualquier procedimiento del partido: de afiliación, sanción, expulsión, etcétera. Deben ser controladas por los órganos jurisdiccionales del Estado, esto es, debe haber la posibilidad de impugnación ante ellos.

j) En los estatutos del partido debe preverse con toda claridad la articulación territorial y organización del mismo, determinándose las facultades de cada órgano, las responsabilidades y las condiciones inherentes para tener acceso a sus cargos.

- k) Las bases del partido y los afiliados de las organizaciones locales deben contar con plena autonomía dentro de sus esferas atribucionales [...]
- l) Los partidos de las autonomías o regiones deben seguir la misma normativa de los estatales [...]
- m) Además de la organización territorial es necesario contar con una organización funcional que, como se dijo, debe estar previamente determinada en los estatutos, en la que se detallen con precisión las atribuciones de sus órganos, responsabilidades, periodicidad en el cambio, etcétera.
- n) La selección de candidatos para los cargos del partido y para las elecciones debe realizarse a través de un procedimiento previamente establecido por la asamblea general y no por otros medios que queden al arbitrio de algún órgano directivo [...]
- o) La elección de candidatos para cargos del partido y la selección de candidatos para cargos políticos debe correr siempre por cuenta de las asambleas [...]
- p) Las leyes electorales deberán señalar que para que una candidatura pueda presentarse es indispensable que se cumplan todos los requisitos: la existencia de una asamblea, decisión tomada por mayoría o cualificada, cumplimiento del procedimiento establecido por los estatutos, etcétera [...]
- q) La rendición de cuentas, que ha de realizarse ante la asamblea general o local, debe ceñirse a las reglas de la transparencia [...]
- r) En cuanto a la disciplina hacia los diputados y demás miembros del partido que ocupen cargos de elección o no, es importante seguir prohibiendo cualquier tentativa de mandato imperativo, y establecer, para el supuesto de que se diera el caso, sanciones al partido [...]
- s) La existencia de tendencias organizadas al interior del partido debe quedar garantizada en los estatutos, sin que pueda negarse el derecho a su creación y funcionamiento.
- t) Por ningún motivo deberá permitirse la disolución o expulsión de agrupaciones territoriales de rango inferior, ni la destitución de órganos enteros del partido (Cárdenas Gracia, 1992: 217-219).

Hernández Valle, aunque hace una definición de los elementos de la democracia interna menos desagregada que las anteriores, introduce elementos no contemplados en aquéllas. De acuerdo con este autor:

Entendemos por democratización interna de los partidos políticos todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que: a) La selección de los dirigentes internos. b) La designa-

ción de los candidatos a puestos de elección popular. c) La determinación de la plataforma política sean el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas. d) Garantizar, asimismo, la financiación de las tendencias. e) La representación proporcional por género. f) Tutelar los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos (Hernández Valle, 2002: 148).

Reveles, por su parte, hace referencia a una cuestión especialmente presente en el debate mexicano como lo es la necesidad de garantizar la democracia interna a través de una ley de partidos políticos. La presencia limitada o la ausencia de una definición precisa en la legislación mexicana, asunto que se abordará en la sección siguiente, debería conducir, según este autor, a:

Formular una ley de partidos que garantice la vida democrática de este tipo de organizaciones políticas. Específicamente se debe regular lo siguiente:

1. Las formas de afiliación.
2. Los derechos de los militantes.
3. Los procedimientos para la selección de dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular.
4. Las formas de integración de los órganos de dirección y de base.
5. Los espacios de participación colectiva para el debate ideológico.
6. El sistema de sanciones (Reveles, 2008: 72-73).

Más allá de las divergencia entre los autores mencionados, mucho más producto de la diferente exhaustividad y desagregación de las definiciones que de la discrepancia, puede observarse un sentido común en la definición operativa de la democracia interna. En ese sentido común desempeña un papel central el proceso que es objeto de estudio de este trabajo: la elección de dirigentes. Al respecto, Freidenberg afirma:

Con relación a la selección de autoridades [...] cabe llamar la atención no sólo sobre cómo se toman las decisiones sino también sobre *quién* las toma. Uno de los problemas básicos ha sido el escaso recambio de las autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros

vinculados por lazos no burocráticos (como la amistad, los negocios o la familia) y la baja circulación de las élites en puestos de dirección partidista (Freidenberg, 2006: 102).

Y en otro trabajo agrega:

La circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna. Por ello, se deben garantizar el uso de mecanismos participativos en la elección de las autoridades como manera de enfrentar la oligarquización organizativa. Posiblemente, ésta sea uno de los retos más difíciles de alcanzar. Cualquier político que tenga en sus manos la dirección partidista o el control de recursos de poder dentro de un partido político, no querrá desprenderse de ellos. Es natural que desarrolle actitudes conservadoras con respecto al cambio organizativo. Y, precisamente, el escaso recambio de las autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros vinculados por lazos no burocráticos, son cuestiones que dificultan los niveles de democracia interna, ya que no facilitan la igualdad de oportunidades de los miembros de ascender en la carrera burocrática (Freidenberg, 2006: 3).

En un sentido similar, Navarro Méndez sostiene:

El objetivo fundamental es favorecer la “circulación de las élites” dirigenciales para evitar la creación de oligarquías cerradas que monopolicen la toma de decisiones con el consiguiente apartamiento de las bases del partido. Caben dos posibilidades de elección de los dirigentes: la primera, más conveniente, es su elección directa por medio de los afiliados reunidos en Asamblea General. La segunda es una forma indirecta, pues la elección la llevarían a cabo los representantes designados por los afiliados. En ambos casos, el procedimiento de elección sería democrático, pero no cabe duda de que el primero lo es más que el segundo. Por otro lado, la virtualidad de esta exigencia queda avalada por el hecho de que en el terreno práctico su puesta en marcha no parece revestir dificultades insalvables [...] Por otro lado, resulta indispensable la garantía de la periodicidad de las elecciones para designar el equipo dirigente, decisión que nunca debería quedar en manos de dicho equipo, sino establecerse un mandato fijo predeterminado, al término del cual se suceda la correspondiente elección. Dicha circunstancia sería conveniente fijarla en los Estatutos (Navarro Méndez, 1999: 79-80).

Sánchez operacionaliza la cuestión a partir de un conjunto de preguntas:

¿Qué mecanismos rigen la designación o escogencia de candidatos a puestos públicos o de dirigencia en el partido? ¿Son respetadas estas disposiciones? ¿Por cuánto tiempo se han aplicado? ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a participar en la escogencia de candidatos a puestos de elección pública y/o dirigencia en el partido? ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a postularse como candidatos a puestos de elección pública y/o dirigencia en el partido? ¿Existen diferencias en cuanto a las normas para escoger y/o para competir de acuerdo con el nivel del puesto en cuestión, por ejemplo: entre candidatos presidenciales, legislativos y municipales, o entre distintos órganos de dirección dentro del partido? ¿Qué tan proclives son los procesos de elección interna de candidatos y/o dirigencia a ser influenciados por la cúpula o los líderes en ejercicio del partido? De existir influencia ¿cómo se manifiesta? (Sánchez, 2006: 57).

Mientras que en el marco de su propuesta de Ley, Reveles sostiene las siguientes precisiones:

Sobre los procesos de selección de dirigentes o candidatos debe considerarse:

1. Garantizar una amplia participación de los militantes, principalmente en la elaboración de las listas de candidatos de representación proporcional.
2. Asegurar que en la selección de las candidaturas y en la composición de los órganos de dirección prevalezca la equidad de género, evitando que alguno de ellos tenga más del 70 por ciento de los espacios.

La apertura de los órganos de dirección y de base a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y la participación. Por ello se propone:

- La inserción del carácter colegiado en los órganos de dirección y de base más relevantes del partido.

Si no se puede establecer esta estructura en los órganos de dirección, por lo menos se podría desarrollar en los órganos responsables de la elaboración y actualización de los principios ideológicos partidistas. De esta manera se enfrentarían dos graves problemas de los partidos políticos en la actualidad: por un lado, la escasez de debate ideológico, incluso en las más

altas esferas del partido, lo que repercute en el endeble compromiso ideológico de los miembros en general; por otro, la pérdida de espacios de participación colectiva de los militantes de base, con el consecuente debilitamiento de la actividad partidista en general. De tal suerte que habría una clara división del trabajo entre dirigentes e intelectuales (asegurando el pleno respeto y la colaboración entre unos y otros) y primordialmente la recuperación de los espacios colectivos para la formación y la acción política de los militantes.

Además de la norma anterior, para enfrentar el problema del predominio de los líderes y la falta de circulación de la élite se sugiere que la ley contenga:

- Uso de voto directo en procesos internos; evitar la reelección, estableciendo periodos cortos de gestión y la revocación de mandato; uso del sorteo para la sección de cargos directivos o ejecutivos dentro del partido; rotación de cargos; transparencia en el manejo de los recursos financieros y en la toma de decisiones; mecanismos de rendición de cuentas de los líderes en manos de las bases; un conjunto de sanciones para el proceder irregular de los miembros (con cargo de dirección o no) (Reveles, 2008: 73-75).

#### LA DEMOCRACIA INTRAPARTIDISTA EN LA NORMATIVIDAD MEXICANA

A diferencia de la situación registrada en otros países donde la referencia constitucional a los partidos políticos incluye alguna mención respecto de la democraticidad de que debe estar impregnada su vida interna, en México, si bien los partidos han sido elevados a rango constitucional desde hace más de tres décadas, las referencias a la vida interna de los mismos no son tan contundentes.

El Artículo 41 constitucional hace mención al papel central de los partidos políticos en la vida democrática del país al establecer para ellos los siguientes fines: a) promover la participación del pueblo; b) contribuir a la integración de la representación nacional; c) hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Y determina que podrán perseguir esos fines mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La centralidad de los fines que persiguen los partidos políticos para el sostenimiento del carácter democrático de la República es motivo fundamental, de acuerdo con el texto constitucional, para definirlos como entidades de interés público y dotarlos de financiamiento público y prerrogativas.

No obstante y ante la ausencia de una referencia explícita, las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) introducen una interpretación del texto constitucional tendiente a instituir a la democracia interna como un mandato derivado del mencionado texto que deben observar los partidos políticos. Son de particular importancia para delinear los argumentos del TEPJF las sentencias identificadas con las siglas SUP-JDC-784-2002 y SUP-JDC-807-2002 referidas a la resolución de dos juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La estrategia argumentativa del TEPJF expresada a través de la primera de las sentencias en cuestión parte del reconocimiento de la necesidad de definir el concepto de democracia, por tratarse de “un concepto jurídicamente abierto o indeterminado” (SUP-JDC-784-2002: 65). Ante la imposibilidad de precisarlo desde el sentido común o desde las formas usuales de entendimiento del ámbito al que pertenecen los justiciables, por tratarse de una palabra técnica, el TEPJF recurrió a las opiniones de los “expertos que cuentan con mayor aceptación” (SUP-JDC-784-2002: 66).

Siguiendo este procedimiento, y basándose en autores como Norberto Bobbio, Rafael del Águila, José Ignacio Navarro Méndez, Umberto Cerroni y Michelangelo Bovero,<sup>4</sup> el TEPJF concluye que son cuatro los elementos mínimos que caracterizan a la democracia y que son aplicables para determinar si una organización es democrática o no: a) Deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones de manera tal que éstas respondan a la voluntad general; b) igualdad, eliminando con ello cualquier forma de discriminación o privilegios; c) garantía de ciertos derechos fundamentales; y d) control de los órganos electos, de modo tal que los ciudadanos puedan, no sólo elegir, sino también remover a quienes van a estar al frente del gobierno cuando la gravedad de sus acciones así lo ameriten.

<sup>4</sup>Los textos referidos por el TEPJF son los siguientes: Bobbio, Norberto (1996): *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica; Del Águila, Rafael (s/f): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Editorial Trotta; Navarro Méndez, José Ignacio (1999): *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Bovero, Michelangelo (1995): *Los adjetivos de la democracia*, México: Instituto Federal Electoral; Cerroni, Umberto (1989): *Reglas y valores de la democracia*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial (Las referencias bibliográficas fueron tomadas tal como se expresan en la sentencia mencionada).



El TEPJF interpreta que estos cuatro elementos mínimos que harían, en este caso, del mexicano un estado democrático se encuentran constitucionalmente consagrados. En este orden de ideas, afirma que el primero de los elementos descritos se encuentra previsto en los siguientes preceptos constitucionales:

1. Los artículos 39 y 40, al instituir que en el pueblo reside esencial y originalmente la soberanía nacional, que todo poder público dimana de él y se instituye en su beneficio, así como al declarar la voluntad del pueblo de constituirse en una República democrática, representativa y federal.
2. El Artículo 35, al definir como prerrogativas del ciudadano las siguientes: a) Votar en elecciones populares; b) poder ser votado para todos los cargos de elección popular; c) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
3. El Artículo 41, al establecer la renovación de los poderes públicos a través de elecciones libres, auténticas y periódicas por medio del voto universal y libre, así como al abrir la posibilidad de que los ciudadanos puedan integrar los órganos encargados de la organización y realización de las elecciones.

El segundo de los elementos mínimos en cuestión, la igualdad, se encuentra contenido en la Constitución, a juicio del TEPJF, en los artículos 4, 35 y 36, mismos que garantizan el goce de los derechos político-electorales de votar, ser votado y asociarse libremente a todos los ciudadanos en las mismas condiciones.

El régimen de garantías previsto en los artículos 6, 7, 9, 35 fracción III y 41 último párrafo de la Constitución, consagra, siguiendo con la opinión del TEPJF, el tercero de los elementos mínimos, asegurando las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades vinculadas a la materia político-electoral.

El último de los elementos mínimos, el control de los órganos electos, se encontraría asegurado constitucionalmente de la siguiente manera: el Título Cuarto, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como los artículos 49 segundo párrafo, 51, 56 y 83, prevén las incompatibilidades de ejercer dos o más poderes por una misma persona, la imposibilidad de que el poder legislativo pueda reunirse en una sola persona, así como la posibilidad de revocar los mandatos cuando incurran en faltas graves durante su gestión.

De acuerdo con el TEPJF, el principio democrático se encuentra establecido en otras áreas no propiamente político-electorales del texto constitucional. En este sentido, destaca que el Artículo 3 prevé

que el criterio que orientará la educación será democrático, entendiendo la democracia no sólo como una estructura jurídica o régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; de manera que en este sentido, la participación popular en las decisiones colectivas tienen una orientación axiológica (SUP-JDC-784-2002: 74).

Otra área no político-electoral que instaure, a juicio del TEPJF, el principio democrático, es el referido a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, mismo que “en aras de la justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (SUP-JDC-784-2002: 72) debe sustentarse en el régimen democrático. Por último, “y de igual modo, la planeación económica nacional debe dirigirse a lograr la democratización política, social y cultural de la nación, y, por tanto, ser democrática en sí misma” (SUP-JDC-784-2002: 72).

En la sentencia, el TEPJF también sostiene que el carácter democrático que debe guardar el Estado mexicano se encuentra reforzado por los contenidos de los instrumentos internacionales ratificados por México. En este sentido, destacan los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,<sup>3</sup> y 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Artículo 21:

1. Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (<http://www.un.org/es/documents/udhr/>).

<sup>3</sup>Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>).

<sup>4</sup>Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

El primero de ellos reconoce

que la voluntad popular es la base de la autoridad del poder público, misma que se expresará mediante elecciones auténticas, periódicas, realizadas por sufragio universal e igual, y si bien precisa la secrecía como un elemento del voto, también establece la posibilidad de que se instrumenten otros procedimientos equivalentes que, de igual manera, garanticen la libertad del sufragio. Los demás instrumentos internacionales de referencia disponen de manera uniforme como derecho fundamental de los ciudadanos, votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual (SUP-JDC-781-2002: 73).

El ejercicio argumentativo realizado por el TEPJF hasta aquí puede resumirse de la siguiente manera: si debe ser considerada democrática una organización que atiende a los cuatro elementos mínimos señalados por los expertos y puede interpretarse que el texto constitucional consagra esos elementos, entonces puede decirse que el Estado mexicano guarda la forma de un Estado democrático. Toda vez que da por constitucionalmente consagrado el principio democrático, la sentencia analizada hasta aquí se traslada a la consideración de la democracia interna en los partidos, estableciendo vínculos indirectos entre ambos principios.

La sentencia que lleva por identificación la clave SUP-JDC-807-2002 determina como conexión entre ambos principios (la democraticidad del régimen y la democracia interna en los partidos políticos) el siguiente argumento: los partidos políticos

no son órganos del Estado, pero tampoco simples asociaciones civiles, sino entidades de interés público, intermedias entre el Estado y los ciudadanos [...]. [que deben] alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, semejantes a la organización de un Estado democrático de derecho, estructura que deben adoptar por razones de congruencia con dicho Estado en el cual son actores fundamentales, así como en observancia al principio de legalidad que priva en el mismo (SUP-JDC-807-2002: 18).

---

b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y  
c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal" (<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>).

De acuerdo con la revisión teórica realizada en la sección II de este trabajo, se trata de una derivación claramente coherentista. La interpretación basada en la congruencia acerca de la necesidad de la democracia interna en los partidos políticos, así como la referencia a la exigencia legal, y no constitucional, de la misma, también presente en la otra sentencia analizada (SUP-JDC-781-2002) dan cuenta de la falta de explicitación de dicho principio en el texto constitucional. Dicha ausencia se manifiesta, asimismo, en la falta de una referencia clara a dejar en manos de las leyes secundarias las previsiones correspondientes.

A diferencia de la ausencia de definición explícita, o al menos de referencia directa, del marco constitucional respecto de la democracia interna en los partidos políticos, esta sí es abordada legalmente. No obstante ello, las referencias presentes en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) son escasas y sólo una nueva interpretación del TEPJF le da el alcance que el término puede suponer.

Únicamente el Artículo 27 del COFIPE en dos momentos introduce definiciones explícitas. En el apartado 1, inciso c) de dicho artículo se afirma que los estatutos establecerán “los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos”. Y en el mismo apartado, pero en el inciso d) se postula que los estatutos establecerán “las normas para la postulación democrática de sus candidatos”. Nótese que las referencias del Artículo 27 en cuestión aluden a los estatutos, se encuentran en el capítulo denominado “Del procedimiento de registro legal” y no menciona en ningún momento la definición de los programas ni de los principios e ideas del partido así como tampoco de la definición de la línea estratégica del mismo. De hecho, las menciones a la democracia interna en los artículos destinados a la declaración de principios (Artículo 25) y al programa (Artículo 26) de los partidos emergen luego de un proceso de interpretación por parte del TEPJF. Es también notable el hecho de que la democracia interna no sea definida como un principio sino como una suma de procedimientos parciales que sólo la agregación hecha por el TEPJF convierte en principio.

Utilizando el procedimiento descrito en páginas precedentes para el establecimiento de los conceptos jurídicamente abiertos e indeterminados y basándose en autores como Fernando Flores Giménez y, de nuevo, José Ignacio Navarro Méndez, el TEPJF reconoce la improcedencia de trasladar

de forma mecánica un conjunto de prescripciones diseñadas en relación con el régimen político a la vida interna de los partidos políticos. Por tal motivo, establece un conjunto específico de elementos mínimos que deben estar presentes en los partidos políticos para ser considerados democráticos como resultado de la revisión de las opiniones de esos expertos. Estos elementos mínimos son los siguientes:

1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de los afiliados.
2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.
3. El establecimiento de procesos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.
4. La existencia de procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho de elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto, pero en ambos casos, se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto, resultando indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membrecía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.
5. Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Mecanismos de control del poder (SUP-JDC-781-2002: 74).

Además de la definición de estos elementos, el TEPJF introduce juicios adicionales para su interpretación. A la asamblea la considera como la forma más importante de participación al interior del partido en la medida en que supone la reunión de todos los miembros o, cuando esto no es posible, de un gran número de representantes o delegados para garantizar la mayor participación posible de los afiliados. En la medida en que la estima como la expresión más cercana a la voluntad general de las bases partidarias, le atribuye la competencia para decidir las cuestiones partidarias más importantes: aquellas que determinen su esencia y las líneas generales de su actividad y mandato. Dado que la asamblea no se ocupa de asuntos coyunturales, sus convocatorias se producen a plazos regulares más o menos prolongados, ello no es privativo de que pueda convocársela de manera extraordinaria, incluso por un número de afiliados minoritarios (con el objeto de preservar el derecho de las minorías).

Respecto de la protección de los derechos fundamentales de los afiliados el TEPJF afirma que los principios que deben reconocer los partidos políticos son: a) voto activo y pasivo en condiciones de igualdad y universalidad; b) derecho a la información; c) libertad de expresión; d) libre acceso y salida de los afiliados del partido, sin que sea válido condicionarlos por circunstancias de tipo discriminatorio.

Si bien define como indispensable este listado mínimo en la sentencia SUP-JDC-781-2002, en la sentencia SUP-JDC-807-2002 postula que “los ciudadanos que ingresan a un partido, se encuentran pertrechados con los derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido” (SUP-JDC-802-2002: 17).

En cuanto al establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, según el TEPJF, éste tiene por objeto proteger la disciplina partidaria con el objeto de determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo, sin que la imposición de sanciones ocurra en un marco carente de garantías. De este modo, resulta necesario asegurar: a) Un procedimiento previo; b) Derecho de audiencia; c) Derecho de defensa; d) Tipificación; e) Sanciones proporcionales; f) Motivación de la determinación o resolución respectiva; y g) Competencia a órganos sancionadores.

En relación con los mecanismos de control del poder, la democracia exige, conforme a la interpretación del TEPJF, la renovación periódica de los órganos directivos, la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad y el acortamiento de los mandatos.

Prescrito lo que a juicio del TEPJF debe entenderse por democracia interna, procede a relacionar cada uno de esos elementos definitorios con los preceptos legales, en el entendido de que si la ley exige que se atiendan esos elementos entonces está reclamando la democrática de la vida interna de los partidos. Al hacer este ejercicio el TEPJF reconoce la ausencia de definición constitucional y legal del principio e interpreta que los preceptos legales a los que remite constituyen una definición. Asimismo, y en la medida en que recurre únicamente a artículos del COFIPE para demostrar la exigencia de democracia interna en los partidos políticos, corrobora la inexistencia de definición constitucional alguna. De este modo, a pesar

del esfuerzo interpretativo del TEPJF, queda de manifiesto que dicha exigencia es sólo legal y que la derivación constitucional realizada expone supuestos que requerirían de mayor explicitación.

Regresando al fundamento legal, el TEPJF interpreta que el inciso b) del apartado 1 del Artículo 27 del COFIPE consagra el principio democrático tendiente a garantizar la protección de los derechos fundamentales de los miembros de un partido; que el inciso c) del apartado y artículo en cuestión descansa en los principios de democracia interna relativos a las diversas calidades en torno a la asamblea como principal órgano decisor del partido, a la necesaria existencia de procesos de elección competitivos en condiciones de igualdad, y los requeridos mecanismos de control de los dirigentes partidistas; que el inciso d) hace efectivo el principio del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de todos los afiliados, así como la existencia de procesos de elección competitivos en condiciones de igualdad; que el inciso g) contempla el principio que dispone el establecimiento de procesos disciplinarios, en los que se observen las garantías procesales mínimas a favor de los afiliados.

Por último, el TEPJF interpreta razonable establecer que la expresión “procedimientos democráticos” contenida en el inciso c) del artículo 27 del COFIPE, debe juzgarse como referida a procedimientos que reúnan las siguientes características:

1. El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica:
  - a) El señalamiento del *quórum* requerido para sesionar.
  - b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.
  - c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.
  - d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.
2. El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las cualidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.
3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas:

- a) La fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos.
- b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los cargos públicos.
- c) La posibilidad de que los afiliados revoquen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión (SUP-JDC-784-2002: 81).

La falta de una conceptualización clara de lo que debe entenderse como democracia interna en el marco legal/constitucional y la interpretación forzada del mismo abre un amplio margen para la normatividad interna de los partidos, misma que debe observar un conjunto de condiciones mínimas que los partidos mexicanos también habrían estado obligados a cumplir aun cuando se hubiera obviado la caracterización de ellos como democracia interna.

Del mismo modo, y aun cuando la interpretación hecha por el TEPJF fuese válida, cuestión sobre la que este trabajo no se pronuncia, lo cierto es que la conceptualización que puede derivarse del texto legal es mucho más estrecha que la analizada en la sección precedente de este trabajo, no sólo en términos de la variedad de elementos a considerar, sino también en cuanto a la precisión en la definición de los mismos. A pesar de que no se aborde en el análisis que se presentará a continuación, la revisión de los documentos partidarios permite observar que los elementos relativos a la democracia interna contenidos en los estatutos del PRI son mucho más numerosos que los incluidos en la interpretación del TEPJF. Los déficit, en este sentido, se presentan en los márgenes que estos documentos dejan abiertos al momento de ejecutar los procedimientos respectivos.

## LOS ÓRGANOS PARTIDARIOS DEL PRI Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN

Conforme al marco jurídico reseñado en la sección anterior y a la interpretación que de él hizo el TEPJF, algunos elementos para la configuración de los principales órganos partidarios quedan fijados, so pena de no ser registrados o de que sus estatutos no sean convalidados por la autoridad elec-



toral. No obstante ello, los criterios de integración de las distintas instancias partidarias y los procedimientos para la elección de sus miembros no están regulados legalmente en modo alguno, por lo que revelan aspectos distintivos de la vida política partidaria.

### El organigrama del PRI y la composición de las Asambleas

La impronta del Artículo 27 del COFIPE puede observarse con claridad en el organigrama priista. En él se encuentran satisfechos los requisitos de contar con una asamblea nacional (inciso C numeral II), con un comité nacional (inciso C numeral III) y con comités en las entidades federativas (inciso C numeral III).

El hecho de que las instancias, e incluso los nombres –salvo pequeñas diferencias–, tiendan a coincidir puede deberse también a que las exigencias legales se hayan construido sobre la base de las estructuras de los partidos tradicionales del país. Por otra parte, el estudio comparado de la legislación y de los partidos en occidente muestra que las instancias y los nombres previstos en el Artículo 27 del COFIPE no constituyen novedades ni excepciones originales de los partidos mexicanos.

Algo más ajeno a la tradición partidaria mexicana, aunque presente en el ámbito internacional, son las previsiones del inciso G del artículo del COFIPE en cuestión respecto de los órganos partidarios permanentes encargados de la sustentación y resolución de las controversias. No es que no existan antecedentes en los organigramas partidarios previos, pero han tenido una evolución muy importante por motivación de la ley. Estos avances pueden observarse de igual manera, en lo que sigue, en la utilización de instancias especializadas (a la usanza de los institutos electorales federal y estatales) para la organización de los procesos electorales internos.

Los órganos de dirección del PRI son los siguientes:

- a) Asamblea Nacional;
- b) Consejo Político Nacional (CPN);
- c) Comité Ejecutivo Nacional (CEN);
- d) Asambleas Estatales y del Distrito Federal;
- e) Consejos Políticos Estatales y del Distrito Federal;
- f) Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal (CDE);
- g) Asambleas Municipales o Delegacionales, según sea el caso;

- h) Consejos Políticos Municipales o Delegacionales, según sea el caso;
- i) Comités Directivos Municipales o Delegacionales, según sea el caso;
- j) Asambleas Seccionales;
- k) Comités Seccionales;
- l) Comisión Nacional de Justicia Partidaria;
- m) Defensoría Nacional de los Derechos de los Militantes;
- n) Comisiones Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria;
- o) Defensorías Estatales y del Distrito Federal de los Derechos de los Militantes.

Como puede observarse, estatutariamente, sus órganos de dirección integran funciones legislativas (Asambleas nacional, estatales, municipales y seccionales), de dirección colegiada (Consejos Políticos nacional, estatales y municipales), ejecutivas (CEN, comités directivos estatales y municipales y comités seccionales), instancias de sustanciación y resolución de controversias (Comisiones nacional y estatales de justicia partidaria) y las defensorías de los derechos de los militantes (nacional y estatales). Esta división funcional de los órganos directivos permite hablar de una división formal de poderes al interior del partido.

Más allá de las exigencias del Artículo 27 del COFIPE en relación con la existencia de comités en la entidades federativas, el organigrama del PRI muestra que todos sus órganos directivos tienen instancias equivalentes en el ámbito estatal y del Distrito Federal, y la mayoría (con excepción de los de justicia y defensorías) en los ámbitos municipal y seccional. Asimismo, cuenta con órganos deliberativos permanentes (los Consejos) a nivel nacional, estatal y municipal.

La Asamblea Nacional constituye, de acuerdo con el COFIPE y las sentencias del TEPJF, el principal centro decisor del partido. Ante la imposibilidad de congregarse en un mismo acto a la totalidad de sus miembros, la Asamblea Nacional debe ser la instancia de más amplia dimensión que busque representar con mayor fidelidad al demos del partido. En lo que respecta al PRI, esto es aplicable sólo a la etapa decisional final, puesto que se encuentra previsto que en las etapas preparatorias participe la totalidad de los militantes y simpatizantes. La Asamblea Nacional del PRI se integra por:

- a) El Consejo Político Nacional, en pleno;
- b) El Comité Ejecutivo Nacional, en pleno;
- c) Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, en pleno;

- d) Presidentes de comités municipales y delegacionales, cuando menos en un número igual al de presidentes de comités seccionales;
- e) Presidentes de comités seccionales, en el número que señale la Convocatoria;
- f) Los legisladores federales del Partido;
- g) Dos diputados locales por cada entidad federativa y dos diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- h) Presidentes municipales en el número y proporción que determine la convocatoria respectiva;
- i) Síndicos, donde proceda, y regidores, en el caso de municipios gobernados por otros partidos, en el número y proporción que determine la convocatoria respectiva;
- j) Delegados de los Organismos Especializados y organizaciones nacionales del Partido en el número que determine la convocatoria respectiva y distribuidos en proporción al número de militantes afiliados individualmente al partido (entre: las organizaciones del Sector Agrario; las organizaciones del Sector Obrero; las organizaciones del Sector Popular; el Movimiento Territorial; el Organismo Nacional de Mujeres Priistas; el Frente Juvenil Revolucionario; la Fundación Colosio, A.C.; el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C.; las organizaciones adherentes, con registro nacional; la Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, A.C.);
- k) Delegados electos democráticamente, a partir de las asambleas municipales o delegacionales, cuyo número deberá constituir al menos un tercio del total de delegados de la Asamblea Nacional.

Los integrantes de la Asamblea Nacional priista pueden ser agrupados en dos grandes categorías: 1) la de aquellos que son *electos con la finalidad de integrarse a la Asamblea* (los delegados de los organismos especializados y organizaciones nacional del partido y los delegados electos a partir de asambleas municipales o delegacionales); y 2) la de aquellos que fueron *originalmente elegidos para otros fines* (los miembros del CPN, los de los CEN, los del CDE, los presidentes de comités municipales y delegacionales, los presidentes de comités seccionales, los legisladores federales del partido, los diputados locales y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los presidentes municipales y, en su caso, los síndicos y regidores).

