



Bien Común

Año XX / Número 231 / junio 2014

Reelección: acierto de la reforma electoral

Entrevista con Luis Carlos Ugalde
Ensayo de Fernando Dworak



Carlos Castillo Peraza: texto inédito

Brasil más allá del Mundial 2014
Carlos Guízar
José Manuel Magallanes

Papeles de investigación

La mujer no es igual: el papel
económico y social de la jefa
de familia en México
Paulina Lomelí

\$ 30.00 M.N.





Publicación
mensual del



AÑO 20 NÚMERO 231

JUNIO 2014

**Presidente**

Gustavo Madero Muñoz

Secretario General

Ricardo Anaya Cortés

Tesorero Nacional

Carlos Olson San Vicente

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**Presidente**

Gustavo Madero Muñoz

Director General

Juan F. Molinar Horcasitas

Directora de Proyectos Especiales

Eloísa Talavera Hernández

Director Académico

Claudio Gerardo Jones Tamayo

Director de Cedispan

J. Gerardo Ceballos Guzmán

Directora de Administración y Finanzas

Ma. de Lourdes González Vázquez

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director

Carlos Castillo López

Coordinación editorial

María Elena de la Rosa Vázquez

Consejo Editorial

- Rogelio Carbajal • Jorge Chabat
- Gonzalo Tassier • José Loyola • Fernando Rodríguez Doval

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de activi-

dades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2004-081711193000-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00

carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx



COLABORADORES

- **Claudio Jones:** Licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Candidato a Doctor por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia. Director académico de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Fernando Dworak:** Licenciado en ciencia política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestro en estudios legislativos, Universidad de Hull, Reino Unido. Director de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación (2002-2005). Coordinador académico del Diplomado en Planeación y Operación Legislativa (ITAM).
- **Gustavo Alfonso Olivas Ramos:** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, Especialidad en Derecho Constitucional, por la UNAM; con Maestría en Democracia y Parlamento, Universidad de Salamanca. Es responsable de Proyectos de Política Pública y de Investigación en el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León.
- **Carlos Castillo Peraza:** Presidente del PAN de 1993 a 1995. Autor de *Disiento*, *El ogro antropófago* y *El PAN nuestro*.
- **Carlos J. Guízar:** Internacionalista por la Universidad Anáhuac, Maestro en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance de Berlín, Alemania y Doctorando por la UA. Autor del libro *Transición Democrática y Política Social en México*.
- **José Manuel Magallanes:** Economista por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Asistente de la Dirección Académica de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Paulina Lomelí:** Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Investigadora en el área económica de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Isaac del Real Chávez:** Licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de México (UNAM).
- **Jorge Leyton García:** Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex Vicepresidente Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile (FEUC).

Editorial 5

Centrales

Entrevista a Luis Carlos Ugalde

Claudio Jones / Carlos Castillo 7

¿Cómo será el impacto de la reelección inmediata de los legisladores federales?

Fernando Dworak 12

Reelección de parlamentarios, enfoque uti singuli y calidad de la democracia

Gustavo Alfonso Olivas Ramos 21

Reflexión

El Estado, la política y la democracia, una crisis de cultura

Carlos Castillo Peraza 25

Agendas

Brasil 2014 ¿cuento de hadas o pesadilla mundialista?

Carlos J. Guízar 44

Brasil 2014: entre el futbol y la sociedad

José Manuel Magallanes 47

Papeles de investigación

La mujer no es igual: el papel económico y social de la jefa de familia en México

Paulina Lomelí 51

Dossier

Coahuila y Nayarit: incremento de la deuda pública

Dr. Hugo Venancio Castillo

Mtro. Salomón Guzmán Rodríguez 76

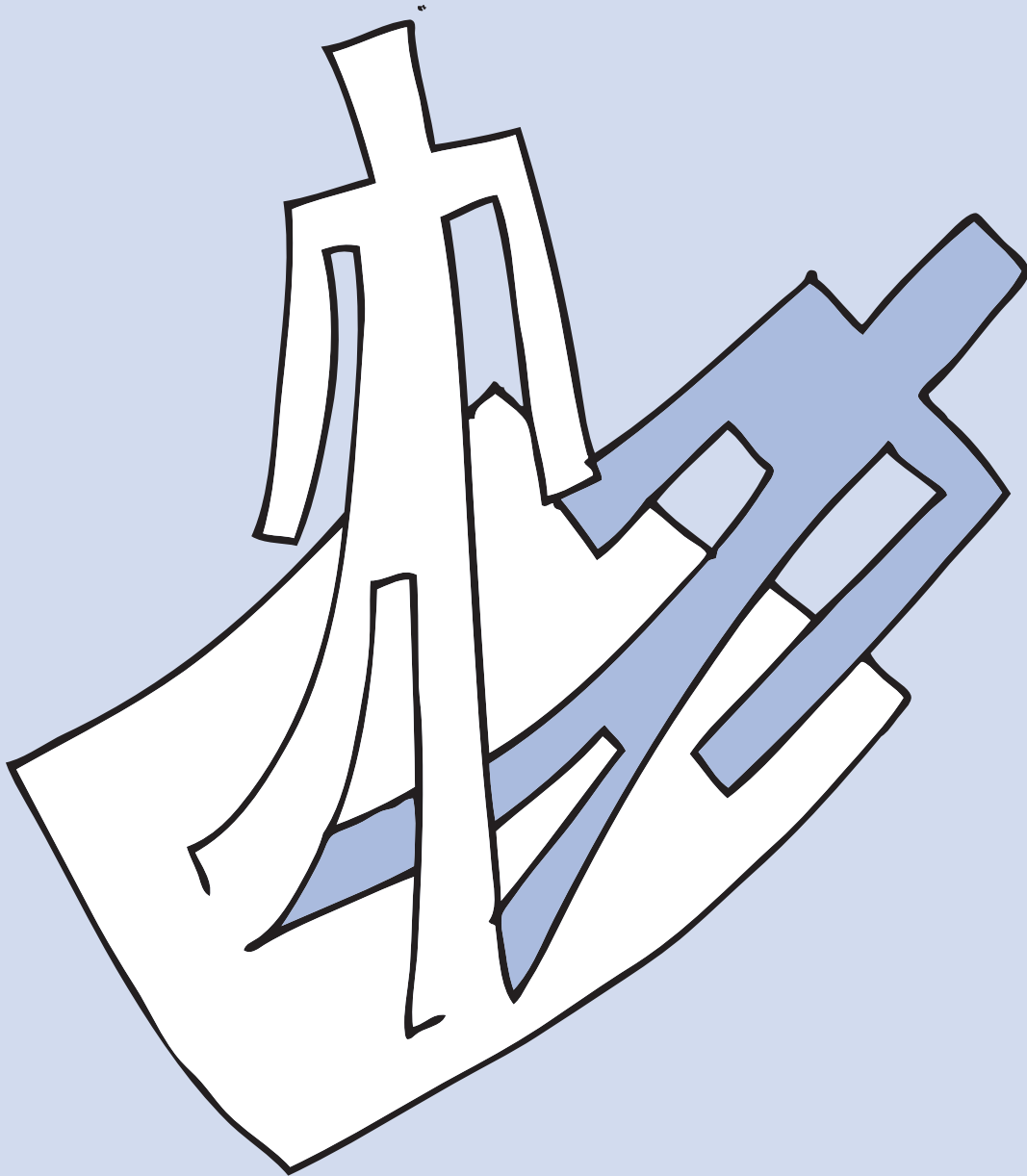
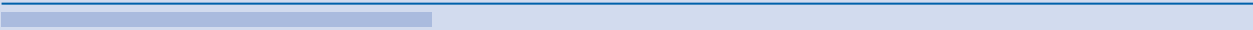
El tiempo del mensaje y la emisión del voto

Isaac Gamaliel del Real Chávez 89

Reseña

El Humanismo Cívico de Alejandro Llano: rescatando al ciudadano para la República Democrática

Jorge Leyton García 91



L

a reforma político-electoral aprobada en meses pasados por el Congreso de la Unión ha provocado reacciones a favor y en contra entre académicos, intelectuales y líderes de opinión. Por una parte, hay quienes aseguran que los cambios en la normatividad que regula los comicios en México no representa avance alguno sino, por el contrario, traen consigo un atentado al federalismo que generará una dependencia del centro que parecía superada con el modelo anterior. No obstante, también es cierto y se afirma, sobre todo entre la clase política, que la incapacidad de muchos institutos electorales locales por garantizar la equidad y la imparcialidad en estados y municipios hacía indispensable tomar medidas que solucionararan situaciones no pocas veces y a todas luces injustas y hasta ilegales.

Esta polémica ha permanecido en el debate público pero, lo que es un hecho en el que coinciden analistas y estudiosos, es que hay un gran acierto en uno de los temas torales de aquella reforma: la reelección legislativa y de alcaldes que pone por fin a México en el nivel de las democracias modernas, fortaleciendo la rendición de cuentas, el federalismo y una serie de prácticas que, de llevarse a buen puerto el cambio realizado, incidirán de manera positiva en el fortalecimiento de nuestra democracia. Es con el ánimo de revisar a fondo la reelección que decidimos entrevistar al ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral, Luis Carlos Ugalde, quien habló con nosotros acerca del modo en que la reelección puede ser una oportunidad para que aumente la calidad de nuestro sistema político e incluso se pueda incrementar, en el largo plazo, la calidad de nuestra cultura política como país; de igual modo, escribe al respecto Fernando Dworak, especialista en temas legislativos que ahonda en cada uno de los beneficios e incentivos que pueden llegar a cambiar de manera profunda y decisiva la concepción de la política mexicana.

Si bien los pasos para avanzar en la consolidación de la democracia se van dando y parecen ser atinados, faltará la prueba del tiempo, así como la implementación de las nuevas disposiciones bajo las nuevas reglas del juego democrático, para seguir construyendo un sistema político que, como ningún otro, tiene la posibilidad de ser revisado, corregido y mejorado cuando la sociedad así lo reclame. Y es precisamente en ese sentido —el de la participación ciudadana—, que recuperamos un texto inédito de Carlos Castillo Peraza en el que se hace una muy completa revisión de la llamada cultura democrática, sus retos y sus desafíos que, aunque enunciados a finales de los años ochenta, incluso antes de la caída del muro de Berlín, cuentan con una vigencia y una actualidad que sin duda son un repaso histórico oportuno y un llamado a seguir fortaleciendo aquellos valores que harán posible que el sistema político mexicano se refuerce desde sus cimientos y desde su razón misma de existir: la sociedad, pero no entendida como masa heterogénea sino, en su lugar, asumida como la responsabilidad del ejercicio ciudadano, aquel que se distingue del mero habitante por su interés, su participación y su decisión en participar de la cosa pública.

Para terminar, incluimos dos reflexiones acerca de Brasil, un país que, sumido en la fiesta del Mundial 2014, ha demostrado que el tamaño de los retos que tiene delante es quizá mucho mayor al de los logros alcanzados tras décadas de crecimiento, insuficientes a todas luces y que corren el riesgo de opacar una fiesta deportiva como es el fútbol. Las cifras y estadísticas que reúnen José Manuel Magallanes y Carlos Guízar, demuestran que el gigante sudamericano podría estar más lejos de la imagen que todo país busca ofrecer en eventos de tal magnitud.

De este modo, Bien Común continúa con su objetivo de contribuir al debate político y de sumar voces al análisis de hechos y fenómenos que marcan los cambios que de manera gradual y permanente van sentando las bases del México del siglo XXI, en una época en que la prisa no debe ofuscar la reflexión y más bien es ésta la que debe acompañar y encabezar las grandes decisiones de la clase política. Apostar por lo contrario sería algo muy cercano a la improvisación, esa que resulta de un camino en apariencia más rápido pero que a la postre hace necesaria la rectificación constante, el estancamiento y la confusión.



Carlos Castillo López

Reelección: el éxito de la reforma política

Entrevista con Luis Carlos Ugalde



Claudio Jones Tamayo
Carlos Castillo

Crítico de la reforma político-electoral promulgada el 31 de enero pasado, pero con la capacidad de extraer sus factores positivos y de mejora para la democracia mexicana, el doctor Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del IFE y director general de Integralia Consultores, considera el tema de la reelección legislativa como una oportunidad de cambiar el modo en que la clase política ejerce el poder en nuestro país, así como un incentivo para que la sociedad en general, poco a poco, enfatiza, se interese más en los asuntos de la vida pública.

Nos recibió en sus oficinas discretas, modernas, de cuadros coloridos donde destacan reproducciones de Roy Lichtenstein, de Henri Matisse, de Paul Klee... Integralia Consultores es un auténtico *think tank*, un tanque de pensamiento especializado en cinco temas principales: Sistemas de transparencia y rendición de cuentas; Inteligencia legislativa y política; Planeación estratégica; Evaluación de programas públicos; Gobiernos en transición.

Luis Carlos Ugalde es, además, autor de dos libros: *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006* y *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012* (ambos publicados por Aguilar), donde estudia a fondo los grandes obstáculos, los avances limitados y el funcionamiento interno de la democracia mexicana, ya desde su propia experiencia al frente del Instituto Federal Electoral, ya desde el entorno teórico y su cotejo con la práctica y el trabajo cotidiano de las diversas instituciones que hacen posible el sistema político nacional.

Antes de comenzar la entrevista señaló la oportunidad perdida que representó la reforma fiscal para generar una mayor equidad en el uso de recursos en las campañas, “mucho más de lo que se logrará con la propia reforma política”, así como para destacar el tema de la reelección como factor positivo y sostener su objeción a la creación del Instituto Nacional Electoral: “el PAN contribuyó mucho a la democracia mexicana,

abanderó una demanda histórica muy importante; yo aplaudo este tema, y también señaló que en el caso del INE, se equivocó”.

La reelección en la transición política mexicana

En 1933, los legisladores mexicanos, aun bajo la bandera del Partido Nacional Revolucionario (PNR),¹ antecesor del PRI, eliminaron la reelección de la Constitución mexicana, situación que se prolongó hasta nuestros días, con escasos conatos y fuertes reticencias para emprender esa transformación. El lema de la revolución mexicana, en palabras de Francisco I. Madero, “Sufragio efectivo, no reelección”, fue enarbolado como justificación de forma, aunque el trasfondo de ese estancamiento fuera uno muy diferente.

Al respecto, Ugalde comenta que devolver al país la posibilidad de reelegir diputados, senadores y alcaldes es “normalizar el proceso político. La reelección fue una cláusula de excepción que se prolongó en el tiempo más de lo necesario; una cláusula de excepción porque sin ella el proceso de concentración del poder político a nivel nacional no se habría logrado, o habría sido muy complicado de construir un Estado nacional con mando centralizado.

“En aquella época posrevolucionaria, el tema central era cómo construir mando y estabilidad. Y la reelección legislativa alimentaba lo que en México durante muchas décadas había prevalecido, que eran los cacicazgos regionales, jefes políticos locales, gobernadores que tenían mucho poder y cada vez que les convenía se revelaban frente al centro, de tal forma que la exigencia de estabilidad y de control requería, entre otras medidas, la no reelección.

“Una vez que se construyó mando, disciplina y estabilidad, creo que la cláusula debió de haberse retirado, y la primera vez que se propuso hacer fue en 1964, pero la propuesta hecha por el Partido Popular Socialista fue aprobada en la

Cámara de Senadores y fracasó al entrar a Diputados por una razón contingente, en donde presuntamente razones políticas la habrían frenado. Este fue el primer intento.

“El segundo intento real fue en el 2005, cuando la iniciativa se aprobó en comisiones del Senado, pero cuando pasó al pleno de la Cámara de Diputados, también por razones de táctica política, se frenó. Entonces, es normalizar una cláusula de excepción que se prolongó por mucho tiempo”.

Y es que esa excepción que representaba hasta hace unos días nuestro país, resulta del todo contraria a la práctica democrática de nuestros días en casi todo el orbe: de los países que viven bajo este régimen, México se encontraba entre los pocos que aún no contaban con la herramienta de reelección. Con la reforma de 2014, señala Ugalde, “nos movemos hacia el esquema normal, como en la mayor parte de las democracias presidenciales, donde existe la reelección; simplemente nos estamos homogeneizando al resto de los países del mundo, primero”.

No obstante, las debilidades de la propia democracia –muchas de las cuales buscan paliarse con el actual cambio político-electoral– corren el riesgo de obstaculizar la marcha hacia un sistema que optimice su funcionamiento y mejore su calidad.

Al respecto, añade: “la reelección puede agudizar algunos problemas, no por causa de la reelección, son problemas que ya existen como el de gastos excesivos de campaña, como el de corrupción en el financiamiento de campañas, como otros fenómenos que ya están existiendo por otras razones y que con la reelección pueden agudizarse, pero no es que la reelección los cause. He escuchado mucho ese argumento de que, por ejemplo, los poderes fácticos se van a volver más fácticos, porque habrá gente permanentemente a sus órdenes en el Congreso. [La reelección] no causa que haya poderes fácticos, entonces no vamos a dejar de hacer la reelección.