En algunos casos los criterios de selección estatutariamente previstos son precisos porque integran a la totalidad de los miembros de una cate-

goría determinada (los miembros del CPN, los del CEN, los de los CDE, y los legisladores federales del partido); en otros casos resulta clara la *definición del universo* de miembros de entre los cuales se tiene que elegir *pero el procedimiento no está establecido con precisión* y se remite a la convocatoria respectiva (los presidentes de comités municipales y delegacionales, los presidentes de comités seccionales, los diputados locales por cada entidad federativa, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores); un tercer caso es el de aquellos integrantes respecto de los cuales *no se identifica con claridad qué los hace elegibles y cuál es el procedimiento de selección*, los cuales, se supone, quedan definidos por la convocatoria respectiva (los delegados electos, a partir de las asambleas municipales o delegacionales); y en un último caso los criterios de selección quedan en manos de organizaciones indirectas aunque su número está definida por la convocatoria respectiva (los delegados de los organismos especializados y organizaciones nacionales del partido).

En conjunto, los criterios de selección son bastante imprecisos y descansan en las convocatorias respectivas que están en manos del Comité Ejecutivo y del CPN. Dichas instancias tienen un amplio poder para la integración de la mayoría de la Asamblea, que se supone es la máxima autoridad partidaria. Respecto de muchos de los integrantes no pueden definir su origen, pero sí sus proporciones y criterios de selección.

Otro aspecto a destacar es que en la integración de la Asamblea Nacional el criterio territorial deja de ser el único. Además de integrantes que de algún modo tienen una representación territorial y ese es uno de los criterios por el que se los elige (los miembros de los CDE, los presidentes de comités municipales y delegacionales, los presidentes de comités seccionales, los diputados locales por cada entidad federativa, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los presidentes municipales, los síndicos y los delegados electos a partir de las asambleas municipales o delegacionales); se incluyen también representantes de instancias que o bien son organismos independientes, a los que se sugiere ajustarse a algún criterio de representación territorial (los delegados de los organismos especializados y organizaciones nacionales del partido), o bien son instancias cuya participación no radica especialmente en su representatividad territorial (los miembros del CPN, los del CEN y los legisladores federales del Partido).

Las asambleas estatales o del Distrito Federal y las municipales o delegacionales reproducen el esquema general de integración de la Asamblea Nacional. Al igual que ésta, aquellas incluyen miembros del consejo político y de los comités directivos de la demarcación respectiva; a los representantes de los comités directivos de las demarcaciones de niveles inmediato inferiores; a delegados de los sectores y organizaciones nacionales y adherentes del partido; y a delegados electos en asambleas territoriales. Las asambleas estatales o del Distrito Federal se integran con:

- a) El 50 por ciento del Consejo Político Estatal o del Distrito Federal, según corresponda, que será electo en los términos que defina la Convocatoria;
- b) El Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, en pleno;
- c) Los presidentes y secretarios generales de los comités municipales o delegacionales;
- d) El número de representantes populares que determine la Convocatoria;
- e) Los delegados de los sectores y las organizaciones nacionales y adherentes del partido, en el número que determine la Convocatoria respectiva y distribuidos en proporción al número de militantes afiliados individualmente al partido. El número de delegados electos en las asambleas territoriales será paritario con el que corresponda a los delegados de los Sectores y las Organizaciones nacionales y adherentes del partido; y
- f) Los delegados electos democráticamente en asambleas territoriales, en el número que determine la Convocatoria respectiva y distribuidos proporcionalmente.
- g) El número de los delegados de las fracciones a, b, c y d, en ningún caso será mayor a la tercera parte del total de la Asamblea.

La conformación de las asambleas estatales y del Distrito Federal muestra, sin embargo, algunas diferencias de consideración con la Asamblea Nacional. Estas diferencias son particularmente llamativas en la medida en que no se reproducen en el ámbito municipal o delegacional, ámbito este último que reproduce con mayor fidelidad que el estatal la estructura de la Asamblea Nacional.

En las asambleas estatales o del Distrito Federal, el consejo político del ámbito correspondiente no se integra en pleno, como sucede en la Asamblea Nacional, sino en un 50 por ciento. Este punto se agrega a los elementos de imprecisión descritos para el caso nacional en la medida en que

remite a la convocatoria el criterio de selección. Otra particularidad de las asambleas estatales o del Distrito Federal es que no participan los legisladores, ni federales ni estatales, así como tampoco regidores ni síndicos. La última diferencia de consideración consiste en que sólo se integran los presidentes y secretarios generales de los comités de las demarcaciones inmediatas inferiores en lugar de hacerlo en pleno, como ocurre en el caso de la Asamblea Nacional.

La Asamblea municipal o delegacional se integra con:

- a) El Consejo Político Municipal o Delegacional, según se trate, en pleno;
- b) El Comité Municipal o Delegacional, según se trate, en pleno;
- c) El Presidente Municipal o el Jefe Delegacional;
- d) Los ex presidentes municipales priistas;
- e) Los ex presidentes del Comité municipal, distrital o delegacional;
- f) Los legisladores federales y locales que residen o representen al distrito;
- g) Los regidores y síndicos del partido;
- h) Los presidentes de los comités seccionales en el número que establezca la convocatoria;
- i) Los delegados del Movimiento Territorial en proporción al número de comités de base que tenga integrados en el municipio, distrito o delegación, según los términos que señale la convocatoria;
- j) Los delegados de los sectores y organizaciones, de la Fundación Colosio y del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, registrados en el municipio o distrito, en el número y términos que determine la convocatoria respectiva; y
- k) Los delegados electos por la militancia del municipio o delegación mediante el voto personal, directo y secreto en cantidad que represente el cincuenta por ciento de la Asamblea.

En el caso de las asambleas municipales o delegacionales se recupera la participación del consejo político correspondiente en pleno, así como a los legisladores estatales y federales, en este caso a los que residan en o representen al distrito, y a los regidores y síndicos del partido. A semejanza de las asambleas estatales o del Distrito Federal, las municipales o delegacionales mantienen limitada la participación de los miembros de los comités de la demarcación inmediata inferior, se refiere a un número de presidentes, que puede no ser la totalidad, y no incluye ya a secretarios

generales. Mientras que la novedad es la participación de los ex presidentes municipales y del comité municipal, distrital o delegacional.

Las asambleas seccionales, por su parte, tienen una integración diferente. La magnitud de las secciones permite la integración directa de todos los militantes del partido, motivo por el cual no hay reglas de integración ni de elección, a excepción de la designación, por parte de la asamblea, de un presidente y un secretario.

Respecto del objeto de estudio de este trabajo, las diferencias en la integración de las distintas asambleas (nacional, estatal o del Distrito Federal y municipal o delegacional) no implican, sin embargo, observaciones de consideración. Puede establecerse un patrón general con integrantes de elección específica y de integrantes de elección indirecta en los términos descritos para la Asamblea Nacional.

Además de las definiciones estatutarias analizadas hasta aquí, el procedimiento para la elección de delegados a las diferentes asambleas partidarias se encuentra contemplado en el Artículo 35, título quinto, capítulo único del Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos del PRI. El tratamiento dado a este procedimiento en el artículo mencionado refuerza la afirmación hecha precedentemente respecto de la importancia de las convocatorias y la intervención del CEN en el mismo.

En efecto, el Artículo 35 en cuestión sólo hace referencia a que las Comisiones de Procesos Internos de las respectivas demarcaciones tienen la facultad de proponer las convocatorias y que éstas serán sometidas a la consideración de los comités ejecutivo o directivos correspondientes y que en la convocatoria se determinarán los tiempos, mecanismos y términos en que deberán desarrollarse el procedimiento. El Artículo 10, capítulo único, título tercero del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Procesos Internos amplía la facultad de esta Comisión a proponer al CEN, además de la convocatoria, el Reglamento específico.

Si se toma como ejemplo la convocatoria a la XX Asamblea Nacional Ordinaria, la más reciente al momento de la realización de este trabajo, se pueden subrayar las siguientes precisiones:

- a) Se definió el número específico de los delegados de aquellos criterios que quedan abiertos en el estatuto partidario. En esta ocasión ascendieron a 100 cada uno de los siguientes grupos de delegados: los Presidentes de

los Comités Municipales; los Presidentes de los Comités Seccionales; los Presidentes Municipales; los Síndicos y Regidores; los de las organizaciones de los sectores Agrario, Obrero y Popular, tomados individualmente; los del Movimiento Territorial; los del Organismo Nacional de Mujeres y los del Frente Juvenil Revolucionario. La Fundación Colosio, A.C., y el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., aportaron 64 delegados cada uno. Cada organización adherente envió un delegado. La Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, A.C., seleccionó 32 delegados. Por último, estableció en un tercio el número de delegados electos a partir de Asambleas Municipales o Delegacionales. Cabe destacar que, más allá de guardar las proporciones definidas estatutariamente, no se evidencia en la convocatoria argumento alguno sobre estas asignaciones.

b) En la medida en que el número de los delegados correspondientes a los grupos mencionados en el punto anterior, no se correspondía con el total de los integrantes de cada categoría, la convocatoria definió los siguientes criterios para su elección:

a. Para el caso de los sectores, del movimiento territorial, del Organismo Nacional de Mujeres Priistas, del Frente Juvenil Revolucionario, de la Fundación Colosio, A.C., del ICADEP, la Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria y de las organizaciones adherentes, la elección de los delegados se realizaría conforme a su normatividad interna.

b. Para el caso de la elección de los delegados correspondientes a los legisladores locales y asambleístas del Distrito Federal, los Presidentes de los Comités Municipales y Delegacionales, los Presidentes de los Comités Seccionales, los Presidentes Municipales y los Síndicos y Regidores, las Comisiones de Procesos Internos de las entidades federativas respectivas debían celebrar comicios conforme con el Reglamento de la Asamblea. En dicho reglamento se precisa, también, el número de delegados correspondiente a cada categoría para cada entidad federativa.

c. Para el caso de los 1,500 delegados electos en Asambleas de Entidades Federativas se procedería bajo el criterio de 50 por ciento igual para cada una de ellas y otro 50 por ciento en la proporción que se estableciera en el Reglamento. Corresponde a las Comisiones de Procesos Internos de las entidades federativas la organización de los comicios.

c) La convocatoria previó la realización de diversos tipos de Asambleas con carácter deliberativo y electivo. Primero debían celebrarse en el ámbito municipal o delegacional, luego en el de las entidades federativas para integrarse posteriormente a las diferentes comisiones y pleno de la Asamblea Nacional. Las propuestas aprobadas por las Asambleas Municipales o Delegacionales serían remitidas en relatorías a las diferentes mesas te-



máticas de las entidades federativas. Las relatorías municipales o delegacionales serían integradas en un pre-dictamen por las mesas temáticas mencionadas y discutidas en las Mesas de Debate de las Asambleas de Delegados de las entidades federativas. Los resolutivos aprobados se remitirían a la Comisión Nacional de Deliberación de los Documentos Básicos, misma que emitirá un pre-dictamen nacional de los documentos básicos que sería remitido a la Asamblea de Delegados de las Entidades Federativas. Por otra parte, las Asambleas Municipales o Delegacionales elegirían delegados a las Asambleas de las Entidades Federativas en el número determinado por la Convocatoria emitida por la Comisión de Procesos Internos. Estas últimas Asambleas en pleno elegirían a los delegados que les corresponden, mismos que se integrarían en Asambleas de Delegados de las entidades federativas junto con los delegados de la Asamblea Nacional Ordinaria que les correspondiera territorialmente.

Como resultado de estos procedimientos, una buena proporción de los delegados participantes en la Asamblea Nacional participan en la elección de delegados seleccionados por otros criterios. Casos destacados en este sentido son los de los integrantes de los Comités Directivos Estatales y los Consejeros Políticos Estatales, mismo que, como será revisado posteriormente, integran las Asambleas del nivel respectivo.

Nuevas precisiones en el proceso de elección de delegados a la XX Asamblea Nacional Ordinaria del PRI provienen del Reglamento de Elección y Acreditación de Delegados emitido por la Comisión Nacional Organizadora de dicha Asamblea. Además de precisar el número de delegados electos democráticamente a partir de las Asambleas Municipales y Delegacionales por entidad federativa, este documento define los siguientes aspectos específicos del proceso electoral en cuestión:

- a) La elección de delegados en las Asambleas Municipales y Delegacionales, así como en las de las entidades federativas debían hacerse por planillas. Y serían delegados los miembros del partido integrantes de la planilla ganadora.
- b) La elección de los 100 delegados correspondientes a los Presidentes Municipales debía observar la siguiente distribución:
  - Un delegado por cada entidad federativa;
  - Un delegado por cada una de las capitales de las entidades federativas;

- Diez delegados por cada una de las cinco circunscripciones electorales federales, en razón del mayor padrón electoral municipal correspondiente;
  - Dos delegados de municipios de zonas indígenas o alto grado de Marginación.
- c) La elección de los 100 delegados correspondientes a los Síndicos y Regidores de municipios gobernados por partido político diferente al PRI debía observar la siguiente distribución:
- Tres delegados por entidad federativa de municipios que sean los de mayor padrón electoral;
  - Cuatro delegados de municipios de zonas indígenas o de alta marginación.
- d) La elección de los 100 delegados correspondientes a los Comités Directivos Municipales o Delegacionales debía observar la siguiente distribución:
- Tres delegados por entidad federativa en razón de la mayor votación priistas, cuando menos uno de esos tres debía provenir de un municipio donde el pri no fuera gobierno;
  - Cuatro delegados de municipios de zonas indígenas o de alta marginación.
- e) La elección de los 100 delegados correspondientes a los presidentes de Comités Seccionales debía observar la siguiente distribución:
- Tres delegados por entidad federativa a propuesta del Comité Directivo Estatal correspondiente;
  - Cuatro delegados de zonas indígenas o de alta marginación.
- f) La elección de los delegados correspondientes a los diputados locales debía realizarse entre pares a razón de dos delegados por entidad federativa.

La convocatoria y organización de las Asambleas Municipales o Delegacionales, así como la de las entidades federativas debían quedar en manos de los Comités Directivos Estatales, las Comisiones de Procesos Internos Estatales y el Comité de Registro y Documentación. A esta instancia correspondería una nueva serie de precisiones tales como el número de delegados a elegirse por cada municipio o delegación.

Además de tratarse de un proceso complejo en el que las definiciones provienen de múltiples instrumentos jurídico-partidarios emitidos por instancias directivas diferentes, las elecciones de delegados a la XX Asamblea Nacional muestra una alta injerencia de las instancias ejecutivas federal y

estatales en la convocatoria, organización y resultado de las mismas, así como la múltiple imbricación de instancias que implican una representación redundante de muchos órganos, sectores y organizaciones en la medida en que éstos tienen procesos de organización autónomos, integran las instancias partidarias intermedias y a su vez participan del proceso de selección de delegados por Asambleas.

Al describir la composición de la Asamblea Nacional, tal como se recuperó en páginas precedentes, el estatuto priista señala, en primer término, que ésta se integra por el Consejo Nacional en pleno. No obstante, el CPN está conformado por categorías de miembros que, posteriormente, se señalan de manera independiente en la conformación de la Asamblea Nacional. Algunos ejemplos son ilustrativos a este respecto. El inciso III del Artículo 65 de los estatutos priistas señala que a la Asamblea Nacional se integran los CDE en pleno, mientras que el inciso III del Artículo 70 especifica que al CPN se incorporan los Presidentes de los CDE; el inciso VI del Artículo 65 estipula que los legisladores federales del partido se integran a la Asamblea Nacional, mientras que el inciso V del Artículo 70, establece que la tercera parte de los senadores de la República y de los diputados federales se incorporan al CPN.

La evidente superposición que se manifiesta en los ejemplos mencionados en el párrafo anterior no supone, sin embargo, dificultades mayores a la hora de integrar a la Asamblea Nacional. Si los incisos III y VI del Artículo 65 mencionan a los CDE en pleno y a la totalidad de los legisladores federales, respectivamente, no hay forma de que se incorpore algún miembro adicional a la totalidad porque es una contradicción en sus términos. De este modo, las referencias de los incisos III y V del Artículo 70 resultan, a los efectos de la integración de la Asamblea Nacional innecesarios. No obstante, en otros ejemplos se pueden observar problemas para la interpretación.

El inciso X del Artículo 65 del estatuto priista señala que se integrarán a la Asamblea Nacional delegados de los organismos especializados y organizaciones nacional del partido en el número que determine la convocatoria. El inciso XI del mencionado artículo 65 incorpora a la Asamblea Nacional a delegados electos en asambleas municipales o delegacionales en un número que debería constituir, al menos, un tercio de la misma. Paralelamente, los incisos XII y XIII del Artículo 70 establecen que se integran al CPN

la representación de los sectores y organizaciones en número fijo al igual que los 480 consejeros electos en Asambleas Municipales o Delegacionales. De este modo, los representantes de los sectores y organizaciones y los de la militancia se integran a la Asamblea Nacional por dos vías: de manera directa y a través del CPN. Éstos y otros grupos se incorporan a la Asamblea Nacional a través de los CDE y del CEN. Ni en los estatutos, ni en los documentos partidarios particulares, se establece con claridad si los representantes de estos grupos que se integran por estas vías se incluyen en el total de los representantes que ingresan de manera directa o no. Si se toma como referencia la convocatoria a la XX Asamblea Nacional, tampoco se establece con claridad, no obstante las convocatorias específicas para las asambleas municipales o delegacionales para designar representantes hace pensar que se trata de representaciones de los grupos que son independientes de acuerdo con la vía de acceso.

Buena parte de la complejidad del proceso proviene del hecho de que, en la medida en que la Asamblea Nacional se realiza a partir de Asambleas Municipales y Delegacionales, pretende la participación de todos los militantes y simpatizantes. En ese sentido, si bien los resolutivos finales de la Asamblea Nacional son votados por un conjunto de delegados, se supone que son producto de un proceso multietápico de participación del conjunto del demos partidario. Por la misma razón de que se trata de una instancia organizativa que pretende ser, en la medida de las posibilidades, el espacio de reunión de la totalidad de los miembros del partido, aún en la última etapa de realización la Asamblea Nacional es un órgano numeroso. Más allá del ejemplo reconstruido en páginas previas, resulta difícil establecer con precisión el número de delegados que lo integran, porque depende, como se vio, tanto de la convocatoria para determinar las categorías que quedan estatutariamente indefinidas como del número de puestos de elección popular obtenidos por el partido en comicios federales y estatales.

Retomando el ejemplo de la XX Asamblea Nacional, en ella participaron 1,500 delegados electos a partir de Asambleas Municipales y Delegacionales, 826 delegados de los organismos especializados y organizaciones nacionales del partido, 400 Presidentes de Comités Municipales, 400 Presidentes de Comités Seccionales, 400 Presidentes Municipales, 400 Síndicos y Regidores, 64 Diputados Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 106 Diputados Federales y 32 Senadores de la República. El total

de delegados provenientes de estas categorías ascendió por tanto a 2,928. A este número deben agregarse los integrantes del CPN, mismos que, como veremos más adelante, ascienden aproximadamente a 1,000; a los del Comité Ejecutivo Federal con alrededor de 20 miembros y a los de los CDE con alrededor de 15 miembros cada uno, esto es, 480 integrantes entre los 32 Comités Directivos partidarios. Los delegados provenientes de estas instancias directivas partidarias ascienden, más o menos a 1,500, por lo que el total de delegados se aproximó a los 4,500.

Otra de las fuentes de complejidad resulta de los diferentes criterios que se utilizan para organizar las bases partidistas, profundamente determinados por la tradición corporativa del PRI. El resultado es una Asamblea Nacional muy incluyente, pero fuertemente condicionada de arriba hacia abajo, contraria a los principios legales y a la jurisprudencia en la materia, con amplios márgenes de discrecionalidad, evidentes superposiciones y elecciones en Asambleas que no garantizan la independencia de los votantes.

#### Los consejos políticos priistas

Si bien no previstos en el Artículo 27 del COFIPE, los consejos políticos priistas constituyen la instancia deliberativa permanente del partido. Para ser un cuerpo de carácter permanente, el CPN tiene una dimensión especialmente amplia, lo componen alrededor de 1,000 personas. El Consejo Político Nacional estará integrado con:

- I. El Presidente y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional;
- II. Los ex presidentes del Comité Ejecutivo Nacional;
- III. Los presidentes de los Comités Directivos Estatales y el del Distrito Federal;
- IV. Un Presidente de Comité Municipal por cada estado y un Presidente de Comité Delegacional;
- V. La tercera parte de los senadores de la República y de los diputados federales, insaculados o electos, para un ejercicio con vigencia de un año y presencia rotativa de los integrantes de ambas Cámaras. Entre los legisladores deberá incluirse a los respectivos coordinadores;
- VI. Dos diputados locales por cada entidad federativa, electos por sus pares;
- VII. Los gobernadores de filiación priista;
- VIII. Un Presidente Municipal por cada estado y un Jefe Delegacional, que serán en ambos casos electos entre sus pares;

- IX. Diez consejeros de la Fundación Colosio, A.C.;
- X. Diez consejeros del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C.;
- XI. Tres representantes de los grupos de militantes con discapacidad y tres representantes de los adultos mayores, los que serán propuestos por las comisiones temáticas correspondientes;
- XII. La representación de los sectores y organizaciones, electa democráticamente:
  - a. 50 consejeros del Sector Agrario.
  - b. 50 consejeros del Sector Obrero.
  - c. 50 consejeros del Sector Popular.
  - d. 50 consejeros del Movimiento Territorial.
  - e. 50 consejeras del Organismo Nacional de Mujeres Priistas.
  - f. 50 consejeros del Frente Juvenil Revolucionario.
  - g. Cinco consejeros de la Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria.
  - h. Cinco consejeros de la Asociación Nacional Revolucionaria "Gral. Leandro Valle".
  - i. Tres consejeros por cada organización adherente, con registro nacional; y
- XIII. 480 consejeros electos democráticamente por voto directo y secreto a razón de 15 consejeros por entidad federativa, de los cuales al menos uno deberá ser Presidente de Comité Seccional.

Los criterios de integración son muy similares a los de la Asamblea Nacional. En comparación con dicha Asamblea, no están incluidos en el Consejo los CDE en pleno, sino únicamente sus Presidentes; el número de Presidentes de Comités Municipales se limita a uno por entidad federativa, el de los legisladores federales se reduce a un tercio, el de los Presidentes Municipales se fija en uno por entidad federativa, además de un Jefe Delegacional del Distrito Federal; también se fijan en número los consejeros de la Fundación Colosio, A.C., el del ICADEP, y el de los sectores y organizaciones. En el caso de los consejeros electos se define la cantidad y se establece su elección directa, la proporción de consejeros electos es paritaria por entidad federativa. Se integran en el Consejo los gobernadores de filiación priista y los ex presidentes del CEN. A diferencia de lo sucedido con la Asamblea Nacional, en el caso del CPN ningún criterio de integración se deja en manos de la convocatoria respectiva.

Los procedimientos de elección de los consejeros políticos nacionales son de naturaleza diversa de acuerdo con las distintas categorías de inte-

gración. De alguna de ellas se integra la totalidad de sus miembros (ex presidentes del CEN y Gobernadores de filiación priista). Los miembros provenientes de otras categorías fueron electos en procedimientos independientes para desempeñar cargos que incluyen entre sus funciones la participación en el CPN (además de los incluidos en el caso anterior, el Presidente y Secretario General del CEN y los Presidentes y Secretarios Generales de los CDE).

Un tercer grupo de consejeros proviene de los organismos especializados y organizaciones del partido y corresponde a cada uno de ellos definir los criterios y procedimientos de elección. Los estatutos partidarios, así como el Reglamento del CPN establecen, únicamente, en este caso, que la elección deberá ser democrática. Sin esta última precisión aunque con el mismo grado de autonomía se eligen los consejeros de la Fundación Colosio, A.C., y del ICADEP.

Los legisladores locales del partido son electos por sus pares, mientras que en el caso de los federales (tanto senadores como diputados) pueden ser electos por sus pares o insaculados, sin que se especifique quién ni bajo qué circunstancias se establece uno u otro criterio. De todos modos, y en la medida en que rotan cada año, es probable que más que un procedimiento de elección, se trate de un procedimiento de ordenación de las participaciones.

Un caso singular es el de los consejeros de representación de los grupos militantes con discapacidad y de los adultos mayores; respecto de ellos se establece que serán propuestos por las comisiones temáticas correspondientes, pero no se hace referencia alguna al procedimiento de elección ni al de designación.

Si bien los estatutos partidarios no lo consignan, el Reglamento del CPN establece que los consejeros Presidentes de Comités Municipales o Delegacionales serán electos por sus pares. A diferencia del caso de los diputados locales, que constituyen en sí mismos un cuerpo colegiado que sesiona en un espacio común, el de los Presidentes de estos comités requieren de una invitación que no aparece definida ni en los estatutos ni en el reglamento antes mencionado. En el mismo caso se encuentra la elección de los Presidentes Municipales.

Por último, respecto de los 480 consejeros que deben ser electos de forma democrática, no existe más precisión que la distribución de 15 consejeros por entidad federativa y que deberán ser seleccionados por voto

directo. Ni los estatutos ni el Reglamento del Consejo Nacional introducen más definiciones al respecto. El Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos sólo agrega que corresponde a la Comisión Nacional de Procesos Internos proponer el proyecto de convocatoria y al CEN aprobarla, y que dicha convocatoria determinará los tiempos, mecanismos y términos de la elección.

De nuevo aquí se reproduce un esquema circular de elección en la medida en que una instancia integrante del CPN, el CEN, es la encargada de definir los procedimientos de elección del 50 por ciento del mismo. La circularidad se completa al corresponderle al CPN definir el procedimiento de elección del CEN.

Los Consejos Políticos Estatales y del Distrito Federal estarán integrados por:

- I. El Presidente y el Secretario General del CDE, quienes serán el Presidente y el Secretario del Consejo Político respectivo;
- II. El Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su caso;
- III. Los ex gobernadores o ex jefes de gobierno priistas;
- IV. Los ex presidentes del CDE;
- V. Los presidentes de los comités municipales o delegacionales;
- VI. Los presidentes municipales, o jefes delegacionales para el caso del Distrito Federal, en el número y proporción que señale el Reglamento;
- VII. Los presidentes de los comités seccionales de sus respectivas jurisdicciones en el número que señale el Reglamento;
- VIII. Los legisladores federales y locales de la entidad federativa;
- IX. El Presidente y el Secretario General de la Fundación Colosio, A.C.;
- X. El Presidente y el Secretario General del ICADEP;
- XI. Los representantes de los sectores y organizaciones del Partido; distribuidos en proporción al número de militantes afiliados, entre:
  - a. Las organizaciones del Sector Agrario.
  - b. Las organizaciones del Sector Obrero.
  - c. Las organizaciones del Sector Popular.
  - d. El Movimiento Territorial.
  - e. El Organismo Nacional de Mujeres Priistas.
  - f. El Frente Juvenil Revolucionario.
  - g. La Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, A.C.
  - h. Las organizaciones adherentes; y
- XII. Consejeros electos por la militancia de la entidad mediante el voto directo y secreto, en cantidad que represente al menos el 50 por ciento del Consejo.



La integración de los CDE reproducen a escala con bastante fidelidad la del CPN. Entre las diferencias destacan las siguientes: Los presidentes de los CDE son reemplazados por los de los municipales en su totalidad; se integra el Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, si fuera procedente, los ex gobernadores priistas, los Presidentes de los Comités Seccionales y los legisladores federales y locales de la entidad federativa en su totalidad. Los representantes de la Fundación Colosio, A.C., y del ICADEP se reducen al Presidente y Secretario General de cada uno. Los representantes de los sectores y organizaciones, así como los consejeros electos quedan indeterminados en número y la proporción de los primeros vuelve a ser proporcional al número de militantes afiliados.

Los criterios para la elección de los consejeros políticos estatales y del Distrito Federal pueden ser agrupados en las mismas categorías descritas para el caso del CPN. Tanto los estatutos partidarios como el Reglamento del Consejo Político Nacional y el Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos hacen explícita la igualdad de los procedimientos y, al mismo tiempo, evidencia las mismas lagunas y debilidades.

Los consejos políticos municipales o delegacionales, estarán integrados por:

- I. El Presidente y Secretario General del Comité Municipal o Delegacional, quienes fungirán como Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva del Consejo;
- II. El Presidente Municipal o Jefe Delegacional;
- III. Los ex presidentes municipales o ex jefes delegacionales priistas;
- IV. Ex presidentes del Comité Municipal del partido;
- V. Hasta 50 presidentes de los comités seccionales;
- VI. Los legisladores federales y locales que residan en el municipio o delegación;
- VII. Los regidores y síndicos, en su caso;
- VIII. El Presidente y el Secretario General de la Fundación Colosio, A.C., en su caso;
- IX. El Presidente y el Secretario General del ICADEP, en su caso;
- X. Los representantes de las organizaciones del partido en los términos que señale la convocatoria para su integración, distribuidos en proporción al número de militantes afiliados, entre:
  - a. Las organizaciones del Sector Agrario.
  - b. Las organizaciones del Sector Obrero.

- c. Las organizaciones del Sector Popular.
  - d. El Movimiento Territorial.
  - e. El Organismo Nacional de Mujeres Priistas.
  - f. El Frente Juvenil Revolucionario.
  - g. La Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, en su caso; y
  - h. Las organizaciones adherentes con registro; y
- XI. Consejeros electos por la militancia de cada municipio o delegación, mediante el voto directo, en cantidad que represente el 50 por ciento del Consejo.

De nuevo, con leves modificaciones, se reproduce el esquema de integración en lo que respecta al ámbito municipal. Se traslada de gobernadores y ex gobernadores a presidentes municipales y ex presidentes municipales; de presidentes de comités municipales a seccionales; y se incorpora a síndicos y regidores.

En este nivel se pierde precisión en el número de presidentes de comités seccionales. Es de llamar la atención que la redacción de los estatutos, tanto en este caso como en el de los consejos políticos estatales, da por sentado que las autoridades ejecutivas correspondientes a la demarcación pertenecen al PRI, como si se tratara de una redacción remanente de los tiempos del partido hegemónico.

#### Los comités ejecutivos partidarios del PRI

El Comité Ejecutivo Nacional estará integrado por;

- I. Un Presidente;
- II. Un Secretario General;
- III. Un Secretario de Organización;
- IV. Un Secretario de Acción Electoral;
- V. Un Secretario de Programa de Acción y Gestión Social;
- VI. Un Secretario de Administración y Finanzas;
- VII. Un Secretario de Acción Indígena;
- VIII. Tres coordinadores de Acción Legislativa, uno por los diputados federales, uno por los senadores de la República y uno por los legisladores locales; así como un coordinador por los presidentes municipales; y
- IX. Cada Sector, el Movimiento Territorial, el Organismo Nacional de Mujeres Priistas y el Frente Juvenil Revolucionario contará dentro del Comité Ejecutivo Nacional con un coordinador, con las atribuciones y representatividad suficientes para su cabal funcionamiento.

La elección del Presidente y del Secretario General del CEN del PRI puede realizarse mediante tres procedimientos estatutarios diferentes conforme lo defina el CPN. Estos procedimientos son los siguientes: a) Elección directa por base militante; b) Asamblea de Consejeros Políticos; y c) Asamblea Nacional. En cualquiera de los tres casos previstos serán elegidos por fórmula.