¹ La fundación del PRI data de 1946. Antes, de 1928 a 1938, se llamó Partido Nacional Revolucionario; entre 1938 y 1946 se llamó Partido de la Revolución Mexicana. El cambio nominal afectó poco su programa político: reivindicar las conquistas de la Revolución mexicana.

“Pero si no se trabaja en otros problemas que existen en los sistemas de campañas, pueden agudizarse y me refiero particularmente al tema del financiamiento de campañas. Hoy en México, sin reelección, hay un problema de aumento de corrupción porque el costo de las campañas es creciente, porque los candidatos recurren a fuentes de financiamiento paralelas para fundar sus campañas; y esto con la creciente corrupción, porque los candidatos reciben dinero de particulares y después tienen que pagarlo cuando asumen el cargo, este es un problema que crece. No hay duda de que esto es el mayor problema de la democracia electoral, que por cierto no se abordó suficientemente en la reforma electoral.

“Entonces, si ahora los presidentes municipales se van a reelegir, si los diputados se van a poder reelegir, estos problemas se pueden agudizar; un presidente municipal en funciones, que dispone de recursos y que no es fiscalizado correctamente, puede usar los recursos presupuestales con fines políticos con más severidad que en el pasado; un diputado que quiere permanecer 12 años puede recurrir más al fenómeno de los moches que en el pasado, que en todos los partidos empezó a crecer hace 8 o 10 años, pero se puede agudizar, por supuesto; lo grave no es la reelección en sí toda vez que éstos problemas ya existen...”

Sobre los mecanismos para acotar esta nueva reforma, el ex consejero presidente del IFE afirma: “Ya hay una modalidad que regula a nivel constitucional: una primera ventaja es que se estableció un límite de 12 años para diputados y senadores, y de seis para presidentes municipales. Me parece correcto que haya un límite de 12 años, porque evitas fenómenos extremos de parálisis justamente por una reelección indefinida, que en casos extremos como el de Estados Unidos hay diputados, representantes que llevan 40 años en el cargo. Eso me parece perverso.

“Creo que está perfectamente regulada la reelección máxima, pero cómo se postula, cómo

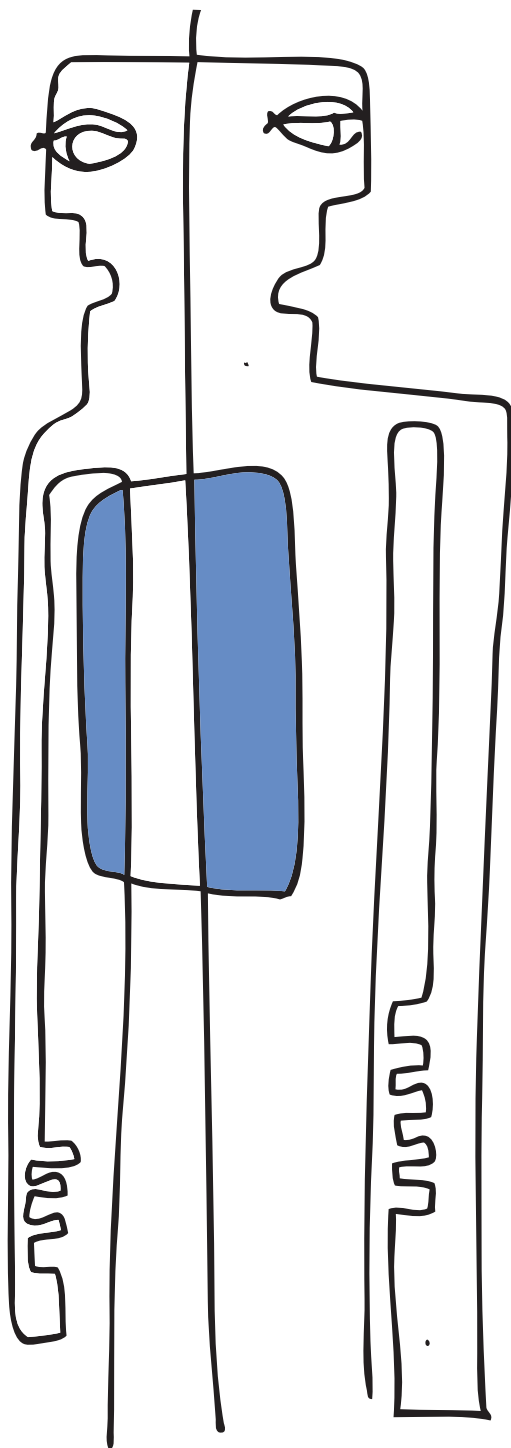
se compite, bajo qué modalidades puedo ser reelegido, reelegible, y sobre todo el tema de financiamiento, que es central: las reglas actuales no están funcionando y va a estimular, en el caso de los legisladores, el tráfico de influencias, y en el de los presidentes municipales, el uso del presupuesto para una competencia desleal”.

Argumentos a favor de la reelección legislativa

El profesionalismo de los legisladores, la especialización, la capacidad para enfrentar con una visión de mediano plazo, son, entre otras, las principales ventajas que encuentra Luis Carlos Ugalde en la reelección. No obstante, la vinculación entre electorado-representante, afirma, es un proceso largo, un cambio cultural que requiere mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos.

El balance de estos argumentos, y de los retos que se presentan, es también parte importante del análisis que realiza: “Creo que hay dos argumentos a favor de la reelección: una es la conexión electoral y la rendición de cuentas. Yo durante mucho tiempo pensé que el argumento de la reelección electoral, de la rendición de cuentas y de la responsabilidad ciudadana, que con el tiempo cambiaría, pero ahora con el paso del tiempo y viendo cómo funciona el Congreso, dudo mucho que los diputados corran a sus distritos a pedir que le digan qué es lo que la gente quiere que se haga, y dudo mucho que la gente se vuelque hacia el Congreso para exigirles ciertas decisiones o ciertas políticas, eso no va a cambiar casi nada”.

“Incluso, insiste, puede ser contraproducente, porque los legisladores pueden ser rehenes, habrá más reglas, y eso les impide tomar decisiones transformadoras. Una reforma fiscal o una reforma energética que tiene mucha política pública, con reelección es más difícil que sea aprobada, puede ser incluso un obstáculo, pero el argumento de la responsabilidad electoral a mí no me convence. Lo que sí me convence es el profesionalismo; la reelección te genera



cargas parlamentarias y las cargas parlamentarias te profesionalizan, y eso sí tiene un impacto en la calidad de la forma en la que opera el Congreso.

“Es un tema que hemos analizado mucho, el funcionamiento de las comisiones, las comisiones son el tema central del funcionamiento de un congreso y en México funcionan muy mal porque no hay ningún incentivo para trabajar, no hay crédito porque para qué me especializo en una comisión si yo requiero estar en la tribuna, o gestionando recursos para mi distrito. Esas son las cosas que pagan; entonces el Congreso mexicano es estridente y estruendoso porque esas son las cosas que te pagan políticamente.

“Cuando tu cambias el horizonte de 3 a 12 años, vamos a encontrar un horizonte de desempeño; la parafernalia de subir a tribuna es porque tendrás poco tiempo para lucirte; cuando ya tienes delante la posibilidad de 12 años, tomas las cosas con calma, no hay urgencia de ser famoso; eso traerá más profesionalismo, especialización, porque al margen de que tengas un doctorado, eso no es importante, porque puedes estar en una comisión que te puede hacer conocedor del tema, que lo conozcas y vas a estar ahí 9 o 12 años. Y esto sí creo que es importante, porque va a mejorar mucho más las cosas”.

Otro asunto que considera es la disciplina de los legisladores frente a su partido, frente a la bancada a la que pertenecen. Esta disciplina, en determinados casos, puede llegar a obstaculizar o mermar la responsabilidad que cada representante tiene frente a su electorado, cuestión que en términos de reelección podría propiciar una mayor autonomía de las decisiones individuales.

Esta disciplina, considera Ugalde, se espera que disminuya, aunque “el grado de disminución dependerá de las modalidades de designación, de la organización interna del Congreso. En el

caso del Congreso mexicano tiene un grado de unidad partidista del 95%, es altísima.

“En principio la disciplina tenderá a disminuir. ¿Qué tanto? Depende de dos variables: una, en la nominación de los partidos, si tú que eres diputado y te quieres reelegir, pero qué pasa si alguien más también se quiere postular para el mismo distrito; ese alguien también tiene que tener el derecho de disputarte la candidatura. ¿Qué decisión tomará el partido? La primera podría ser discrecional, si tú te portaste bien conmigo (partido), te permito que seas candidato, y si esa va a ser la ruta, la reelección será conmigo. La otra es que se decida en una [elección] primaria, y ahí sí la disciplina tenderá a disminuir.

“El partido, en ese caso, tendrá que certificarte para que puedas reelegirte, y eso no está en las leyes, sólo en la Constitución. No va a venir eso todavía en esta reforma electoral. México está muy centralizado en la repartición del dinero y en la toma de decisiones en la Junta de Coordinación Política, porque ésta tiene todas las atribuciones, desde asignar comisiones, hasta a qué viajes vas, qué recursos te corresponden, y entonces eso sí te va a limitar mucho.

“Yo creo que la caída de la disciplina va a ser moderada en el caso mexicano, porque el control del Congreso es muy férreo, muy centralizado”.

La reelección municipal y la participación ciudadana

En lo que concierne a la reelección municipal, acota: “No entiendo la lógica de que solo sea por seis años, porque con el asunto de los gobernadores, para que el periodo de los alcaldes no sea mayor al de ellos mismos, eso los pondría en una situación de desventaja política muy fuerte, probablemente esa sea la razón.

“Segundo argumento, un presidente municipal en funciones va a pedir licencia o no pide

licencia; si pide licencia, qué tiempo de la jornada electoral tendrá que ser, eso no queda claro.

“Aun más importante que el Congreso es la reelección municipal, la corrupción que se presenta en esos gobiernos locales es muy alta, y parte de la explicación sería que es una fiesta de tres años y eso estimula mucho el desorden, la corrupción”.

No obstante, para que mecanismos como la reelección funcionen de manera óptima, es necesaria la participación activa de la sociedad más allá del voto, un interés genuino en el desempeño de sus gobernantes y representantes, un cambio radical al modo en que hoy día se vive la cultura política en México. Esta lógica, afirma Ugalde, irá cambiando poco a poco, “empoderando a los ciudadanos con el paso de los años”.

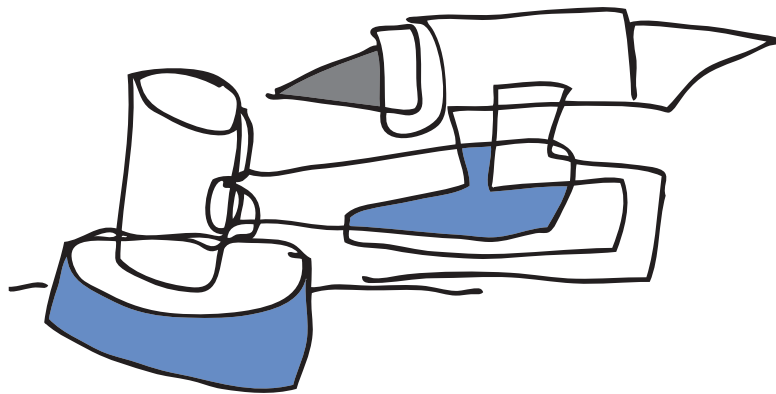
En ese bemol, complementa: “No va a ser un fenómeno de alto impacto en el corto plazo, es un cambio que se va a notar en cinco o seis años; simplemente en el caso del profesionalismo de los diputados, la curva de aprendizaje en el primer año de todas las legislaturas es ridícula. Que la gente en México se interese por hacer su papel ciudadano es un fenómeno que va a tardar décadas, cambiará lentamente.

“En el caso de países como México, con una tradición orgánica, colectivista, es una cosa, y es el gran problema de la construcción democrática en países con el chip cultural que manejamos. La secuencia correcta para construir una democracia liberal es: primero construir el constitucionalismo liberal, es decir, reglas, instituciones, legalidad, libertades que se apliquen, y ya que tienes el piso de constitucionalismo liberal, Estado de derecho.

“Ya, después le añades el piso democrático de las elecciones; en países que no tenemos el constitucionalismo liberal, ni reglas, es un desastre...” **B**

¿Cómo será el impacto de la reelección inmediata de los legisladores federales?

Fernando Dworak



El pasado mes de febrero se promulgó la más reciente ronda de reformas constitucionales en materia política, entre las cuales se encuentra la restauración de la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores federales. Esta fue una causa del Partido Acción Nacional desde los años sesenta del siglo pasado, y un tema que se discutió intensamente en la academia y la opinión pública a partir de los años noventa.

La reforma al artículo 59 constitucional permite hasta tres reelecciones inmediatas para diputados y una para senadores, sumando un máximo de 12 años en el mismo puesto. Lo anterior sujeto a un “candado”: para ser reelectos, los legisladores deben ser postulados por el mismo partido, salvo que se hubieran separado de éste durante la primera mitad de sus mandatos.

Aunque en el resto del mundo se ha considerado un derecho político fundamental el tener la capacidad de juzgar a los representantes con base en desempeño, el tema de la reelección inmediata es polémico. Esto se debió a que buena parte del control que tenía el otrora partido hegemónico y hoy el sistema de partidos es

la capacidad de nombrar candidaturas. Incluso al día de hoy hay quienes piensan que su impacto va a ser menor, o incluso sujeto a otras reglas que en buena medida basaban su eficacia en la prohibición de la reelección inmediata.

Con base en lo anterior, se buscará en el presente texto presentar una prospectiva sobre el impacto que traerá la reelección inmediata de los legisladores federales. La primera parte presentará una serie de principios de análisis. Acto seguido se verán algunos ejemplos sobre cómo podrán tener lugar la profesionalización y la rendición de cuentas. Posteriormente se verá el futuro del “candado” partidista y por último algunos temas que vendrán en el debate en materia de reforma política durante los próximos años.

1. Principios para analizar el impacto de la reelección

Ningún arreglo institucional, por mejor diseñado que se encuentre, modifica la realidad o garantiza una acción. Para decirlo de otra forma, no hay panaceas en este juego. Ha sido una falla del pensamiento constitucional mexicano a lo

largo de casi doscientos años creer que eso era factible. Sin embargo, eso no implica necesariamente que las normas deban acomodarse a una “realidad” que es poco más que discursos de poder.

Más bien una reforma puede cambiar el comportamiento de los actores políticos al permitir o no ciertas conductas. Es decir, posibilita cierto tipo de resultados sobre otros, llevando a nuevos acomodados. De esa forma veamos algunos principios para entender el posible impacto de la reelección inmediata de los legisladores.

Principio 1: Una norma condiciona la factibilidad de cierto tipo de políticas sobre otras. Antes de la aprobación de la reelección inmediata hubo argumentos respecto a que era necesario adoptar ciertas reformas antes de pensar en semejante cambio, aun cuando muchos de esos cambios ya habían sido adoptados y no habían funcionado; quizás porque faltaban condiciones que sólo la reelección inmediata podía brindar. Falta mucho por modificar para tener instituciones funcionales, cierto. Pero también se requiere saber qué condiciones se necesitan para llegar a un punto deseado.

Con el conocimiento de que la reelección inmediata no va a modificar por sí misma el funcionamiento del sistema político (y nada puede hacerlo en sí mismo), se afirma que abrirá dos posibilidades que podrían llevar a nuevos escenarios.

La primera posibilidad es la capacidad de tejer arreglos más eficientes para el trabajo legislativo, así como frente a otros grupos de interés, gracias a un horizonte de interacción a más largo plazo. La segunda posibilidad es la oportunidad de establecer reglas más eficientes en materia de rendición de cuentas, gracias a una mayor competitividad electoral.

También se asumirá que, tras una curva de aprendizaje, los actores políticos se darán cuenta de las nuevas posibilidades del arreglo institucional y con ello adoptarán otras tácticas de supervivencia política o persecución de sus ambiciones que antes no eran factibles.

Principio 2: Las reformas arrojarán efectos contingentes. Algunos análisis que se han hecho sobre los efectos de la reelección inmediata asumen que va a dar fatalmente resultados predecibles y condicionados a otros elementos de nuestro entramado institucional. Si eso fuese así, no habría progreso en las sociedades y cualquier reforma sería poco más que cosmética frente a una realidad inamovible.

Al contrario de lo anterior, todo cambio opera en sociedades crecientemente complejas, plurales y sujetas a contingencias; lo cual hace que todo cambio institucional por antonomasia arroje resultados esperados y otros inesperados. Entre los últimos se pueden encontrar tanto accidentes afortunados que permiten mejores acomodados, como resultados ineficientes o incluso negativos. Lo mejor que se puede hacer es tener diagnósticos lo más asertivos posibles y escenarios que contemplen las eventualidades.

Principio 3: Un cambio llevará a otro. Toda reforma va a impactar en otros aspectos del sistema político, de tal forma que abrirá eventualmente el debate sobre nuevas reformas, haciendo el proceso de revisión institucional gradual, incremental y permanente, sujeto a la prueba y al error.

Para decirlo de otra forma, no existen arreglos perfectos o permanentes: la perfectibilidad dependerá de la participación de los grupos que se ven afectados por una norma determinada, ya sea positiva o negativamente. En este contexto, el trabajo de la prospectiva consiste en encontrar los elementos y coyunturas que puedan detonar los futuros cambios.

Principio 4: El cambio será factible según la correlación de fuerzas a favor y en contra. Toda norma es un equilibrio siempre inestable entre quienes se favorecen del estatus quo y quienes desean su modificación. Una democracia debe proveer mecanismos para que ambas fuerzas negocien un arreglo que, por antonomasia, no podrá satisfacer todas las demandas; aunque

se espera que genere compensaciones para que quienes pierdan más no lo pierdan todo o para siempre y quienes ganen no aplasten a los demás.

Principio 5: Todas las partes recurrirán a argumentos políticos antes que técnicos. Las diferencias entre las partes se resuelven en un órgano de representación que toma decisiones con base en negociaciones políticas: el Congreso. Por otra parte también compiten por votos, y en ese proceso los argumentos cuentan tanto como la capacidad para evocar imágenes y sentimientos populares. Como consecuencia, gran parte del debate sobre la reforma política ha estado lleno de discursos políticos antes de argumentos técnicos.¹

Con lo anterior en mente, revisemos dos argumentos que se han presentado a favor de la reelección inmediata de los legisladores: la profesionalización y la rendición de cuentas.

2. Profesionalización de los legisladores

Cuando se habla de un legislador profesionalizado suele pensarse que debería tener una carrera o especialización temática. Esta creencia ha llevado a asumir que deberían los candidatos pasar por alguna evaluación previa o incluso cuotas de representación por carreras. Tal cosa no ocurre en parte alguna del mundo.

Al contrario, un cargo político va a atraer personas que sienten una ambición por lo público, sea cual fuere su carrera. Es más: ninguna profesión puede preparar a alguien para ser un buen legislador, sea lo que eso signifique, aunque un ambiente políticamente competitivo va a hacer que permanezcan las personas más aptas para esta función.

Tampoco existe un legislador “estándar” que desempeñe exactamente las mismas funciones que alguno de sus compañeros. Cada uno sigue un conjunto de roles que, en su opinión, le

ayudarán a seguir adelante con su carrera política. Hablamos aquí de actividades tan diversas como conducir la mesa directiva, la operación política tanto entre bancadas o al interior de una, la especialización en un tema, la gestión en distritos, el orador o incluso el “golpeador” de un grupo parlamentario. A veces algunos papeles se pueden combinar, pero no todos.

Se define aquí a la “profesionalización” para un legislador como el rol asumido gracias a la combinación de ambiciones políticas, capacidades personales y demandas de quienes influyen en la continuación o fin de su carrera.

La no reelección influye negativamente en la consolidación de ciertos roles. Por ejemplo, si no existe la capacidad de que un coordinador de grupo parlamentario articule un liderazgo entre sus compañeros a lo largo de varios periodos, los partidos impondrán a estos dirigentes de manera más o menos abierta. O puede ingresar un legislador con el mandato de su partido para tratar un tema en un sistema de comisiones donde todo empieza desde cero cada tres años.

Por lo tanto, la reelección posibilitaría la construcción de roles más sólidos, basados en la continuidad y la capacidad que tenga cada individuo para permanecer en su puesto elección tras elección. Para decirlo de otra forma, la lealtad partidista no bastará para volver a ser seleccionado por su instituto político. Es decir, habrá una competitividad interna para destacar en algún rol. Esto puede llevar a arreglos más eficientes al interior de los órganos legislativos, institucionalizando sus procesos y órganos.

Veamos tres ejemplos para ilustrar lo anterior: las presidencias de mesa directiva, el sistema de comisiones y los servicios parlamentarios de carrera.

2.1. Mesa Directiva

Una mesa directiva es necesaria para llevar a cabo las sesiones, preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar las prerrogativas de los legisladores y llamar al orden, entre otras

¹ Para el caso de la reelección inmediata, ver Fernando Dworak y María de Lourdes Ramírez (2011), *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección de legisladores y alcaldes*. México: Fundación Friedrich Nauman. Se puede descargar en: <http://www.la.fnst.org/index.php/biblioteca-de-la-libertad/biblioteca-de-la-libertad-en-america-latina/item/51-para-que-se-queden-los-que-sirven-2da-edición>.

tareas. Algunas de estas responsabilidades requieren de personas que sean reconocidas por su imparcialidad, y la reputación es algo que sólo se construye con el tiempo.

En México por diversas razones las mesas directivas solo duraban un mes, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas locales. A partir de 1999 las cámaras federales establecieron un mandato de un año para sus miembros, lo cual establece una rotación basada en intereses partidistas en lugar de buscarse un perfil que sea confiable para todas las partes al momento de conducir las sesiones y poner orden (Tenorio y Dworak 2014: 91-99).

La reelección inmediata posibilitará, con el paso del tiempo, arreglos más eficientes que los actuales al hacer que un legislador busque especializarse en ese rol y ascienda según su capacidad para tejer una reputación de imparcialidad. Gracias a ello podríamos tener funcionarios con suficiente autoridad para instrumentar san-

ciones a quienes obstaculicen las sesiones a través de un régimen disciplinario. Hoy esto no es factible al ser personas que llegan a ese puesto por la designación de un partido.

2.2. Comisiones legislativas

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado. Se conforman de manera plural y su finalidad es conocer sobre un asunto que deberá ser estudiado de manera amplia durante un tiempo perentorio. El criterio más comúnmente aceptado a nivel mundial es que existan tantas comisiones como secretarías de Estado, de tal forma que mejore la vigilancia del legislativo al ejecutivo. Un número menor dificulta la especialización. Por otra parte, uno mayor genera costos de oportunidad a los legisladores y facilita que se traslapen las comisiones para dictaminar un asunto. La Tabla 1 muestra el número de comisiones promedio que tienen los órganos legislativos a nivel mundial: diecisiete.

Tabla 1
Duración de la Mesa Directiva

EstadoMandato	Mesa Directiva
Aguascalientes	Un periodo de sesiones
Baja California	No se especifica
Baja California Sur	Un periodo de sesiones
Campeche	Un periodo de sesiones
Coahuila	Presidente y Vicepresidente, un mes. Secretarios, un periodo de sesiones
Colima	Presidente y Vicepresidente, un mes. Secretarios, un periodo de sesiones
Chiapas	Seis meses, incluyendo los periodos de recesos del Congreso del Estado, dentro de los cuales fungirá como Comisión Permanente
Chihuahua	Un periodo de sesiones
Durango	Un mes
Guanajuato	Un periodo de sesiones
Guerrero	Un mes
Hidalgo	Un mes

Estado	Mandato Mesa Directiva
Jalisco	Cuatro meses
México	Presidente, durante todo el periodo de sesiones. Los demás, de manera mensual
Michoacán	Cuatro meses
Morelos	Un año
Nayarit	Presidente y Vicepresidente, un mes. Secretarios, un periodo de sesiones
Nuevo León	Un año
Oaxaca	Presidente y Vicepresidente, un mes. Secretarios, un año
Puebla	Un periodo de sesiones
Querétaro	Un periodo de sesiones
Quintana Roo	Presidente y Vicepresidente, por un mes. Secretario y Prosecretario, un año
San Luis Potosí	Dos periodos ordinarios de sesiones consecutivos
Sinaloa	Un mes
Sonora	Un mes
Tabasco	Presidente y Vicepresidente, un mes. Secretario y Prosecretario, un periodo de sesiones
Tamaulipas	Presidente y Suplente, un mes. Secretarios, un periodo ordinario
Tlaxcala	Un periodo de sesiones
Veracruz	Un año
Yucatán	Un mes
Zacatecas	Un mes

Fuente: Xihui Tenorio y Fernando Dworak (2014). *Modernidad vs. retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink / 2 Tipos Móviles.

En México se distinguen dos elementos que dificultan el funcionamiento de estas instancias. En primer lugar la inexistencia de carreras parlamentarias hace que, al iniciar todo trabajo desde cero, los partidos establezcan su número y atribuciones bajo la lógica de un acomodo político de corta duración antes que la especialización temática. El problema se agrava si se considera que una presidencia trae consigo un sobresueldo y prebendas al presidente. La Tabla 2 muestra la evolución del número de comisiones a partir de 1994.

Tabla 2
Estados donde existe un servicio parlamentario profesional

Entidad	¿Tiene un estatuto propio?
Aguascalientes	Sí
Campeche	Sí
Coahuila	No
Chiapas	No
Guanajuato	Sí
Guerrero	Sí
Jalisco	Sí
Michoacán	No
Morelos	Sí
Nayarit	No
Puebla	No
Querétaro	No
San Luis Potosí	No
Sinaloa	Sí
Sonora	Sí
Veracruz	No
Zacatecas	No

Fuente: Xiuh Tenorio y Fernando Dworak (2014). *Modernidad vs. retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink / 2 Tipos Móviles.

En 1999, durante la redacción de la Ley Orgánica del Congreso vigente, hubo un ejercicio para racionalizar el número de comisiones que, al haberse dejado en un transitorio que entraría en vigor en 2000 con la siguiente legislatura, no fue respetado. Hoy existen 56 comisiones en ambas cámaras. Este número fomenta la ineficiencia, toda vez que se traslapan funciones y se incrementa el costo de oportunidad de un legislador para atenderlas oportunamente.

El segundo problema deriva del hecho de que las presidencias de comisión son distribuidas a partir de los años noventa del siglo pasado de acuerdo al peso de los grupos parlamentarios. Tales cargos se designan casi todos los órganos legislativos al partido que tiene la mayoría, toda vez que se entiende que cuentan con

el mandato para instrumentar un programa de gobierno. Incluso en legislaturas institucionalizadas llegan a presidirlas quienes tienen mayor antigüedad, como en el Congreso de los Estados Unidos.

Si las presidencias de comisión se asignan por cotos partidistas se genera un problema adicional: cada grupo parlamentario tiene la capacidad de constituirse en un punto de veto sobre algún tema. Para decirlo de otra forma, si una iniciativa es enviada a más de dos comisiones presididas por más de un partido, se requerirá de un esfuerzo considerable para ser dictaminada.

En breve, la reelección inmediata no traerá por sí misma una racionalización del sistema de comisiones. Sin embargo lo que vemos hoy es resultado directo de la prohibición a la continuidad en las carreras parlamentarias.

¿Qué coyunturas podrían mejorar el sistema de comisiones? Irónicamente los partidos podrían tener incentivos para fortalecerlas como una herramienta de control político.

En 2021, cuando permanezca el primer grupo de diputados federales, habrá de inmediato una nueva jerarquía: aquellos que han sabido permanecer. Por más que el instituto político controle los accesos a la reelección, estos individuos harán valer su nueva categoría. Esto puede ser la base de un sistema de socialización que beneficie a quienes permanecen y obligue a los recién llegados a mostrar su valía. Lo anterior puede implicar la reducción del número de comisiones, pasando de una lógica prebendaria a una basada en el mérito.

2.3. Servicio parlamentario profesional

Existe un servicio parlamentario de carrera en la Cámara de Diputados desde 1999 y en el Senado a partir de 2001, aunque es prácticamente letra muerta. Si bien algunas legislaturas locales instrumentaron tales estructuras antes que en el Congreso de la Unión, dieciocho cuentan con disposiciones en la materia y solo ocho lo tienen plenamente regulado (Dworak y Tenorio, 2014:

124-127). Se ha olvidado el hecho de que una estructura de asesoría profesional funciona cuando hay continuidad en el trato entre contratantes y contratados. En un entorno donde las relaciones se basan en la confianza, es difícil que un asesor profesional sobreviva cuando los políticos rotan cada tres años.

¿La reelección traerá servicios profesionales? No necesariamente, pero ciertamente es una condición necesaria, toda vez que la estabilidad de estas normas requiere de un trato prolongado entre contratantes y contratados, de tal forma que se puedan construir relaciones basadas en la confianza.

Rendición de cuentas

Sería erróneo concebir a la rendición de cuentas como una gracia de los políticos a los ciudadanos, producto de la “voluntad política”. Como sucede con cualquier persona, solo limitan sus márgenes de discrecionalidad con la posibilidad de premios y castigos, ya sea de sus opositores como de la ciudadanía. Para decirlo de otra forma, los avances en esta materia son resultado de luchas desde la sociedad civil así como de la existencia de rivalidades entre políticos al competir por espacios de poder.

¿Qué aportaría la reelección inmediata en este entorno? Veamos esto desde los dos tipos de rendición de cuentas: horizontal (auditorías superiores) y vertical (cabildeo).

Como se comentó anteriormente, la reelección traerá la posibilidad de mejorar la institucionalización de sus órganos internos. Además, en la medida que las autoridades municipales puedan permanecer dos periodos de seis años y los legisladores locales por periodos de seis a doce según cada entidad, se tiene un entorno donde cada actor ambicionará otro cargo que posiblemente ocupe una persona con posibilidades de permanecer en la siguiente elección. Para quitarlo de en medio, se espera que se usen todo tipo de recursos, como sería monitorear sus cuentas públicas. El resultado: mejores capacidades para las auditorías superiores

tanto federal como locales, producto de un entorno más competitivo.

Aunque el cabildeo es una actividad legítima de interlocución entre grupos de interés y los órganos legislativos, su práctica puede generar actos de corrupción. De esa forma, las normas en la materia procuran transparentar tanto los vínculos externos de los legisladores como a los cabilderos, de tal forma que haya la mayor certeza posible sobre los equilibrios de poder (Dworak, 2011).

Sin embargo, las presiones para regular el cabildeo solo aparecen cuando se juntan dos elementos. El primero, que surja un escándalo de corrupción, sea real como supuesto. El segundo es que haya tomadores de decisiones que asuman las consecuencias del escándalo, fundamentalmente al perder su asiento en la siguiente elección (Dworak, 2011).

¿Qué traería la reelección? Si tomamos en cuenta que las normas en la materia que se han aprobado en el Congreso de la Unión a partir de 2011 no tienen “dientes” y que el tema no se ha tratado en las legislaturas locales, veremos la posibilidad de que un escándalo tenga efectos y no pase lo que ha pasado: pierden vigencia dado que nadie asume costos electorales.

El candado partidista

Por otra parte conviene revisar el candado partidista según el cual los legisladores y autoridades municipales requieran ser “palomeados” por su partido. Aunque esta norma no se contempla en democracias más competitivas, se entiende que fue una moneda de cambio para que las dirigencias partidistas acepten una reforma que de manera irreversible erosionará su poder. Ahora bien, aunque la reforma faculta a los partidos para permitir o no la reelección, este arreglo puede hacer crisis en el corto plazo por varias razones.

La primera: aunque un legislador debe estar bien con su instituto político si desea permanecer, eso no le impide tejer sus propias bases. Además, verá que requerirá menos fondos para

su reelección si tiene un trabajo reconocido por sus votantes: el voto retrospectivo lo puede ayudar. Al contrario, el actual sistema de no reelección obliga a votar prospectivamente, lo cual implica considerables erogaciones para posicionar desconocidos. Con el tiempo, y si son lo suficientemente inteligentes, podrán tener la fuerza política suficiente para chantajear a sus mandos.

Otra razón: aunque se obliga a tener apoyo del partido para aspirar a la reelección, nada se dice sobre pasar a otro cargo con diferente instituto político. Esto es importante para quienes cuenten con una base local: si el partido los veta, pueden irse con sus apoyos. Lo anterior llevará a nuevos esquemas de negociación para mantener la cohesión.

Por otra parte, la rotación forzada entre los niveles federal, local y municipal hará que se trastocuen los equilibrios al interior de los partidos, de tal forma que la lealtad no sirva para tener un puesto al terminar el mandato, sino que se deba competir por éste —en ocasiones contra alguien de su mismo partido—.

Finalmente, la reforma dice que el partido debe postularlo, pero conforme haya personas con fuerza política propia definir “partido” será complejo: ¿el nacional?, ¿el local?, ¿o el comité directivo municipal?

Una de las mayores, quejas respecto a la reforma es que no hubo cambios en sistemas de financiamiento de partidos. Sin embargo es irreal que los actores políticos cederían todos sus privilegios en una ronda de reformas. Pero en su afán por mantener el control, es posible que las dirigencias partidistas hayan aprobado una norma que les causará más problemas que no haberla insertado.

Prospectiva

La reelección no cambiará la realidad por decreto. También es cierto que es necesario reformar para que nuestra democracia funcione mejor. Sin embargo ese proceso de transformaciones se dará, como en todo país, de manera gradual,

incremental y sujeto a continuas calibraciones: es una falacia creer que se pueden adoptar transformaciones sin condiciones de continuidad mínimas que permitan establecer diagnósticos asertivos sobre qué ha funcionado y qué no. En este sentido la reelección legislativa es una condición necesaria. ¿Hay condiciones suficientes? Nunca.