De acuerdo con el Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos, la elección directa por base militante es el procedimiento mediante el cual los militantes del partido participan con voto directo, personal y secreto. La asamblea de consejeros supone como electores a los integrantes del CPN y a los de los consejos del nivel inmediato inferior. Mientras que en la Asamblea Nacional son electores los miembros del órgano supremo del partido.

Además de acreditar la militancia y la carrera en el partido, entre los requisitos a satisfacer por los candidatos a desempeñar los cargos de Presidente y Secretario General del CEN destacan los siguientes:

- Haber desempeñado algún cargo de dirigencia;
- Contar con el apoyo de no más de:
  - El 20 por ciento de la estructura territorial; y/o
  - El 20 por ciento de los sectores y/o el Movimiento Territorial, el Organismo Nacional de Mujeres Priistas, el Frente Juvenil Revolucionario y Unidad Revolucionaria; y/o
  - El 20 por ciento de los Consejeros Políticos; y/o
  - El 5 por ciento de los afiliados inscritos en el Registro Partidario.

La organización, conducción y validación de la elección corre a cargo de la Comisión Nacional de Procesos Internos, misma que se integra con 11 comisionados propietarios y seis suplentes electos por el CPN a propuesta del Presidente del CEN mediante votación de las dos terceras partes de los consejeros presentes. Esta comisión emitirá la convocatoria respectiva previa aprobación del CPN.

Los secretarios del CEN son designados por el Presidente del mismo, sin que se establezcan en los estatutos partidarios ni en el Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos los requisitos a cubrir por cada uno de ellos. Los coordinadores de acción legislativa son nombrados por los integrantes de los grupos parlamentarios correspondientes. No se establece el mecanismo de selección del coordinador por los presidentes municipales.

Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal estarán integrados por:

- I. Un Presidente;
- II. Un Secretario General;
- III. Un Secretario de Organización;
- IV. Un Secretario de Acción Electoral;
- V. Un Secretario de Programa de Acción y Gestión Social;
- VI. Un Secretario de Administración y Finanzas;
- VII. Un Coordinador de Acción Legislativa; y
- VIII. Cada sector, el Movimiento Territorial, el Organismo de Mujeres Priistas y el Frente Juvenil Revolucionario contarán con un Coordinador dentro del Comité Directivo Estatal y del Distrito Federal, con las atribuciones y representatividad suficientes para su cabal funcionamiento.

La integración de los CDE varía marginalmente en comparación con la del CEN. Las diferencias son las siguientes:

- Desaparece la Secretaría de Acción Indígena;
- Las coordinaciones de Acción Legislativa se reducen a una, misma que, si bien no se establece expresamente, es de suponer que se refiere a la correspondiente a los legisladores locales;
- No se prevé la participación de un coordinador por los Presidentes Municipales.

En términos generales, la elección de presidentes y secretarios generales de los CDE siguen los mismos lineamientos que los de sus pares del CEN, sólo que adecuados a la participación de las instancias correspondientes a la demarcación respectiva. Respecto de los procedimientos, una distinción se presenta en la forma de integración de la Asamblea de Consejeros Políticos, misma que, en caso de seleccionarse como procedimiento específico para la elección se integraría con los consejeros políticos del nivel respectivo, los del nivel superior que residan en la jurisdicción y los del nivel inmediato inferior. Respecto de los requisitos se disminuye de diez a siete el número de los años de militancia a acreditar. Y respecto de la expedición de la convocatoria, ésta se encontrará en manos del CEN.

Según los estatutos partidistas, los Presidentes de los CDE tienen la atribución, al igual que en el caso del Presidente del CEN, de designar a los secretarios que integran dicho Comité. No obstante, a diferencia de su

homólogo a nivel federal, tiene la atribución de crear hasta tres secretarías, siempre que no se superpongan con las previstas en los estatutos.

Los comités municipales o delegacionales estarán integrados por:

- I. Un Presidente;
- II. Un Secretario General;
- III. Un Secretario de Organización;
- IV. Un Secretario de Acción Electoral;
- V. Un Secretario de Programa de Acción y Gestión Social;
- VI. Un Secretario de Administración y Finanzas; y
- VII. Los Sectores; el Movimiento Territorial, el Organismo Nacional de Mujeres Priistas y el Frente Juvenil Revolucionario, contarán con un representante ante el Comité Municipal. Para el Distrito Federal, la integración de los Comités Delegacionales será decidida por el Consejo Político de la entidad a propuesta de la dirigencia del Comité Directivo.

La Coordinación de Acción Legislativa desaparece de los Comités Municipales o Delegacionales y los integrantes provenientes de los Sectores; del Movimiento Territorial, del Organismo Nacional de Mujeres Priistas y del Frente Juvenil Revolucionario cambian su denominación de coordinadores a representantes.

Para el caso de la elección de Presidente y Secretario General de los Comités Municipales y Delegacionales, se incorpora el procedimiento estatutario de usos y costumbres y se aplica sólo en los sitios donde ello tradicionalmente se lleva a cabo. Se mantiene como criterio para la integración, en su caso, de las Asambleas de Consejeros, la participación de los integrantes de los Consejos de nivel superior que residan en el municipio, y el que la convocatoria sea emitida por el comité ejecutivo del nivel inmediato superior, en este caso por los CDE correspondientes. En cuanto a los requisitos, disminuye la antigüedad como militante del partido, siendo, en este caso, de tres años.

En el caso de los comités municipales, el Presidente tiene la facultad de designar a los secretarios; en el de los delegacionales, su integración será decidida por el Consejo Político del Distrito Federal a propuesta de la dirigencia del Comité Directivo de dicha demarcación.

Los presidentes de los comités de los tres niveles mencionados (nacional, estatal o del Distrito Federal y municipal) tienen la atribución para crear las coordinaciones que crean necesarias, por lo que, en la práctica,

las diferencias señaladas en páginas anteriores pueden desaparecer o incrementarse.

Los comités seccionales estarán integrados por:

- I. Un Presidente;
- II. Un Secretario de Organización;
- III. Un Secretario de Acción Electoral;
- IV. Un Secretario de Gestión Comunitaria;
- V. Un Secretario de Información y Propaganda;
- VI. Un Secretario de Finanzas; y
- VII. Las instancias de incorporación ciudadana o comunitaria que sean necesarias para la participación eficiente del partido en los procesos electorales.

El organigrama de los Comités Seccionales muestran variaciones de consideración respecto de las instancias superiores. En primer lugar, desaparecen la Secretaría General y la del Programa de Acción y Gestión Social. La Secretaría de Administración y Finanzas cambia su nombre por el de Secretaría de Finanzas. Aparecen las secretarías de Gestión Comunitaria y de Información y Propaganda. Y no se hace referencia explícita a los sectores y organismos partidarios.

No obstante estas diferencias, resulta más destacable el hecho de que es el pleno de la Asamblea Seccional la que elige no sólo al Presidente, sino a la totalidad de los integrantes del Comité Sección. Así, los procedimientos electorales estatutarios se reducen a este único y desaparece la atribución del Presidente de Comité para designar a los secretarios.

## CONCLUSIONES

La cuestión en torno de la democracia intrapartidista es un tema abierto. Si bien en este trabajo se reconstruyeron los argumentos para demandar una determinada forma de comportamiento en los partidos políticos, lo cierto es que existen posturas que tienden a ver en los procedimientos democráticos algunos inconvenientes respecto de la consecución de algunos fines partidarios en tanto que máquinas electorales y algunas otras cuestionan la congruencia con que se establece la responsabilidad repre-

sentativa de los partidos. No era objeto de este ensayo reseñar este debate, aunque es importante dejar constancia de su existencia.

Más allá de las posibles objeciones al establecimiento de la democracia interna, o a sus alcances, en los partidos como un principio de observancia general, y si se debe someter a la autoridad jurisdiccional, lo que se puede vislumbrar en la revisión documental realizada en este texto es que el reclamo de aquellos que la demandan proviene de distintas argumentaciones y con distintos fines, lo que puede debilitar el principio e, incluso, banalizarlo.

Las formas de operacionalizar el concepto, reseñadas aquí, están basadas en la conceptualización de la democracia más como un sistema de derechos que como un sistema de gobierno, y tienden a perder de vista la relación del partido con los ciudadanos y electores, y las posibles diferencias que existan entre éstos y el demos partidario, así como las necesidades de acción estratégica de los partidos. A diferencia del Estado, los partidos conservan su entidad en el marco de un mercado electoral competitivo en el que se confrontan con estrategias de múltiples actores.

Un aspecto crucial donde se manifiestan estas debilidades legales y constitucionales de la definición del principio, es en el proceso de selección de dirigentes y de participación en los órganos directivos partidarios. El análisis de los documentos del PRI resultaron reveladores al respecto. Más allá de las prácticas y de la cultura política que las inspiran, aspectos ambos que no fueron objeto de este trabajo, es posible hallar en el propio diseño institucional partidario elementos suficientes para imaginar una estructuración más vertical que horizontal de la construcción de la voluntad partidaria.

Si bien en el aspecto declarativo los estatutos y los reglamentos partidarios contienen definiciones que pueden considerarse democratizantes, y por momentos van más allá de las expectativas constitucionales y legales interpretadas por el TEPJF, el diseño de las instancias partidarias y los procedimientos para su integración dan un amplio margen de intervención dirigencial a través de las convocatorias. Mediante estos instrumentos, los dirigentes suelen contar con posibilidades de definir la integración particular de las instancias colegiadas, así como decidir el procedimiento que se utilizará para la elección.

Así, puede observarse que, con independencia de la existencia o no de tendencias a la oligarquización de las estructuras partidarias, la cuestión en torno a la democracia intrapartidaria muestra un estado de la discusión académica inacabada y en México, en particular, una definición legal-constitucional débil y forzada, y una definición estatutaria-reglamentaria, en el caso del PRI, laxa. Son muchos, pues, los elementos que restringen la definición y los alcances de la democracia intrapartidaria y muchos más, seguramente, los que limitan sus prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2002), "Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina" (*working paper* núm. 293), Indiana, Kellogg Institute for International Studies.
- CALLEJA RODRÍGUEZ, Jeniffer (2000), "Democracia interna y externa: el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD)", *Espiral*, año 7, núm. 19, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, septiembre/diciembre.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando (1992), *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2002), "Republicanism and internal democracy in political parties", en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales "Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos"*, Morelia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- FREIDENBERG, Flavia (2003), *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Lima, International IDEA/Asociación Civil Transparencia.
- (2005), "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina", *Polis*, vol. 1, núm. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- (2006a), "Democracia interna: un reto ineludible de los partidos políticos", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 1, San José. Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, primer semestre.
- (2006b), "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en Fernando F. Sánchez C. y José Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.



- GALLO, Adriana (2005), "La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos", *Reflexión Política*, año 7, núm. 14, Bogotá, Universidad Andrés Bello-Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto (2005), "Élites y partidos políticos en Sinaloa: organización y funcionamiento interno", *El Cotidiano*, año 20, núm. 134, México, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-junio.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén (2002), "La democracia interna de los partidos políticos", en María del Pilar Hernández (coord.), *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas"*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- KELSEN, Hans (2005), *Esencia y valor de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán.
- MICHELS, Robert (2003), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (1999), *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (2004), *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- PANEBIANCO, Ángelo (1995), *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza.
- PRI (Partido Revolucionario Institucional) (2005a), *Reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Reglamento interior de la comisión nacional de procesos internos*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Convocatoria a la XX asamblea nacional ordinaria*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Estatutos aprobados en la XX Asamblea Nacional Ordinaria*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- \_\_\_\_\_ (2008c), *Reglamento de elección y acreditación de delegados*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- PESCHARD, Jacqueline (2003), "Democracia interna de los partidos políticos en México", en *Memoria del primer curso iberoamericano "Justicia electoral. Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: democracia interna y fiscalización"*, Puebla, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (2008), *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.

Sala Superior del TEPJF (2002a), Expediente SUP-JDC-781/2002, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

\_\_\_\_\_ (2002b). Expediente SUP-JDC-807/2002, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÁNCHEZ C., Fernando F. (2006), "Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento", en *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

SOLORIO ALMAZÁN, Héctor y Víctor Manuel Rosas Leal (2002), "Democracia interna de los partidos políticos", en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales "Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos"*, Morelia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



# Democracia y organizaciones empresariales en el Estado de México

Fernando Díaz Ortega\* y Rogerio Ramírez Gil\*\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto, mediante el análisis del marco jurídico que las rige, la existencia o inexistencia de rasgos democráticos en asociaciones empresariales como las cámaras industriales y de comercio existentes en el Estado de México y las confederaciones que las agrupan. Se parte de la idea de que en la democracia no todo funciona democráticamente y viceversa: dentro del autoritarismo también hay entidades democráticas.

Cuando se habla de la compatibilidad entre democracia y autoritarismo, no debería olvidarse que los regímenes políticos democráticos siempre han incluido en su seno autoritarismos locales. Esto ha sucedido, y probablemente sucederá, tanto en el ámbito estatal (sobre todo en la policía y el ejército, pero también en buena parte de la administración pública) como en el de la sociedad civil (las religiones y las empresas económicas proporcionan abundantes ejemplos al respecto) (Lizcano, 2009: 119).

Ahora bien, vemos que coexisten y conviven ambas formas de ejercicio del poder. La mayoría de las empresas está conformada por organizaciones típicas que funcionan internamente con rasgos autoritarios, debido a

\*Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

\*\* Doctor en Humanidades: Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y técnico académico de tiempo completo en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la misma Universidad.

que el poder se concentra en una o en pocas personas (el dueño de los medios de producción y de los recursos, o su aparato administrativo), que son quienes toman las decisiones importantes y ordenan y coordinan las actividades productivas siguiendo una cadena vertical de mando. Sin embargo, cuando se relacionan con organizaciones similares asumen conductas democráticas, porque la toma de decisiones en las asociaciones no está basada en el tamaño de las empresas o en el número de sus acciones en el mercado de valores, sino en el diálogo y la participación de todos los miembros.

Establecer variables que permitan calificar a una institución u organización como democrática o como autoritaria no es fácil. De hecho, explicar el concepto de democracia representa un reto. La democracia puede ser entendida en dos ámbitos, uno más restringido que otro. El primero, únicamente la considera como la forma de alcanzar el poder y, por ende, se circunscribe al periodo electoral. En esta dirección se sitúan teóricos como Joseph Shumpeter (1983), Raymond Aron (1999), Norberto Bobbio (2006) o Samuel Phillips Huntington (1994). El otro ámbito, y dentro del cual se enmarcaría este trabajo, es el que considera a la democracia como ascenso y ejercicio del poder, por lo cual abarca un espacio más amplio, el cual incluye los periodos electoral y no electoral, corriente dentro de la que estarían las posturas de Robert Alan Dahl (1999), de Freedom House (2006) y de la Organización de las Naciones Unidas (1999).

Pese a estas diferencias en la conceptualización, es posible notar un punto de coincidencia: la presencia de elementos políticos agrupados en libertades civiles, derechos políticos y estado de derecho. Estos indicadores permiten distinguir el ejercicio del poder como democrático o autoritario, dependiendo de la presencia o ausencia de dichos indicadores. Las variables que rigen nuestro análisis son seis agrupadas en cuatro apartados: en el primero, "Los miembros de las cámaras", analizamos cómo se integra la pluralidad de la comunidad política; en el segundo, "Las elecciones", analizamos las características que deben cumplir las elecciones de los líderes y representantes y la autonomía del órgano electoral; en el tercero, "Las normas internas", consideramos tanto la pluralidad de las autoridades colectivas o legislativas como su autonomía; y en el último, "La justicia", consideramos la autonomía del órgano judicial (Lizcano, 2007).

Tres acontecimientos ocurridos en distintos lugares y con diferentes ámbitos de influencia (uno nacional y dos locales) relacionados con procesos electorales sirven como de motivo para iniciar el estudio del marco jurídico de estas organizaciones.

El primer ejemplo corresponde al ámbito nacional con plena observancia a la normatividad. El 25 de enero de 2005 se registró la candidatura de Raúl Alejandro Padilla Orozco, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercios, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur) para ocupar un tercer periodo consecutivo al frente de dicha confederación.<sup>4</sup> El organismo señaló en un comunicado de prensa que el registro se realizó tal y como lo establecían tanto los estatutos de la Concanaco-Servytur, como la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que acababa de entrar en vigor cinco días antes.

El proceso de elección se compuso por las siguientes fases. Primero, la instalación de una Comisión Electoral, integrada por tres miembros de la Junta del Consejo Directivo. Después por el registro del candidato, que en este caso fue uno solo, Padilla Orozco, quien dijo ser el candidato de unidad para el periodo 2005-2006. Finalmente, ante la falta de competencia, la ratificación del triunfo en la Asamblea General Ordinaria de la confederación (*El Universal*, 2005).

En cuanto a las asociaciones locales, ejemplificamos con dos procedimientos totalmente contradictorios entre sí y que también están enmarcados uno en observancia a las normas jurídicas y el otro que no estuvo apegado a la legalidad. El viernes 5 de diciembre de 2008 Luis Espinosa Rueda, vicepresidente de Grandes Industrias de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) en Puebla, fue electo presidente de ese órgano empresarial.

Canacintra (informó, la página de internet e-consulta.com) celebró su asamblea a “puerta cerrada” en el Hotel Marriot, para elegir al sustituto de Charles Mtanous Abboud. A la asamblea asistieron 37 consejeros, quienes emitieron su sufragio secreto por uno de los dos contendientes, Luis Espi-

<sup>4</sup>De acuerdo con la Ley de Cámaras Empresariales y sus confederaciones (LCEC, 2005), presidente, vicepresidente y tesorero durarán en su cargo un año y podrán ser reelectos consecutivamente en dos ocasiones por un año más (Artículo 24, fracción IV).

nosa Rueda y Horacio Peredo Elguero. Aunque por estatutos la votación final no fue revelada, se supo que Espinosa Rueda obtuvo 22 votos, contra 15 de Peredo Elguero. Charles Mtanous Abboud señaló que se respetó la voluntad de los consejeros y el proceso transcurrió en calma y con transparencia.

Por otra parte, el 6 de junio del año pasado, Alma Gabriela Pérez, de *El Sol del Bajío*, informó que 47 restauranteros afiliados a la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (Canirac) impidieron que el presidente municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, Rodolfo Jurado Maycotte, tomara protesta a la nueva mesa directiva de la Canirac que estaría encabezada por Sergio Spínolo Serrano, por considerar que su nombramiento fue un “dedazo”.

La toma de protesta comenzó como un evento protocolario más en el museo del Ayuntamiento, con presencia de autoridades municipales y los integrantes de la nueva mesa directiva de la delegación de Canirac; sin embargo, un grupo de restauranteros interrumpió el acto y José Luna Uribe (restaurante *Mama Mía*) pidió la palabra para manifestar el desacuerdo de los agremiados por tal designación.

Sergio Spínolo mencionó a los restauranteros que él fue elegido para encabezar la delegación por el presidente de Canirac a nivel nacional, cuestión que fue debatida con los prestadores de servicios, quienes le comentaron que no fueron consultados ni convocados a ninguna asamblea para que se les diera a conocer tal nombramiento. No lo elegimos, San Miguel de Allende tiene solamente unos 47 afiliados a la Canirac, incluso en ese sentido, no se cumple con el requisito para que hubiera un presidente local, en su caso, sería una delegación con un padrón mínimo de 50 afiliados, pero la delegación de una cámara empresarial no es una sociedad anónima, no es una empresa, en una asociación gremial, los asociados nombran a sus dirigentes (Pérez, 2009).

La toma de protesta de la nueva mesa directiva, señaló la reportera, se programó a pesar de que el 2 de junio los restauranteros enviaron un oficio al presidente municipal interino, Rodolfo Jurado, en el que explicaron que “Sergio Spínolo se presentó ante ellos identificándose como nuevo presidente de la delegación en la ciudad y haber sido nombrado por Francisco Mijares Noriega, presidente nacional de Canirac...”

En el escrito señalan: Manifestamos nuestro más enérgico rechazo a este nombramiento “dedazo”, es una aberración en un sistema democrático y es una práctica que todos los mexicanos repudiamos, especialmente cuando se refiere al nombramiento de un líder gremial [...] Restauranteros sanmiguelenses manifestaron además, que los estatutos de la Canirac no fueron respetados, pues Sergio Spínolo no cumple con los estatutos por no contar ni siquiera con la afiliación a la Canirac (Pérez, 2009).

Los hechos anteriores son indicativos de procesos electorales contradictorios (uno democrático y el otro autoritario) que vale la pena utilizar como justificación para comprobar los niveles de democracia contenidos en la legislación que rige a organizaciones como las señaladas en las informaciones.

## ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Una cámara es una asociación o institución que a distintos niveles (local, regional, nacional o internacional) agrupa a comerciantes, exportadores, industriales, empresarios, etcétera, con el objeto de proteger sus intereses y mejorar sus actividades empresariales sobre la base de una mutua cooperación y promoción. Estas organizaciones no están aisladas entre sí, conforme se amplía el ámbito de influencia y dependiendo el número de empresas y cámaras que estén integradas, hay organizaciones cada vez más amplias.

Las personas físicas o morales con actividades empresariales, sin importar el tamaño de su empresa, pueden afiliarse a la cámara que le corresponda de acuerdo con la actividad que desarrolle; estas cámaras integran organizaciones más grandes, cuyo máximo representante en México es el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el cual incorpora a la Asociación de Bancos de México, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y



Turismo (Concanaco-Servytur). La Concamin está integrada por 47 Cámaras Nacionales, 15 Cámaras Regionales, tres Cámaras Genéricas y 42 Asociaciones de los distintos sectores productivos que existen en el país; y la Concanaco afilia a 249 cámaras del sector con más de 650,000 empresas que tienen una participación que asciende al 50.3 por ciento del total de la economía. De estas organizaciones, la más reciente es el CCE, fundado en 1976, mientras Concanaco-Servytur y Concamin datan de 1917 y 1918, respectivamente.

Por su propia naturaleza, los objetivos de estas organizaciones son similares. Sin embargo, el CCE, que cobija a las dos grandes confederaciones, plantea objetivos en sentido más amplio y pone de manifiesto su carácter democrático. Su misión es “coordinar, unificar y representar al sector empresarial, preservando y fortaleciendo la libre empresa, así como los principios y valores que conduzcan a los mexicanos a un ámbito de igualdad de oportunidades, estado de derecho y democracia” (CCE, 2009) y se rige por cuatro principios: defender las libertades y derechos del hombre que consagra nuestra Constitución; promover la libertad de emprender en un entorno institucional, jurídico y de política pública; igualdad de oportunidades para todos los mexicanos; y la democracia plena.

Las dos confederaciones tienen una misión más enfocada a la defensa de sus intereses y no plantean de manera explícita la presencia de la democracia, aunque sí es detectada de forma implícita en la misión de ambas por el grado de generalidad manifestado. Para la Concamin, el objetivo es “representar y promover los intereses de los diversos sectores productivos en México, y adoptar medidas que fomenten su desarrollo, para lograr una mayor competitividad de la industria y el país” (Concamin, 2009) y para la Concanaco es “representar, defender y promocionar los intereses generales del sector ante el Gobierno Federal y la iniciativa privada, fortaleciendo así a sus cámaras confederadas mediante el fomento de la eficiencia competitiva” (Concanaco-Servitur, 2009c).

En el ámbito local están las Cámaras, integrantes de las confederaciones mencionadas. Todas las cámaras, sin importar que sean una o varias en una entidad federativa se llaman “Cámara Nacional”. Esta particularidad tuvo su origen, desde la creación de las primeras Cámaras en México, en el siglo XVIII, y que debían distinguirse de las ya existentes Cámaras que

representaban al comercio de otros países como: Cámara Española de Comercio o la Cámara Inglesa de Comercio (Concanaco-Servitur, 2009b).

En el Estado de México, por ejemplo, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) se constituyó como delegación el 17 de octubre de 1946 sobre las siguientes bases: “La Cámara contribuirá para el desarrollo y beneficio de la industria del país juntamente con el gobierno federal, así como con los gobiernos de los estados en sus propósitos de procurar el engrandecimiento de la nación mediante su industrialización” (Canacintraem, 2010), en tanto que la Canaco-Servytur, que agrupa sólo en el Valle de Toluca a más de 25,000 comerciantes y prestadores de servicios (Canaco Toluca, 2010), está presente en el Estado de México con las siguientes cámaras: Canaco Nezahualcóyotl, Canaco Chalco, Canaco Ecatepec, Canaco Naucalpan, Canaco Texcoco, Canaco Tlalnepantla, Canaco Toluca y Canaco Cuautitlán Zumpango.

Las cámaras son organismos que se denominan de ámbito nacional pese a una cobertura local que puede expandirse de acuerdo con las necesidades de su entorno; es decir, de quienes estén interesados en formar parte de ella. Estos organismos se agrupan en las cámaras regionales, las genéricas y en las confederaciones, y éstas, a su vez, se integran dentro del CCE. Todas estas asociaciones, sin importar su ámbito de influencia, deben ceñirse y plantear sus estatutos dentro del marco de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (LCEC), expedida el 14 de diciembre de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2005. Por ello, en este estudio hacemos un somero análisis de dicha Ley y de su traducción en los estatutos de la Canaco-Servytur (aplicable en la Delegación Estado de México) y de la Canacintra (normativos para las cámaras establecidas en la entidad), a la luz de los indicadores mencionados.

El primer rasgo importante que destaca la LCEC es que tanto las cámaras como sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Las cámaras están conformadas por comerciantes o industriales (personas físicas o morales con actividades empresariales); las confederaciones sólo las constituyen las cámaras. Ambas “representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza” (LCEC, 2005: Artículo 4).

Otro rasgo importante es la afiliación a las cámaras: se trata de un acto voluntario que confiere derechos y obligaciones a comerciantes e industriales que lo realizan. Las cámaras de comercio están obligadas a admitir, sin excepción, a todos los comerciantes (incluidos prestadores de servicios y de turismo) que lo soliciten “siempre y cuando paguen la cuota correspondiente y se comprometan a cumplir con los estatutos de las cámaras” (LCEC, 2005: Artículo 10). Para las cámaras de industria, la LCEC no es tan específica; sin embargo, los estatutos de estas cámaras se rigen por el principio de que la afiliación es un acto voluntario (LCEC, 2005: Artículo 17) y cada cámara de industria (las hay específicas o genéricas, nacionales o regionales) establece sus cuotas.

## LOS MIEMBROS DE LAS CÁMARAS

El análisis vinculado con esta variable trata de dar cuenta si la libertad de la oposición y de las minorías es respetada o reprimida. Para ello se toman en cuenta criterios que caracterizan a un funcionamiento democrático. Primero, hay que ver la posibilidad de libertad de expresión de los opositores y las minorías, esto se refiere a la libertad que tienen todos los miembros para expresar las opiniones que se contrapongan al interés de los dirigentes. La represión o imposibilidad legal de esta libertad de los opositores o minorías, cuando se oponen o discrepan del interés de los líderes, es signo de autoritarismo. Segundo, si hay libertad de prensa y la posibilidad de acceder a información alternativa es indicador de un funcionamiento democrático; cuando se plasma la ausencia de información distinta a la oficial y la represión a los medios de comunicación no oficiales serían manifestaciones de autoritarismo. Tercero, el acceso a los medios de comunicación de los opositores y de las minorías debe ser equitativo en una organización democrática, así como la libertad de reunión, asociación y manifestación de los opositores y de los grupos minoritarios. Lo contrario en la organización autoritaria es el favoritismo, la mayor presencia en la organización de los miembros vinculados con los líderes y la represión de las reuniones y las manifestaciones de los opositores.

Dado que el sistema jurídico mexicano sigue el modelo de la llamada “pirámide de Hans Kelsen”, donde la cúspide está ocupada por la Consti-

tución Política y ninguna ley o reglamento interno puede oponérsele, las libertades de expresión, prensa y reunión están garantizados constitucionalmente, e incluso cuando no hay señalamiento explícito al respecto en la LCEC, ésta indica que en los estatutos de las cámaras y confederaciones se incluyan la forma y requisitos para la celebración y validez de las reuniones de sus órganos de gobierno, para la toma de decisiones y para la impugnación de éstas (LCEC, 2005: Artículo 16, fracción v), así como los procedimientos para la solución de controversias mediante una cláusula que establezca la obligación de la cámara de someterse al arbitraje cuando el afiliado opte por dicho procedimiento (LCEC, 2005: Artículo 16, fracción xi). En el artículo relativo a los derechos y obligaciones de los afiliados, se indica que éstos podrán someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos (LCEC, 2005: Artículo 17, fracción xiv) así como cumplir las resoluciones de la asamblea general.

Así, por ejemplo, los estatutos de la Canacindra indican en el Artículo 38, capítulo vi, que las ramas industriales que integran la cámara serán autónomas en su funcionamiento interno, pero en caso de que alguna determinación o acuerdo afecte los intereses de otra u otras, el acuerdo se someterá a consideración del sector industrial o al presidente nacional de la cámara, y de no llegarse a un entendimiento, se llevará ante el Consejo Directivo, el cual dictaminará para que prevalezcan los justos y legítimos intereses de las empresas; la resolución será definitiva e inapelable. Finalmente, para garantizar la solución de controversias, dentro de las 28 comisiones establecidas en el Artículo 122 de sus estatutos, están las de honor y justicia y arbitraje. Por otra parte, a los afiliados también se les otorga el derecho de someter a consideración de los órganos de la Cámara, los actos u omisiones que en su opinión sean contrarios a los estatutos, así como presentar verbalmente o por escrito ante los órganos directivos correspondientes proposiciones, comunicaciones o quejas sobre lo que concierne a los intereses generales de la industria, a los de la rama industrial o delegación a que pertenezcan o a sus legítimos intereses (ECNT, 2006: Artículo 15, fracciones v y vi).

En el caso de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, en el Artículo 80, fracción iv de sus estatutos, se establece que entre los derechos de los afiliados está el de someter a consideración de los órganos de

la cámara los actos u omisiones que a su criterio sean contrarios a la ley o a los estatutos, y para ello existe la comisión permanente de arbitraje.

## LAS ELECCIONES

Las votaciones que se celebran en los regímenes y organizaciones dictatoriales no son competidas (no se presentan opciones claramente diferenciadas del gobierno o de los líderes), por lo que tampoco pueden ser calificadas como libres. En cuanto al hecho de que los votos sean contados de forma adecuada, sólo tiene sentido planteárselo cuando las elecciones son competidas. Como es lógico, este tipo de organización política no admite que sus elecciones sean observadas por la opinión pública.