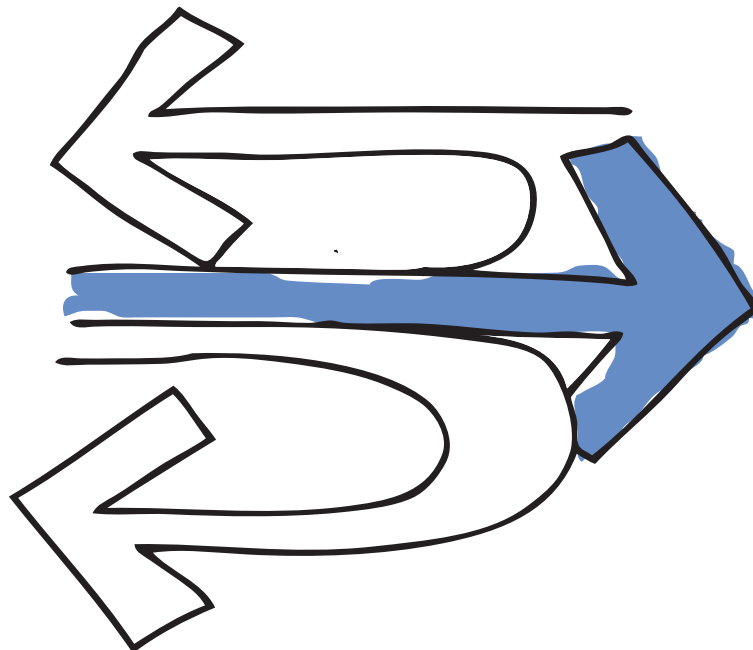
A lo largo de este ensayo se ha querido mostrar la forma en que la reelección inmediata impactará en el funcionamiento del sistema político mexicano. Como todo ejercicio de prospectiva, se maneja un escenario de muchos viables, aunque se trata de adelantar futuros cambios a partir de los efectos que traerá la reforma. Bajo este esquema, se hablará sobre qué esperar y algunas reformas que convendría impulsar:

Progresiva descentralización de partidos

Conforme haya legisladores y autoridades municipales con bases propias, los partidos perderán capacidad para controlar las candidaturas. A lo largo de los primeros diez años habrá individuos que se impongan a los institutos políticos, así como otros que pierdan. Un arreglo estable será permitir elecciones primarias —algo que no se encuentran dispuestos a hacer hoy día, si tienen todo el poder para nombrar candidatos—.

Por otra parte tenemos un sistema de partidos regido por un marco normativo que los sobreprotege en detrimento de su competitividad: la liberalización de nuestro sistema electoral será el gran reto de la reforma política durante los próximos diez años. Algunas reformas: doble boleta para los diputados de mayoría y de representación proporcional, de tal forma que se obligue a los partidos a presentar listas más competitivas; algún sistema que dé efectos jurídicos al voto nulo, de tal forma que le pese a los institutos políticos no poner gente competitiva;² aumentar el financiamiento privado para los legisladores; y revisar las normas en materia de comunicación política.

² Por ejemplo, López Guerra (2010) propone que si el anullismo en una circunscripción supera el umbral de representación, se declaren asientos vacíos, entregándose las prerrogativas de los legisladores inexistentes a la beneficencia.



Modernización de congresos

Tal vez en este rubro es donde se verán los efectos más significativos, toda vez que una interacción basada en un horizonte temporal más amplio llevará a mejores acomodados.

Reformas que habrá que tener en cuenta: fortalecimiento de mesas directivas, racionalización de sistemas de comisiones, servicio parlamentario profesional.

Rendición de cuentas

Ninguna persona se autolimita de manera voluntaria. Como se ha querido mostrar en este trabajo, todo cambio en esta dirección deriva de la existencia o no de castigos a las conductas que

se consideren ilegales o inmorales. En este caso la reelección ayudará a generarlos, pero se necesita de una opinión pública movilizada.

La ciudadanía deberá prestar mucha atención a estas políticas, dado que un escándalo público bien canalizado puede fortalecerlas: políticas de transparencia y parlamento abierto, mayor autonomía a la Auditoría Superior de la Federación y reglas de cabildeo.

A manera de comentario final, la calidad de los cambios aquí descritos dependerá de la asertividad de la ciudadanía organizada – esperando que sepan qué pedir y cómo–. También esto será parte del aprendizaje. **B**

Bibliografía

- Dworak, Fernando (2011). *Cabildeo*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. <http://es.scribd.com/doc/71976767/Cuaderno-de-Trabajo-1-Cabildeo-Dworak>.
- López Guerra, Claudio (2010). “Una visión no-instrumental de la reforma política”, en Gabriel Negretto (editor), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tenorio, Xih y Fernando Dworak (2014). *Modernidad vs. retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink / 2 Tipos Móviles.
- Unión Interparlamentaria, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Informe Parlamentario Mundial. <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>.

Reelección de parlamentarios, enfoque *uti singuli* y calidad de la democracia

Gustavo Alfonso Olivas Ramos

Antecedentes

La hegemonía que el Partido Revolucionario Institucional ejerció sobre el Congreso en México, inhibió su desarrollo como poder autónomo e independiente. El presidencialismo resultante de múltiples factores, pero en especial derivado de la reforma constitucional que en 1933¹ prohibió la reelección consecutiva de legisladores, minimizó a su máxima expresión al Poder Legislativo. Esta falta de autonomía provocó un lento, casi nulo progreso doctrinal y normativo del Parlamento mexicano. El interés por considerarlo como objeto de estudio se mantuvo estancado durante décadas, en razón de los pocos incentivos que puede motivar el analizar a un cuerpo inerte. El centro de gravedad para las definiciones políticas se encontraba en otra parte, en el titular omnímodo del Poder Ejecutivo.

Una buena parte de los textos publicados en el apogeo del autoritarismo presidencialista de México tenían como interlocutor explícito al “poderoso que contaba con los recursos, la capacidad y la responsabilidad de resolver todos los problemas presentes y futuros”.² *La capitis deminutio* del Parlamento provocó un conocimiento

escueto sobre instituciones fundamentales en el derecho parlamentario, como por ejemplo, la propia figura del parlamentario en lo individual.

Mora-Donatto³ ha expresado la urgente necesidad de desarrollar las instituciones del derecho parlamentario: “las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen... la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión”. Más puntual para nuestra idea, la autora expresa que: “los retos y desafíos genéricos que, como coordenadas debe tener en cuenta la institución, pasan, como mínimo, por:... 6. Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamento individual...”⁴

Es a partir de la 57 Legislatura cuando inicia una nueva época del Congreso, incentivada por la posibilidad de ser un factor de poder, de influir en decisiones políticas trascendentales del país. En este tenor, la reforma constitucional que

¹ Diario Oficial 29-IV-1933.

² Texto publicado en el periódico *Reforma* del día 27 de diciembre de 2013, Sergio Aguayo

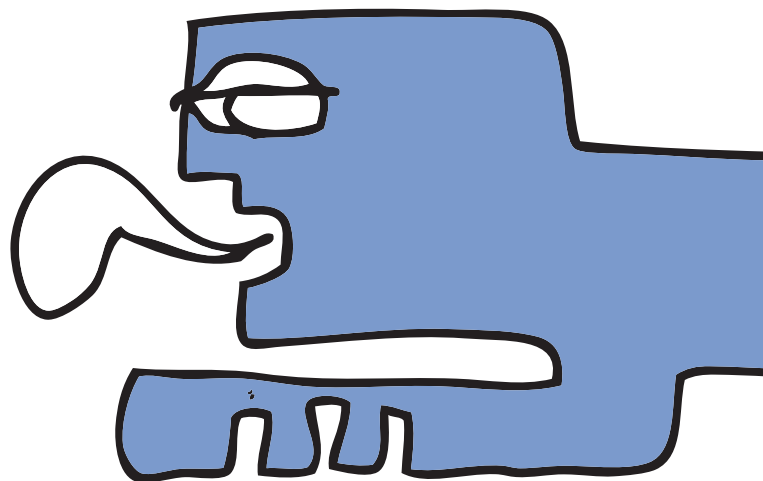
³ Mora-Donatto, Cecilia; *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*; México, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa; 2006, p.8.

⁴ Ídem p. 8.

posibilita la reelección consecutiva de parlamentarios⁵ provocará un nuevo enfoque de estudio, debido a la necesidad de revalorar el papel del parlamentario individual frente a los demás órganos de poder que interactúan en el parlamento. Sin desdeñar el rol de los partidos políticos y de sus grupos parlamentarios, el reto será lograr un ambiente de complementariedad entre dichos actores de poder en esta óptica de empoderamiento del parlamentario en lo individual.

Enfoque individual vs. enfoque institucional

La mayoría de los estudios⁶ de la democracia enfocan su análisis en las instituciones, dejando de lado a los actores políticos. Entre las investigaciones sobre el parlamento resaltan los efectuados bajo una óptica institucionalista.⁷ Abundan los análisis sobre el Parlamento como poder del Estado y sus órganos internos, tales como la mesa directiva, las comisiones, los grupos parlamentarios, etc. Sin embargo, si las instituciones importan, los políticos importan más, como aquella variable independiente que incide por excelencia en el mayor nivel de modernización y democratización de la política.⁸ “En la primera mitad del siglo XX las voces reivindicativas del papel individual de los políticos comenzaron a escucharse, bien desde posiciones europeas en las que la centralidad se situaba en una elite cerrada, de acuerdo con Robert Michels, Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto o Wright Mills, o de una posición estructurada defendida por Max Weber. La ciencia política norteamericana abría también un tímido espacio



en pro de una mirada individual, como sucedía con Walter Lippman o Harold Lasswell”.⁹

El estudio del parlamentario Uti Singuli¹⁰ cobra importancia en razón de que la visión institucional, es decir, aquella que pone énfasis en el papel que juegan los organismos para explicar los fenómenos políticos, es insuficiente. “Las instituciones han supuesto un centro de atención muy relevante en las últimas décadas; su conceptualización en reglas tanto formales como informales, ha tenido un éxito notable en la interpretación y explicación de la realidad política. Sin embargo, las instituciones funcionan en la medida en que existen individuos: aquéllas moldean el comportamiento de éstos, imponiéndoles restricciones y dándoles incentivos; pero a su vez los actores modifican la configuración y el sentido de las instituciones”.¹¹

Así las cosas, en el estudio del Parlamento es importante retornar al actor básico: el parlamentario en lo individual. Podrá ponerse en duda su carácter de actor principal por tratarse de un órgano colegiado, sin embargo, indudablemente es la célula básica de su funcionamiento. No son los grupos parlamentarios ni las comisiones legislativas; tampoco son los órganos directivos

⁵ Diario Oficial 10-II-2014.

⁶ Montañón Reyes, Mónica; *La carrera política y la calidad de la Democracia en México: Un análisis en la LXI Legislatura*; Congreso REDIPAL Virtual VI; Red de Investigadores Parlamentarios en Línea; Enero-agosto 2013; p. 4; Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm>

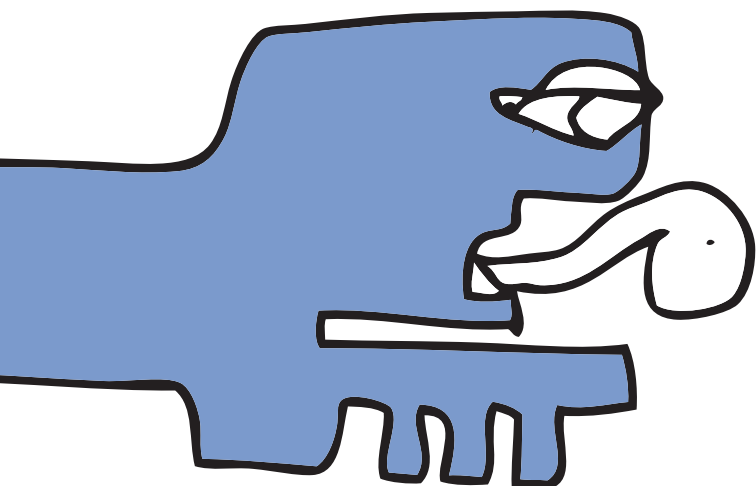
⁷ El institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales, particularmente de la economía, la historia, la ciencia política y las relaciones internacionales, que plantea la comprensión de la sociedad a partir de sus instituciones formales, de su funcionamiento y su efectividad; al entender que cada sistema social desempeña una serie de funciones de todo tipo (sociales, políticas, económicas y culturales), para cuya realización se ha dotado de un conjunto de instituciones específicas a través de las cuales se regula el comportamiento de los individuos. El institucionalismo jurídico es una corriente de doctrina jurídica desarrollada en Francia por Maurice Hauriou (1856-1929) y en Italia, por Santi Romano (1875-1947).

⁸ Alcántara Sáez, Manuel, *Calidad de los políticos y calidad de la política; La democracia en su contexto, estudios en homenaje a Dieter Nohlen*; José Reynoso Nuñez y Herminio Sánchez coordinadores; México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 429

⁹ Alcántara Sáez, Manuel; *El oficio de político*; España, Editorial Tecnos, 2012, p. 48.

¹⁰ Con un enfoque individual, como individuos.

¹¹ Alcántara Sáez, Manuel; “De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público”; *Revista Perfiles Latinoamericanos* No 42; México, enero-junio 2013, p. 20



de un Parlamento los que configuran esta unidad fundamental. De ahí deviene la importancia del Parlamentario en lo individual, pues la medida de su fortaleza es también la medida de la firmeza de la institución.

La calidad de la democracia y de los políticos

Una tesis del maestro Alcántara¹² resume en gran medida la motivación que nos ocupa: “La calidad de la democracia en lo general no es más que la suma de muchas otras calidades. La calidad de sus instituciones, de sus partidos políticos; la calidad de su burocracia, la calidad de sus ciudadanos...y, por supuesto, la calidad de sus políticos”.

Si bien comparto la conceptualización de la democracia como “un conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado para decir y cómo (bajo cuales procedimientos) debe hacerlo”,¹³ me parece adecuado ponderar dicho concepto en los parámetros de la calidad y estar en condiciones de abordar los propósitos que nos ocupan, pues como se aseveró en el párrafo anterior, las partes componentes afectan

irremediablemente al todo. La noción de una democracia formal no debe confundirse con la de una democracia aparente.¹⁴

Sobre el significado y alcance del término calidad aplicado a los políticos, es difícil encontrar un concepto suficientemente desarrollado y maduro. “Se quiere a políticos que sean expertos y, a la vez, simpáticos; que representen los anhelos y los intereses de la gente, aun cuando estos sean a veces contradictorios; que oigan a la gente en general, no a determinados sectores; que sean representantes del interés general, pero que a la vez enfatizen las demandas del grupo directo a quienes primariamente representan...”¹⁵ Expresión con dosis de ironía que describe la falta de definiciones claras. Al final nos acogemos a una idea sencilla sobre los políticos de calidad, con el propósito de avanzar en el tema: “... que el político profesional de calidad realice su actividad de manera continua y exclusiva, que posea el mayor talento relevante posible y goce de gran experiencia”.¹⁶

Alcántara afirma que los estudios sobre la calidad de la política han avanzado en los últimos años divorciados de la atención a la existencia de políticos de calidad, como si no hubiera relación alguna entre políticos y política.¹⁷ Y es que la premisa es sencilla: la calidad de los políticos debe incidir en la calidad de la política.¹⁸ Shumpeter¹⁹ analiza con similar intención la naturaleza humana en la política, vinculando los términos en función del éxito o del fracaso. En *El oficio del político*²⁰ se desarrollan con detenimiento diferentes vías para medir la calidad de los políticos.

Es la mirada hacia la calidad de la democracia la que motiva el análisis de uno de sus componentes imprescindibles: la clase política. Sartori enuncia que “...la democracia depende (...)

¹² Alcántara Sáez, Manuel, “Calidad de los políticos y calidad de la política”; op. cit. p. 427

¹³ Salazar Ugarte, Pedro; *La democracia constitucional, Una radiografía teórica*; México, Ed. FCE, IJ-UNAM, 2006, p. 136. Citando a Bobbio, el autor complementa diciendo que la democracia es, simplemente, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas.

¹⁴ Bovero, Michelangelo; *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*, España, Ed. Trotta; 2002, p. 44

¹⁵ Alcántara Sáez, Manuel; *De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público*; op. cit. pp.31 y 32

¹⁶ Ídem p. 32

¹⁷ Ídem pp. 23 y 24.

¹⁸ Ídem, p. 23

¹⁹ Shumpeter, Josep A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*; España, Editorial Aguilar, 1971; página 328 y siguientes.

²⁰ Alcántara Sáez, Manuel; *El oficio de político*; op. cit.

de la calidad de sus líderes”. Cita a Lord Bryce en el sentido de que ninguna otra forma de gobierno necesita grandes líderes como la democracia; así como a De Madariaga, quien expresa que las democracias liberales dependen más de sus líderes que las más autoritarias formas de gobierno.

Sartori concluye diciendo que “la democracia es terriblemente difícil. Es tan difícil que sólo las elites expertas y rendidoras de cuentas pueden salvarla de los excesos del perfeccionismo, de la demagogia y de la degeneración de los partidos políticos. Y es por eso que el liderazgo adecuado es vital a la democracia”.²¹

Desde una perspectiva propia, el perfil de un parlamentario²² de calidad debe reunir diversas características básicas, entre las cuales resalta la profesionalización. Dicha cualidad tiene al menos dos componentes: el conocimiento de sus funciones y la experiencia. En ambos componentes juega especial importancia el tema de la reelección.

El rechazo de la sociedad a la profesionalización de la actividad política se entiende como consecuencia de la poca devoción por los políticos. Sin embargo, en el fondo puede que sea exactamente lo contrario, es decir, la falta de profesionalización de la actividad política ha provocado malos políticos que han denigrado la actividad, contribuyendo a su desestima. Si la exigencia del planteamiento es contar con parlamentarios de calidad que favorezcan a la democracia, entonces corresponde proponer las herramientas adecuadas para lograrlo.

La idea básica para alcanzar la calidad de una actividad humana, cualquiera que ésta sea, puede resumirse en una sola cosa: profesionalizar dicha actividad. El oficio del político²³ tiene peculiaridades distintas a los demás oficios; sin embargo, el camino a la calidad es el mismo, es

decir, debe profesionalizarse dicha actividad. Al igual que los demás oficios se necesita un perfil definido, talentos específicos, conocimiento de su función y experiencia en el trabajo.

Sin duda, la reelección consecutiva²⁴ de parlamentarios será el mejor instrumento para lograr el cometido de la profesionalización parlamentaria. No puede ser el único instrumento ni por sí solo resolver el problema, ya que además de experiencia se requiere capacidad, conocimientos y otras muchas variables, sin embargo, lo que puede ofrecer la reelección es el tiempo para llevar a cabo todos los elementos de profesionalización; dicho de otra manera, desarrollar una carrera parlamentaria. Sin una carrera parlamentaria no habrá especialización, a pesar de que ésta no es condición suficiente ni única para lograrlo.²⁵

El pensamiento antiguo sobre democracia y aristocracia recupera la percepción sobre lo conveniente de ser gobernados por los mejores. Bovero,²⁶ al referirse a la institución de las elecciones en la antigüedad, dice que no se consideraba como algo típico de la democracia sino de la aristocracia, pues tiene sentido elegir a alguien sólo en la medida en que se le considera mejor que otros y, por lo tanto, más digno de ser elevado al poder. De ahí lo contundente del cuestionamiento que él mismo enuncia en esta búsqueda de políticos de calidad: ¿Debemos concluir que los regímenes modernos llamados democracias representativas, aquellas en las cuales el juego político es iniciado por la acción de elegir, son en realidad (cuando todo funciona correctamente) aristocracias, o bien (cuando la selección resulta equivocada) oligarquías electivas?²⁷ Cuestionamiento apropiado en esta nueva etapa del parlamentarismo mexicano, donde la figura del parlamentario *uti singuli* será de primera importancia. **B**

²¹ Montañó Reyes, Mónica; *La carrera política y...* op. cit. p. 4.

²² El político en activo puede considerarse en dicho estatus cuando se encuentra fungiendo en puestos de elección popular o de relevancia política. Podemos mencionar, a manera de ejemplo, los cargos directivos de los partidos políticos, ciertos niveles principales de la administración pública y, por supuesto, la que consideramos una de las más importantes: la tarea parlamentaria.

²³ Véase Alcántara Sáez, Manuel; *El oficio de político*; op. cit.

²⁴ Véase el excelente trabajo que integra diversos estudios al respecto en Dworak, Fernando F., *El legislador a examen, El debate sobre la reelección*; México, Ed. FCE - Cámara de Diputados; 2003.

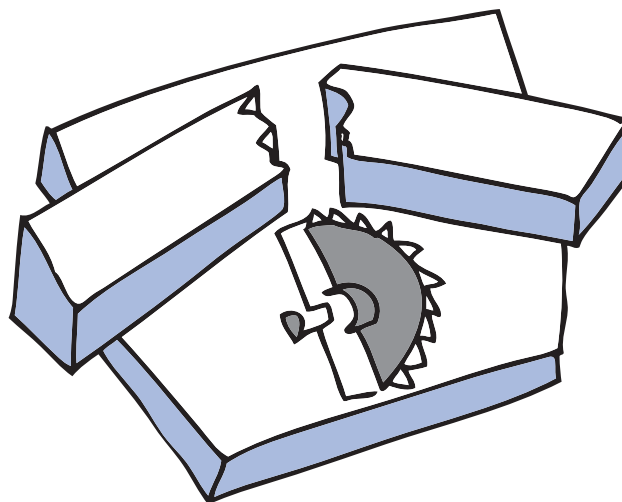
²⁵ Dworak, Fernando F., *El legislador a examen*, op. cit. P. 233.

²⁶ Bovero, Michelangelo; *Una gramática de la democracia*, op. cit. p. 60

²⁷ Ídem p. 60

El Estado, la política y la democracia, una crisis de cultura

Carlos Castillo Peraza



En primer lugar quisiera manifestarles mi gusto por estar en Guatemala. Soy su vecino porque vivo en Yucatán y soy yucateco y comparto con ustedes elementos de cultura común. En segundo lugar, quisiera manifestar mi gratitud a ASIES, pues solo la generosidad comprensiva de José Luis Cruz Salazar y de Héctor Rosada hace posible mi presencia aquí.

En tercer lugar quisiera hacerles saber mis limitaciones, porque no es válido jugar tramposamente cuando uno habla disfrazando la propia identidad. Yo, en primer término, soy católico, pero no pertenezco a partido demócrata cristiano alguno y, en segundo, soy un aficionado a la filosofía. Todo esto condiciona y ubica lo que pienso y digo y me mueve a solicitar su comprensión y su tolerancia. No soy Sociólogo ni soy especialista en ciencia política, desconozco muchas realidades de Guatemala. A pesar de todo, haré cuando menos el esfuerzo de ser claro, que tal vez es lo único que puedo hacer un aficionado a la filosofía. Ortega y Gasset decía que la claridad es la cortesía del filósofo. Así que si de lo que voy a decir solamente resulta que lo dije claramente, yo ya gané. Comencemos.

1. El Estado ha crecido

El desarrollo de los países latinoamericanos ha ido acompañado en las últimas décadas por una extensión continua de la actividad del Estado y por una ampliación del papel determinante de éste en la reproducción del “sistema”, así como por el logro de un grado notable de autonomía estatal en relación con las clases sociales y la sociedad en su conjunto.

Tanto en el caso del capitalismo dependiente como del capitalismo de Estado también dependiente –y también capitalismo–, esa intervención y esa expansión son realidades verificables y con frecuencia se han relacionado con procesos de militarización del propio Estado e incluso de la sociedad, a veces sometida a un encuadramiento y constreñida a una obediencia de tipo militar.

Además, independientemente del sistema político, social y económico alentado o impuesto por los estados en particular, parece evidente que de una u otra manera el Estado en general tiende a asumir un control cada vez más amplio y más rígido de las instancias educativas formales y de las instancias culturales. No deja de ser

curioso observar que este proceso de estatificación se produce al mismo tiempo que sus diversos impulsores declaran o sostienen su desconfianza y hasta su oposición al Estado creciente, como es el caso de los regímenes que profesan alguna forma de liberalismo o, en el caso de algunos de las variantes del marxismo, profesan su convicción acerca de la transitoriedad del Estado.

Esto mueve a sospechar que, a pesar de las teorías invocadas, la realidad estatal ha adquirido un carácter que dista de ser el del simple reflejo de la estructura socioeconómica o el mecanismo o instrumento de una clase social, para convertirse en un acto fundamental que va conquistando autonomía y, al crear las bases de su propia reproducción por medio de sus actos, se va constituyendo en lo que algunos autores han llamado el “Leviatán criollo” o el “ogro filantrópico”, cuyo fin se circunscribe a conservarse a sí mismo. Puede incluso reiterarse que, al menos hasta fechas relativamente recientes, el proceso de estatificación ha sido también consecuencia de un clima cultural e ideológico marcado por conceptos como el de que sin Estado no hay libertad objetiva, ni ética, ni historia, ni racionalidad posibles e incluso por la convicción –a mi juicio correcta pero a veces no llevada a sus consecuencias lógicas– de que sin la intervención adecuada del Estado, los pueblos caen en desórdenes irreparables y surgen abusos de los fuertes contra los débiles.

Quizá haya aquí un error de cultura que consiste en concluir, a veces sin expresar esta conclusión, que el orden y la justicia sociales sólo son o pueden ser obra del Estado o, lo que es lo mismo, que por alguna misteriosa o mágica virtud, por desgracia o mandato de alguna providencia o de la historia, el Estado sería suficiente para garantizar aquel orden y aquella justicia. Desde mi perspectiva, me parece pertinente afirmar que el Estado sí es necesario, pero nunca suficiente

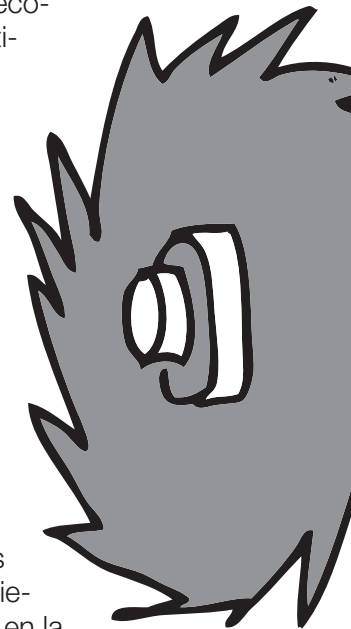
2. ¿Cómo ha crecido el Estado?

Si dejamos de lado la especulación, puede resultar

útil considerar las formas concretas que ha ido asumiendo la acción estatal para advertir el modo en que el Estado ha crecido. No está demás esta consideración no sólo porque permite verificar el crecimiento del Estado que acabamos de afirmar, sino porque lo ilustra. Veamos por tanto las funciones que el Estado ha venido haciendo suyas con tendencia a monopolizarlas. La enumeración es factual y no implica juicios de valor.

El Estado ha ido orientando y estructurando la economía y de esta manera ha determinado hasta donde le ha sido posible y conveniente el funcionamiento de la sociedad, y a veces ha llegado a hacerse imprescindible para un cierto “orden” de ésta en materia económica. Esto significa que, paulatinamente, la satisfacción de las necesidades colectivas y de los intereses de los diversos sectores sociales, van dependiendo de que esas necesidades e intereses sean reconocidos por el Estado, declarados prioritarios y legitimados por éste por una parte y, por otra, de que el Estado disponga, asigne y utilice los recursos necesarios para lograr tales satisfacciones. Es obvio que en este ámbito se incluye la participación estatal creciente y directa en los procesos de producción y distribución de bienes, en la prestación de servicios y en la decisión relativa a los rangos de precios y salarios. Tampoco quedan fuera de este campo otros aspectos como la reglamentación de la transferencia científica y tecnológica, de la política de investigación, de las políticas fiscales y crediticias, monetarias, de crédito internacional, de pago de deuda externa, etc.

Además de constituirse en productor y distribuidor de bienes y servicios, el Estado determina hasta qué punto los particulares están obligados a colaborar con él en estas tareas, o si



éstas están vetadas a cualquiera que no sea el propio Estado. Esto quiere decir que asume el papel no sólo de “rector” de la economía nacional, sino de fuente intocable de la estrategia económica global, en cuya elaboración ejerce diferentes grados de intervencionismo que van desde el control absoluto y la planificación centralizada hasta la planificación parcial, pasando a veces por falsas concertaciones que suelen ser verdaderos monólogos del Estado consigo mismo.

Para mantener toda la actividad descrita, el Estado va requiriendo de mecanismos cada vez más desarrollados de control que le permitan desarrollar sin obstáculos su propia acción y al mismo tiempo conservar visos de legitimidad y apariencia de consenso.

De aquí que el Estado convierta en Derecho sus propias acciones, incluso a posteriori, y reglamente, con frecuencia en favor suyo, todo el ámbito social y político, para lo cual se convierte en creador y director de su propio partido, de sus propias organizaciones sociales y hasta de las instancias arbitrales para los casos en que los intereses de éstas entran en conflicto. Asimismo, llega a establecer penas para las conductas que obstaculicen la realización de sus opciones, especialmente si las considera peligrosas para su propia subsistencia, y aumenta

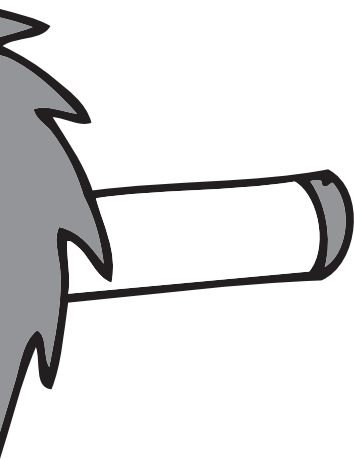
su burocracia no sólo como respuesta a la necesidad de ser eficiente sino como mecanismo de control político; utiliza a las organizaciones sociales creadas y sostenidas por él mismo para fabricar un consenso falso y fortalecer la posibilidad de ejecutar sus propias políticas o, si es el caso, consigue la alianza de las organizaciones sociales existentes sin que le importe demasiado con qué medios.

De aquí también que estatifique al gobierno, al parlamento, a los tribunales, a las instituciones

de crédito, a los medios de información y de comunicación, a la investigación, a la educación y a la cultura; fortalezca su aparato represivo formal e informal, tienda a erigirse en árbitro de todos los conflictos sociales, económicos, políticos, culturales e incluso deportivos y estéticos; intente formular, difundir y hasta imponer una visión de la historia coherente con su propia acción, así como una concepción del Derecho entendido ya no como límite del poder sino como instrumento de éste, así como un proyecto nacional único inmodificable y excluyente.

Un Estado así no suele presentarse como representante de los sectores privilegiados, a veces ni siquiera de los marginados ni de los débiles, sino como instancia superior depositaria de la definición y de la realización del bien común, arquitecto de la armonía social y creador del orden, en la medida en que todo y todos se ordenen de acuerdo con el fin que él determina.

Es evidente que esta descripción es limitada, tal vez no muy ordenada y seguramente superable, pero parece ser un esbozo aceptable de las manifestaciones más frecuentes, conocidas e incluso padecidas del crecimiento del Estado. Habría que añadir que este crecimiento significa incremento de gastos estatales, con las consecuencias obvias de tal cosa y que, además, cuando el crecimiento se vuelve hipertrofia, no sólo equivale al encuadramiento total de la nación –ideológico, político, administrativo, policial y militar–, sino a la subordinación absoluta de la persona y de la sociedad, y a la pérdida de toda autonomía personal y social frente al Estado. Desmesurado, el Estado se hará al mismo tiempo capaz de ser violento como un monstruo cruel y omnipotente, y estará dispuesto a ser bondadoso si sobre su altar cada hombre y cada grupo social aceptan convertirse en cómplices habituales o en víctimas eventuales. Deviene así una especie de Dios terrestre siempre invisible pero jamás ausente, un Dios odioso cuyos creadores lo convierten en indeseable y lo imposibilitan para ser instrumento decisivo de liberación.



3. ¿Por qué ha crecido el Estado?

Como para que algo crezca es preciso que primero exista, hay que pensar en el nacimiento del Estado y después plantearse la cuestión de su crecimiento.

Nadie ha visto jamás al Estado, pero nadie puede tampoco negar que es una realidad. Su presencia es hoy de tal magnitud, que si se ausentara, numerosos hombres verían considerablemente mermadas sus posibilidades de vida; hablamos del Estado como quien se refiere a una persona y lo hacemos objeto de sentimientos que normalmente experimentamos hacia personas; nos sentimos con razón vinculados a él; vemos mapas, disponemos de servicios, nos sometemos a las leyes o las quebrantamos, pasamos por las aduanas, tenemos pasaporte, maldecimos a la policía... Todos estos son signos que nos conducen a pensar en y a hablar del Estado, pero ninguno es el Estado. Por esta razón se ha afirmado que el Estado es una construcción del espíritu que sirve para dar cuenta de una realidad, para explicar de una manera satisfactoria todos los fenómenos que caracterizan la existencia y la acción del poder político.

El poder político, como su nombre lo indica, es un poder, es decir, una capacidad de imponer la voluntad personal o colectiva sobre otros, no necesariamente contra la voluntad de éstos ni contra su resistencia; es una capacidad de hacerse obedecer. Para que esta obediencia no sea considerada opresiva, humillante o indigna, el que obedece debe de estar convencido de que lo que se le pide, exige u ordena no es arbitrario, irracional o caprichoso, y también de que la relación entre el que manda y el que obedece no es sólo una relación de fuerza, en la que la parte más débil está condenada a la sumisión. Es preciso, por tanto, que el poder político esté sustentado en modo tal que “ennoblezca la obediencia”. La idea de Estado ayuda a este ennoblecimiento. Se ha llegado incluso a decir que los hombres inventamos el Estado para no obedecer a otros hombres y para hacer de él la sede

de la fuerza cuya necesidad sentimos cuando percibimos como valores el orden social y la justicia. Adjudicar tal poderío al Estado nos permitiría obedecer a una autoridad imprescindible sin sentirnos sometidos a voluntades que son iguales a la nuestra.