La presencia de procesos electorales no necesariamente es un indicador de que sea una organización democrática. En ese sentido hay una serie de criterios que es indispensable tomar en cuenta para definir si un proceso electoral se puede calificar como democrático o autoritario basándonos en las siguientes características. Primero, de acuerdo con la información legal que se tenga, comenzar por determinar, dentro del padrón electoral, quiénes pueden participar en las elecciones o conforman la comunidad política, determinando qué personas son incluidas y excluidas. Esta información deberá ser contrastada con la manifestada en la práctica durante los procesos electorales. Segundo, es necesario considerar que se respete, según lo establecido legalmente en cada organismo que se esté estudiando, si se contempla y se respeta la periodicidad preestablecida de las elecciones. Una normatividad que no contemple ese aspecto ya presentaría características autoritarias, así como la falta de respeto a una periodicidad preestablecida. Tercero, una organización con elecciones periódicas y con un padrón universal necesita de libertad de actuación de los partidos políticos de oposición y de posibilidades equitativas para que todos hagan propaganda sin que sean reprimidos y sin que haya intromisión ilegal de intereses u organizaciones de diverso tipo, como en ocasiones lo hacen los poderes económicos; es decir, la necesidad de elecciones competidas. Cuarto, con elecciones competidas surge la necesidad de que haya libertad del votante al emitir el voto y que no se manipulen en las urnas, procurando el recuento fidedigno de éstos. Y quinto, en el sistema democrático debe

haber respeto a los resultados electorales, sean cualesquiera que sean y que la inconformidad poselectoral sea la menor para que no afecte a la legitimidad ni la gobernabilidad.

Al respecto, una de las características impuestas en los estatutos de las cámaras es la seguridad del voto secreto, y la universalidad de los votantes representada por los afiliados, así como la participación activa de los socios en la toma de decisiones vía asamblea general, que es la máxima autoridad. La fracción VII del Artículo 16 de la Ley de Cámaras Empresariales indica que los estatutos de las cámaras y de sus confederaciones deberán contener los derechos y obligaciones de los afiliados que garanticen la posibilidad de acceso a toda empresa del giro o entidad correspondientes a la cámara. En el caso de los afiliados a las cámaras, éstos podrán participar en las sesiones de la asamblea general por sí o a través de sus representantes y votar por sí o a través de sus representantes y poder ser electos miembros del Consejo Directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación (LCEC, 2005: Artículo 17, fracciones I y II).

Por su parte, entre los derechos y obligaciones que tienen las cámaras frente a sus confederaciones (LCEC, 2005: Artículo 18) se encuentran: participar con voz y voto en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación a través de sus representantes; participar en los procesos de elección de los miembros del órgano de gobierno de la confederación; que sus representantes sean sujetos de elección para las posiciones en los órganos de gobierno de la confederación; acudir y participar en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación; proponer candidatos a las posiciones en los órganos de gobierno de la confederación que sean miembros representativos de la actividad o región de la cámara (LCEC, 2005: Artículo 18, fracciones I-III, XIV y XV).

Entre los derechos y obligaciones de las confederaciones (LCEC, 2005: Artículo 19) están los siguientes: convocar a las cámaras afiliadas a participar con voz y voto en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación; así como convocar a procesos de elección de miembros de los órganos de gobierno de la confederación que permitan y estimulen la participación de las cámaras (LCEC, 2005: Artículo 19, fracciones V y VI).

El Consejo Directivo de una cámara o confederación se integrará como lo establezcan sus estatutos. La renovación del Consejo Directivo será

anual y se efectuará en la mitad de los consejeros cada año; los consejeros durarán en su cargo dos años y no podrán ser reelectos para el siguiente periodo, en cambio, presidente, vicepresidentes y tesorero durarán un año pero podrán ser reelectos por dos ocasiones por un año más cada una. El secretario durará en su cargo un año y podrá ser reelecto cuantas veces sea necesario.

Cualquier contravención a estas disposiciones tiene, incluso, la posibilidad de impugnación y los afiliados a las cámaras podrán someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos (LCEC, 2005: Artículo 17, fracción XIV), haciendo uso, hasta del arbitraje, si fuera necesario, como se indicó en el punto 1.

Dado que la Canacintra está integrada por tres tipos de afiliados (activos, incorporados y miembros honorarios cooperadores) y dividida en ramas y sectores industriales y delegaciones, los estatutos establecen normas para los procedimientos electorales que garantizan el derecho de voto y la participación en las sesiones de la asamblea general y en la reuniones de afiliados de las ramas industriales o delegaciones a que pertenezcan, y a votar por sí o a través de un representante debidamente acreditado, además de poder ser electos miembros del Consejo Directivo de la cámara, de las mesas directivas de las ramas industriales o de las delegaciones (ECNIT, 2006: Artículo 15, fracciones I y II).

Las ramas industriales elegirán cada año, en Asamblea Anual Ordinaria, un presidente, consejeros representantes en el Consejo Directivo y delegados ante las Asambleas Generales de la Cámara. El proceso de elección de los presidentes de las ramas industriales requerirá del registro de candidatos ante el secretario nacional, registro que podrá realizarse 30 días naturales antes de la fecha de celebración de la Asamblea Anual Ordinaria de la rama, o también podrán registrarse dentro de los tres días siguientes a la publicación de la convocatoria. En el supuesto de que no exista registro de candidato alguno cuando se realice la asamblea, podrán presentar su registro de candidato las personas interesadas que cumplan los requisitos exigidos por los estatutos. Si no hubiere ningún registro o haya un candidato único que no cumpla los requisitos estatutarios o ninguno de los candidatos registrados previamente los cumpla, la asamblea, mediante el ejercicio del voto secreto, elegirá al presidente consignando las

circunstancias en el acta respectiva para que el Consejo Directivo o la Presidencia Nacional de la Cámara, con aprobación de la misma, emita el dictamen o resolución más apropiada. Las elecciones de presidente, consejeros representantes en el Consejo Directivo y delegados ante las asambleas generales de la Cámara se realizarán cada año. La elección es individual y la emisión del voto es secreta (ECNIT, 2006: Artículo 34). El presidente electo designará una Mesa Directiva compuesta por un máximo de seis vicepresidentes, un secretario, un tesorero y las demás personas designadas serán vocales (ECNIT, 2006: Artículo 34).

El proceso de elección del presidente nacional requerirá del registro de candidatos ante el secretario nacional de la Cámara, durante todo el mes de enero de cada año, y los candidatos sólo podrán iniciar su campaña a partir de la fecha en que reciban la constancia de haber quedado legítimamente registrados. Se trata de un proceso que combina votaciones directas e indirectas, puesto que no es la asamblea general la que lo elige, sino el Consejo Directivo, mediante voto secreto y en la primera sesión ordinaria que celebre y que deberá realizarse en la misma fecha en que se reúna la Asamblea General Anual Ordinaria, la que ratificará el nombramiento (ECNIT, 2006: Artículo 102, fracciones IV y 106).

El proceso electoral en la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo inicia con la sesión del Consejo Directivo para acordar la fecha en que se realizará la asamblea general de elección de consejeros y en aquella nombrará a la comisión electoral que estará integrada por dos ex presidentes de la cámara, que no ocupen cargos públicos, de dirigencia partidista, ni formen parte del consejo; tres consejeros en ejercicio de sus derechos y un representante por cada una de las planillas contendientes. Las decisiones de esta comisión serán por mayoría de votos y en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad. Publicada la convocatoria correspondiente, el periodo de registro de planillas será de tres días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria. Registrada la planilla, el secretario de la comisión verificará que los candidatos cumplan con los requisitos estatutarios emitiendo una constancia de registro o una de incumplimiento de requisitos, según el caso; ambas deben emitirse dentro de los dos días siguientes a la fecha de cierre de registro. Cualquier persona interesada puede impugnar las constancias ante la comisión de arbitraje. "A efecto de garantizar una verdadera representación democráti-



ca, el voto que se emita en la sesión de asamblea general [...] será directo y secreto y los afiliados sólo podrán participar personalmente o a través de su representante” (ECCST, 2009: artículos 30-41).

Las delegaciones de la Cámara contarán con una mesa directiva que será electa en reunión de afiliados establecidos en la zona de la delegación respectiva, como las establecidas en el Estado de México: Nezahualcóyotl, Chalco, Ecatepec, Naucalpan, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca y Cuautitlán.

Aquí también consideramos establecer hasta qué punto hay o no un poder electoral que actúe con ecuanimidad, apegado a la ley, o si lo hace tendenciosamente en cuanto a la designación y número de sus miembros, filiación ideológica de sus miembros y la confianza que genera. El análisis de esta variable incide de manera importante en el comportamiento del aspecto electoral, aunque no es el determinante.

Ya se mencionó que entre los derechos y obligaciones de las confederaciones está convocar a procesos de elección de miembros de los órganos de gobierno de la confederación que permitan y estimulen la participación de las cámaras (LCEC, 2005: Artículo 19, fracción VI), pero es la Asamblea General la que designa al Consejo Directivo, de acuerdo con lo señalado por el Artículo 20: La Asamblea General es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones y estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras (LCEC, 2005: Artículo 20). Entre sus atribuciones está designar a los miembros del Consejo Directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás directivos (LCEC, 2005: Artículo 20, fracción IV). Estos mismos principios son recogidos en los estatutos de las respectivas cámaras.

## LAS NORMAS INTERNAS

Esta variable intenta reflejar si los encargados de modificar la legislación que rige las asociaciones es o no plural y, en caso afirmativo, si dicha pluralidad incide realmente en la toma de decisiones de este órgano colegiado. Para llegar a conclusiones aceptables en este sentido, hay que partir de ver la coexistencia de miembros distintos a los que ya están como dirigentes, puesto que su ausencia es indicador de homogeneidad política y de una normatividad sesgada o tendenciosa en favor del poder que emane. Es

decir, la presencia de miembros de oposición es relevante, porque permite mayor pluralidad y diversidad en cuanto a las discusiones y leyes aprobadas, comprobando que, en efecto, este tipo de miembros influyan decisivamente en la toma de decisiones con repercusiones concretas.

Las cámaras y las confederaciones son autónomas y con personalidad jurídica propia; sin embargo, están regidas por un marco legal promulgado por el Poder Legislativo, que por su propia naturaleza democrática es plural; en él confluyen diversas ideologías políticas que llegan a acuerdos.

En las democracias contemporáneas, el Poder Legislativo desempeña dos funciones principales: legislar y controlar al Poder Ejecutivo, que en este caso estaría representado por los líderes y/o representantes de las asociaciones. Para cumplir con esta segunda función, quienes cumplan esa función parlamentaria deben ser plurales; es decir, deben estar integrados por miembros afines a los líderes y por representantes de la oposición. Sin estos últimos, cuando todos los parlamentarios son afines al Ejecutivo, el Poder Legislativo no tiene el ingrediente fundamental para ser autónomo y limitar al poder de los líderes.

El análisis legislativo de elementos vinculados con esta variable permitirá percibir en qué medida este poder existe y es independiente del ejecutivo; es decir, en qué medida los miembros encargados de legislar pueden dejar de acatar lo que el ejecutivo dice, criticar lo que el ejecutivo dice o hace, e influir sobre él. Cuando el legislativo hace lo que el ejecutivo dice, cuando no somete a discusión crítica lo que el ejecutivo hace o dice, y cuando no tiene posibilidades de presionar al ejecutivo, no hay autonomía y se deriva en una característica de una organización autoritaria. Mientras que, cuando el legislativo no necesariamente hace lo que el ejecutivo dice, cuando somete a discusión crítica lo que el ejecutivo (o personas especialmente cercanas a él, como familiares o colaboradores políticos) hace o dice, y cuando presiona al ejecutivo, hay autonomía y es característica de una organización democrática.

Lo señalado en el apartado anterior, donde se habló de la pluralidad, también es aplicable a esta variable en virtud de que las cámaras y sus confederaciones, de acuerdo con la ley que las rige, son instituciones de interés público y autónomas, entendiéndose a la autonomía como una "potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una esfera territorial, y que les permite –cuando la

tienen— la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos” (De Pina, 1975: 95), como es el caso de las cámaras y sus confederaciones. En ambos casos, la asamblea general es su órgano supremo (LCEC, 2005: Artículo 20) y entre sus funciones está designar a los miembros del Consejo Directivo y al auditor externo; las asambleas generales deberán celebrar al menos una sesión ordinaria durante los primeros tres meses de cada año.

## LA JUSTICIA

Esta variable trata de percibir en qué medida este poder es independiente del ejecutivo; es decir, en qué medida los miembros pueden tomar decisiones que afectaran al ejecutivo sin que haya algún tipo de repercusión o de presión. Al igual que la variable anterior, es necesario buscar hechos o casos concretos que demuestren que se han tomado decisiones que confrontan a los otros poderes estatales (o a grandes poderes económicos) para dar muestra de la independencia; sin embargo, el análisis se centrará en determinar el grado de presencia y presión que puede tener el ejecutivo en las asociaciones y la envergadura de las sanciones que pueden imponerse.

Uno de los aspectos que pueden dar cuenta de ello es el análisis de quiénes (y cómo) seleccionan a los miembros encargados de ejercer las funciones del Poder Judicial; es decir, hay que ver qué tan independientes son ellos de los que ejercen los otros dos poderes en cuanto a la posibilidad de compromisos adquiridos desde el momento de su designación.

Por otro lado estará la composición del Poder Judicial colegiado, determinando si se puede establecer alguna vinculación entre sus miembros o no con alguna ideología en particular. Si el líder controla el suficiente número de miembros integrantes del órgano judicial, cabe la posibilidad de mayor influencia para determinar las decisiones de tal órgano, y sería casi imposible que haya autonomía del Poder Judicial.

Sobre las relaciones con el ejecutivo o legislativo es necesario analizar la posibilidad que da la legislación de una discusión crítica de las decisiones de ambos poderes, sobre todo del ejecutivo, y ver si puede haber casos

de enjuiciamiento del presidente o de personas que se consideren especialmente cercanas a él.

En cuanto a esta variante, es claro lo mencionado por los artículos 20 y 22 de la LCEC: la Asamblea General es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones y estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras. Entre sus atribuciones está “designar a los miembros del Consejo Directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás directivos (fracción IV). Esto es ratificado por el Artículo 22: el Consejo Directivo será el órgano ejecutivo de una cámara o confederación y tendrá entre sus atribuciones convocar a la asamblea general y ejecutar los acuerdos tomados por ésta (fracción III).

Este mismo sentido se recoge en los estatutos de las respectivas cámaras y para dirimir controversias, que es otra forma de equilibrar las relaciones entre los poderes, se establecen comisiones permanentes de arbitraje. Los estatutos de la Canacindra, dicha comisión está mencionada, junto con la de Honor y justicia, en el Artículo 122.

En la Cámara de Comercio también existe una comisión permanente de arbitraje, una integrada por cinco miembros nombrados por la asamblea general en sesión ordinaria. Quienes sometan sus controversias a esta comisión lo harán mediante escrito privado. La cámara se obliga a someterse al arbitraje, en caso de que alguno de sus afiliados presente impugnación contra sus resoluciones. Presentada la impugnación, el Consejo Directivo la enviará a la comisión de arbitraje en un lapso no mayor de tres días para que inicie el procedimiento correspondiente. La comisión, en los siguientes tres días, notificará a la contraparte y citará a los involucrados para exhortarlos en audiencia única para avenir sus intereses; en caso de no haber conciliación, con los documentos probatorios que tuviera y la buena fe guardada, dictará resolución en un plazo no mayor de 15 días. Cuando se trate de controversias entre afiliados, la cámara actuará en funciones de amigable componedor o árbitro, según el caso (ECCST, 2009: artículos 65-67).

## CONCLUSIONES

La primera conclusión a que llegamos es que, al observar a la democracia como un todo, no necesariamente sus partes deben serlo también y viceversa, que en un ámbito representativo del autoritarismo no todo debe ser autoritario, ambas formas de ejercicio del poder pueden convivir sin problema y, por el contrario, beneficiándose mutuamente.

En el sector empresarial coexisten rasgos autoritarios y democráticos. Al interior, las empresas funcionan bajo el esquema organizativo de una cadena de mando vertical, donde la toma de decisiones corresponde a una o a pocas personas (dueño o administrador). Sin embargo, las relaciones entre ellas, por ejemplo, las que constituyen las cámaras de comercio, servicios y turismo; las cámaras de industria y las confederaciones que las agrupan (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos) están regidas por un marco legal con rasgos de carácter democrático.

En el Estado de México, al ser aplicada la Ley de Cámaras Empresariales, promulgada por la legislatura federal dentro del marco del Estado de derecho, característico de un país democrático, así como los estatutos emanados de ella (sobre todo los de la Canaco-Servytur y la Canacindra), encontramos que la tendencia jurídica es claramente democrática, sostenida en que el órgano supremo es la Asamblea General, que nombra, controla y, en su caso, también remueve a los Consejos Directivos. Todos los afiliados, cuando se trata de las Cámaras, y sus representantes, en el caso de las confederaciones, tienen derecho de voz y voto, y pueden ser votados para cualquier puesto de los consejos directivos u otros órganos de gobierno. Para mantener el equilibrio, en el caso de omisiones e inconformidades, también establece instrumentos legales como el arbitraje (ECCST, 2009: artículos 65-67), y todos estos elementos son transferidos y ampliados en los estatutos de las cámaras.

Sin embargo, la realidad es más compleja, no siempre los estatutos son respetados en su totalidad, y es factible encontrar acontecimientos, como el ejemplo de la Canirac de San Miguel de Allende.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARON, Raymond (1999), *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Barcelona, Paidós.
- BOBBIO, Norberto (2002), "Democracia", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, vol. I, pp. 441-453.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 11a. ed.
- CANACITRAEM (2010), "¿Qué es Canacitra?", <http://www.canacitraem.org.mx/canacitra.html>. Consultado el 8 de enero.
- CANACO TOLUCA (2010), "Mensaje del presidente", <http://www.canacotoluca.com/>. Consultado el 10 de enero.
- CAPUTO, Dante (dir.) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia un democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CC (Código de Comercio) (2008), *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril.
- CCE (Consejo Coordinador Empresarial) (2009), "Objetivos", <http://www.cce.org.mx/nosotros/Pages/Objetivos.aspx>. Consultado el 22 de agosto.
- CCF (Código Civil Federal) (2007), *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril.
- CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos) (2009), "¿Qué es Concamin?", <http://www.concamin.org.mx/qesconcamin.html>. Consultado en agosto.
- CONCANACO-SERVYTUR (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) (2009a), "Estatutos", <http://www.concanaco.com.mx/camaras/documentos/estatutos.pdf>. Consultado en agosto.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Historia de la Concanaco Servytur México", <http://www.concanaco.com.mx/institucion/quinessomos/institucion.html>. Consultado en agosto.
- \_\_\_\_\_ (2009c), "¿Quiénes somos?", <http://www.concanaco.com.mx/institucion/quienessomos/institucion.html>. Consultado el 12 de agosto.
- CONDE BONFIL, Carola (comp.) (2000), *Agenda de la reforma municipal en el Estado de México*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (2008), *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre.
- DAHL, Robert Alan (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- DE PINA, Rafael (1975), *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa.

- ECCST (Estatutos de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo) (2009), "Concanaco-Servytur", <http://www.concnaco.com.mx/camaras/documentos/estatutos.pdf>. Consultado en julio.
- ECNIT (Estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación) (2006), "Canacintra", [http://www.canacintra.org.mx/juridico/estatutos\\_2006.pdf](http://www.canacintra.org.mx/juridico/estatutos_2006.pdf). Consultado en junio de 2009.
- El Universal* (2005), "Busca Padilla reelegirse al frente de Concanaco", [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=265353&tabla=notas](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=265353&tabla=notas). Consultado en junio de 2006.
- Freedom House (2006), *Methodology*, <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Consultado el 23 agosto.
- GÓMEZ CARRILLO, Josefa (2000), *Poder local, cambio político en una micro región*, Toluca, Instituto Mexiquense de la Juventud.
- HUICOCHEA ALANÍS, Arturo (1996), *Prospectiva de la administración Pública del Estado de México a la luz de la teoría de la organización*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- HUNTINGTON, Samuel Phillips (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- JUÁREZ FRANCO, Miguel Ángel (1999), "Participación ciudadana e información en el Estado de México", en *Apuntes Electorales*, año I, núm. 5, México, Instituto Electoral del Estado de México, diciembre, pp. 11-18.
- LCEC (Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones) (2005), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero.
- LFT (Ley Federal del Trabajo) (2006), *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero.
- LII Legislatura del Estado de México (2009), "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México", *Gaceta del Gobierno*, 26 de mayo.
- LIV Legislatura del Estado de México (2008), "Código Civil del Estado de México", *Gaceta del Gobierno*, 7 de agosto.
- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2007), "Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero", en Lizcano Fernández Francisco y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, pp. 11-29.
- (2009), "Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa", *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, núm. 55, Valencia, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal/Universidad Politécnica de Valencia, pp. 105-129.

- MACEDO JAIMES, Graciela (1999), *La organización política y territorial del Estado de México*, Toluca, INESLE.
- ONU-CDH (Organización de Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos) (1999), "Promoción del derecho a la democracia. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57", [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1999.57.Sp?Opendocument). Consultado el 14 de junio de 2007.
- PÉREZ, Alma Gabriela (2009), "Impiden que rinda protesta el presidente de Canirac", *El Sol del Bajío*, Guanajuato, 6 de junio.
- SARTORI, Giovanni (1997), *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 2 vols.
- (2008), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- SCHUMPETER, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.
- Varios (2001), *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, San José de Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa Estado de la Nación, 2 vols.





# Participación laboral en la empresa mexiquense

María Fernanda Zúñiga Roca

Iveth Argueta Servín y Gustavo Garduño Oropeza\*

## INTRODUCCIÓN

*La organización es el espacio que hace posible a la vez que limita la acción humana, la acción colectiva, la realización de determinados objetivos. Es una entidad inacabada, dinámica y, por tanto, en permanente construcción. La toma de decisiones en este marco constituye un proceso de lucha, de conflicto, que se renueva, se elabora o se afirma en cada momento.*

CASTAGNE (2004)

El objetivo de este trabajo es caracterizar las principales formas de participación laboral a partir de un estudio basado en siete empresas mexiquenses de diferente giro y tamaño. Para lograrlo se procedió a generar categorías –mediante técnicas cualitativas– de las formas más frecuentes de generación de decisiones en ellas. Después, se buscó establecer cómo cada uno de los niveles jerárquicos ejerce la participación en el nivel y tarea relativa a su competencia y jerarquía.<sup>1</sup>

\*Profesores-investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup>Cabe mencionar que para efectos de este trabajo abordamos la participación y/o toma de decisiones indistintamente, dada la evidencia encontrada en la investigación la cual nos ha dejado ver que, detrás de cada forma de participación, existe la toma de decisión para tal fin y viceversa. Durante la creación de categorías encontramos que ambas, de una forma u otra, venían juntas. No obstante, consideramos que valdría la pena diferenciarlas tanto en la teoría como en la *praxis* para enriquecer un abordaje de esta índole. Nos comprometemos a hacer trabajos ulteriores.

A diferencia del sentido que se asigna a la participación en los procesos de búsqueda y legitimación de la representación política,<sup>2</sup> en el contexto de la empresa ésta se ha desarrollado como una de las consecuencias de la serie de esfuerzos organizacionales que, en sentido indirecto, buscan vincular a la empresa con un entorno específico que no sólo legitime la actividad productiva, sino que permita desarrollar objetivos comunes que redunden en beneficios para los diferentes actores.

Para reconocer la participación como un proceso que implica precisamente diferentes actores y niveles, hemos partido de la primicia de que la concreción del objetivo de una empresa es consustancial al logro de metas no sólo económicas, sino también de imagen; es decir, a la posibilidad de distinguirse social y productivamente a partir de la creación y desarrollo de una cultura e identidad organizacional donde la participación y la toma de decisiones por parte de los actores involucrados en dichos procesos sea una forma de desarrollo humano y social que ha de ser tomada en cuenta.

Si la empresa no evoluciona a la par que lo hace su entorno puede llegar a convertirse en un ente crecientemente inadaptado a su ambiente con resultados negativos en lo económico, así como incongruentes en lo social, sobre todo cuando en las teorías más avanzadas sobre la organización social se postula que el desarrollo de la empresa pasa por el de las personas que laboran en la misma (Garmendia, 1993: 165).

De este modo, y en una forma que podríamos denominar “casi natural” –mediada, sin duda, por diversos factores como la cultura interna, el giro productivo e incluso por otros elementos estructurales y del entorno–, cada entidad productiva, en su desarrollo, va estableciendo diferentes mecanismos por los cuales promueve y activa la participación de los sujetos que laboran en ella, dependiendo de los organigramas y quehaceres relativos a los perfiles de cada función o puesto.

Desde esta nueva perspectiva, el aumento de la satisfacción de los trabajadores no será ya la causa de un mejor desempeño, sino de las contribuciones que éstos realizarán en la toma de decisiones para el progreso de la organización. El directivo, por su parte, no sólo debe permitir la participa-

<sup>2</sup>Donde el individuo se involucra políticamente en términos del ejercicio de su voto, la comunicación directa con las autoridades, la solicitud de rendición de cuentas y la aportación económica (Holzner, 2007: 71).

ción en las decisiones de rutina, sino que ha de estimularla de forma que [...] cuanto más importante sea la decisión, mayor debe ser su obligación para alentar a los subordinados para que propongan nuevas ideas y sugerencias [...] (Albarate, 2001: 28).

En las siguientes páginas describiremos cómo se percibe y materializa la participación en términos de categorías descriptivas que la misma gente entrevistada citó. La tabulación de estos testimonios y la confrontación de diferentes categorías permite, a través de la identificación de las formas de participación, establecer un mecanismo general de aproximación no sólo a las etiquetas empresariales, sino a lo que algunos autores denominan la “cultura de la organización” o las formas por las cuales la empresa genera ámbitos de vida y convivencia entre las personas.

Como premisa inicial hemos de afirmar que la participación, no obstante ser hoy una manifestación constante que puede ubicarse en diferentes niveles jerárquicos, presenta variaciones formales que tienen relación directa con otros elementos estructurales como:

- La naturaleza de la empresa (si se trata de una entidad prestadora de servicios o generadora de productos y de qué productos).
- Con las determinaciones culturales, que tienen que ver con la estereotipación de la relación jefe/subordinado, productividad, preparación técnica, incidencia del emplazamiento geográfico (si la empresa se encuentra en la ciudad o en una comunidad rural) y de las crisis económicas (la necesidad de mantener el empleo, el nivel salarial de la entidad).
- Con el alcance, tamaño y extensión de la misma (si éste es local o transnacional).
- Con la forma de administración (si es cooperativa, cuenta con un consejo o es eminentemente familiar).

Dichas variaciones, toda vez que operan como condicionantes de la elección de los casos de estudio, nos hicieron apelar a taxonomías realizadas por los gremios de asociaciones de industriales a fin de elegir aquellas que servirían como base para la comparación entre las variantes de participación en conformidad con la naturaleza de las empresas:

- Paraestatales: caracterizadas por la coparticipación del estado y los particulares para producir bienes y servicios. Su objetivo es que el Estado

tienda a ser el único propietario tanto del capital como de los servicios de la empresa.

– De servicios: son empresas que proporcionan algún servicio a la comunidad, no son empresas que produzcan o manufacturen bienes o cosas tangibles.

– Transnacionales (mexicana y extranjera): el capital es preponderantemente de origen extranjero y las utilidades se reinvierten en los países de origen.

– Familiares (mediana y pequeña): son empresas cuyos dueños, inversionistas y/o directores pertenecen a una familia que, por tanto, toma decisiones, establece objetivos e, incluso, lleva a cabo tareas operativas.

Para el análisis hemos considerado, además de estos cuatro tipos de empresa, tres niveles jerárquicos como base para la realización de entrevistas y para la aplicación de cuestionarios:

– Nivel de directivos o miembros de consejos de administración, accionistas, dueños o gerentes cuya responsabilidad se refiere a objetivos de carácter general.

– Nivel de mandos medios o administradores de área o departamento, ingenieros o supervisores cuya responsabilidad está en función del alcance de objetivos específicos.

– Nivel de operadores o trabajadores de turno emplazados en términos de funciones concretas de trabajo.

Cada uno, a través de sus testimonios, ubicó las modalidades por las cuales participan en las actividades propias de su entorno laboral.

Para el presente trabajo, la articulación entre los dos anteriores campos de categorías se desarrolla de la siguiente manera:

– Primero se expone una semblanza de la implicación que el concepto de “participación” tiene en la vida organizacional.

– En un segundo momento se hace una descripción de las empresas aquí estudiadas.

– Finalmente se tabulan los resultados de un ejercicio metodológico basado en entrevistas directas, que generaron las categorías para aproximarse al concepto *participación*, así como sus alcances en las diferentes entidades productivas.

## LA PARTICIPACIÓN Y LAS TEORÍAS ORGANIZACIONALES

Abordar el tema de la participación implica revisar tanto los orígenes como el desarrollo de las teorías de la administración, ya que es necesario entender cómo los administradores y operadores empresariales han enfrentado la necesidad de resolver los problemas de índole social en la producción, a fin de garantizar la correcta consecución de objetivos (organizacionales, productivos, de poder, económicos, personales).

Del mismo modo es importante considerar que hablar de participación implica tomar en cuenta una serie de factores concernientes a los tipos de organización y a los propios alcances de éstos en los diversos modelos administrativos,<sup>3</sup> que nos permiten entender las tendencias teóricas que, muchas veces, son estudiadas y apeladas por los líderes organizacionales para orientar su quehacer como administradores.

Los siguientes apartados tienen como fin exponer en forma general el papel que la participación ha desempeñado en modelos organizacionales históricos o en el marco de las principales corrientes de estudios administrativos.<sup>4</sup>

### La escuela de las relaciones humanas

El origen de los estudios sobre los efectos de la participación puede ubicarse a partir de las investigaciones realizadas en la planta *Hawthorn* por Elton Mayo, quien, como uno de los mayores representantes de esta escuela, aportó observaciones importantes sobre el papel que desempeña la relación entre motivación y productividad como factor clave en la consecución de los objetivos de la empresa. En este sentido, la participación fue vista como la forma para “hacer más cosas y de la mejor forma” en el marco de una práctica y tiempos determinados.

Estrategias de producción, como el llamado trabajo a destajo y/o la aplicación de estímulos o bonificaciones económicas, fueron la constante.

<sup>3</sup>Estos modelos son proyecciones esquemáticas que generalmente no pueden expresarse de manera eminentemente contextual ni tampoco en términos de un alcance o extensión a niveles positivos de realidad.

<sup>4</sup>Para desarrollar estos modelos organizacionales nos basamos en el texto de Gareth Morgan, *Imágenes de la organización* (1998).

No obstante, a estas alturas, la participación seguía siendo vista como una estrategia de trabajo y no como una cualidad que, en sí misma, implicaba una forma de reproducir en el terreno laboral la relación entre las personas y su vida cotidiana.

Bajo este enfoque, las decisiones no aparecían como un recurso común y no se traducían en participación.

### El modelo de los recursos humanos

Este modelo estuvo en boga durante los años sesenta, cuando surgió como una reacción a la escuela de las relaciones humanas. En ésta podemos ubicar la simiente de la participación tal cual la entendemos hoy día, ya que esta escuela se basó en la búsqueda de un nuevo perfil de trabajador (por ejemplo, técnicos, profesionistas) que fuera capaz de decidir en el marco de su competencia. Además, pugnó por mejorar la relación entre el sujeto y el trabajo a partir de procesos de capacitación que permitiesen conocer objetivos, metas y funciones sobre las cuales se pudiese decidir para emplazar la actuación y el desempeño. El trabajador es entendido, de este modo, como un recurso de la empresa, como “algo” en lo que se debía invertir y se podían dirigir esfuerzos específicos. Este modelo es fundamental ya que se entiende, por primera vez, la importancia de la calificación y la preparación formal en términos laborales. Esta escuela sienta las bases para el desarrollo del personal en general, tanto en preparación auspiciada por la empresa, como en términos de una nueva conciencia social basada en la educación formal.

### El modelo participativo

Su contexto son los años ochenta y tiene su origen en los procesos administrativos japoneses que buscan desarrollar habilidades directivas y de liderazgo en el personal con el fin no sólo de decidir, sino de, eventualmente, ser autores de cambios, modificaciones y rectificación permanente de los procesos organizacionales en diferentes niveles. En esta perspectiva, el individuo aparece como un sujeto que decide más allá de la función y es capaz de proponer. La idea de participación tiene que ver con un total de involucramiento con la filosofía de la empresa, con su cultura y con su

dinámica de vida, y no sólo con su función. Ejemplos de esta escuela son los llamados *círculos de calidad*, la teoría “Z” de Ouchi en Estado Unidos, y el *justo a tiempo*.

### La democracia industrial

Abordada como tal a partir de un caso concretamente sueco, en el que las condiciones culturales y de formación política del denominado Estado de Bienestar<sup>5</sup> permitieron trasladar las peculiaridades culturales de la social democracia hacia formas de producción privadas. En este modelo, las cooperativas y las sociedades localmente emplazadas fueron la figura predominante. Este modelo se convirtió en referencia obligada para otras naciones que, en general con poco éxito, quisieron seguir esta forma de producción.<sup>6</sup> El problema se ubicó en la imposibilidad para adecuar una filosofía cultural a un contexto poco o nada susceptible para empatar.

### La participación en el trabajo

Para Lucila Finkel (1995) hay dos tendencias teóricas generales, ambas de corte sociológico que han abordado en forma crítica los intentos o evidencias de participación en las organizaciones.

La primera es proclive a presentar una visión crítica a lo que denomina la existencia permanente de un “fordismo clásico” a lo largo de la historia de los modelos de producción; un fordismo, sin embargo, ajustado, que ha hecho que la participación se lleve a cabo en forma “cosmética” y en conformidad con imperativos del mercado. Para esta perspectiva, la participación no persigue otra cosa que el encubrimiento de las viejas formas de alienación del trabajador mediante la idea de una falsa autonomía y libertad decisional.

<sup>5</sup>Sistema que surge como producto de la hibridación de bases productivas capitalistas con elementos de participación de corte social en donde tanto individuos como comunidades son partícipes del desarrollo empresarial y político a través de niveles de complejos niveles de participación (Eurofound, 2009).

<sup>6</sup>El caso de Ingvar Kamprad, dueño de la marca mobiliaria IKEA, que realizó su esquema productivo sobre bases de baja, pero exclusiva demanda en la que se involucraron comunidades. Su alcance, sin embargo, ahora es internacional y Kamprad está considerado entre los diez hombres más ricos del mundo (NCD, 2009).



La segunda ve de forma positiva a la participación y la ubica como el resultado de una inercia histórica que ha llevado a flexibilizar los procesos empresariales para ajustarse a demandas del contexto. En la flexibilización, la participación y la posibilidad de decisión por parte del trabajador es un imperativo y, por lo tanto, debe impulsarse, según Sabel (Finkel, 1995).

Lo cierto es que, más allá de las perspectivas teóricas y de la razón subyacente en la aplicación de estrategias de toma de decisión, es un hecho que la participación ha evolucionado en forma sustancial a lo largo de la historia, llevando a las organizaciones a lograr cada vez mejores condiciones tanto laborales como de vida para que los sujetos se involucren en los procesos de desarrollo.

Desde la década de 1950, en particular desde el surgimiento de la escuela de las relaciones humanas, se ha promovido la participación de los empleados en las empresas como una forma de favorecer la eficiencia y eficacia o productividad de los procesos. Iniciativas como éstas, que hicieron manifestaciones en los círculos de calidad la teoría "Y" o el empoderamiento. Para comprender el tema de la participación es necesario reconocer la diversidad de formas organizacionales y sus particularidades (Blanchard, 1997).

Cada tipo de empresa desarrolla, no sólo por su giro, sino también por una mezcla de diversos factores (la forma administrativa, el emplazamiento, el nivel académico y cultural de los empleados), modelos y principios organizacionales complejos llevando a cabo, de manera tanto consciente como inconsciente, formal como informal, "negociaciones de sentido" consolidando formas propias de administración y producción (trayectorias productivas) y, por tanto, de participación.

Estas negociaciones son producto de las formas de ver el mundo de cada organización; podría decirse en términos formales que, al hablar de *participación*, nos encontramos ante un concepto, si no más complejo, sí más abarcador que es el de la *cultura organizacional*. Ésta se encuentra constituida no sólo por diversas formas simbólicas de la propia organización, sino también determinada, en mayor o menor medida, por elementos locales y regionales. Derivado de lo anterior, hemos de abordar las organizaciones como un conjunto dinámico de procesos técnicos y sociales estructurados, donde interactúan sujetos en un proceso de negociación cotidiana

regido por una lógica y racionalidad propias y medidas por valores socio-culturales (Schine, 1994).

La idea que subyace a la necesidad de que los trabajadores tomen parte activa en la toma de decisiones de la empresa donde trabajan, radica ni más ni menos que en otra forma de promover una mayor productividad y se traduce en la reducción de los costos concernientes al recurso humano y a la eventual –aunque paradójica– posibilidad de evitar errores y mayores costos en los diversos puestos de trabajo; por ejemplo: tradicionalmente y bajo un estricto enfoque de jerarquías, las responsabilidades se asignaban dependiendo el nivel ascendente al que se subordinara el autor de un error o un fallo. Con el concepto de participación, cada individuo tiene un marco de acción (que conoce y en el que toma decisiones) y, en consecuencia, se hace responsable de los errores o fallos producidos en su marco o contexto inmediato de acción. La función del trabajador, en este sentido, tiende a generar progresivamente un mayor grado de competencia y cuidado que, sin duda, repercute en el desarrollo de la cadena de procesos. El proceso de la participación no se basa, por tanto, sólo en el delegar. Lleva consigo, además, la formación de autoconciencia mediante la cual el trabajador, el supervisor o el gerente asuma niveles de responsabilidad mayores en relación con su función y pueda operar en conformidad con ella. Las consecuencias en costos se traducen en mayor eficiencia y menor dependencia jerárquica.

En otro sentido, hoy día ha podido constatarse que es posible reducir considerablemente el recurso humano si se cuenta con personal más capacitado para realizar tareas diferenciadas. Asimismo, sobre todo en el sector obrero, se ha podido ver una reducción considerable de los errores a partir de que ellos toman el mando o algunas decisiones sobre su quehacer y, sobre todo, en torno a competencias laborales específicas que, bien cabe aceptarlo, nadie podría llevar a cabo mejor que ellos. Aunado a lo anterior hay que considerar la ganancia que, en términos personales, el trabajador obtiene al desarrollar sus capacidades individuales<sup>7</sup> (Lizcano).

Hoy es ampliamente reconocido que la participación por parte de los trabajadores es fundamental, ya que permite la eficiencia en el alcance de los objetivos, además de la legitimación de éstos por parte de sus integrantes (García, 1997).

<sup>7</sup>Lizcano (2009) analiza la importancia que se debe otorgar al desarrollo de las capacidades individuales en la interpretación del pasado y el presente de la historia de la humanidad.

Nosotros los directivos, no sabemos todo lo que hacen nuestros empleados, por tanto la participación permite que quienes saben más contribuyan más. El resultado puede ser decisiones de más calidad, de verdad, nos hemos sorprendido mucho y, además la gente comienza a presentar un compromiso con las decisiones. ¿Cómo decirlo?, es menos probable que las personas se nieguen ante una decisión que se pone en práctica si han participado al tomarla (Entrevista realizada para esta investigación [nivel 1, GM]).<sup>8</sup>

El concepto *participación*, sin embargo, no es algo que se haya discutido extensamente en estudios organizacionales y, consecuentemente, encontrar una correlación entre lo que implica en un sentido amplio el término y las formas por las que éste se evidencia es tarea pendiente. En una primera aproximación tendremos que, si bien los distintos tipos de participación dependerán del contexto y del caso empresarial concreto, hay condiciones que son necesarias para que se dé una verdadera participación:

- La valoración y concepción de ésta a partir del reconocimiento de las capacidades de los trabajadores.
- Eventos tan complejos como el hecho de hacer operativa una autonomía responsable; es decir, que el contenido, estructura y organización de los trabajos son tales que los individuos pudieran tener la libertad para planificar, regular y controlar sus propios entornos.
- Niveles de motivación orientados al compromiso e iniciativa para responder de forma adecuada ante situaciones no esperadas, lo cual, a su vez, hace necesario formarse continuamente en un amplio repertorio de posibilidades creativas.
- Una constante auto actualización y desarrollo profesional que faciliten la adaptabilidad, rapidez de respuesta a las innovaciones, así como a nuevos procesos y condiciones productivas.
- Procesos de comunicación reales y adecuados que permitan un acercamiento de todos los niveles, de modo que pudiera haber una integración y vinculación de la mano de obra en tanto comprensión de los procedimientos como de retroalimentación y evaluación constructiva de su trabajo, sobre todo en la planificación de los cambios en el sistema, de modo que éstos puedan ser asumidos hasta sus últimas implicaciones.

<sup>8</sup>Se realizaron entrevistas a los empleados de las empresas estudiadas. Estas entrevistas se dividen en tres niveles: el nivel 1 que corresponde al nivel jerárquico más alto al que se accedió; el nivel 2 referente a los mandos medios y el nivel 3 que representa al nivel operativo. Por tanto, en las notas de referencia después del término entrevista se indica el nivel de entrevistado al que se está abordando.

## LA PARTICIPACIÓN EN LAS SIETE EMPRESAS MEXIQUENSES ESTUDIADAS

A partir del trabajo de campo realizado, el cual implica la exposición por parte de los trabajadores (de las siete empresas estudiadas) sobre las formas y niveles de participación, hemos podido caracterizar, de manera aproximativa, cuatro tipos de toma de decisiones y/o participación en las organizaciones productivas mismas que hemos relacionado con tres niveles jerárquicos: mandos altos, mandos medios y operarios.

### Sobre las empresas estudiadas

- Comisión de Luz y Fuerza (LFC):<sup>9</sup> es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que genera, transmite, transforma, distribuye y comercializa energía eléctrica a los hogares, comercios y empresas del Distrito Federal, 82 municipios del Estado de México, 45 de Hidalgo, dos de Morelos y tres de Puebla, contribuyendo con ello al desarrollo económico y social de la región centro del país.
- Cemsa: empresa familiar dedicada a la producción, venta y servicios de recolección de residuos. Especialidad en la fabricación de camiones para la administración de basura.
- San Cristóbal: empresa familiar dedicada a la producción de tubos plásticos para drenajes y conductos de agua.
- Atento: empresa de servicios que funciona como *outsourcing*<sup>10</sup> y apoyo logístico de cobranza para muchas empresas, entre ellas Telmex o Bancomer.
- Terraplena: empresa de servicios. Funciona también como *outsourcing* de limpieza y mantenimiento general.
- General Motors, Planta Toluca (GM): empresa transnacional de origen estadounidense, dedicada a la producción de vehículos automotores.
- Cementos Mexicanos (Cemex): empresa transnacional de origen mexicano que describe su giro como una empresa que ofrece soluciones para la industria de la construcción.

<sup>9</sup>El trabajo de campo que se realizó para llevar a cabo la comparación entre empresas se dio por terminado antes del sábado 10 de octubre, fecha en la que a través de un decreto presidencial se decidió extinguir a la compañía y liquidar a todos sus trabajadores.

<sup>10</sup>El *outsourcing* es el uso de recursos exteriores a la empresa para realizar actividades tradicionalmente ejecutadas por personal y recursos internos. Es una estrategia de administración por la cual una empresa delega la ejecución de ciertas actividades a empresas altamente especializadas.

## Tipos de participación detectados a partir del trabajo de campo

Con base en la información proporcionada por los trabajadores acerca de las formas en las que participan (a través de 21 entrevistas a profundidad), nos hemos aventurado a desarrollar cuatro tipos de toma de decisiones en las organizaciones productivas, con base en las funciones administrativas generales y de comunicación en las organizaciones.

a) **Estratégicas:** este tipo de toma de decisiones tiene que ver, antes que nada, con un nivel de conocimiento comprensivo no sólo de la organización a su interior, sino también de la posición que ésta juega en su contexto. Por lo general, para tomar decisiones de este tipo es necesario conocer a fondo la organización interna de la empresa y ser capaz de visualizar un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Para ello, el acceso a la información es definitorio, ya que nos da herramientas para tomar decisiones que, eventualmente, le permitirán a la empresa colocarse en una posición competitiva. Algunos tipos de decisiones de este orden tienen que ver con: inversiones en infraestructura o en tecnología, contratación de personal muy calificado y “estratégico”, aplicación de nuevos modelos productivos, colocación de nuevos productos en el mercado, formas de organización empresarial (sindicatos, comités de empresa, uso de *outsourcing*, etcétera).

b) **Ordinarias:** son decisiones relativas al establecimiento de objetivos, misión, visión, filosofía, establecimiento de jerarquías y puestos de trabajo; es decir, que estructuran formalmente y documentan a la organización.

c) **De tarea:** son decisiones que tienen que ver con la manera en la que los empleados llevan a cabo su trabajo, sobre mejoras específicas en departamentos o espacios productivos. Este tipo de decisiones incluyen resolución de problemas, sugerencias de ideas y se encuentran relacionadas con actividades como capacitación (sobre el quehacer del puesto de trabajo), estándares, desgaste del equipo, evaluación de los pares, generación de objetivos relativos al puesto de trabajo.

d) **De mantenimiento:** este tipo de decisiones ayudan a la organización a perpetuarse. Éstas tienen que ver con la realización de la producción, pero no con el contenido de la misma, como sucede en las decisiones relativas a las actividades de tarea. Son actividades relacionadas con la parte humana que llevará a cabo las actividades de tarea –cómo organizarse, cómo lograr mayor participación–, que tienen que ver con cuestiones de liderazgo o de trabajo en equipo o actividades generales de integración, que van desde políticas hasta actividades recreativas y de esparcimiento.

Es importante un primer acercamiento en términos cuantitativos, de modo que podamos tener una perspectiva general a partir de la cual se desarrolle la parte cualitativa que hemos encontrado en las entrevistas realizadas. En este sentido, se ha “medido” la cantidad de participación según las categorías desarrolladas.

En un primer acercamiento se analizó la totalidad de formas de participación y toma de decisiones por cada nivel jerárquico.

### Consideraciones relativas a la metodología

Para llevar a cabo esta investigación, en primer lugar, se eligieron las empresas tomando en cuenta una representación que, aunque limitada, pudiera mostrar una visión general sobre la participación en las empresas mexiquenses. En un segundo momento, se llevó a cabo un cuestionario piloto, donde comenzaron a perfilarse las diversas categorías de participación. Con base en éstas, se aplicaron entrevistas a profundidad donde se combinaban preguntas tanto de orden cuantitativo como cualitativo. Al realizarse estas entrevistas se obtuvieron importantes testimonios que, sin haberlo previsto, enriquecieron este trabajo.

Finalmente, se calcularon porcentajes generales relativos al número de preguntas relacionadas con cada una de las formas de participación planteadas. Los porcentajes presentados en las gráficas corresponden al total de preguntas por tipología y las respuestas dadas según los niveles jerárquicos con base en el formato indicado enseguida.

Con el nivel 1, nos referimos al más alto rango jerárquico al que fue posible acceder según la empresa. Por ejemplo, en las empresas familiares, como Cemsa, se pudo acceder al gerente general, quien además, normalmente, es el dueño de la empresa. En empresas trasnacionales (ya sea nacionales, como Cemex, o extranjeras, como GM) se buscó acceder, al menos, al director de una planta productiva o de una unidad de negocio. Sin duda, esto representa, por una lado un importante matiz, pero por el otro lado procuramos que se estuviera coordinando a la misma cantidad de gente.

Total de preguntas respondidas por clasificación según la organización

Nivel 1								
Clasificación de preguntas	Total de preguntas por clasificación	Sn.						
		LFC	Cemsa	Cristóbal	Atento	Terraplena	Cemex	GM
Estratégicas	10	2 2/x .10/100 = 20%	4	1	4	5	0	3
Ordinarias	3	1 1/x. 3/100= 33.3%	1	2	1	1	1	2
Tareas	5	2	0	1	1	0	1	1
Mantenimiento	5	0	0	0	1	1	0	0
	Total de preguntas cuestionario nivel 1= 23	5	5	4	7	7	2	6

La categorización de los tipos de toma de decisiones la registramos con base en la conceptualización antes presentada. Cabe mencionar que los trabajadores nunca les dieron los nombres como tal; sin embargo, incluían actividades descritas en la definición. Nosotros lo hemos simplificado, para este primer acercamiento, con base en el criterio de cantidad de toma de decisiones.

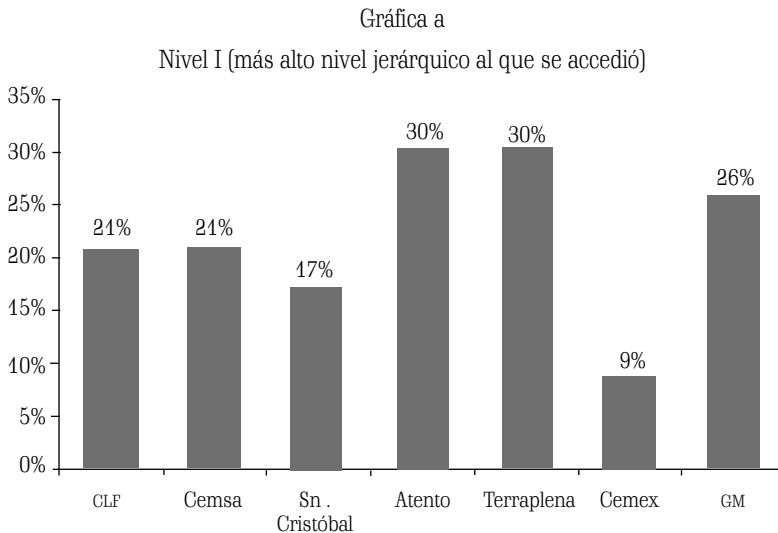
Podría, sin duda, discutirse la relevancia que en términos operativos ha implicado cada una de estas decisiones para, de este modo, otorgarles otro tipo de valores; por ejemplo, en el caso de toma de decisiones por parte del nivel jerárquicamente más alto, en relación con la categoría denominada *actividades de mantenimiento*, en empresas como GM el gerente de departamento nunca consideró esas actividades pero contempló, bajo ese rubro, eventos relativos a cursos sobre liderazgo y valores en general, mientras que en la Comisión de Luz y Fuerza el gerente de área toma decisiones sobre los festejos y las comidas. Asimismo, para esta empresa los *cursos de capacitación sobre seguridad industrial* son decisiones estratégicas, mientras que para Terraplena los *cursos sobre seguridad industrial* son decisiones relativas a actividades de mantenimiento.

Durante la realización de las entrevistas tuvimos la oportunidad de conversar con la gente y obtener información que no es posible cuantificar y, por tanto, no aparece en la información descrita en las gráficas; no obstante, hemos decidido incluir los testimonios textuales de los trabajadores, cuando nos han parecido importantes y enriquecedores.

## Resultados

### General

Las tres primeras gráficas (a-c) muestran la participación general (suma de todas las formas de participación y toma de decisiones) de cada una de las empresas. En el nivel más alto porcentualmente, las empresas de servicios y los *outsourcings* (Atento/Terraplena) son las que tienen un mayor índice de participación y toma decisional (30.4 por ciento) con respecto a otras empresas.





Los motivos que llevan a que estas empresas cuenten con un mayor porcentaje podrían explicarse a partir de que:

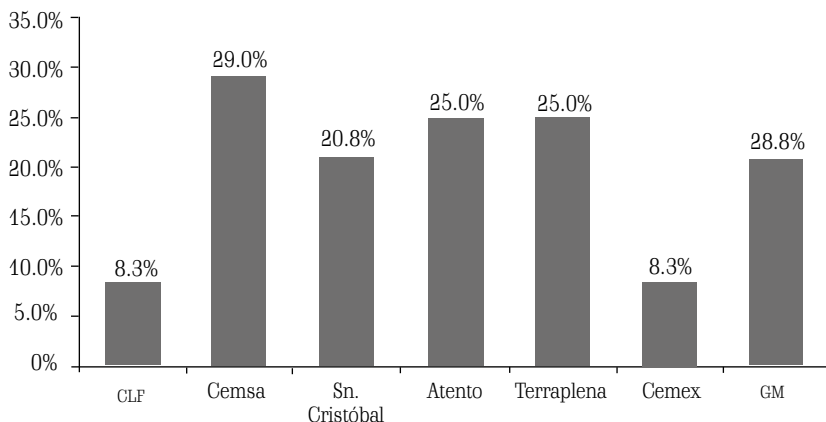
- Son empresas de reciente creación, mismas que surgen con nuevas tendencias administrativas y una búsqueda constante por la innovación.
- En las empresas de servicios no se desarrollan, necesariamente, actividades de competencia física como sucede en las empresas estrictamente productivas o metal-metálicas como se autodenominan (industrial), por lo general, tampoco existe un alto costo de operación derivado de inversión en infraestructura (espacio, maquinaria y equipo); por tanto, los puestos de trabajo y la planeación de producción suelen ser en el largo plazo, lo cual implica que se den pocos cambios en los puestos de trabajo y en los procesos productivos; como consecuencia, no consideran tan necesarios los procesos de toma de decisiones implicados en cambios estructurales y/o generales en los procesos productivos. Por su parte, en las empresas de servicios, debido a que no hay una inversión tan importante en infraestructura pueden generarse cambios de logística y en actividades operativas mucho más rápidos. Esto incide en mayores transformaciones, lo que a su vez vuelve necesaria una mayor participación de los implicados. A esto también habría que sumarle un hecho coyuntural de gran importancia: las empresas de reciente creación han optado por contratos laborales más flexibles que permiten (para bien o para mal) mayor movilidad de los empleados, dependiendo de las necesidades organizacionales, las finanzas, los proyectos, las competencias laborales, etcétera. En el caso, por ejemplo, de las dos empresas de servicios estudiadas, ninguna cuenta con un sindicato, las posibilidades de movilidad y adaptación son mayores, por lo que se considera que la participación es más necesaria.

Nosotros necesitamos gente movida, que no le dé miedo que se arriesgue, tenemos un organigrama sin muchos escalones si quieres llegar a más tienes que demostrar que eres mejor que los demás, siempre hay nuevos proyectos que afrontar nuevos retos... (trabajador de Atento).

Dentro de los mandos medios, son las empresas familiares productivas, aquellas de corte industrial, las que precisan un mayor porcentaje de participación (29 por ciento); dado que en ellas se presenta una doble función por parte de los trabajadores de esta organización. Es decir, las empresas familiares presentaron organigramas más multifuncionales en los

que una persona lleva a cabo muchas actividades, esto implica que menos personas tomen más decisiones.

Gráfica b  
Nivel 2 (mando medio)



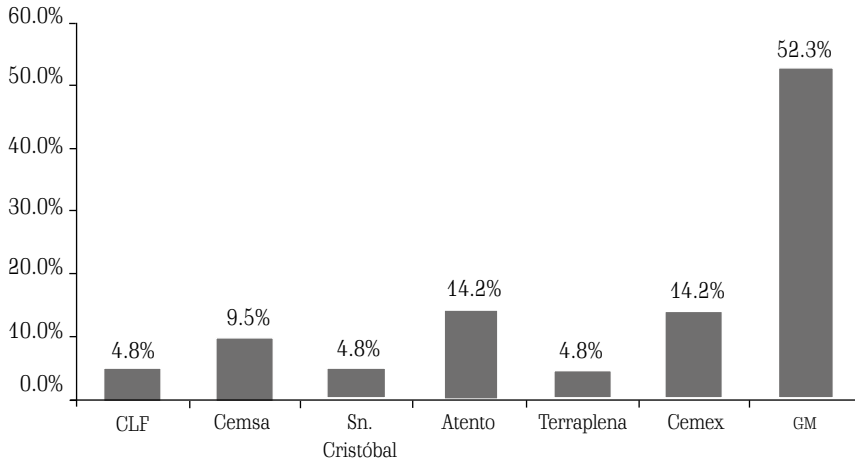
La verdad yo he hecho de todo, sobre todo cuando comenzamos, pero he desde dirigido la empresa, hasta trapeado los pasillos... (nivel 1, San Cristóbal).

También detectamos que en las empresas familiares pueden encontrarse parientes en todos los niveles, con un permiso más o menos implícito o explícito de tomar decisiones porque se consideran personal de confianza que:

- Por un lado, conoce la empresa y, además, participa en las tareas y resolución de problemas y necesidades de la misma; colabora en la parte operativa al mismo tiempo que orienta y explica al nivel más alto de la empresa (nivel gerencial).
- Por otra parte, la fundamentación familiar brinda la oportunidad de transmitir el conocimiento (padres a hijos).

...es complicado porque está el director, hay un hermano en ventas, otro en producción y otro es el representante legal, es difícil, pero al mismo tiempo, sabes que no harán nada para dañar a la empresa, es de todos... una por otra (nivel 2, Cemsa).

Gráfica c  
Nivel 3 (nivel operativo)



Finalmente, en el nivel operativo, GM tiene un 52 por ciento de participación general. Sin duda tiene que ver con el hecho de que en esta empresa los trabajadores sindicalizados representan un gran porcentaje. Esto se explica por las nuevas tendencias administrativas y de reingeniería que han desarrollado programas de ahorro de costos y recortes en organigramas.

En la planta estudiada pudimos ver una forma de producción que no sólo permite al obrero tomar decisiones, sino que lo obliga a hacerlo como parte de sus funciones.

En la planta de GM estudiada, se ha desarrollado (derivado de los famosos círculos de calidad japoneses) una forma de trabajo en equipo denominada "puntas estrella", la cual, como constatan los trabajadores, permite una participación multitemática en la toma de decisiones. Los obreros toman decisiones sobre seguridad (uso del equipo adecuado o emplazamiento de la maquinaria), finanzas (desgaste de herramientas o implementación de procesos que ahorran costos), recursos humanos (elección del líder del grupo de trabajo y control de faltas o vacaciones de sus compañeros de equipo. Así, este diseño de equipos de trabajo hace aparecer a General Motors con un mayor porcentaje de participación a nivel obrero.

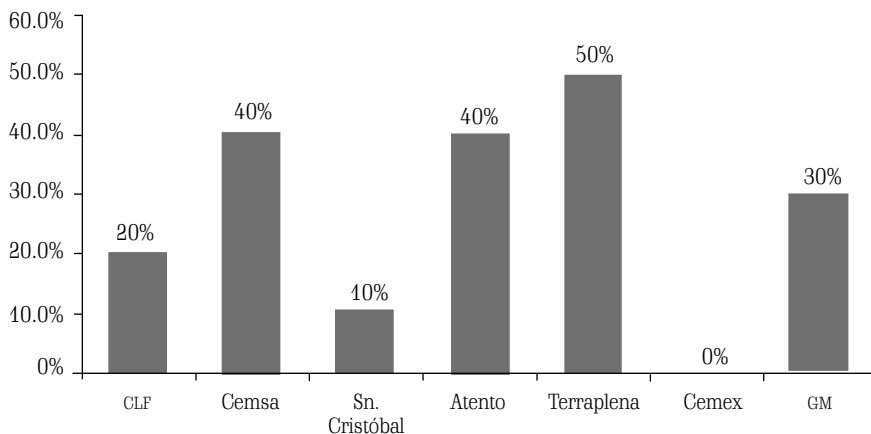
...yo soy líder del equipo de trabajo, para llegar a serlo tienes que haber pasado por todos los puestos del equipo; en cada equipo de trabajo tenemos, además de nuestro trabajo en la línea, diversas responsabilidades, aprendemos a hacer reportes de desgaste de maquinaria, de seguridad, vamos a cursos de capacitación en muchos temas... (nivel 3, GM).

Cruzamiento en función de nivel más alto en organigrama

<i>Nivel más alto</i>	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
CFE	20	33	33	5
Cemsa	40	33	0	0
San Cristóbal	10	67	16	0
Atento	44	33	17	20
Terraplena	50	33	0	20
Cemex	0	33	17	0
GM	30	66	17	20

### Decisiones estratégicas

Gráfica d



Los *outsourcings* y las empresas de servicios (Atento 50 por ciento y Terraplena 40 por ciento) presentan un índice más alto en la participación dentro de lo que son decisiones estratégicas. Ejemplos:

- Atento: toma de decisiones para llegar a metas de productividad del *staff*, falla y desgaste de equipo de trabajo, incentivos económicos, creación constante de nuevos planes de trabajo a seguir por el *staff* (mayor desempeño).
- Terraplena: contrataciones y bajas, nuevos clientes, puntos de venta e inversiones, así como cambio en herramientas y equipo de trabajo, inflación (paridad peso-dólar, costos), educación, calidad, prontitud.

Se justifica bajo la consideración de que los *outsourcings* se encuentran en una búsqueda innovadora de estrategias hacia una mayor competitividad justificada por las necesidades del mercado. Son las empresas que presentan una mayor competencia debido a una amplia oferta de estos mismos servicios, sobre todo en el caso de Terraplena. Esta última es una empresa local y única, es decir, no tiene filiales ni corporativo, por lo que integra todas las decisiones a tomar.

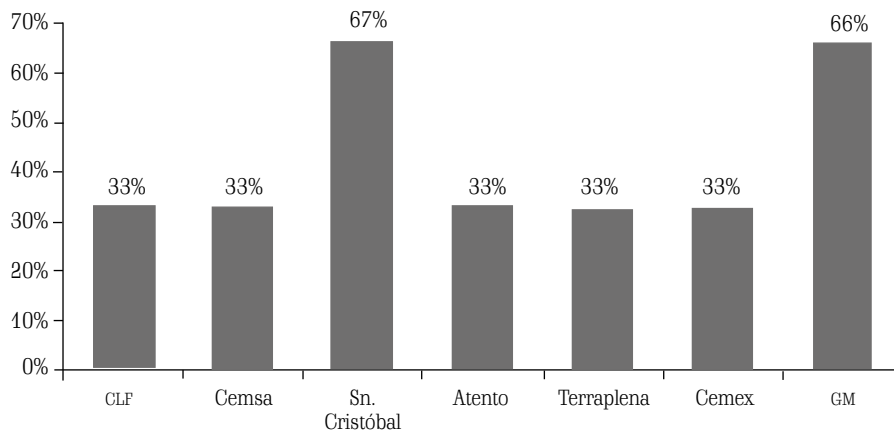
...no bueno, te podrás imaginar que somos dos o tres niveles jerárquicos, yo mismo hablo directamente con los operarios de mantenimiento y cuando alguno falta yo me voy a echarles la mano. No tenemos tiempo de... "burocracias" si yo no voy lo más pronto posible y hago mi servicio, te vas al directorio y hay cualquier cantidad de empresas de mantenimiento, o contratas al primero que pasa, para que te limpie las oficinas, hay mucha competencia y no nos podemos dar el lujo de entorpecer los procesos (nivel 1, Terraplena).