¿Será entonces el Estado un mito, un fantasma, una superstición destinada a compensar nuestro orgullo herido o a salvarnos de nuestro miedo? No. El hecho de que el Estado sea una idea no significa que carezca de realidad: es posible ponerles fecha de nacimiento a los estados y certificar su defunción o desaparición. Sabemos que hay países en los que los gobiernos pasan y el Estado permanece, sabemos que se dan luchas de diversos géneros para hacerse del Estado, sabemos asimismo que quien logra hacerse reconocer como representante del Estado consigue una legitimidad muy importante, sabemos también que, en manos de quienes deberían ser servidores de la sociedad y no lo son, el Estado se vuelve instrumento de opresión o aval de una empresa de dominación.

Por último, estamos en lo cierto cuando afirmamos que, convertido en herramienta de dominación al servicio de sí mismo y de su propia sobrevivencia, el Estado habla en nombre de un pueblo al que explota y de una nación a la que destruye como un cáncer. Así que, en efecto, se trata de una realidad dotada de poder.

Para que el poder sea político es necesario que tenga lo que se ha llamado una “finalidad socializada”, referida a un grupo que, en este caso, es toda la sociedad. Por eso se ha dicho que el Estado es una parte del cuerpo político cuyo objetivo es mantener la ley, promover la prosperidad común y el orden público y administrar los asuntos políticos, es decir, “es una



parte especializada en los intereses del todo” a la que este todo habilita para que use el poder e incluso la coerción para conseguir el objetivo que ese mismo todo le ha encomendado. Es un instrumento al servicio del hombre, lo que significa que el problema no es su existencia sino la opresión del hombre sobre el hombre.

El poder político que tiene su sede en el Estado no tiene más razón de ser que la que le otorga el fin para el cual se constituye la sociedad civil. ¿Y para qué existe la sociedad civil? Para que un grupo humano ubicado en un lugar y en un tiempo dado, conserve y aumente los valores en que cree, garantice una vida digna

a sus miembros presentes y prepare el porvenir de sus miembros futuros; para que como han dicho los hombres de letras, un grupo humano pueda ser una comunidad de recuerdos –es decir, un pueblo– y al mismo tiempo una comunidad de esperanzas y de proyectos, –es decir, una nación–; una historia que se hereda y una historia que se hace y se lega, una conciencia común y un proyecto común. La sociedad civil es la expresión de una voluntad de ser precisamente eso, sociedad civil, es decir, una organización de la sociabilidad natural, no un pacto de conveniencia entre mónadas sin ventanas, entre unidades cerradas por naturaleza y sólo unidas por intereses.

Para conseguirlo nace el instrumento que le da fuerza y poder a la conciencia popular y nacional: el Estado. Por eso cuando éste se pone como meta su propia conservación y su propio crecimiento, se transforma en un monstruo antipopular, antinacional y antisocial; en una fuerza descalificada para ejercer el poder: fuerza sin autoridad, poder sin conciencia.

Si el Estado, que es la sociedad política, tiene como finalidad la existencia de la sociedad

civil, resulta que la actividad política de individuos y de grupos es una especie de lucha por la sobrevivencia de la propia sociedad; de allí que es necesario, para que el Estado asuma su papel, que la propia sociedad tenga conciencia y voluntad de ser y disponga de instrumentos para conseguirlo. Si la sociedad abandona el control de su herramienta y se somete al Estado transformado en burocracia, o si es despojada de esta herramienta por una fuerza mayor –otro Estado, la banca internacional, el narcotráfico, una facción violenta, un ejército, una clase social–, el Estado pierde su razón de ser y la sociedad, para salvarse, tiene que luchar para recuperar su propio órgano de poder expropiado y enajenado. La sociedad perderá más fácilmente a su Estado en la medida en que no haga suyos ciertos valores, no los expresa y no los vive, es decir, en la medida en que los miembros de tal sociedad carezcan de cierto tipo de cultura, que en este caso llamaremos cultura democrática y que será tema de reflexión ulterior.

El Estado crece por tanto, por diversas razones no todas reprobables. Crece por imperativos de eficiencia y de servicio, por ejemplo; crece por necesidad, cuando tiene que asumir responsabilidades que la sociedad no puede o no quiere hacer suyas; crece por mandato de las mismas sociedad civil. En estos y en otros casos análogos, entre los que incluso puede estar la necesidad de fortalecer la conciencia y el poder popular y/o nacional, su crecimiento es conveniente porque no representa un desorden, es decir una perversión del orden de los usos o una transformación del medio en fin.

Pero hay crecimientos anormales que despojan a las personas y a las sociedades de sus tareas propias y hay hipertrofias estatales que son favorecidas por la debilidad culpable de la sociedad civil, por pereza participativa, por interés bastardo o por complicidad de persona o grupos. En estos casos, no es raro que una sociedad que se doblegue ante tal Estado descubra un día que Calígula “le nombró Cónsul a su caballo”.



Las consecuencias del divorcio o del antagonismo entre el Estado y la sociedad civil son graves. La más grave es el debilitamiento e incluso la desaparición de la cultura democrática como sistema de acción fundado en conceptos, expresiones y normas democráticas asumidas. Se ha dicho que separadas la sociedad y la política, toda democracia es imposible; la verdad es que, confundidas, tampoco hay democracia. Si durante las últimas décadas el crecimiento de los estados y su perversión han sido a todas luces dañinos, la reacción antiestatal meramente hepática e interesada no lo es menos, en la medida en que se busca que sea el propio Estado el que se autodesmante y que el fetiche estatal sea sustituido por el de libre mercado puro. El Cardenal Ratzinger, en un documento muy reciente, demuestra cómo el determinismo económico marxista no puede ni debe ser reemplazado por el determinismo económico de las fuerzas sin límites del mercado; algo semejante puede decirse en el caso del neoliberalismo en sus vertientes políticas. El mito del Estado solución total ha venido cayendo y ahora nace el del Estado problema absoluto: ambos son trampas para la sociedad civil en general y para la parte más débil de la sociedad civil en particular.

4. El Estado liberal

El fracaso parcial o total de un Estado existente ¿significa que todas las ideas, que toda la cultura que trató de encarnar son falsas? Hagamos algunas reflexiones.

El Estado liberal sustituyó al absolutismo como la iniciativa privada sustituyó a la iniciativa del soberano: la burguesía fue la izquierda, fue la revolución.

Hay un período de “conquista de la libertad” que se caracteriza por su dinamismo, su generosidad y la casi unanimidad conseguida. Hay otro período que podríamos llamar de “explotación de la libertad” (Burdeau) en el que los valores liberales pierden universalidad y son confiscados por el poder establecido, temeroso de la dinámica de la libertad. Este segundo pe-

ríodo es el de la “decepción de las masas” que descubren la impotencia de la libertad para procurarles el bien que de ella esperaban. Entonces toman cuerpo las ideas socialistas, se vuelven programa de acción, aglutinan a gente cada vez más resuelta y exigente. El endurecimiento de esta lucha por una libertad que no sea solamente formal, sino liberadora, rigidiza al Estado liberal: su poder se vuelve una fuerza de combate al abrigo de la cual una clase explota los beneficios económicos, políticos y culturales de la libertad. Los liberales —el porfirismo es un ejemplo— sufren la fascinación del “hombre fuerte”, del iluminado demiurgo, del despotismo ilustrado. En esto Rousseau, Lenin y Gramsci coinciden: La minoría “nacional” tiene la misión histórica de “salvar” a la mayoría inconciente, enajenada o “atrasada”.

Sin embargo, no hay que olvidar algunos elementos válidos del liberalismo como son la reivindicación de la libertad, pese a las injusticias que engendra y que la desfiguran; la formulación de los derechos del hombre; la idea de seguridad y las leyes que la garantizan (garantías individuales), que suponen que el hombre es sujeto de derechos por sí, y no por obra o concesión estatal; la separación de poderes; el imperio de la ley contra la arbitrariedad y la fuerza; la cultura del “civismo”; la libertad religiosa; la confianza en la perfectibilidad del individuo y de la misma sociedad, accesibles en virtud de la educación; la relativización de lo político.

La cultura liberal comienza con la confianza en un Estado regenerado por la eliminación del absolutismo y convertido en protector de la libertad. Sin embargo, poco a poco ese Estado se convierte en un instrumento de la burguesía para impedir el paso “de la democracia gobernada a la democracia gobernante” y para proteger ese nuevo orden que Mounier llamó “desorden establecido”. Los imperativos de la eficacia económica convirtieron al Estado liberal en pesado pero no fuerte y en omnipresente pero desarmado, primero, y finalmente en pesado, fuerte, omnipresente y armado: en el límite, la

tecnoburocracia se militarizó y/o los militares se tecnoburocratizaron. El Estado pasó de espectador a árbitro, de árbitro a jugador y finalmente a árbitro-jugador, lo cual ha sido especialmente claro en América Latina. En otros sitios, el Estado liberal ha aceptado la crítica y ha evolucionado en otros sentidos. Bastaría pensar en aquella pregunta de Mounier que, palabras más palabras menos, planteaba esta cuestión: ¿es más monárquica la reina de Inglaterra que el régimen soviético?

Es evidente, por otra parte, la vinculación entre liberalismo político y capitalismo individualista. Ésta tiene sus raíces en el error de fondo que consiste en separar ciencia económica y ley moral, lo que permite, en nombre de la libertad, considerar al trabajo humano como simple mercancía y hace absoluto el derecho a la propiedad privada, así como “natural” el desequilibrio del poder y sujeta al “fatalismo determinista” del libre mercado la justicia social. El resultado de todo esto, en América Latina, parece ser un paradójico “estatismo” en nombre de la libertad, que suele reunir no las virtudes de dos culturas diferentes, sino los vicios de origen de ambas (Ratzinger). En fin de cuentas, el Estado liberal que se proponía a sí mismo como idea la sola felicidad terrena, material del hombre, ha fracasado en Latinoamérica precisamente en el terreno que eligió como propio. El Estado, concebido como una especie de mal menor necesario, como “guardián nocturno”, deviene policía perenne.

5. El Estado marxista

Como se sabe, Marx no desarrolló de manera extensa ni clara una teoría del Estado, sino sobre todo una crítica al Estado burgués, dentro de la cual se han querido encontrar elementos que permitan estructurar la teoría marxista del Estado.

Los especialistas en la materia señalan que son dos las críticas principales que hace Marx al Estado burgués: a) Que separa la superestructura política de la sociedad civil (entendida ésta

como el conjunto de las relaciones económicas), y b) que hace de los derechos del hombre una especie de mito que deja surgir al egoísmo y a la arbitrariedad individuales en contra de la comunidad. El Estado (burgués) sería solo el reflejo del conflicto que se da en la sociedad burguesa; en consecuencia, el Estado, una vez conquistado, estaría condenado a desaparecer y por tanto el énfasis se pone en el partido que, después de conquistar el Estado, vendría a ser el encargado de destruirlo. La teoría marxista del Estado sería, pues, un simple instrumento para la lucha, un medio para conocer y saber cómo destruir una realidad que no debe tener realidad; una lista de razones que obligan a quien las comprende a destruir a ese Estado y a considerar “de transición” el Estado constituido por la “dictadura del proletariado”.

Marx y Engels –afirma Norberto Bobbio– se preocuparon más por el “cómo se gobierna” que por el “quién gobierna”. Esto –añade– se debe a que tenía “una concepción negativa de la política” y suponían en consecuencia que todas las formas “políticas” de gobierno, por ser “políticas”, tenían que ser malas: “Una vez definido el Estado como el instrumento de dominio de la clase dominante, no hacían sino extraer la consecuencia lógica de sus premisas... Si todo gobierno está siempre orientado al interés de la clase dominante... es siempre malo o, por lo menos, desaparece la posibilidad de distinguir a un gobierno bueno de uno que no lo es. Por esta razón... el problema del buen gobierno no se resolvía sustituyendo una forma “mala” por una forma “buena”, sino con la eliminación de toda forma de gobierno “político” (es decir, con la extinción del Estado y con el fin de la política”). (Cfr. *¿Existe una teoría marxista del Estado?*, Puebla, México, 1978).

Es el mismo autor quien señala que “donde se ha realizado el socialismo no existe democracia... y donde se han observado las reglas del juego democrático, el socialismo, hasta ahora, no ha llegado y no aparece ni siquiera ser inminente...” Añade que la democracia resulta conflictiva

tanto frente al liberalismo como frente al socialismo “porque es subversiva en el sentido más radical de la palabra, porque allí a donde llega subvierte la tradicional concepción del poder... según la cual el poder... desciende de arriba hacia abajo...” Y luego agrega: “...una dictadura, aun socializante, se resuelve siempre, en lo que respecta a las masas que la sufren, no en otra cosa que en cambiar de patrono...”

La realidad es que, sin necesidad de entrar en más detalles, los estados marxistas han generado totalitarismos en los que la clase de los funcionarios equivale a la de los propietarios y los proletarios siguen siendo proletarios, ajenos a toda participación en la toma de decisiones relacionada con la conducción de la sociedad. El Estado “transitorio” se ha solidificado y la ilusión de una sociedad sometida al autogobierno de los productores, en la que la abundancia permitiría a éstos dedicarse a “la caza, a la pesca o a la crítica literaria”, ha sido sustituida por una ideocracia fría y despiadada que, según Enzensberger, tiene como proyecto político necesario el subdesarrollo económico, en la medida en que éste es el mejor medio de control político. Por otra parte, la aparición del fenómeno tecnoburocrático-militar es aquí también un hecho.

Sin embargo, tampoco hay que olvidar algunos elementos válidos del marxismo como son: haber hecho notar que la libertad sin justicia económica es el pretexto de la explotación del débil por el fuerte; haber señalado que los derechos del hombre necesitan un sustento material para ser reales; haber puesto énfasis –sobre todo en Gramsci– en las conexiones entre cultura y poder; haber modificado, con su capacidad crítica y su acción política, al liberalismo y al capitalismo; haber subrayado la presencia del conflicto en la realidad social, económica y política.

6. Los errores comunes

Sin embargo, lo que cabe ahora señalar son los elementos erróneos comunes a ambos sistemas. Yo diría que son los siguientes:

- a. La consideración del hombre como un ser determinado únicamente por la economía y por sus necesidades materiales.
- b. El haber elevado a único y soberano criterio de juicio la razón humana en su aspecto científico-experimental.
- c. El haber elaborado sus doctrinas a partir de un concepto mutilado del ser humano, tan poco social, que el Estado resulta un mal necesario por razones de organización, en el caso del liberalismo; tan nada personal, que el sujeto de derecho es un ser genérico definido únicamente por cierto tipo de trabajo y, por tanto, para el cual el Estado es siempre opresión.

Creo que en ambos casos se trata de culturas de las llamadas “modernas”, cuya raíz es la concepción del hombre y de la acción humana como liberadas de toda referencia a una realidad trascendente. En este sentido el marxismo prolonga al liberalismo y el gramscismo es la más reciente, si es que no la última expresión de ese secularismo modernizante, cuya táctica no es la destrucción violenta de las referencias a lo trascendente, sino el apoyo, por la acción cultural, al suicidio de toda cultura religiosa, con el anzuelo de la modernidad, del progresismo y de la libertad. Por esto encuentra simpatías entre una burguesía liberal a la cual no es extraño el progresismo católico. El “nuevo príncipe”, el partido, sustituye a la divinidad como elemento absoluto de la nueva conciencia secularizada.

Además, en ambos casos se olvida por diferentes razones que no hay liberación humana sin liberación política, liberación que requiere –dice Norberto Bobbio– el desarrollo, la extensión y el reforzamiento de todas las instituciones de las que nació la democracia moderna cuya suspensión, aunque sea momentánea, no comporta ventaja alguna. Uno y otro han generado en América Latina formas políticas opresivas de capitalismo, en las que las decisiones quedan en manos de una elite privilegiada y todopoderosa, estados que no responden más que ante

sí mismos de sus actos y que hacen pagar a la sociedad sus errores, su corrupción o su ineptitud. Uno y otro promueven culturas de la no participación, del conformismo, de la complicidad y de la sumisión, para las cuales el Estado es un ente sin contrapeso y sin control cuyas decisiones deben acatarse. Ambos tienden a estatificar, en consecuencia, todas las formas de creación, desarrollo y difusión de cultura, es decir, de formación de conciencia y de ejercicio de un poder. Además, en ambos casos, y creo que esto es muy importante para Centroamérica, las relaciones entre Estado se diseñan y se practican a espaldas e incluso en contra de los pueblos, como relaciones de pura fuerza, concebidas para conseguir beneficios para los estados, es decir, para quienes pueden hablar en nombre del Estado. En ambos se subordina la ética a la política y en especial a la política económica.

7. Crisis de cultura

Es evidente incluso que, en medio de un esperanzador reinicio de procesos de democratización en América Latina, hay un escepticismo y una desconfianza generalizados en relación con los estados, con la política e incluso con la democracia. Esto indica, como ha escrito Pérez Olivares, que los regímenes políticos que conocemos como “democráticos” en Occidente no abren el ámbito para la realización plena del hombre. Es lo que expresó algún día Maritain al decir que la tragedia de las democracias modernas es que no han conseguido realizar la democracia. Desde una perspectiva marxista, Roger Garaudy señala que el fracaso histórico del socialismo no radica en sus eventuales errores históricos cometidos, sino en el sistema ideológico. Se ha adoptado la costumbre de decir –escribió– “que se han cometido muchos errores, que no es éste el socialismo que construimos.” Pero esto –añade– ya no es posible hoy: “Cuando Copérnico –argumenta– hubo comprobado un cierto número de errores en las trayectorias de las estrellas que habían sido trazadas según el

sistema de Tolomeo, se preguntó si se trataba no de un conjunto de errores, sino de que el sistema fuese el origen de todos los inconvenientes y entonces cambió de sistema. Hoy –concluye– el socialismo necesita una revisión dolorosa de este tipo”.

Así pues, todo indica que desde cualquier perspectiva que se vea, hay que refundar y reinventar la democracia. Con toda pertinencia se ha formulado esta cuestión: “Si el hombre es, no el hombre de la naturaleza sino el de la cultura, tiene sentido preguntarse: ¿Cómo el proceso educativo, cómo el proceso de creación y difusión de la cultura pueden contribuir a reinventar y refundar la democracia, a darle vida al ideal democrático, a acortar las distancias entre esa cáscara vacía o casi vacía que son hoy los regímenes democráticos y ese ideal que sigue siendo dinamizador de los grandes procesos históricos, de lo que somos testigos y actores a veces, sin tener conciencia de ellos?”

Parece correcto concluir en este punto que, en las circunstancias actuales, el Estado debe ser recuperado por la sociedad civil, sí, pero por una sociedad civil que sea capaz de redescubrir, de crear, de desarrollar, de difundir y de asumir la cultura democrática, así como de darse los instrumentos para hacerlo. Este es el desafío frente a la crisis del Estado, de la política y democracia.

La cultura en nuestro Continente, por razones que no es el caso explorar ni precisar en este momento, se ha solido llamar culto al hombre instruido y muy culto al erudito. La cultura ha solido ser considerada como un objeto que se puede poseer y agrandar gracias a la instrucción escolar, a la lectura e incluso a los viajes que, como dicen las agencias turísticas “ilustran”. De un modo u otro parece ser que el denominador común, al menos inconsciente, de quienes tienen estas ideas de la cultura y de hombre culto, es la creencia de que la posesión de la cultura es el resultado directo de una cierta disponibilidad individual de tiempo, es decir, de lapsos durante los cuales no se trabaja, no se

tiene que trabajar para conseguir el sustento. Tal idea difusa no es ajena a la herencia griega y latina de la llamada cultura occidental, que reservaba las actividades intelectuales para el “hombre libre”, cuya posibilidad de dedicarse al estudio, al arte y a la política misma estaba en buena parte garantizada por el trabajo productivo de otro: los esclavos, los siervos, los ilotas. La cultura sería pues la justificación del ocio, el *otium cum dignitate* que aparece como lema en uno de los escudos de la nobleza británica, adorno en alguna de las capillas de la Universidad de Oxford.

La cultura entonces y la democracia serían, desde esta perspectiva, dos privilegios más de los ya privilegiados dueños del tener y del poder, de las elites encargadas de pensar por todos, de las vanguardias dispuestas a decidir por todos, de los ilustrados responsables unas veces ante Dios y otras veces ante la historia –versión terrestre de la divinidad de conducir a todos, incluso en contra de las voluntades de todos–.

Privilegiados y desposeídos llegaron incluso a coincidir en esta supuestamente necesaria división del trabajo; el pueblo fue calificado de inculto y se concibió a sí mismo como tal; la educación llegó a verse como tarea de divulgación, es decir, de hacer llegar el vulgo las migajas masticadas de un pastel que cocinaban, servían y comían los cultos, siempre amenazados de vulgarización por el número creciente y agresivo del pueblo bajo, de la muchedumbre de los groseros que, según la frase de un noble español de los tiempos de la colonia, solo tenían derecho “a callar y a obedecer en materia de gobierno”.

Esta concepción de la cultura comenzó a modificarse con la irrupción en la vida política de la idea cristiana de igualdad. Como la vía hacia esta igualdad topó con trabas durante siglos, aquella irrupción fue sangrienta y fue obra de la burguesía que en algún momento fue la izquierda. Pero ésta se atribuyó a sí misma los privilegios de los que despojó a la nobleza del antiguo régimen. Los liberales ilustrados hicieron de

la educación su meta, concebida como “elevación” del pueblo, “liberación de la ignorancia”, ingreso al universo de la razón, paso al civismo y a la libertad, ascenso de lo arcaico religioso a lo moderno laico.

Stuart Mill, por ejemplo, no le veía sentido al sufragio universal sin previa educación universal. Y no es que menosprecie el esfuerzo educador promovido por el liberalismo; era necesario y seguramente hasta pudo ser bien intencionado, pero no tuvo mucha perspicacia para comprender que aquellos a los que pretendía cultivar no eran incultos. La libertad y la participación se vieron como premio a la educación; “el inculto” no era digno de respeto real aunque fuese “igual”; el conocimiento –*post taenebras lux*– de las leyes del universo o de la historia se convirtió en el pasaporte obligatorio para ingresar a la humanidad y a la propia historia.

Los pueblos incultos, México o la India, por ejemplo, debían ser sometidos por los cultos para salir de su retraso, dijeron alguna vez Marx y Engels. Ser culto es, desde esta perspectiva, llegar a saber lo que ya saben “los de arriba”. Los obreros, decía Lenin, no son capaces de pensar su propia emancipación más allá de la reivindicación económica, porque el pueblo es “imbécil”, necesita de los intelectuales que lo cultiven, le abran los ojos, le enseñen las leyes del desarrollo histórico, su ubicación en el proceso de producción y su misión en la historia. El resultado de todo esto lo tenemos a la vista: una manera de concebirse a sí mismo, de expresarse y de orientarse en el mundo en la que hay un profundo desprecio por la dignidad humana; una delegación permanente de la propia responsabilidad; una falta de participación, una aceptación resignada y un autoabandono populares que difícilmente pueden generar un modo de vida democrático. Este hecho podría describirse también así: en la actualidad, la política aparece cada vez más distante de la gente, al mismo tiempo que el Estado, los partidos y los medios de información tratan por todos los medios posibles de reducir a política toda forma original de

presencia social. Yo diría, *contrario sensu*, que la esperanza, incluso la esperanza de la política, consiste en que existan personas y grupos sociales capaces de interesarse también en política, por razones no políticas: de vida, de cultura, de socialidad. Añadiría, como cristiano, que para nosotros esta razón de vida es la fe misma.

8. Desde los fundamentos

Habría pues que reconstruir desde sus fundamentos la posibilidad de la democracia. Es preciso comenzar por concebir la cultura de otro modo. Lo sospechó Engels cuando excusó a Marx por la falta de tiempo para elaborar la teoría de las influencias de las superestructura sobre la estructura; lo vio Lenin, pese a su protestada fidelidad a Marx, cuando destacó la tarea de los intelectuales y privilegió la voluntad política sobre las diferentes determinaciones económicas; lo plasmó Gramsci al planear la sociedad civil como conjunto de las relaciones culturales y no solo de las relaciones económicas, en buena parte analizando el trabajo de la Iglesia católica en Italia y diseñando una nueva forma de acción política entendida como acción cultural, fundada en la preponderancia de la cultura sobre la vida económica y los fenómenos del poder.

Esta necesidad hizo que la atención se volviera hacia la cultura. Los primeros en advertirlo fueron los pueblos mismos, tal vez en algunos casos como resultado no buscado de otras empresas históricas de dominación. Pienso, por ejemplo, en el caso del indigenismo, de la revalorización de lo autóctono precolombino promovida por la cultura anglosajona liberal de matriz protestante que, para sustituir la raíz católico-hispana de Iberoamericana, fabricó la llamada “leyenda negra” como instrumento para la implantación de su hegemonía cultural. Esta tarea, además de los resultados lamentables que tuvo en muchos ámbitos y de la exacerbación absurda de lo indígena, contribuyó en forma positiva a redescubrir una realidad: no hay pueblo sin cultura.

El hombre es autor de cultura donde quiera

que se encuentre y es por la cultura que se humaniza, sin necesidad de que tal cultura sea la de sus hipotéticos liberadores. El hombre que trabaja genera cultura; la cultura es fruto de la acción del hombre en el mundo.

Al principio de la década de los ochenta, la Unesco se ocupó del problema. De allí surgió un libro de síntesis redactado por el filósofo belga Jean Ladriere que fue publicado en español con el título de *El reto de la racionalidad*. Antes, en la década de los setenta, el tema fue desarrollado con énfasis por Pablo VI en un documento titulado “Para anunciar el Evangelio”, que vino a concretar lo que había expresado la Iglesia previamente en documentos del Concilio Vaticano II, especialmente el dedicado a la libertad religiosa.

“Con la palabra cultura –dice el primer documento– en sentido general se indica todo aquello con lo que el hombre afina y desarrolla sus innumerables cualidades espirituales y corporales; procura someter el mismo orden terrestre con su conocimiento y trabajo; hace más humana la vida social, tanto en la familia como en la sociedad civil mediante el progreso de las costumbres e instituciones y, finalmente, a través del tiempo expresa, comunica y conserva en sus obras experiencias espirituales y aspiraciones para que sirvan de provecho a muchos e incluso a todo el género humano”.

Era lógico que desde esta perspectiva la Iglesia reconociera la pluralidad de culturas como un hecho que se manifiesta en estilos de vida común y escalas de valor diferente, que encuentran su origen en la distinta manera de trabajar, de servirse de las cosas, de hacer frente a la vida, al dolor y a la muerte, de expresarse, de practicar la religión, de comportarse, de establecer leyes e instituciones jurídicas, de desarrollar las ciencias y las artes y de cultivar la belleza.

Y también resultaba lógico que la Iglesia constatará que es cada día mayor el número de los hombres y mujeres de todo grupo y nación, que tienen ciencia de que son ellos los autores y promotores de la cultura de su comunidad.

En Puebla, el Episcopado Latinoamericano retomaría estos temas y Juan Pablo II, a partir de la experiencia de Polonia –en donde los intelectuales y la Iglesia misma optaron por crear espacios autogestionados en la sociedad civil, cuyo objetivo directo no es el cambio de régimen sino la construcción desde debajo de una moralidad y una cultura social, antitética de la mentira del poder–, manifestó ante la Asamblea General de la Unesco que “una fe que no se convierte en cultura, es una fe que no ha sido plenamente asumida, ni enteramente pensada ni fielmente vivida”.

Por su parte, Ladriere sistematizó así la nueva definición de cultura: es el conjunto de sistemas de representación, normativos y de expresión que orientan la acción de un pueblo en un lugar y en un tiempo dados. Los sistemas de representación serían el conjunto coherente de ideas que los hombres que forman tal pueblo tienen acerca de sí mismos, de la vida, de la muerte, del sufrimiento, de la historia, de la sociedad, de la familia, del Estado, etc. Los sistemas normativos, el conjunto de reglas morales y jurídicas congruentes con las representaciones y coherentes entre sí. Los sistemas de expresión, el conjunto de modos por medio de los cuales las representaciones y las normas se hacen visibles: códigos, instituciones, canciones, pósters, literatura, artes, etc.

La Iglesia, en relación con esta visión, añade que en el núcleo de toda cultura está la opción por o contra la relación con Dios, en la medida en que ésta determina radicalmente las representaciones, normas, expresiones y acciones, es decir, la cultura. Juan Pablo II, finalmente en la encíclica *Laborem Exercens*, enriquece estas nociones y rompe con la concepción elitista y burguesa de la cultura, al señalar que ésta, por ser obra del sujeto humano, es fruto del trabajo humano que produce el pan cotidiano, contribuye al progreso de las ciencias y la técnica y, sobre todo, a la incesante elevación cultural y moral de la sociedad, al mismo tiempo que el trabajo se organiza con la idea que se tenga del hombre.

Trabajo y cultura parecen estar íntimamente relacionados: cierto tipo de cultura, genera cierto tipo de organización del trabajo y, retroactivamente, cierto tipo de trabajo va generando cierto tipo de cultura. Sin embargo, por ser el trabajo esencialmente humano, el hombre que trabaja –por ser hombre y no por lo que produce ni por la forma en que lo produce–, genera al menos en embrión una cultura de la solidaridad.

Que la cultura sea algo imprescindible para que exista una nación, es algo que queda muy bien formulado con aquella pregunta de Georges Burdeau: “¿De qué sirve que el territorio sea nacional si los corazones son apátridas?” El mismo autor nos dice que la raza, la lengua, la religión, los recuerdos comunes y hábitat servirán para poco si no encontraran en la conciencia de los miembros de un grupo la colaboración que los hace actuar y nos recuerda que la nación tiene más que ver con el “espíritu que con la carne”, que la crisis de la economía, de la política, de la sociedad y de la democracia por la que pasamos, no se agota en los límites de lo político, lo económico y lo social. Todo esto nos lleva a pensar que la crisis del Estado, de la democracia, de los partidos se debe a que hemos olvidado que el hombre no es solo el hombre de la naturaleza, sino el hombre de la cultura, el hombre de las virtudes, la tierra humana cultivada por la recta razón, formada por el cultivo interior de las virtudes intelectuales y morales: una cultura que no es solo herencia para conservar inmutable, sino patrimonio para desarrollar, que se comunica y se difunde, que no puede separarse de su sujeto y que no agota al hombre en la medida en que ella es obra temporal, aunque tenga en sí misma una dimensión que no es material. La cultura en suma, es algo histórico, desde una perspectiva no determinista de la historia.

Desde el punto de vista que aquí se sostiene, el resultado del crecimiento hipertrofiado de lo estatal, que trae consigo la merma de la sociedad civil, es el desarrollo de lo que podríamos llamar una pedagogía de la sumisión. El objetivo de esta pedagogía de la sumisión es consolidar

el dominio del aparato estatal y su error fundamental consiste en que valoriza a la persona humana solo en la medida en que es útil al poder público. Desde esta perspectiva, hasta el crimen, si se comete al servicio del Estado, es meritorio.

Esta pedagogía de la sumisión tiende a crear una cultura que podemos describir de la siguiente manera. Es una cultura del silencio. Yo recuerdo a Platón que soñó un Estado en el que estuviera prohibida la amistad –decía él– porque los amigos “hablan entre sí”. Se trata de una cultura en la que el Estado es la boca única y la oreja universal. Es una cultura de la impunidad en la que la fidelidad al Estado es patente de corso. Es una cultura de la explotación y de la opresión: de la guerra, en la medida en que el conjunto social queda dividido entre amigos del Estado y enemigos del Estado, lo que equivale a decir que se acepta y se practica que hay hombres que tienen derecho a la existencia y hombres que no lo tienen y sólo pueden aspirar a ser tolerantes, si es que no convertidos algún día en jabón. Es una cultura de la no participación, que disuelve al pueblo y mina a la nación en nombre de un nacionalismo exacerbado y absurdo que ignora los lazos naturales de cultura común. Es una cultura de la omnipotencia estatal, por un lado, y de la apatía de las personas y la sociedad por el otro. Es una cultura que niega el pluralismo y que confiere a una especie de “consejo de Newton” –como aquel que imaginó Saint Simón, formado por sabios que hoy llamaríamos “tecnócratas”– el poder de decidir.

Lo único que esta cultura exige a las personas para sobrevivir es ser cómplices activos o pasivos del aparato estatal, incluso al grado que describe el intelectual checoslovaco Vaclav Havel cuando dice: Al Estado no le importa que en su fuero interno los hombres no estén de acuerdo con él; le es suficiente que actúen como si lo estuviesen. Es decir, se trata de un ritualismo de la sumisión, de una sumisión de cuerpo presente, como sería la del cadáver en sus propias exequias.

Frente a esta empresa de dominación surgen

diversas tentaciones. Una, la de romper violentamente este círculo vicioso, es decir la tentación militar en sus dos posibles versiones, la del militarismo y la de la guerrilla; otra, la tentación de buscar en el exterior, en cualquiera de las potencias hegemónicas, la solución; otra más, la tentación de la política pura y total que es la aceptación del ogro y de sus eventuales caprichos filantrópicos o antropofágicos.

Todas son ilusiones de solución fácil y rápida, y yo creo que la solución real es difícil y a largo plazo y no está en estas tres tentaciones que suponen que todo cambiará si cambia el Estado, aunque solo cambie de manos; que todo será distinto si el uso legitimado de la fuerza cambia de titular. La solución está en otra parte: en la sociedad civil, en el pueblo, en la construcción de un tejido social dotado de conciencia, proyecto y organización. Para esto, si queremos democracia, debemos cambiar de perspectiva y darnos cuenta, para comenzar, que la lucha por la democracia tiene como campo esencial el campo de la cultura; que es primero un cambio en el interior del hombre: sin hombres que vivan, es decir que creen, desarrollen, acepten, difundan y defiendan las ideas, las expresiones, las normas y las instituciones democráticas no va haber democracia, sino aquello que Albert Camus describió como “pataleo a las puertas del infierno”. Para que la democracia exista, se necesitan hombres democráticos, es decir cultura democrática.