En el caso de las grandes empresas como Cemex o GM, las decisiones estratégicas casi no aparecen, y cuando lo hacen es el nivel en que serían ordinarias para empresas como las anteriores. Esto se debe a que estas filiales o complejos estudiados dependen de corporativos nacionales o, incluso, internacionales, que determinan lineamientos estratégicos a seguir, no se conoce si quiera quién los produce y mucho menos por qué.

La empresa familiar productiva de corte artesanal (San Cristóbal, con 67 por ciento), y la transnacional de origen americano (GM, con 66 por ciento) tienen un mayor índice en las decisiones ordinarias. Ejemplo:

GM: administración del personal operativo, personal del área, desarrollo del plan de negocios, capacitación al personal sobre cómo llevar a cabo su labor.

Gráfica e  
Decisiones ordinarias



Por su parte, en la empresa productiva de corte artesanal se presenta un índice porcentual muy bajo en las decisiones estratégicas, por ende se decantan éstas hacia las ordinarias. Ejemplo:

San Cristóbal: inversión en material, herramientas, aplicación de formas alternativas de producción dependiendo el producto o servicio a desarrollar.

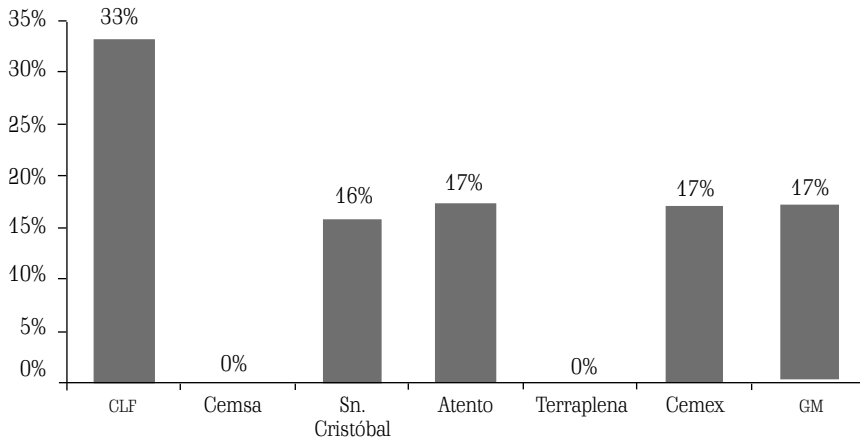
Por otra parte, no se precisa una visión de crecimiento, sino al contrario, de sobrevivencia de la empresa.

...me pregunta sobre nuevas inversiones, y me apena, en realidad buscamos sobrevivir cada año, buscamos formas más baratas de producir y poco o nada vemos para adelante, pero sobrevivimos, nos siguen comprando nuestros productos y tenemos desde que comenzamos haciendo lo mismo y casi de igual forma... (nivel 1, San Cristóbal).

En el caso de las transnacional (GM), existe un tendencia a la creación de las UNI (Unidad de Negocios Independiente), que implican cierta descentralización de las decisiones, a pesar de que éstas son establecidas en primer lugar por un corporativo.

...claro que tomamos decisiones sobre nuestros objetivos y misiones como unidad de negocios, existen elementos específicos que tienen que ver, por ejemplo, con la calidad u obsolescencia de la maquinaria que nos permite a nosotros tomar decisiones sobre el número de motores que podemos producir por hora, eso no lo pueden decidir en el corporativo. Ellos deciden sobre sacar un nuevo modelo de automóvil o dónde venderlo o qué hace a una empresa productiva o no, cerrar un fábrica o abrir otra en determinado lugar, establecer estándares generales de calidad o producción, pero bajo esos estándares generales nosotros tenemos que decidir cuáles son nuestros objetivo productivos específicos, también decidimos sobre algunas formas específicas de administración de personal y mientras cumplamos con los estándares generales y seamos competitivos como planta a nivel mundial eso nos mantiene con vida (nivel 1, GM).

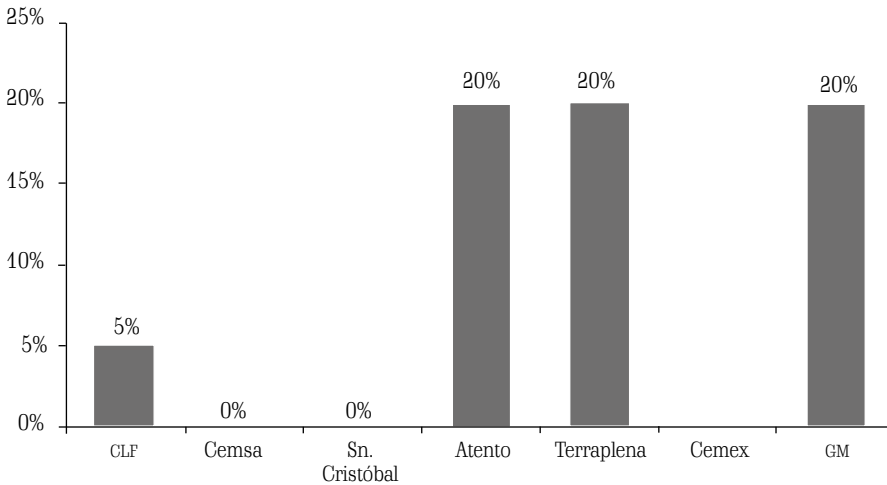
Gráfica f  
Decisiones de tarea



Ejemplo: emergencias, necesidades inmediatas.

...sí, es un poco desesperante, no puedes arreglar nada sin enviar un oficio a no sé quién y otro a otro y así realmente las decisiones que tomamos suelen ser muy simples y ya cuando no hay de otra, ya todo está resuelto y se hace mucho como tradicionalmente se ha resuelto, cuando preguntas por qué, simplemente te contestan: porque así es (nivel 1, LFC).

Gráfica g  
Decisiones de mantenimiento



Con un 20 por ciento, el *outsourcing* (Atento) y las Transnacionales (Cemex y GM) presentan un porcentaje mayor en la toma de decisiones; esto se justifica por:

- Es parte integral relativa a la actualización de nuevas tendencias administrativas que consideran a la capacitación constante como un proceso fundamental para mejorar el clima y la calidad de vida en los empleados. Son también empresas con la capacidad presupuestal para organizar eventos masivos, como fiestas de Navidad o juegos deportivos.
- Estas tendencias se manifiestan a partir de una preocupación por aspectos relativos a la identidad organizacional, el tamaño y envergadura de las empresas citadas, también por el hecho de que se organicen y la gente participe activamente en estos programas relacionados con decisiones de mantenimiento, orientados a definir y delinear la cultura de la organización, socializar la filosofía de la empresa, sustentar humanamente a la organización (generar empatía). Ejemplos:
  - Atento: *Rally*, ponencias, organización de intercambio de regalos.
  - Terraplena: cursos de seguridad.
  - GM: instrucción de cursos de valores o liderazgo ético, día de la familia, festejos que comparten con el sindicato.

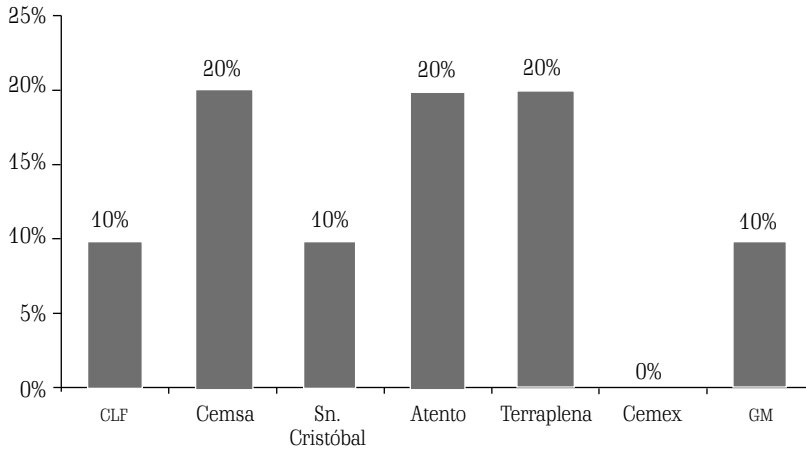


Cabe mencionar que, aunque son las empresas con mayor porcentaje en este tipo de decisiones, la participación es baja, por lo que se puede inferir la poca importancia que se da a actividades de crecimiento personal y de reconocimiento a temas como la identidad o el clima organizacional.

Cruzamiento en función de nivel de mandos medios

<i>Nivel medio</i>	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
CFE	10	20	0	0
Cemsa	20	40	75	0
San Cristóbal	10	40	50	0
Atento	20	20	0	60
Terraplena	20	40	25	20
Cemex	0	20	25	0
GM	10	20	25	20

Gráfica h  
Decisiones estratégicas



Las empresas medianas, sean *outsourcings* (Atento y Terraplena, ambas con 20 por ciento) o productivas de corte industrial (Cemsa, con el mismo puntaje), tienen mayor porcentaje en la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, dado que hablamos de mandos medios podemos ver claramente cómo se han reducido los porcentajes en el caso de dichas decisiones.

En el caso de los *outsourcing* podríamos inferir que las estrategias son diseñadas por el nivel más alto, pero también se apoyan en el nivel operativo. En estos casos aparece la horizontalidad de los organigramas, entre el directivo y los mandos medios existe mucha comunicación y en ocasiones comparten responsabilidades laborales.

...cuando hablamos de servicios, a veces dependemos más bien de las competencias o habilidades de nuestros empleados, hay ocasiones en que ofrecemos un servicio al mercado porque tenemos un trabajador que es capaz de hacerlo (nivel 1, Terraplena).

Ejemplos:

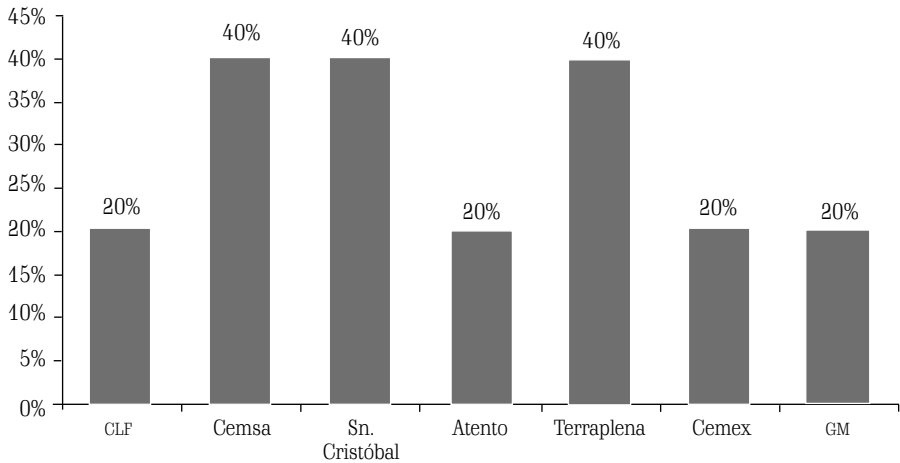
- Atento: diseño de plan de trabajo a seguir para llegar a nivel óptimo de productividad, aplicación de nuevas formas productivas para llegar a metas.
- Terraplena: inversión para cambio de tecnología ante su uso y desgaste, colocación en nuevos mercados y sugerir nuevos clientes.

En el caso de la empresa familiar de corte industrial, los mandos medios son expertos; inician su labor al lado del dueño, pero orientan y enseñan a los descendientes del dueño (ahora nuevos gerentes), al tiempo que orientan y enseñan a los obreros (experiencia). Ejemplos:

– Cemsa: organización de la administración de fabricación, producción y ensamble, inversión y cambios de tecnología, así como generación de nuevos productos.

... preguntarle al jefe de producción es muy importante, el no sólo conoce la producción sino y, además, conoce muy bien los requerimientos generales de trabajo, el trabaja aquí desde mi papá, y es hasta la fecha alguien de mucha confianza (nivel 1, Cemsa).

Gráfica i  
Decisiones ordinarias



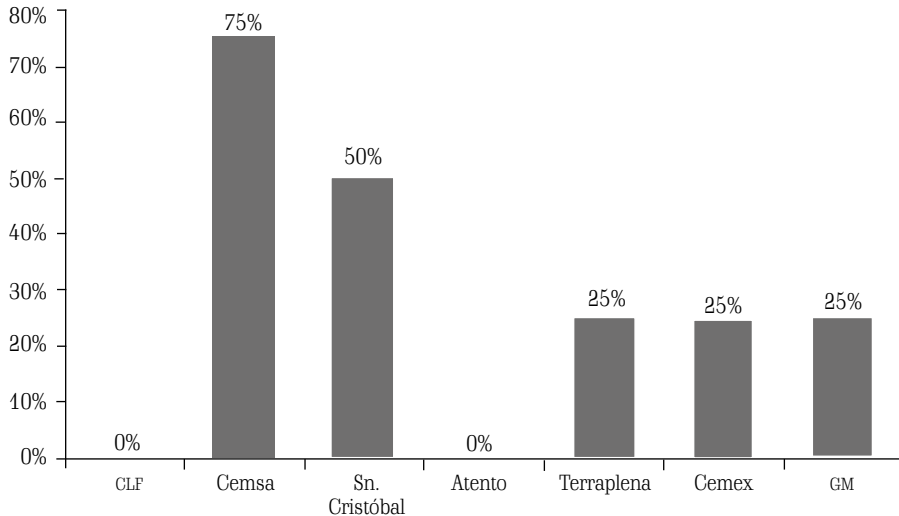
Las empresas familiares productivas –tanto de corte industrial como artesanal (Cemsa y San Cristóbal, respectivamente), así como las empresas de servicios (Terraplena), todas con el mismo porcentaje: 40 por ciento– presentan un mayor índice en la toma de decisiones a nivel ordinario. Ejemplos:

- Cemsa: aplicación de nuevas formas productivas, cambio de líneas en el proceso por lotes, uso y desgaste de herramientas e instrumentos de trabajo.
- San Cristóbal: inversión en material y herramientas, aplicación de formas alternativas de producción dependiendo del producto o servicio a desarrollar.
- Terraplena: ejecución más rápida de nuevas tareas ante la aplicación de nuevas formas productiva, suplir falta de equipo y herramientas.

En las empresas medianas encontramos una gran importancia de los mandos medios, ellos desarrollan los objetivos porque son los que poseen la experiencia. Estas empresas fueron constituidas por un empresario con capital de inversión, pero no siempre con mucha experiencia, así que han requerido de gente capacitada que guie la producción.

... yo ya trabajaba en una empresa donde hacía lo mismo que aquí, así es que renuncié y me vine para acá, me ha gustado mucho porque siento que se explota todo mi potencial, he ido subiendo de puesto más por lo que hago bien (nivel 2, Terraplena).

Gráfica j  
Decisiones de tarea



Son las empresas familiares productivas, tanto de corte industrial como artesanal (Cemsa y San Cristóbal, con 75 y 50 por ciento, respectivamente), las que presentan un mayor grado de toma de decisiones en las tareas, debido a que el organigrama no es extenso; además de que en algunas ocasiones el nivel más alto fundó la empresa y al mismo tiempo participó desarrollando aspectos de todas las áreas, incluso en el nivel operativo.

Ejemplos:

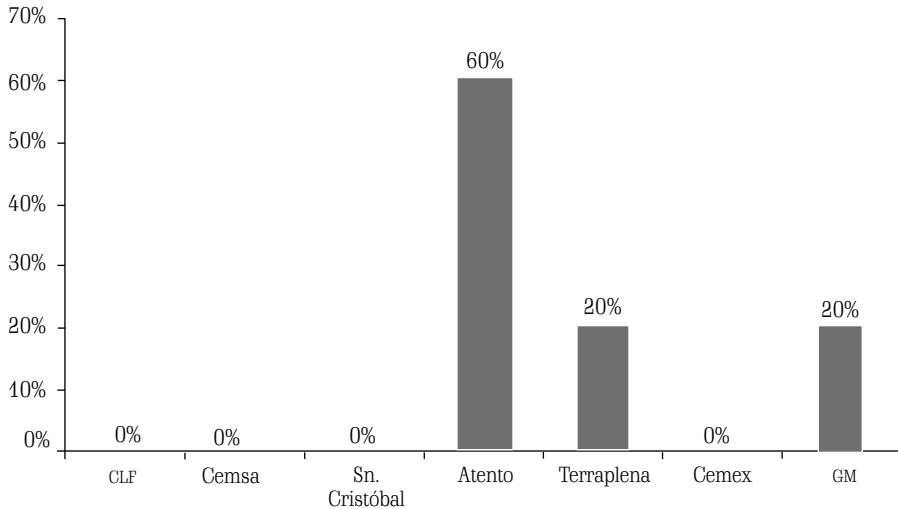
- Cemsa: trabajo con operador para mejorar procesos, toma de decisiones en problemas a nivel operativo (decisiones en el almacén), participación con equipo de trabajo para analizar, cambiar, resolución de quejas de personal.
- San Cristóbal: seguridad en el desempeño laboral de personal, resolución de problemas a nivel operativo.

El jefe tenía dinero y las ganas, pero ni idea de este trabajo, él ya me conocía y confió en mí, pero lo mejor es que aprendió a hacer las cosas, yo le dije: si no aprende cómo va a saber qué está bien hecho... (nivel 2, San Cristóbal).

Por otra parte, el mando medio está bastante impregnado en la parte operativa (productiva).

Yo soy jefe de producción y además, tengo mucho trabajo pero no tanto como para estar en un escritorio y ponerme a llenar papeles, así es que normalmente estoy con la gente como uno más de ellos en la producción (nivel 2, Cemsa).

Gráfica k  
Decisiones de mantenimiento



Atento, con un 60 por ciento, presenta el mayor porcentaje en la toma de decisiones de mantenimiento (conexión entre niveles), gracias a que están obligados a desarrollar programas motivacionales y de integración. Ejemplos: rally, ponencias, organización de intercambios (convivencia con *staff*).

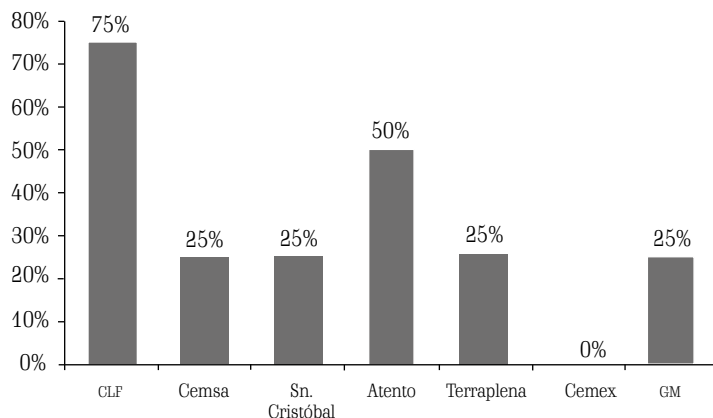
...Nosotros, los jefes de área, somos los que organizamos según el presupuesto y el carácter de cada uno, los programas de motivación sobre los cuales hay que informar a fin de año. Hay algunos programas o actividades que son compartidos: el bono de productividad o la posada, pero a mí, por ejemplo, me gusta mucho el tema de liderazgo y lo considero importante para mi área, así que busco cursos y charlas, mientras que otros prefieren cursos sobre bases de datos o trabajo en equipo... (nivel 2, Atento).

Cruzamiento en función de nivel operativo

<i>Nivel operativo</i>	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
CFE	75%	20%	43%	40%
Cemsa	25%	40%	43%	80%
San Cristóbal	25%	20%	29%	20%
Atento	50%	20%	71%	60%
Terraplana	25%	20%	43%	20%
Cemex	0%	40%	29%	20%
GM	25%	20%	57%	100%

Este último cruzamiento ha sido para nosotros de notable importancia, en particular por la concepción sobre toma de decisiones que tiene el nivel operativo.

Gráfica 1  
Decisiones estratégicas



En relación con los trabajadores de la LFC, en este nivel entrevistamos a los trabajadores itinerantes, aquellos que realizan reparaciones en sus camionetas. Desde su perspectiva, ellos deciden sobre una gran cantidad de temas estratégicos; por ejemplo, la necesidad de cambiar un poste, la reparación de una toma de luz que tiene días descompuesta dejando a un barrio completo sin luz, o la solicitud de nueva maquinaria y equipo.

...olvídense, sin nosotros la LFC, no sería prácticamente nada, no tendrían nada que administrar, nosotros conectamos la luz, le damos el servicio a la gente, decidimos dónde poner un nuevo poste etcétera (nivel operativo, CPE).

En estricta categorización, éstas no serían decisiones estratégicas, pero lo que las entrevistas, en general, nos dejan ver es que el nivel operativo tiene muy poca información del tipo y la dimensión de las decisiones estratégicas. Para ellos, los jefes no hacen mucho o nada y hay un gran valor por su propio trabajo.

En el caso de Cemex, nos encontramos con una constante en el caso de las decisiones estratégicas, ya que, al parecer, todas se diseñan en un corporativo, lejos tanto física como simbólicamente de los trabajadores, pero en el caso de los trabajadores del nivel operativo encontramos manifestaciones interesantes:

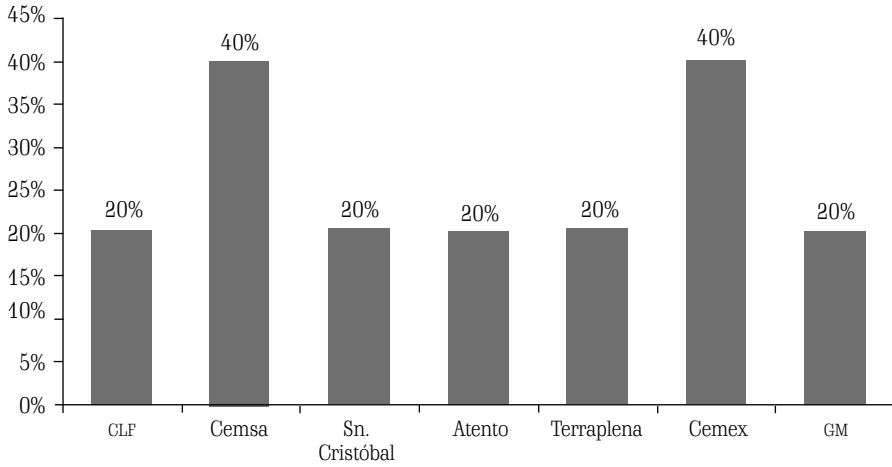
Yo, no más sé de la mina, como llega o deja de venir el dinero o los proyectos, bueno, ni me lo pregunto... (nivel 3, Cemex).

En el caso de Cemsa, nos encontramos de nuevo con un organigrama horizontal, donde el nivel operativo se reúne con el mando medio a tomar decisiones sobre aspectos de la producción y de objetivos sobre su área de trabajo. Estos objetivos llegan directamente a la gerencia, sin filtros y, por lo general, en términos de informe de trabajo. Ejemplos: comunicación directa, apoyo y enseñanza continua en el equipo de trabajo para reparar o desarrollar la labor diaria.

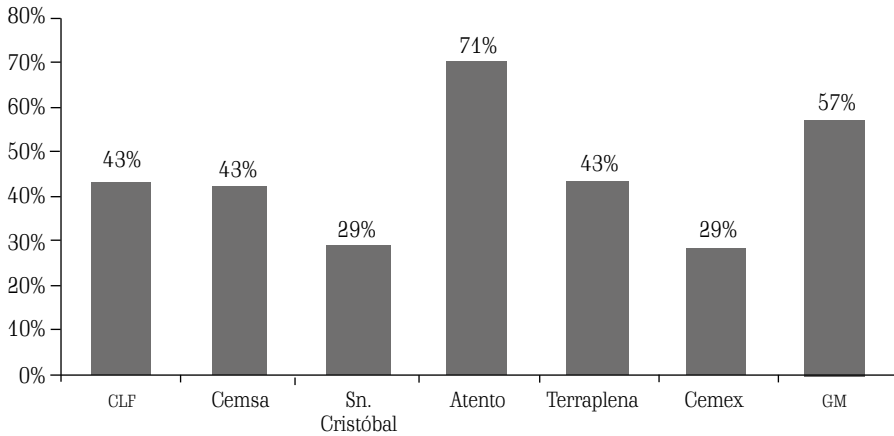
Respecto a Cemex, podemos observar que se gana terreno porcentual en la toma de decisiones cuando éstas no son estratégicas; sin embargo, al promediarla, es la empresa en la que los trabajadores toman menos decisiones independientemente del nivel o del tipo de participación. Ejemplos:

toma de decisiones referente a la forma cómo se debe llevar a cabo su labor y reportes de avances en obra.

Gráfica m  
Decisiones ordinarias



Gráfica n  
Decisiones de tarea

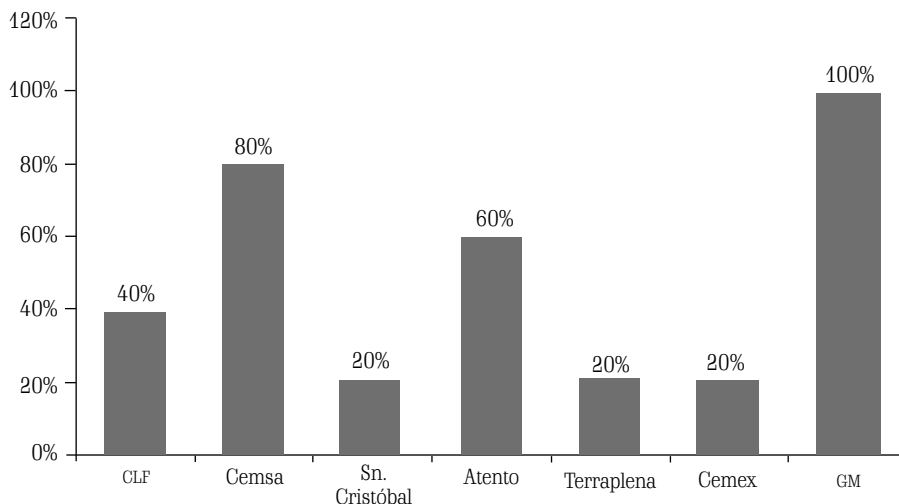




La estructura y forma de trabajo de Atento hace que tengan en el nivel operativo estudiantes o egresados de licenciatura que cuentan con relativa libertad para decidir sobre su puesto de trabajo. Son, por lo general, trabajadores que reciben capacitación y cuyo trabajo se evalúa por el logro de objetivos. Ejemplos: resolución de problema de gestión y asesoría financiera, horarios propios de trabajo.

...De hecho, yo podría hasta decidir más o menos cuánto ganar, todo depende del tiempo que yo decida estar aquí y de la cantidad de llamadas que realice, es un trabajo muy personal, muy operativo y muy flexible (nivel 3, Atento).

Gráfica ñ  
Decisiones de mantenimiento



El caso de GM es destacable, ya que los trabajadores consideran como decisiones de mantenimiento al hecho o posibilidad de participar en el programa general de liderazgo. Para ellos, esto implica la creación de determinada identidad que los diferencia y los hace únicos, dando forma a la cultura de la organización y manteniéndola así como una empresa competitiva. Ejemplo: atender cursos de capacitación sobre liderazgo, organiza-

ción, primeros auxilios, trabajo en equipo, fuera y dentro de horarios de trabajo. Formar parte del equipo de fútbol, participar en los festejos que organiza el sindicato o la empresa.

Los trabajadores de GM nunca consideraron la recreación como algo fundamental, aunque la mayoría participa. En cambio, los programas de productividad o liderazgo han sido, desde su perspectiva, pilares para crear cohesión.

...mire, aquí lo importante es que estamos muy capacitados, a dónde me voy a ir, que me enseñen todo lo que aprendo aquí, me gusta mucho, todos pensamos que así se trabaja mejor, de hecho ahora que hay crisis hasta creo que cuesta trabajo despedirnos por lo capacitados que estamos, hemos tomado medidas en conjunto como trabajar menos días a la semana para sí no perder nuestro empleo (nivel 3, GM).

## CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto en las tablas y tomando en consideración su interpretación, arribamos a las siguientes conclusiones.

La generación de categorías que pretenda abarcar las formas de participación en las organizaciones resultará siempre restrictiva, no obstante lo presentado en este trabajo constituye no sólo un punto de partida sino la representación de aquellas formas que podríamos denominar más recurrentes en los diferentes tipos de formación organizacional estudiadas.

En términos generales, la empresa donde más se participa es en General Motors y lo deja claro su política y forma productiva que se ha explicado anteriormente. Las empresas de servicios son las que aparecen en segundo lugar por su intensidad de participación, junto con éstas y de manera alentadora encontramos a las medianas empresas familiares. En último lugar, aparecen las grandes empresas mexicanas (Cemex y LFC), cuya herencia burocrática posiblemente dificulta las posibilidades de participación laboral.

<i>General</i>	<i>CFE</i>	<i>Cemsa</i>	<i>San Cristóbal</i>	<i>Atento</i>	<i>Terraplena</i>	<i>Cemex</i>	<i>GM</i>
Nivel 1 Gerentes	21	21	7	30	30	9	26
Nivel 2 Mandos medios	8.3	29	20.8	25	25	8.3	20.8
Nivel 3 Nivel operativo	4.8	9.5	4.8	14.2	4.8	14.2	52.3
Total	34.1	59.5	22.6	69.2	59.8	31.2	99.1

Es contundente que el nivel 1 y el nivel 2 son en donde más decisiones se toman y, por tanto, presentan un mayor índice de participación, dejando al nivel operativo con el más bajo porcentaje general de participación.

#### Nivel alto

	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinaria</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
LFC	20	33	33	5
Cemsa	40	33	0	0
San Cristóbal	10	67	16	0
Atento	40	33	17	20
Terraplena	50	33	0	20
Cemex	0	33	17	0
GM	30	66	17	20

#### Nivel medio

	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinaria</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
LFC	10	20	0	0
Cemsa	20	40	75	0
San Cristóbal	10	40	50	0
Atento	20	20	0	60
Terraplena	20	40	25	20
Cemex	0	20	25	0
GM	10	20	25	20

## Nivel operativo

	<i>Estratégicas</i>	<i>Ordinaria</i>	<i>Tarea</i>	<i>Mantenimiento</i>
LFC	75	20	43	40
Cemsa	25	40	43	80
San Cristóbal	25	20	29	20
Atento	50	20	71	60
Terraplena	25	20	43	20
Cemex	0	40	29	20
GM	25	20	57	100

En general, los porcentajes de decisiones estratégicas son muy bajos en todas las empresas.

En estricto sentido, el nivel jerárquicamente más alto tendría que estar tomando más decisiones estratégicas, sin embargo, en este renglón, encontramos a la empresa Terraplena cuyo nivel jerárquico alto sólo alcanza un 50 por ciento cubriendo las categorías de decisiones estratégicas.

Puede observarse también una relación directa entre la horizontalidad del organigrama y un mayor potencial de participación. Es posible que ésta sea una de las causas del rezago en términos participativos de las dos grandes empresas mexicanas.

Es importante el caso de la empresa San Cristóbal, que obtuvo el mayor porcentaje en decisiones ordinarias (67 por ciento), dado que en ella el entrevistado de mayor jerarquía puso de manifiesto que el mayor número de decisiones que se están tomando son de tipo ordinario.

Las empresas en las que hay un mayor índice general de toma de decisiones son Atento, General Motors y Cemsa. Cabe destacar la singularidad de esta última, ya que se trata de una empresa cuyos procesos de toma de decisiones se encuentran diseminados independientemente de las jerarquías; esto parece contribuir con un mejor clima organizacional.

Parece ser que las empresas mexicanas de reciente creación tienen mayores posibilidades de crear procesos de participación y toma de decisiones que aquellas como Cemex o Comisión de Luz y Fuerza, que cuentan con una mayor trayectoria productiva y aparentemente una tradición de burocracia administrativa.

Contrario a lo que se hubiera planteado a priori, las empresas familiares comienzan a desarrollar programas de participación e involucramiento de los trabajadores a todos los niveles. Esto indica importantes oportunidades de crecimiento y desarrollo vinculadas, a la vez, con la voluntad organizacional para participar en programas de estandarización de proyectos y controles de calidad encaminados a mantener su posición en el mercado, reducir costos, o buscar nuevas oportunidades de negocio.

Los directivos en las empresas estudiadas (por diversas condiciones a las que normalmente se les atribuye la escasez financiera) no están desarrollando actividades relacionadas con la identidad o con el clima organizacional. En el caso del nivel 1, las decisiones estratégicas tienen más que ver con un proceso de toma de decisiones que de participación. En este mismo sentido encontramos una muy baja participación general en las decisiones de mantenimiento. Éstas últimas son fundamentales para el desarrollo y el sostén de la organización en el tiempo. La identidad organizacional tiene que ver, ante todo, con la permanencia; ésta hace posible el desarrollo de procesos y programas a más largo plazo y dar continuidad a procesos que demandan preparación y capacitación más especializada; sin embargo, observamos cómo en todas nuestras empresas tienen el más bajo índice de consideración.

Los procesos de toma de decisiones son altamente complejos y difíciles de caracterizar, toda vez que dependen tanto de variables internas dentro de la propia organización (tamaño y forma de la empresa, tipo de actividad, sistemas de incentivos, modalidad organizativa), como externas; competencia, economía tanto nacional como internacional, legislación, cultura, etcétera. No obstante, hemos constatado un avance considerable y una voluntad, al menos en términos formales, para hacer participar a los trabajadores. En algunas formas y/o empresas, esta participación se la reconoce en una forma "cosmética", como fue anotado en la parte conceptual de este trabajo; sin embargo, el resultado parece indicar una contribución real a la motivación y compromiso del trabajador hacia la empresa.

El trabajo presentado deja, sin duda, retos o puntos críticos que han de ser considerados para dar continuidad a este ejercicio:

- Realización de diagnósticos previos que permitan caracterizar las diversas culturas organizacionales y vincular las características de éstas con las formas de participación.

- Abundar en la conceptualización de las formas de participación.
- Desarrollar las formas de participación en términos cuantitativos y cualitativos.
- Esclarecer los derechos y obligaciones derivados de los procesos participativos.
- Caracterizar específica y diferenciadamente los conceptos participación y toma de decisiones.
- La participación en las diversas etapas del proceso decisorio.
- La implicación de la estereotipación de los roles (formales como informales) en la decisión y participación.
- El problema de la democratización como posibilidad última de los procesos decisorios.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBALATE, Joaquín (2004), "Las restricciones a la participación de los trabajadores en las organizaciones empresariales", *Papers, Revista de Sociología*, núm. 65, Barcelona.
- BLANCHARD, K., John Carlos y Alan Randolph (1997), *Empowerment: 3 Claves para lograr que el proceso de facultar a los empleados funcione en su empresa*, Bogotá, Norma.
- CASTAGNET, Natalia (2004), *La toma de decisiones en organizaciones participativas* (trabajo premiado en el Tercer Congreso de Salud Mental y Derechos Humanos), Buenos Aires, Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo.
- EUROFOUND (2009), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.europa.eu/emire/GERMANY/WELFARESTATEPRINCIPLE-DE.htm>
- FINKEL, Lucila (1995), *La organización social del trabajo*, Madrid, Pirámide.
- GARCÍA, Salvador y Shimon Dolan (1997), *La dirección por valores*, Madrid, McGraw Hill Interamericana.
- GARMENDIA, J.A. y F. Parra (1993), *Sociología Industrial y de los recursos humanos*, Madris, Taurus.
- HOLZNER, Claudio (2007), "Voz y voto. Calidad de la participación política en México", *América Latina Hoy*, vol. 45, Salamanca, Universidad de Salamanca, abril.
- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2009), "Concepto y medición del progreso", en Rojas Mariano (coord.), *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, pp. 85-91.
- MORGAN, Gareth (1998), *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega.

NCD (Noticias cada día) (2009), <http://www.noticiascadadia.com/noticia/13325-el-sueco-ingvar-kamprad>

SCHEIN, Edgar (1994), *Cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, Plaza & Janés.

Secretaría de Economía (2009a), <http://www.economia.gob.mx/>

\_\_\_\_\_ (2009b), [http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob\\_grupo\\_empresarial](http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_grupo_empresarial)

TEZANOS, José Félix (1987), *La democratización del trabajo*, Madrid, Sistema.

# La relación entre gobierno democrático en México y sindicalismo autoritario

Aldo Muñoz Armenta\*

Aunque existen algunas dudas sobre la consolidación de la democracia en México, debido a la persistencia de prácticas clientelares y a la intervención de los gobiernos y particulares para favorecer a candidatos y partidos generando inequidad, hay muchas evidencias que hacen posible constatar que el régimen político mexicano ha rebasado el umbral del autoritarismo, porque ningún competidor está desautorizado de antemano, todas las fuerzas políticas con registro reciben financiamiento público y tienen acceso a los medios de comunicación, y porque un órgano independiente del gobierno (el IFE) organiza y califica el resultado de los comicios con el respaldo de un tribunal electoral que, según la ley, debe actuar con independencia e imparcialidad (Woldenberg, 2006: 47-66).<sup>4</sup>

Empero, en el ámbito sindical persiste la lógica autoritaria que supone, entre otras cosas, control vertical sobre los trabajadores, selección de dirigentes al margen de la mayoría de los representados, negociaciones entre líderes y patronos a espaldas de la base, expulsión de las organizaciones gremiales a los inconformes, utilización de cuotas sindicales sin que exista rendición de cuentas. Si bien hay grupos de trabajadores que están sindicalizados en organizaciones independientes y genuinamente representativas, son una minoría en el conjunto del sindicalismo mexicano (Bensusán, 2005: 97-140).

\*Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>4</sup>A ello hay que añadir que en México hay un régimen pluripartidista y competitivo; presidencialismo acotado; poderes independientes entre sí; autonomía creciente de los diferentes niveles y también de los grupos sociales y sus organizaciones; elecciones altamente competidas y leyes electorales no restrictivas.



En estos términos, el propósito del presente trabajo es analizar los factores institucionales que han impedido que la democracia política que se ha ido instaurando en México poco a poco desde la década de los setenta hasta la fecha, no ha incidido significativamente para generar un marco de ciudadanía democrática en el ámbito de las relaciones sindicales. La hipótesis que se expone en este documento sostiene que los actores políticos que protagonizaron la transición mexicana asumieron que la inclusión de este tema en la agenda de cambio político habría afectado el desarrollo económico del país al aumentar el costo de la contratación y despido de mano de obra, y además habría convertido al mundo del trabajo en arena de competencia partidista y electoral en detrimento del *control* corporativo que se ejerce sobre sindicatos y trabajadores desde hace siete décadas; es decir, sería una amenaza para la gobernabilidad.

En la medida que el marco de las relaciones laborales tiene un carácter federalizado para todo el país, en el caso de las principales ramas industriales, en todas las entidades federativas impera el mismo esquema de gobierno sindical. Aún en el caso de de las actividades económicas que se regulan en los estados de la República, prácticamente no hay variaciones en lo relativo al tema de la “democracia sindical” porque predomina el mismo marco jurídico de “autorización política” para los sindicatos y sus dirigentes, a través de las juntas locales de Conciliación y Arbitraje y de la intervención sistemática de los gobernadores en la vida interna de los gremios. Desde luego, el Estado de México no es la excepción.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se explica qué es la democracia sindical, sus alcances en la práctica y la importancia que tiene para la legitimidad de los dirigentes gremiales en el marco de una negociación tanto con el gobierno como con los empleadores. En la segunda parte se explican los términos en que se construyó la institucionalidad de la relación capital-trabajo que favorecieron la relación vertical entre trabajadores y líderes sindicales, patrones y gobierno.

En este punto se destaca que las bases institucionales del autoritarismo sindical se ubican en uno de los pilares de lo que fue el régimen autoritario mexicano: la necesidad del *control* corporativo desde el Estado con el fin de estabilizar el conflicto entre trabajadores y empleadores favoreciendo a estos últimos, dada su importancia en el marco de una economía

dependiente y con mínima capacidad para generar empleos. En la tercera parte del trabajo se ofrecen diversas explicaciones, desde la ciencia política y la sociología del trabajo, de por qué la transición a la democracia en México no dio pauta para una “transición laboral” de corte autoritario a una de tipo democrático.

#### EL PAPEL POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LOS SINDICATOS EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

De inicio, conviene reflexionar en torno a la idea del rol de los sindicatos en el ámbito político, pero en particular en el marco de la economía. En este trabajo se asume la tesis de que las organizaciones gremiales, lejos de ser en sí mismas un obstáculo para la liberalización del mercado de trabajo y por tanto, para estimular la inversión capitalista, cumplen un papel relevante como interlocutores entre trabajadores, poderes públicos, empresarios y partidos políticos y para canalizar un latente descontento laboral.

En el terreno económico, los sindicatos son un contrapoder en épocas de bonanza o en situaciones de crisis, porque se trata de agentes económicos con capacidad para producir una redistribución de la renta al poner en manos de los trabajadores una mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB), difundir el bienestar en diversos estratos sociales marginados y presionar a las empresas a un mayor dinamismo en materia de organización del trabajo e inversión tecnológica. De igual forma, de acuerdo con Robinson (1998) y Fraser (1998), los sindicatos cuando son genuinos, establecen fuertes compromisos solidarios en torno a la transformación del orden económico y la ampliación de la justicia, a pesar de la heterogeneidad de los agremiados. Y, en ocasiones, tienen la tarea de imponer un freno al creciente poder del capital.

Las posturas antisindicales sostiene que las organizaciones laborales deben cumplir sólo una función técnica que se reduce a la negociación colectiva y a dar servicios satisfactorios a sus agremiados. Asimismo, que los sindicatos provocan la limitación de los efectivos y la reglamentación común. A través de lo primero, el sindicato regula de modo directo la competencia en el mercado de trabajo, limitando su demanda o su oferta en ciertas

empresas y en ciertos sectores de la economía, lo cual en muchos casos da estabilidad a los salarios, potencia la inversión en capital humano y con ello la competitividad integral de algunas compañías. Mediante el mecanismo de reglamentación común y la fijación uniforme de las condiciones de trabajo, se controla la contratación de dicho mercado, situación que tiende a favorecer los derechos sociales y la consecuente equidad laboral.

Sin embargo, la historia muestra que en el ámbito de la democracia política, desde la década de los cincuenta, al involucrarse los sindicatos en los asuntos de la justicia social y la distribución “política” del ingreso nacional, temas antes solamente confiados a los partidos políticos, dio la pauta para que, a nombre de los trabajadores y sus familias, fueran considerados interlocutores fundamentales en los pactos políticos y económicos de concertación.

#### REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA INTERNA

Para efectos de esta discusión, se parte de la premisa de que una organización tiene un carácter representativo en la medida que, genuinamente, al amparo de la norma y del convencimiento de sus integrantes, actúa en nombre de ellos y a favor de sus intereses. La legitimidad, en este sentido, es resultado de que dichas premisas se cumplan y que los asociados consideren que sus “representantes” actúan como mandatarios o delegados de los mandantes. En este caso, incluso una decisión que implique sacrificar prebendas en el corto plazo por beneficios en el largo plazo, podría ser asumida por los representados como legítima. En este sentido, se parte de la premisa que sin representatividad, no es posible construir la legitimidad democrática.

#### ¿QUÉ ES DEMOCRACIA SINDICAL?

A partir de las premisas de la democracia, como mecanismo de toma decisiones colectivas y como forma de gobierno, se puede considerar que la “democracia sindical” implica que un trabajador o un grupo de trabajadores pueda proponer y formular alternativas de elección, con derechos con-

mitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación completa de su derecho para tomar decisiones; inclusión de todos los cargos sindicales en el proceso democrático y medidas para impulsar la participación de todos los sindicalizados, independientemente de sus preferencias (Bensusán, 2000: 395).

Ahora bien, la definición anterior es en muchos sentidos la misma referida a la democracia política, y el mundo del trabajo y de los sindicatos no es equiparable al régimen político. En este sentido, la democracia sindical es visualizada como parte de los derechos del trabajo desde 1948.

Así, según el derecho laboral, la democracia sindical supone “una forma de gobierno que garantiza la decisión última, al órgano representativo de la asociación profesional, y que la acción sindical descansa en el derecho de opción de cada individuo a afiliarse o no, y a entrar o salir del sindicato, sin óbice para su libertad de trabajo” (Napolli, 1979).

#### LA DEMOCRACIA SINDICAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Ahora bien, más que una idea o un esquema de funcionamiento con propósitos normativos, la democracia sindical tiene como premisa el derecho laboral internacional. El referente más importante en este sentido, es el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual tiene como preceptos: 1) los trabajadores y los empleadores podrán constituir las organizaciones que estimen convenientes, y afiliarse a ellas sin autorización previa; 2) las autoridades públicas no podrán intervenir en forma tal que limiten o entorpezcan el ejercicio de la libertad sindical; 3) derecho de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos; 4) derecho de elegir a sus representantes; 5) derecho de organizar su administración y sus actividades, así como el de formular su programa de acción; 6) la disolución o suspensión de estas organizaciones sólo procede por decisión jurisdiccional, y no por vía administrativa; 7) derecho a constituir federaciones y confederaciones; 8) *derecho de huelga*. Como medio legítimo de defensa de los intereses profesionales (Dávalos, 1993).

El Convenio 87 de la OIT fue fortalecido con el Convenio 98, el cual reafirma la protección de la libertad sindical y concede a las organizaciones sindicales las siguientes prerrogativas: 1) protección contra todo acto que menoscabe la libertad sindical; especialmente se pretende evitar que se condicione el empleo a la afiliación a un sindicato (cláusula de inclusión) o dejar de pertenecer a él (cláusula de exclusión), y que se despidan o perjudiquen a un trabajador por su afiliación o actividades sindicales; 2) protección contra todo acto de injerencia en las organizaciones sindicales, entendiendo por injerencia las acciones que tiendan a lograr el dominio o control por parte de los empleadores; 3) fomento del uso de procedimientos de negociación voluntaria con el objeto de reglamentar las condiciones de empleo (Dávalos, 1993).<sup>2</sup>

Los términos del Convenio 98 de la OIT se hacen extensivo para los trabajadores de gobierno a través del Convenio 151. El objetivo es evitar que los empleados públicos sean discriminados en sus posibilidades de sindicalización con el argumento de “la naturaleza” del trabajo que desempeñan o porque supuestamente son portadores de los intereses del Estado.

El Convenio 151 concede a los empleados públicos los siguientes derechos: protección contra todo acto de discriminación sindical en relación con su empleo, con el fin de evitar que el empleado quede sujeto a la condición de no afiliarse a un sindicato o a que deje de ser miembro de él, o que se despidan o perjudiquen al empleado público a causa de su afiliación o su participación en actividades sindicales. De igual manera, establece que las organizaciones de empleados (públicos) tendrán independencia y protección contra todo acto de injerencia de las autoridades públicas en su constitución, funcionamiento o administración. Asimismo, que se otorgarán a los representantes de las organizaciones las facilidades apropiadas, que no perjudiquen a la administración pública, para que realicen actividades sindicales durante las horas de trabajo o fuera de ellas; que los representantes de los empleados públicos participarán en la negociación con las autoridades públicas, para establecer las condiciones de empleo; que la solución de conflictos que se susciten con motivo de la determinación de las condicio-

<sup>2</sup>Los términos de este Convenio son aplicables a la policía y fuerzas armadas con los límites que determine la legislación de cada país, sin menoscabar los derechos que en esta materia hayan venido gozando estos grupos. Asimismo, se excluye de su aplicación a los funcionarios públicos, sin que ello signifique menoscabo de sus derechos.

nes de empleo será a través de la mediación, la conciliación y el arbitraje. Y, finalmente, que los empleados públicos gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical (Dávalos, 1993).

## LOS LÍMITES ORGANIZATIVOS DE LA DEMOCRACIA SINDICAL

El derecho internacional, sin embargo, es un referente, porque conviene reflexionar a quién le corresponde determinar las reglas de la democracia sindical o de la de otras organizaciones. Algunas posturas señalan que los propios y otras que el Estado. Y hay una tercera postura que dice que una vez que los sindicalizados han determinado sus formas de organización democrática, el régimen político debe protegerlas ante la presión de las empresas y el sistema económico en su conjunto (Hyman, 1981: 100).

Crozier (1974: 82) considera que la democracia sindical no sólo debe protegerse de los empresarios, sino de los propios sindicalistas: las organizaciones, aunque en la teoría son voluntarias, en la realidad tienen prácticas impositivas y coactivas hacia sus integrantes, de manera que está presente el riesgo de que en forma abierta o encubierta se restrinja la libertad y la autonomía individual en beneficio de sus líderes o de intereses distintos a los objetivos sindicales.

Esto tiene que ver con la paradoja organizativa establecida por Michels (1972), quien en su clásica investigación *Los partidos políticos* dice que los líderes son en realidad "oligarquías organizativas", quienes siendo muy pocos asumen el poder de manera indefinida afectando a la larga la libertad individual y la pluralidad. Según Michels, el poder de las oligarquías en sindicatos y partidos está relacionada con factores estructurales y con las ventajas del liderazgo. Los primeros tienen que ver con que muy pocos agremiados o afiliados se interesan en la toma de decisiones, la necesidad de especialización para una eficaz defensa de la organización ante sus interlocutores y la necesidad de profesionalizar la representación.

En el caso de los segundos, destaca el conocimiento que adquieren los dirigentes, su alto nivel de ingresos y en especial su capacidad de manejar las áreas fundamentales de las organizaciones, tales como el reclutamiento

to, las finanzas, la aplicación de las reglas, la comunicación interna y el control del proceso de sucesión de los líderes en todos los niveles. Además, existe otro factor que es crucial en el caso de las relaciones entre trabajadores y empleadores; la organización sindical puede resultar opresiva hacia sus integrantes en lo individual. Sin embargo, en términos de agregación colectiva, resuelve de manera más eficiente las expectativas de los afiliados. En otras palabras, una democracia genuina podría debilitar la acción sindical y a los trabajadores en lo individual.

Lipset (1963: 343), al realizar un estudio sociológico de la vida interna del International Typographical Union, en el mismo sentido que Michels, señala que es difícil que la democracia sindical se materialice en organizaciones grandes, debido a las complicaciones de la consulta directa entre miles o cientos de miles de sus integrantes, la desafección del trabajador promedio y la necesaria dirección personalizada de los sindicatos para generar continuidad y estabilidad.

También, señala Lipset (1963: 384), que si un determinado grupo procura sostener un esquema de participación democrática, contrario a las élites sindicales, será más inestable el liderazgo. De igual manera, si los fines son temporales (como resultado de un constante cambio de dirigentes), y por tanto, limitados, menores serán la necesidad y el interés de sus miembros de participar en la organización. Por último, cuanto más difusa sea la ideología, producto de la abierta competencia, se hace más probable la existencia de muchas facciones internas que a la larga debilitan la capacidad de negociación.

En suma, dice Lipset (1963: 387), la institucionalización de la burocracia es incompatible con la democracia. Por lo general, en grandes organizaciones los recursos de poder están en manos de las cúpulas; los niveles de participación de sus miembros son reducidos por cuenta propia o de los líderes. En este marco, se asume que el propósito fundamental de un sindicato es conseguir condiciones favorables para sus integrantes y "la incertidumbre democrática" atentaría, potencialmente, contra las ventajas obtenidas en un tiempo determinado. Luego dice Lipset: "Hasta el sindicato más dictatorial constituye un mejor protector de los intereses económicos de los obreros y de la democracia política dentro de la sociedad más amplia".

Asumir los argumentos de Michels y Lipset supondría no considerar que toda organización sindical tiene un carácter plural y que los líderes son capaces de “representar” fielmente los fines sindicales y los intereses de “todos” los miembros. La experiencia organizativa indica que no es así, que es preciso que los dirigentes tengan controles efectivos de las bases o, de lo contrario, las cúpulas utilizarían los recursos sindicales para su beneficio de grupo o incluso de tipo personal. Para tal efecto, puede haber regulaciones externas (por ejemplo, una ley laboral), aunque no resulta tan eficaz como la construcción interna del proceso (Hyman, 1981).

La democracia sindical, dice Coleman (1969: 382), puede darse por presiones externas de los patrones y de algunos sectores del “público”. En principio, las empresas esperan que un sindicato se descentralice para adoptar una actitud más conciliadora; sin embargo, esto daría lugar a la necesidad de un mayor control de las cúpulas y podría afectar la capacidad de negociación centralizada. A su vez, el “público” se ocupa de algunos aspectos formales del proceso democrático de competencia y de gobierno, tales como garantizar los derechos de la oposición, la inclusión de nuevos reclutas con todos los derechos, elecciones competitivas y rendición de cuentas.

Las presiones internas para generar democracia interna suelen producirse por el reclamo de eficacia en los resultados de una negociación, lo cual puede considerarse como una demanda de “representatividad” y también ha implicado reclamos ante eventuales abuso de poder. El peso de los órganos formales de gobierno, como los congresos, asambleas o consejos, tiene importancia para los afiliados siempre que efectivamente vinculen las decisiones fundamentales.

Un estudio realizado por Pearlin y Richards (1969: 476 y ss.) en un gremio de actores en la Unión Americana, indica que la democracia sindical está relacionada, más que a normas internas o regulaciones externas, con el estatus de la profesión; la formación de una comunidad “ocupacional” definida; un nivel de instrucción alto, por arriba del promedio del común de los trabajadores; y un nivel de estatus social y laboral de los dirigentes similar al conjunto de los afiliados. Los autores encontraron que el sindicato estudiado se caracterizó por una elevada asistencia a las asambleas, la existencia de grupos opositores activos, candidatos independientes y presencia de oposición en la prensa sindical.



Por su parte, Anderson (1992: 257) reflexiona sobre la relación entre régimen político y democracia sindical. Al respecto establece, de acuerdo con el enfoque pluralista, que un sindicato democrático, en tanto grupo de interés que influye o interviene en la formación de políticas, es compatible con la democracia porque, en teoría, las instituciones gubernamentales son imparciales frente a su accionar continuo y porque ninguna organización tiene una posición privilegiada en este proceso. En todo caso, dice el autor, lo que importa es el carácter voluntario de las organizaciones, de manera que los individuos se sientan en libertad de ingresar o salir si así lo deciden.

Esta postura no es compartida por Offe (1984: 135) ni por Hyman (1996), ni tampoco por Olson (1995). El primero sostiene que las limitaciones a la democracia sindical se relacionan con la necesidad de la unidad en su seno si se considera que los trabajadores en los hechos tienen diferencias importantes que los distancian en lo individual, tales como las preferencias electorales, los diferentes oficios, niveles de calificación, lo cual debe dar pauta para subordinar esos contrastes al interés común. El segundo señala que hay una tendencia a la fragmentación de los mercados laborales, lo cual podría afectar la posibilidad de generar políticas sindicales unitarias. Desde luego, esto provoca una crisis de representatividad y nos devuelve a la discusión iniciada por Lipset y Michels: eficacia *versus* democracia.

Stepan Norris y Zeitlin (1995: 829) argumentan que un sindicato democrático; es decir, con oposición institucionalizada y miembros activos en las decisiones de autoridad, hace posible la constitución de una comunidad política inmediata de trabajadores y también logra sostener un esquema de solidaridad de clase y un sentido de identidad entre líderes y miembros. Estas características preparan mejor a los sindicatos para desafiar la hegemonía del capital en la esfera de la producción. Estos autores llegaron a esta conclusión después de analizar varios contratos de la central estadounidense CIO (Congress of Industrial Organizations) donde se observa que los mejor negociados corresponden a organizaciones que tienen una “democracia sumamente estable”.

Los estudios de la democracia sindical en México han sido prácticamente inexistentes a lo largo de todo el siglo XX, primero por la naturaleza

del régimen político y su vínculo estructural con el modelo de regulación laboral que incluye los modelos sindicales, donde por lo general supone imposición de los líderes, represión a grupos disidentes y nula competencia por los espacios de representación, salvo excepciones mínimas. De igual forma, por la reticencia de las organizaciones laborales para aceptar ser objeto de estudio y abrir sus archivos a los propios trabajadores y al público eventualmente interesado en indagar sobre su vida interna y la trayectoria de sus relaciones con otras organizaciones, los empleadores y el gobierno (Bensusán, 2000: 393).

El cambio de modelo económico estatista al de libre mercado, no favoreció la generación de una vía para la democracia sindical. De acuerdo con Bensusán (2000), la transición de un modelo a otro produjo una sensible disminución de los resultados favorables a los trabajadores con la consiguiente incertidumbre acerca de la eficacia de los sindicatos en la representación de los intereses laborales, así como una creciente heterogeneidad de las condiciones laborales, lo que ha dificultado la concertación entre sindicatos y la conciliación entre trabajadores y empleadores (Bensusán, 2000: 393).

#### CONTINUIDAD AUTORITARIA DE LOS MODELOS SINDICALES EN LA ALTERNANCIA

El modelo de regulación laboral mexicano, desde mediados de la década de los treinta, “privilegió la defensa de los derechos colectivos sobre las libertades individuales y les imprimió un sesgo radical, debido al contexto revolucionario en el que se diseñó entre 1917 y 1931, supuestamente con la intención de favorecer la expansión de los sindicatos y la acción colectiva como principal vía para el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Sin embargo, se acompañó como antídoto de la posibilidad de un fuerte control estatal en el marco de un régimen político autoritario, lo que dificultó –si no impidió– a lo largo de la historia la acción colectiva independiente y sentó las bases de un arreglo de tipo corporativo que continúa vigente, a pesar de las críticas que suscitó, sobre todo a partir del inicio de la transición política a la democracia” (Bensusán, 2006: 4).

Esto tuvo como resultado el otorgamiento legal, en apariencia, a los sindicatos un poder prácticamente ilimitado para imponer la contratación colectiva y la huelga indefinida a los empleadores. Sin embargo, el resultado es de claros oscuros: “Desde la existencia de amplios contingentes de trabajadores sin representación auténtica de sus intereses, como es el caso de los trabajadores de la construcción y en las micro y pequeñas empresas, al igual que los jornaleros agrícolas, hasta sindicatos que han logrado conservar contratos colectivos altamente benéficos (aunque decrecientes) para los trabajadores de las empresas estatales o dependencias gubernamentales, como en el sector del petróleo, la energía eléctrica y la educación, donde los liderazgos sindicales tienen no pocos privilegios y un amplio control de los procesos de trabajo” (Besunsán, 2006: 5).

La construcción de una estructura vertical y a la vez atomizada resultó eficaz en el marco del modelo de sustitución de importaciones centrado en el crecimiento del consumo interno, señala la autora citada, porque facilitó la negociación a la alza de los salarios y condiciones laborales de segmentos importantes del mercado laboral a la par que logró reducir la conflictividad (Bensusán, 2006: 5).

Cinco aspectos institucionales resultan clave para explicar las características predominantes en el sindicalismo mexicano:

### División de regímenes legales

Trabajadores en general y trabajadores del estado, a lo cual corresponde el apartado A y el apartado B del Artículo 123 Constitucional, respectivamente; jurisdicción federal *versus* jurisdicción local, que establece la propia Ley Federal del Trabajo; y el uso restrictivo de las tipologías organizativas, tales como sindicatos gremiales, de empresa, de industria, etcétera. Esto ha generado tanto divisiones como a unidades artificiales en el seno del sindicalismo, que operan como “camisas de fuerza” dificultando su reestructuración.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Esto se acentúa en el caso de los trabajadores al servicio del estado, donde la legislación impone un régimen de unidad sindical obligatoria y fuertes restricciones en los derechos colectivos, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia permitiendo un cambio importante al emerger en 1994 una nueva federación. Es probable que bajo esta premisa jurídica, el 27 de febrero de 2004 se haya creado la Federación Democráti-

## Poderes asignados a los sindicatos

En la legislación laboral en materia de agremiación, contratación colectiva y huelga se señala que los sindicatos titulares de un contrato colectivo de trabajo, una vez reconocidos por la autoridad competente, tienen la prerrogativa de participar en el ciento por ciento de las contrataciones “sindicalizables”, la posibilidad de generar el despido de un trabajador si es expulsado de la organización laboral (cláusula de exclusión), así como de imponer a sus representados el estallido, la continuación y, en su caso, la conclusión de una huelga.

Los resultados sobre el particular han sido de altibajos para patrones y trabajadores: por un lado, los sindicatos han expandido su presencia en casi todos los sectores; en términos generales, han logrado imponer coactivamente la negociación de las condiciones de trabajo, a veces en contra de la voluntad de los empleadores pero, también, de los supuestos representados. Incluso han conseguido evitar la modernización de las empresas o entidades gubernamentales, porque afecta algunos derechos adquiridos o porque implica recortes de personal o disminución de horas de trabajo, entre otros elementos (aunque estos casos son variados, destaca el del Sindicato Mexicano de Electricistas [SME] y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]).

Empero, también se cuentan los casos extremos en contrario; es decir, aquellos sindicatos que aceptan sin condiciones las disposiciones patronales a pesar de la opinión de sus representados (De la Garza, 2003: 349-377). Esto ha redundado en una merma en su capacidad de negociación, que se refleja en la caída salarial con respecto a la inflación y el precio de la canasta básica, en una relación débil entre el crecimiento del salario y el de la productividad y en la disminución de la tasa de sindicalización. Con el apoyo de las autoridades laborales, esta *incondicionalidad* sindical frente a los empleadores y el férreo control de los dirigentes sobre los trabajadores también se ha traducido en la creación de “sindicatos de membrete” que ofrecen “contratos de protección”. En estos casos, los supuestos afiliados por lo general no saben que están sindicalizados, no conocen quiénes son sus dirigentes ni los contratos colectivos.

---

ca de Sindicatos de Servidores Públicos, que agrupa, entre otros gremios, al de maestros, al de trabajadores de las secretarías de Agricultura y del Medio Ambiente.

Se les denomina *contratos de protección* porque los empresarios los aceptan, aunque no siempre en forma voluntaria, para prevenir que la planta laboral quiera formar un sindicato genuino e independiente. Por lo común tienen el aval del gobierno porque por lo regular se radican en sectores económicos con una considerable rotación de personal. Con estos contratos, los empleadores no tienen que pagar las remuneraciones no salariales que marca la ley, tales como aguinaldo, vacaciones, días festivos o incluso pueden eludir las responsabilidades en materia de seguridad social, como es el caso del servicio médico y vivienda. Sólo pagan una cuota mensual o anual a los dirigentes que se ostentan como titulares del contrato colectivo. Dicha cuota la pone el empresario y la contempla en su gasto corriente o bien, se la descuenta a los mismos trabajadores que a veces lo consienten con tal de conservar el empleo. Estos contratos predominan sobre todo en el ramo de la construcción, en la industria maquiladora, hoteles y restaurantes y en pequeñas empresas de los sectores de la educación privada y del manufacturero (López, 2000; GP-PRD, 2005).

Mecanismos que contrapesan el “poder legal”  
reconocido a los sindicatos

También son de carácter normativo y generalmente restringen la autonomía colectiva frente al estado y los empleadores. El más importante de ellos es la exigencia del “registro sindical” de cualquier organización y del de las dirigencias gremiales ante la autoridad laboral, a través de lo que se conoce como la “toma de nota”, bien por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o de las juntas locales en cada una de las 32 entidades federativas. En el caso de los sindicatos del apartado B del artículo 123 constitucional, la autoridad que da el registro a los sindicatos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y depende de la Secretaría de Gobernación.

Gracias a estas facultades, el gobierno ha podido seleccionar a las dirigencias favorables a sus políticas y los empresarios han podido incidir en el tipo de interlocutores sindicales que son afines a sus intereses. Asimismo, a través de esta institución que depende de la Secretaría del Trabajo o sus equivalentes en el interior del país, el poder Ejecutivo es capaz de decidir si un líder o sindicato puede ser reconocido. El caso más reciente es

el de Napoleón Gómez Urrutia, quien por razones políticas fue destituido desde la Secretaría del Trabajo. También mediante estas instancias que fungen como tribunales laborales se admite o rechaza el emplazamiento a huelga y su eventual estallido. Esto le ha permitido al gobierno controlar políticamente a los liderazgos y durante años fue el puente para favorecer el voto corporativo de los trabajadores hacia el PRI (Alcalde *et al.*, 1999: 260).

Ausencia de normas referidas al manejo interno de los asuntos sindicales

En este punto se ubica el problema central de la ausencia de democracia sindical en México, lo cual ha generado una significativa “fragilidad en materia de rendición de cuentas”, de los líderes hacia los trabajadores y ha dado lugar a la imposibilidad de establecer una reglamentación mínima en lo que respecta al eventual funcionamiento democrático de los órganos de gobierno sindical. Esto se ha traducido, salvo casos excepcionales, como el SME, los telefonistas, el SNTE y el IMSS en los niveles intermedios, los sindicatos de algunas universidades públicas (como la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] y la Universidad Autónoma Metropolitana [UAM]) y privadas (como la Universidad Iberoamericana) y algunos gremios del sector automotriz (son los casos de la Volkswagen y la Nissan Cuernavaca), en nula participación de los trabajadores en la toma de decisiones fundamentales, tales como la elección de dirigentes del comité central o de los comités sectoriales, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga (De la Garza *et al.*, 2004).

Si bien la falta de democracia sindical es un problema en sí mismo porque mina la legitimidad y la representatividad de los dirigentes gremiales, también existe un problema consustancial a este fenómeno: la ausencia de regulación para que los sindicatos tengan representación dentro de las empresas en lo que se refiere a la contratación, utilización y despido de la mano de obra. Aunque en ciertas empresas, merced a los contratos colectivos de trabajo, los dirigentes sindicales tienen capacidad de negociación en los temas señalados, a través de las denominadas “comisiones mixtas” donde además se incluyen otras cuestiones como el escalafonamiento del

personal o los términos de lo que son las pensiones y jubilaciones, esto es una excepción, sobre todo en empresas o entidades públicas de considerable magnitud, como son los casos de Teléfonos de México, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, la UNAM, la UAM y la Secretaría de Educación, entre otros.

En otras palabras, no hay un marco legal que alienten “una auténtica cooperación”, y representación sindicales en lo relativo a los problemas productivos y la reestructuración económica. Ahora bien, la presencia institucional de los sindicatos en los organismos tripartitas, como son la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Junta y el Tribunal de Conciliación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Infonavit, no abona en favor de su marginación porque los “representantes sindicales” son elegidos por el gobierno y su papel se ha reducido a aprobar lo que deciden las autoridades y la representación empresarial. El ejemplo más reciente es la modificación de la Ley del IMSS, que elimina la jubilación dinámica para los trabajadores de este instituto.

#### TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA SIN “TRANSICIÓN LABORAL”

Durante la campaña presidencial de 2000, un grupo del sindicalismo independiente comprometió su apoyo hacia el entonces candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, quien a cambio suscribió un compromiso,<sup>4</sup> que entre sus puntos más importantes establecía lo siguiente: el respeto al derecho a huelga de los trabajadores como instrumento para lograr el cumplimiento de los derechos colectivos; eliminar el trámite de registro y de la “toma de nota” de las directivas ante la autoridad laboral; establecer el registro público de sindicatos y contratos colectivos, cuyo organismo encargado de tal encomienda sea autónomo del Ejecutivo; respetar el derecho de los traba-

<sup>4</sup>Este convenio se denominó *Acuerdo sobre 20 compromisos por la libertad, democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, para la agenda laboral y el programa de gobierno*, el cual fue publicado en algunos medios de información el 7 de junio de 2000. El acuerdo fue firmado también por los candidatos del PRI, Francisco Labastida Ochoa; del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas; de Democracia Social, Gilberto Rincón y del Partido de Centro Democrático, Manuel Camacho.

jadores de pertenecer o no a un sindicato; promover la reforma laboral por la elección de las direcciones sindicales por voto universal, secreto y directo; derogar el apartado B del Artículo 123 de la Constitución, así como todos los reglamentos de excepción; garantizar condiciones equitativas en la contienda entre opciones sindicales que busquen la preferencia de los trabajadores; garantizar la autonomía del sistema de impartición de justicia laboral frente al Poder Ejecutivo; y eliminar los contratos de protección patronal. Además de los puntos señalados, se incluyeron otros referidos al apuntalamiento de la economía mediante la reactivación del mercado interno.

En general, se puede observar que el objetivo de los grupos que promovieron este acuerdo fue comprometer a los candidatos presidenciales, pero en especial a los que más posibilidades tenían de ganar, a dismantlar el corporativismo sindical atacando sus soportes principales: 1) la dependencia de los tribunales del trabajo del poder ejecutivo y 2) el control de los trabajadores a través de los liderazgos sindicales verticales y dependientes de las autoridades laborales. Una vez que Vicente Fox asumió la presidencia de México, su entonces secretario del Trabajo, Carlos Abascal, se dio a la tarea de crear un foro de discusión para definir la agenda y un proyecto de reforma laboral, el cual fue conformado por empresarios, líderes gremiales del sindicalismo independiente y el corporativo, así como respetados académicos y abogados laborales.

De hecho, el 24 de noviembre de 2000, Abascal, al dar a conocer su nombramiento por parte del presidente electo, estableció las estrategias de lo que sería su gestión: adecuación de la legislación laboral con el consenso de los sectores productivos y en coordinación con el Poder Legislativo para contar con una ley promotora de la inversión y el empleo productivo; la promoción de la libertad y democratización sindical, que haga que los sindicatos sean, cada vez más, una de las locomotoras del desarrollo (STPS, 2006: 14).

Para iniciar el debate, el gobierno, por conducto de la Secretaría del Trabajo, lanzó una convocatoria entre especialistas, líderes sindicales y empresariales. Así, la discusión empezó en lo que se denominó la Mesa Central de Decisión. Acudieron académicos, abogados patronales e independientes; por el lado sindical, los "invitados especiales" fueron la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, aunque para legitimar el resultado, formalmente



se les dio cabida a dirigentes de centrales obreras independientes, como la UNT, el FAT y el Frente Sindical Mexicano, entre otros, los cuales, empero, no tuvieron intervención alguna en el diseño de la propuesta final. Del sector empresarial participaron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex) y no obstante que comparecieron representantes de otras entidades empresariales, no se les permitió incidir en las decisiones.

Los organizadores de este mecanismo de diálogo, señala el abogado Arturo Alcalde, se preocuparon por dar la impresión de que los supuestos acuerdos aparecieran como creación de los sectores productivos, pero por otra parte, la Secretaría del Trabajo filtró cada una de las propuestas y definió cuáles se quedaban como definitivas bajo criterios poco transparentes (Alcalde, 2003: 19-20).<sup>5</sup>

La UNT, con el apoyo de abogados y especialistas independientes hizo propuestas que favorecían la bilateralidad patrones-trabajadores en lo que implica el desarrollo del proceso productivo. Por ejemplo, crear mecanismos que faciliten la concertación en los centros de trabajo en temas como el fortalecimiento de la productividad, la competitividad y la recuperación salarial.

Según Alcalde, las propuestas de la UNT se centraron en seis ejes básicos: 1) lograr la igualdad de los trabajadores ante la ley, suprimiendo los apartados de excepción que colocan a numerosos grupos de trabajadores (servidores públicos del gobierno federal o trabajadores bancarios, entre otros casos) sin posibilidad de ejercer sus derechos; 2) favorecer la transparencia y democratización de las organizaciones gremiales mediante un sindicalismo moderno y responsable, para lo cual se propuso suprimir la intervención del Estado en el control de los registros, tomas de nota, tipología y radio de acción gremial, el voto secreto en las elecciones sindicales y un conjunto de acciones que impusieran a los dirigentes obligaciones en materia de rendición de cuentas frente a afiliados y a la sociedad en general; 3) el fortalecimiento de la contratación colectiva porque a través de

<sup>5</sup>Para coordinar los trabajos de discusión al principio fue nombrado el subsecretario Rafael Estrada Sámano, pero fue vetado por los empresarios porque permitió que en la agenda inicial de temas se incluyeran aspectos orientados a una auténtica modernización laboral, tales como la transparencia, la recuperación de los sindicatos por parte de los trabajadores y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación a través de la contratación colectiva para favorecer el entendimiento entre empleados y patrones.

ésta es como patrones y trabajadores logran acuerdos de mutuo interés, para lo cual se propuso la creación de un registro público de asociaciones y contratos, cuyo titular sea autónomo, nombrado por la Cámara de Diputados y entre sus funciones estaría la de resolver controversias entre sindicatos que se disputan la titularidad de un contrato colectivo; 4) generar una cultura productiva responsable, apoyados en las experiencias más exitosas de países con altos niveles productivos; en tal sentido se propone la creación del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades (Insapru); 5) lograr una justicia que, con autonomía y rapidez, resuelva los conflictos gremiales otorgando especial importancia a la prevención y la conciliación; asimismo, se propuso que los jueces de lo laboral dejen de depender del Poder Ejecutivo y pasen al Poder Judicial; 6) vincular las facultades de las comisiones de derechos humanos con los temas laborales (Alcalde, 2003: 21-22).

Las propuestas fueron totalmente rechazadas por la Secretaría del Trabajo en la elaboración del documento final, ya que el sector empresarial impuso sus condiciones, a pesar de que se intentó dar la idea de que la propuesta final había sido avalada por todos los participantes. Sin embargo, el 26 de noviembre, dos semanas antes de que el *Proyecto Abascal* se presentara en la Cámara de Diputados, la dirigencia de la UNT se deslindó.

De este modo, con el impulso del dirigente de la CROC, Roberto Ruiz Ángeles, el 12 de diciembre de 2002, se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo elaborada por el grupo de empresarios cercano al secretario Carlos Abascal. La iniciativa fue avalada por 17 diputados integrantes de las fracciones del PRI, PAN y PVEM.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Además de Ruiz Ángeles: Carlos Aceves del Olmo, Enrique Aguilar Borrego, Hilda Anderson Nevárez y Benito Vital Ramírez por el PRI. Del PAN: Alfonso Sánchez Rodríguez, José Antonio Gloria Morales, José Luis Novales Arellano, María Teresa de Jesús Romo Castellón y Hugo Camacho Galván. Por parte del PVEM: Bernardo de la Garza Herrera, María Teresa Campoy Ruy Sánchez, Olga Patricia Chozas, Sara Figueroa Canedo, Francisco Aguilar, María Cristina Moctezuma Lule y Diego Cobo Terrazas.

## 1. Propuestas de reforma laboral UNT/PRD

Temas discutidos en la propuesta de reforma laboral 2000-2002	Posturas de los actores	
	UNT/PRD	Proyecto Abascal CCE/CT
Jornada de trabajo, costos salariales y no salariales, condiciones de contratación, fijación de los montos salariales, organización del trabajo en términos funcionales y numéricos	Reducción de la jornada y aumento de prestaciones, conservación de la estabilidad laboral, admisión del periodo de prueba en forma restringida, supresión de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de un organismo (INSPRU) que analice la relación entre salarios y productividad; que sindicatos y patronos negocien con sindicatos, la flexibilidad funcional y salarial de los tiempos de trabajo, capacitación, estímulos. Creación de cámaras sectoriales tripartitas con facultades amplias.	Conservación de condiciones de trabajo mínimas, mayor discrecionalidad de los patronos para contratar y despedir trabajadores de acuerdo con las necesidades de las empresas, igual que en ámbito de las tareas y los tiempos de trabajo y en todo caso que estos temas sean negociados individualmente entre trabajador y empleador. Conservación de la Comisión de Salarios Mínimos y creación de comisiones mixtas de productividad y capacitación con facultades limitadas.
Autonomía y registro sindical	Simplificación del trámite de registro y creación de un registro público de sindicatos (incluyendo directivas) y contratos colectivos.	Mayores requisitos para la obtención y conservación del registro sindical. Por ejemplo, la obligatoriedad de los sindicatos solicitantes de incluir nombre y dirección de sindicatos internacionales. La UNT además propuso que se establezcan condiciones de equidad en la contienda intersindical.
Representatividad y contratación colectiva	El PRD propuso mantener la negociación a cargo de los sindicatos con la participación de delegados de los trabajadores, participación de delegados junto a directivas sindicales, votación de cláusulas de exclusión por asamblea. PRD-UNT: que el patrón comunique a los trabajadores que un sindicato demanda la celebración del contrato. En caso de disputa, recuento por voto secreto. PRD-UNT: sanciones a prácticas discriminatorias y antisindicales del patrón. UNT: mantener la cláusula de exclusión.	Restricciones para el emplazamiento a huelga con fines de contratación colectiva. Esto implica la defensa de las capacidades coactivas de las que gozan los sindicatos.
Derecho a huelga	Sin cambios en cuanto al objeto de la huelga. Votación de los trabajadores previo a tatal. Esto es, aumento de la capacidad de huelga. La duración de la huelga se deja sin cambios. PRD: Las huelgas deberán permitir la prestación de servicios de servicios sociales ordinarios.	Mayores restricciones e intervención gubernamental para prevenir y resolver los conflictos.
Justicia laboral	Jueces laborales en el ámbito del Poder Judicial. Cambios procesales en el marco de la reestructuración del sistema de justicia laboral.	Conservación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esto es, la intervención del Poder Ejecutivo en asuntos laborales. Cambios procesales menores.
Cambios en el Artículo 123 de la Constitución	Reforma del Apartado A y supresión del B y creación de un capítulo de Trabajadores especiales conservando derechos adquiridos y reconociendo derechos colectivos	Sin cambios.

Fuente: *Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT* (Bensusán, 2003).

Su contenido sustantivo es completamente opuesto a lo planteado por la UNT. Por ejemplo, se dan facilidades para el despido de trabajadores, se restringe el derecho a la sindicalización y la organización y estallido de huelgas, además de que se dejan intactos los mecanismos de control corporativo, tales como las Juntas de Conciliación, la decisión de reconocer a un sindicato o dirigente por parte de las autoridades laborales, la opacidad en lo que implica el registro sindical y la celebración de contratos colectivos de trabajo. En términos más específicos, el *Proyecto Abascal* establece lo siguiente:

En el Artículo 11 se modificaron los criterios de responsabilidad de los empleados de confianza limitando su responsabilidad para considerar que sus actos obligan al patrón; el Artículo 39 alteró la regulación jurídica de la estabilidad en el empleo (...); en materia de despido repentinamente apareció una acotación al final del Artículo 47 que suprime la garantía del trabajador para ser notificado por escrito de las causas de su separación; en materia de cargas probatorias se realizaron distintas modificaciones buscando reducir el carácter tutelar de la ley vigente. Y en materia colectiva se establecieron mecanismos y requisitos para el ejercicio de los derechos que nulifican aspectos fundamentales de la huelga, la contratación colectiva y el derecho de asociación (Alcalde, 2003: 18).

De este modo, las posturas de los actores son completamente opuestas. Para los dirigentes de la UNT, apoyados por académicos, abogados independientes y algunos miembros del PRD, el problema laboral de México está en la falta de concertación obrero-patronal en términos genuinos, mientras que para el sector empresarial la cuestión se centra en abatir aún más los costos de mano de obra.

A la luz de los resultados se puede señalar que la dinámica del debate en términos reales no fue de diálogo, sino de monólogo, porque por un lado, la Secretaría del Trabajo promovió que, con base en la discusión con representantes de los grupos involucrados en la reforma laboral, se había generado una propuesta legislativa en la cual los partidos con representación en ambas Cámaras habrían de trabajar. Sin embargo, por otra parte, organizaciones diversas del sindicalismo independiente, entre las que se ubican al FAT, la UNT y el Frente Sindical Mexicano, hicieron una propuesta que, al no ser incluida ni parcialmente en la que hizo el gobierno, tuvo que

ser difundida en espacios académicos, foros de discusión abierta y entre dirigentes sindicales y trabajadores, bien mediante conferencias o bien mediante impresos.

## REFLEXIONES FINALES

Cabe preguntarse ¿por qué un gobierno democrático renuncia a una reforma laboral que privilegie la pluralidad y la apertura en los sindicatos mexicanos? A continuación se ensayan algunas reflexiones sobre el punto.

En lo político, quien hace posible el “gobierno de la alternancia” es la fracción empresarial del PAN. Ese grupo que desde la nacionalización bancaria, en 1984, amplía su espacio de negociación en las cúpulas empresariales (Coparmex, Concanaco, Concamin, Consejo Coordinador Empresarial y Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) al Partido Acción Nacional, lo cual le permite obtener espacios de representación en ambas cámaras legislativas.

Por otro lado, quienes ocupan el poder como panistas son el grupo que, desde 1989, pacta con la facción “neoliberal” del PRI para impulsar reformas a favor de la desregulación y la liberalización económica. Esto dejó fuera de las decisiones importantes al sector moderado del PAN, aquellos que promovían la libertad individual como factor indispensable de la construcción de la ciudadanía, ese sector que señaló que el corporativismo sindical atentaba contra los principios de la democracia y contra los derechos políticos de las personas, fundamentalmente porque se trata de un esquema de relaciones donde los trabajadores no pueden decidir por cuenta propia, ni siquiera opinar o disentir de las decisiones tomadas por sus dirigentes.

Igualmente, en la transición hacia la democracia, quedaron fuera del pacto “refundacional” la izquierda mexicana, tanto la “radical” que apuesta por un cambio drástico en la redistribución del ingreso e incluso volver al esquema “estatista” en el modelo económico, como la “moderada”, que acepta la apertura de mercados y la desregulación de la economía, pero señala que es preciso impulsar políticas compensatorias a favor de los grupos sociales marginados.

Este último sector habría tendido puentes con el grupo moderado del PRI, pues en esencia, comparten los mismos principios de política económica y de política social, aunque no coinciden en el destino de los sindicatos. Para la izquierda deben ser “democráticos”, porque eso favorecería su posición electoral y partidista, mientras que para los moderados del PRI, los trabajadores organizados deben ser “autónomos”, lo cual significa el rechazo a la intervención de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en su vida interna. Al tiempo que se asume que los sindicatos, en su mayoría, son actores adheridos principalmente al PRI.

Desde el punto de vista económico, la democracia sindical no es viable, porque, como se dijo antes, implica legitimidad y representación genuina. Una economía que se sostiene fundamentalmente de inversión extranjera en los principales sectores de la industria de la transformación, en la perspectiva del grupo político que gobierna, puede poner en peligro su viabilidad en el corto y en el mediano plazos, si tolera sindicatos combativos y liderazgos sindicales plenamente representativos.

Uno de los atractivos para la inversión nacional y extranjera, es justamente la mano de obra barata, pero sobre todo, la “governabilidad laboral”, que supone, entre otras cosas, límites a la sindicalización genuina, obstáculos para que se formen sindicatos democráticos, para que continuamente estallen huelgas o paros en los sectores estratégicos, topes salariales desde el gobierno, imposición de dirigentes “a modo” y unilateralidad empresarial en la determinación de la organización del trabajo y en muchos casos en la contratación y despido de mano de obra.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Arturo (2003), “Reforma laboral. Una iniciativa para fortalecer el corporativismo”, en Néstor de Buen *et al.*, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de Reforma de la Ley Federal del Trabajo*, México, ASPA/SUTGDE/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/STRM/SME/UNTZ
- \_\_\_\_\_ *et al.* (1999), *Libertad sindical*, México, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- ANDERSON, Charles (1992), "Diseño político y representación de intereses", en Schmitter Philippe y Gerhard Lehmbruch, *Patterns of corporatism Policy Making*, Sage, San Francisco.
- BENSUSÁN, Graciela (2000), "La democracia en los sindicatos: enfoques y problemas", en Enrique de la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- (2003), "Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CEE/CT", en Néstor de Buen *et al.*, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/SITUAM/STRM/ASPA/SUTGDF/UNT/FAT.
- (2005), "Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia", en *El Estado mexicano: herencias y cambios*, tomo III, *Sociedad civil y diversidad*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS/LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- (2006), "Los estreñimientos institucionales de la renovación sindical en México" (ponencia presentada en el Congreso de Latin American Sociology Association), LASA.
- COLEMAN, John (1969), "Las presiones compulsivas de la democracia en los sindicatos", en Galenson y Lipset, *Teoría y estructura del sindicalismo*, Marymar, Buenos Aires.
- CROZIER, Michael (1974), "Movimiento obrero y conflictos de trabajo", en Friedman Georges y Pierre Naville, *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DÁVALOS MORALES, José (1993), "Democracia sindical", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVI, núm. 77, mayo-agosto.
- DE LA GARZA, Enrique (2003), "La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones", en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México, 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/IET/Plaza y Valdés.
- *et al.* (2004), *Democracia sindical*, México, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations/FAT/Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- GP-PRD (Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados-Partido de la Revolución Democrática) (2005), *Auge y perspectivas de los contratos de protección ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, México, Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados-PRD/Friedrich Ebert Stiftung.
- HYMAN, Richard (1981), *Relaciones industriales*, Madrid, H. Blume.

- \_\_\_\_\_ (1996), "Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, núm. 4.
- LIPSET, Seymour (1963), *El hombre político*, Buenos Aires, Eudeba.
- LÓPEZ, María Xelhuantzi (2000), *La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*, México, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
- MICHELS, Robert (1972), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- NAPOLI, Rodolfo A. (1979), "Democracia sindical", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*.
- OFFE, Claus (1984), *La sociedad del trabajo*, Madrid, Alianza.
- OLSON, Mancur (1995), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- PEARLIN, Leonard y Richard Henry (1969), "El sindicato de actores: estudio de una democracia gremial", en Galenson y Lipset, *Teoría y estructura del sindicalismo*, Buenos Aires, Marymar.
- Secretaría del Trabajo (2006), *Una nueva visión de la política laboral*, México, Secretaría del Trabajo/Fondo de Cultura Económica/Colección editorial del gobierno del cambio.
- STEPAN-NORRIS, Judith y Maurice Zeitlin (1995), "Union Democracy, Radical Leadership and the Hegemony of Capital", *American Sociological Review*, vol. 60, núm. 6.
- WOLDENBERG, José (2006), "La reforma política y la transformación del Estado", en Antonella Atilli (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.





# Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i> .....	5
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN LAS ORGANIZACIONES (INSTITUCIONES ESTATALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y ASOCIACIONES DE INTERESES)	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i> .....	11
Introducción y síntesis .....	11
Organizaciones .....	14
OID versus OIA .....	34
OT versus ONT .....	36
OC versus ONG .....	37
Bibliografía .....	38
LOS VALORES DE SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Oscar Diego Bautista</i> .....	41
Introducción .....	41
Conceptualización sobre valores .....	42
Marco referencial de los valores de servicio público en México .....	46
Los valores en el Estado de México con base en su marco jurídico .....	48
Reflexiones finales .....	73
Bibliografía .....	74
DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA. UN CASO ESPECÍFICO: EL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (INFOEM)	
<i>Hilda Naessens</i> .....	77
El concepto de democracia .....	78

Los conceptos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas . . . . .	83
Relación entre transparencia y democracia . . . . .	91
Antecedentes internacionales y nacionales del concepto del derecho de acceso a la información . . . . .	97
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental . . . . .	106
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública . . . . .	111
Estado de México . . . . .	113
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios . . . . .	117
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México . . . . .	129
Conclusión . . . . .	145
Bibliografía . . . . .	147
SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO: PERSPECTIVA GERENCIAL Y MICROGESTIÓN DE RIESGOS	
<i>Nelson Arteaga Botello</i> . . . . .	149
Introducción . . . . .	149
Vigilancia, control y gestión de riesgos . . . . .	151
Inseguridad en el Estado de México: historia de una idea . . . . .	154
Articulación, información y gestión de riesgos . . . . .	158
A manera de conclusión: riesgos y oportunidades de un proyecto de seguridad . . . . .	163
Bibliografía . . . . .	165
PRENSA Y VIOLENCIAS: UNA AGENDA PENDIENTE	
<i>Natalia Ix-Chel Vázquez González</i> <i>y Guillermina Díaz Pérez</i> . . . . .	169
Narrativas mediáticas . . . . .	170
Las violencias . . . . .	174
Reflexiones finales . . . . .	184
Bibliografía . . . . .	185
DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Etehel Servín Aranda, Luis Antonio Hernández Sandoval,</i> <i>Marco Antonio Sánchez López y Gerardo Pérez Silva</i> . . . . .	187
Introducción . . . . .	187

El <i>Ombudsman</i> y su contribución a la democracia. De órgano técnico investigador de la vulneración a derechos humanos a impulsor de <i>legislación con sentido humanista</i> . . . . .	188
Dos problemáticas específicas: los derechos a la educación y a la protección de la salud en el Estado de México . . . . .	197
Participación social en el campo de derechos humanos . . . . .	202
Bibliografía . . . . .	204
VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Norma Baca y Graciela Vélez</i> . . . . .	207
Relaciones de género, desigualdades ¿y democracia? . . . . .	209
Violencia de género . . . . .	216
Políticas públicas, desigualdades de género y violencia . . . . .	221
Violencia contra las mujeres en México y en el Estado de México. Algunas de sus formas . . . . .	233
Tipos de violencia de género contra las mujeres . . . . .	239
Homicidios dolosos de mujeres en el Estado de México . . . . .	245
Reflexiones finales . . . . .	251
Bibliografía . . . . .	252
EL FILICIDIO, UNA EXPRESIÓN SINIESTRA DE LA VIOLENCIA	
<i>Leonor Guadalupe Delgadillo Guzmán, Aída Mercado Maya y Arha Patricia Herman Falcón Piza</i> . . . . .	257
Objeto de estudio y metodología . . . . .	270
Discusión . . . . .	277
Conclusiones . . . . .	281
Anexo . . . . .	282
Bibliografía . . . . .	285
LOS PROCEDIMIENTOS PARTIDARIOS PARA LA ELECCIÓN DE DIRIGENTES: EL CASO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	
<i>Javier Arzuaga Magnoni</i> . . . . .	289
Introducción . . . . .	289
Los argumentos más comunes a favor de la democracia interna . . . . .	290
Lo que suele entenderse por democracia interna . . . . .	299
La democracia intrapartidista en la normatividad mexicana . . . . .	310
Los órganos partidarios del PRI y los procedimientos de elección . . . . .	319

Conclusiones . . . . .	341
Bibliografía . . . . .	343
DEMOCRACIA Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil . . . . .</i>	347
Introducción . . . . .	347
Hechos dentro y fuera de la democracia. . . . .	349
Organizaciones empresariales . . . . .	351
Los miembros de las cámaras . . . . .	354
Las elecciones. . . . .	356
Las normas internas . . . . .	360
La justicia . . . . .	362
Conclusiones . . . . .	364
Bibliografía . . . . .	365
PARTICIPACIÓN LABORAL EN LA EMPRESA MEXIQUENSE	
<i>María Fernanda Zúñiga Roca, Iveth Argueta Servín y Gustavo Garduño Oropeza. . . . .</i>	369
Introducción . . . . .	369
La participación y las teorías organizacionales . . . . .	373
La <i>participación</i> en las siete empresas mexiquenses estudiadas. . . . .	379
Conclusiones . . . . .	401
Bibliografía . . . . .	405
LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO Y SINDICALISMO AUTORITARIO	
<i>Aldo Muñoz Armenta . . . . .</i>	407
El papel político y económico de los sindicatos en las democracias modernas . . . . .	409
Representatividad, legitimidad y democracia interna . . . . .	410
¿Qué es democracia sindical? . . . . .	410
La democracia sindical en el derecho internacional . . . . .	411
Los límites organizativos de la democracia sindical . . . . .	413
Continuidad autoritaria de los modelos sindicales en la alternancia. . . . .	417
Transición democrática sin “transición laboral”. . . . .	422
Reflexiones finales . . . . .	428
Bibliografía . . . . .	429

*Democracia en el Estado de México: fortalezas y debilidades*  
se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el  
mes de junio del año 2014. La edición, en papel  
de 75 gramos, estuvo al cuidado  
de la oficina litotipográfica  
de la casa editora.

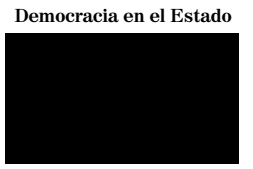




El presente libro abarca temas usualmente incluidos en el concepto *régimen político*, que giran en torno a las instituciones estatales, pero también enfrenta otros temas que podrían incorporarse al concepto *interacción cotidiana*, donde asimismo, el poder desempeña el papel central, aunque no a través del ejercido por las instituciones estatales.

En este sentido, la sociedad civil, a través sobre todo de las asociaciones de intereses y los grupos primarios, cobran un papel relevante en este libro.

Desde luego, la presente obra no pretende ofrecer un panorama completo de un objeto de estudio tan amplio y complejo como lo es el poder, concebido con un sentido tan abarcador como el indicado, en el actual Estado de México. Se conforma con presentar algunos fragmentos de una imagen que todavía no conocemos en su totalidad. Sin embargo, este libro se concibe como el inicio de una serie en la que poco a poco se irá perfilando, cada vez con mayor nitidez, dicha imagen.



**DEMOCRACIA**