9. La cultura democrática

¿Qué es la cultura democrática? Para hablar de ella utilizaré el esquema con el que ya he tratado de explicar el concepto de cultura en sentido amplio.

Sistemas de representación

Cabría aquí preguntarse cuáles son las ideas, o conceptos de hombre, de trabajo, de sociedad, de historia, de vida, de Estado, de muerte, de pluralismo, que son capaces de generar expresiones, normas, actitudes e instituciones democráticas. ¿Lo son, por ejemplo, las concepciones

materialistas de la persona, las concepciones absolutistas o negadoras del Estado, las que divinizan la historia? ¿Puede generarse una vida democrática a partir del escepticismo, es decir de la afirmación de que no es posible acceder a la verdad o de la negación de que la verdad existe? Si mi verdad y tu verdad son lo único, si no se afirma que existe la verdad, entonces lo verdadero va a ser decidido por el más fuerte y sobrevendrá la opresión. En este sentido creo que es cierto decir que la verdad nos hace libres.

Sistemas normativos

¿Qué tipo de ética y qué tipo de derecho son compatibles con la democracia? ¿Qué tipo de organización política es congruente con esa ética y con esas normas jurídicas?

Sistemas de expresión

¿Qué literatura, qué cine, qué prensa, qué televisión son congruentes con la democracia? ¿Qué filosofía, qué sociología, qué análisis social y político son compatibles con ella? ¿Qué urbanismo?

Sistemas de acción

¿Qué organización del trabajo, qué sistema educativo, qué práctica sindical, gremial y política favorecen el desarrollo de la cultura y la vida democrática? Si la descripción la planteo en forma de pregunta es para que se genere un diálogo más fecundo.

Un auxiliar valioso para esta reflexión resulta la consideración de la cultura que es la que generan los regímenes no democráticos, comenzando por el hecho de que se trata de regímenes que confiscan la producción cultural a través del monopolio educativo, informativo, artístico, etc.

Si la cultura democrática tiene, entre otros elementos, la conciencia y el poder, es obvio que los regímenes no democráticos tenderán a destruir o a reducir al olvido o al fuero íntimo la conciencia democrática y a despojar de todo poder

a quienes considere sus adversarios potenciales o reales. Este es un fenómeno que en la actualidad salta a la vista.

Quisiera reproducir aquí una reflexión muy pertinente de Arturo Ponsati: “Lo que no resulta posible es una democracia viviendo de la nada, es decir, de la unanimidad agnóstica relativista en el terreno filosófico y político; y esto porque entonces la savia vital que la nutre se habría agotado definitivamente y solo estaríamos malduros para la tiranía”.

El pueblo que se abandona en brazos del ogro al que supone filantrópico, olvida que la filantropía es para el sustantivo ogro sólo un adjetivo y acaba por ser devorado por el ogro. Sin cultura democrática nacional y popular, desarraigados de nuestra historia, los latinoamericanos seguiremos estando a la merced del primer imperialismo que pase. Esto lo han entendido bien los adversarios de la democracia. Su presencia en el llamado mundo de la cultura es creciente y dinámica; saben que quien conforme la cultura, quien forma la conciencia tiene el camino hecho para tomar el poder. Saben que la victoria política es para el que le pone nombre a las cosas. Los partidarios de la democracia hemos sido mucho más ingenuos: hemos olvidado que las culturas dominantes determinan, aunque no absolutamente, modos de comportamiento adversos a los de la cultura dominada, incluso en los propios dominios. Si el divorcio entre sociedad y política da frutos antidemocráticos, la separación entre actividad cultural y actividad social y política produce algo semejante. Las organizaciones sociales, los partidos, el movimiento de los trabajadores, no pueden carecer de una política de la cultura, precisamente de la cultura democrática, en la que se enlazan la conciencia y el poder democrático para darle cuerpo, pero sobre todo espíritu a la democracia.

Vale la pena decir unas palabras sobre el cuerpo y el espíritu de la democracia, sobre todo en relación con los partidos políticos. Estos, para cumplir un papel relevante en situaciones de transición e incluso en situaciones de



lucha por la democracia o de desarrollo de una democracia ya existente, tienen que poner énfasis en la generación y la difusión de la cultura democrática, tal vez mucho más que en la conquista del poder o en la legitimación a rajatabla de un poder ya existente.

La democracia, desde el punto de vista de su “cuerpo”, depende de la capacidad social para crear, por medio de una participación popular consciente y organizada, cuando menos tres condiciones:

- a) La organización jurídico política fundada en la separación de poderes y en el principio de subsidiariedad, cuya consecuencia más importante es la descentralización del poder hasta el nivel más cercano de la persona individual (democracia política).
- b) Una organización económica en la que el Estado, bajo el control de la sociedad, asume un papel que no destruya, obstaculice o impide la iniciativa de los particulares, ni devore el producto del trabajo de toda la sociedad en beneficio de un grupo de burócratas, cuyo objetivo único es la conservación del

poder político y de sus privilegios económicos y que, frecuentemente, es la expresión más acabada del espíritu posesivo burgués, ya que es una casta que se vuelve dueña del poder de los políticos, de la fuerza de los militares, del dinero de los ricos, del saber de los académicos y del dinero de los pobres (democracia económica).

- c) Un vigoroso tejido social basado en la existencia de cuerpos intermedios independientes del Estado y de contrapoderes reales, sindicatos, asociaciones, cooperativas, medios de comunicación, etc. La democracia debe ser, sí, organización racional de libertades con base en una ley y con miras al bien común, que requiere el dominio racional, pero también virtuoso de la naturaleza y la participación más amplia posible en la definición y en la realización del bien común; también tiene que ser un sistema de vida que permite compartir el saber, el poder y el tener.

¿Cómo hacer algo para que este *modus vivendi* comience a producirse? Creo que es preciso que a cualquier cuerpo democrático como el descrito se le dote de espíritu, porque es indudable, como escribió Rudolf Roker –un marxista–, que “la condición espiritual de los hombres tiene una fuerte influencia en la formación de su ambiente social”. Sin conciencia, sin cultura democrática, todo cambio político será cambio de opresor y ya decía el general Belgrano en Argentina que lo importante “no es cambiar de amo sino dejar de ser perro”.

¿Qué elementos debe tener la conciencia democrática que, construida por un pueblo, se hace cultura democrática y constituye el proyecto que hace del pueblo una nación y le da al pueblo, entre otros instrumentos, el Estado que esté al servicio del proyecto popular y nacional? Con modestia, yo propondría al respecto hacer estas cosas sencillas:

- a) La Constitución de una autoridad moral.

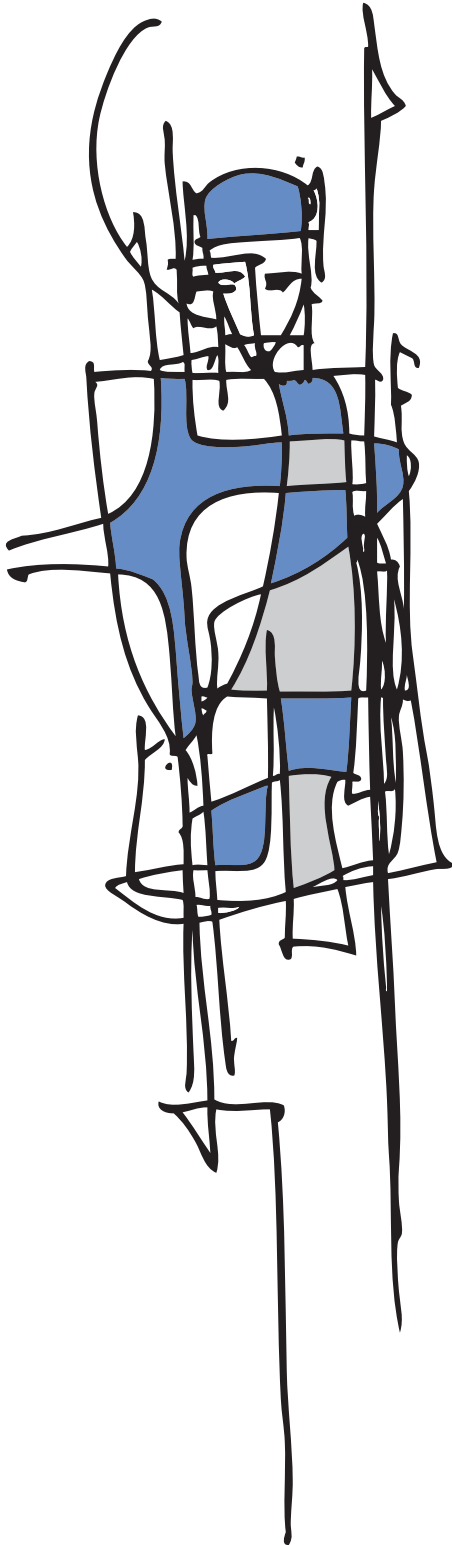
¿Por qué? Porque en una situación de transición como la de Guatemala, las personas están desmoralizadas en un doble sentido y han vivido bajo la amoralidad que impone un régimen de fuerza, y están desanimadas.

- b) La autoridad moral es un problema de recuperación de valores éticos y de búsqueda de congruencia social, económica y política con tales valores. No se piense que el discurso moral no es político, o que no es peligroso. Allí están Filipinas o Polonia, y allí está la cabeza de san Juan Bautista, a quien mataron porque le dijo a Herodes que no le era lícito acostarse con la mujer de su hermano.
- c) La creación de espacios humanos en los que se practique la autogestión solidaria: cooperativas, servicios de solidaridad muy concretos a nivel básico.
- d) Liberar la palabra, es decir, manifestar el propio punto de vista sin transigir con las razones o justificaciones falsas que dé el poder político a sus actos.
- e) Resistir a la complicidad.
- f) Crear instancias punitivas contra la cultura de la impunidad. No las del terrorismo violento –quien llega al poder por medio del terror, va a gobernar con el terror–, sino las del juicio público razonado y respetuoso de los actos del Estado y del gobierno y de los sectores organizados de la sociedad.
- g) Participar además no como quien toma sino como quien pone su parte. Estas sociedades nuestras y estos estados han manejado una noción de participación verdaderamente troglodita: la participación ha sido ir a “tomar mi parte como el hombre de Neanderthal se disputa con otro su pedazo de mamut”. Pero el mamut ya se acabó. Ahora hay que participar no como quien toma, sino como quien da su parte, a sabiendas de que hay otras partes qué poner y no solo la mía. Esto constituye la base del pluralismo.
- h) Promover y sostener lo que produzca paz, es decir, transformar la irritación en conciencia, la conciencia en palabra, la palabra en diálogo que supone que el interlocutor tiene derecho a existir. Lo contrario a esto es el odio, es decir, el proyecto de un mundo en el que aquel que es diferente de mí no tiene cavidad. No es la violencia la que lleva al odio, sino que el odio es el que lleva a la violencia. Cuando yo pienso que el otro no tiene cavidad en mi mundo, lo elimino. Luego el círculo se cierra, pero la violencia es primero conciencia y cultura de odio.
- i) Recordar que la transformación social no puede ser obra de una vanguardia que dirige a todos por un camino que ella conoce de antemano, en virtud de un saber iluminado, es decir, vincularse al pueblo, a su historia, a su cultura.
- j) Recordar que la estructura o el Estado más perfectos no liberan a nadie de ser moralmente bueno.

Dirán que todo esto es una prédica nada científica. Lo cierto es que las prédicas de los que se llaman a sí mismos científicos o racionales nos tienen donde estamos: sin cultura democrática, a la merced de las fuerzas hegemónicas externas, sometidos a la razón de Estado.

Y es que el espíritu democrático, la cultura democrática es lo que puede salvar al régimen democrático. Lo explicó alguien que no era ni predicador, ni cristiano, ni creía en el alma, pero que había visto la sangre, la tortura, la barbarie y los cuerpos destrozados, Albert Camus, y con sus palabras termino:

“El hombre actual cree que es menester primero liberar al cuerpo, aun cuando el espíritu tenga momentáneamente que morir. Pero, ¿es que el espíritu puede morir sólo momentáneamente?”. **B**



Bibliografía

- *¿Existe una teoría marxista del Estado?*, Norberto Bobbio et al. Puebla, México, 1978
- *L'Etat*, Georges Burdeau Paría, Le Sevil
- *El Ogro Filantrópico*, Octavio Paz México, 1978
- *El reto de la racionalidad*, Jean Ladriere España, Ed. Estela
- *Religión y Cultura*, CELAM Bogotá, 1981
- *Italia y el Eurocomunismo*, Augusto del Noce Caracas, 1977
- *Cultura, educación y renovación democrática* Revista *Notas y Documentos*, julio-septiembre 1984, Caracas
- *Nueve grandes mensajes*, Madrid Bac. 1986
- *Migajas Políticas*, Hans Magnus Ezenzberger Monte Avila, Caracas
- "Marx y Rockefeller: el mismo fundamento" Card. Joseph Ratzinger Revista *Nexo*, Montevideo
- *Reconquista della speranza*, Roger Garaudy Turín, Italia, 1971
- *Documentos de Puebla*, CELAM, 1980.

Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestOrT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos".11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconac@fundacion.pan.org.mx.
about 20 hours ago via web about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich, Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
6:27 PM Jan 24th via web

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER8.html
about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 23 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, de 1934 a 1964.
February 9, 2011 5:03:38 PM CST via web

@TomasGrijalva ¿Y por qué dice eso Don Tomás? Saludos.
12:33 PM Feb 1st via web in reply to TomasGrijalva

Bien Común



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

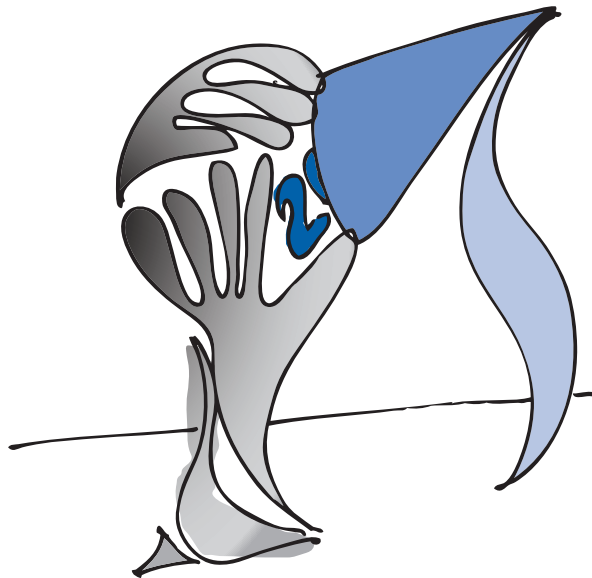
La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
 contacto@fundacion.pan.org.mx 
 55 59 63 00 



Brasil 2014 ¿cuento de hadas o pesadilla mundialista?

Carlos J. Guízar



Es común que los países utilicen los eventos deportivos internacionales con fines políticos y la Copa del Mundo de futbol no es la excepción. Así como pasó con China con los Juegos Olímpicos de 2008, en los que el país asiático se esforzó para mostrar su crecimiento económico, tradiciones y potencial a la sociedad internacional, al realizar las que serán recordadas como unas de las Olimpiadas más asombrosas por su infraestructura y espectacularidad, en Brasil pensaron que seguramente ocurriría lo mismo y soñaron que el Mundial 2014 y Río 2016 serían dos momentos históricos que reafirmarían su posición como potencia emergente.

Sin embargo, a diferencia del cuento de hadas que se espera que sea Brasil 2014, parece más bien que el carruaje se podría convertir en calabaza por varias razones, de las cuales, solo trataré cuatro y no en orden de importancia:

Primero, sobre la infraestructura mundialista. En lo que respecta a la construcción de los estadios, han habido fuertes denuncias de corrupción, que no solo han afectado para que los estadios no estén en óptimas condiciones o siquiera estén terminados en su totalidad. Por ejemplo, en el caso del estadio de Brasilia, la inversión pública para su construcción se elevó tres veces, teniendo así, un costo de 900

millones de dólares, convirtiéndolo en uno de los tres estadios más caros del mundo, en una ciudad que no tiene ni la afición ni el equipo profesional de futbol del nivel de los otros dos comparados. Esta situación resulta todavía más grave cuando se conoce que la constructora principal aumentó en 500 veces sus donativos en las recientes elecciones al partido gobernante. Ante estos números, entendemos mejor por qué esta Copa del Mundo es tres veces más cara que la de Alemania en 2006 y cuatro veces más costosa que la de Sudáfrica en 2010.¹

¹ "Corrupción y sobrepuestos, ejes de Brasil 2014", *Infobae América*, 12 de mayo de 2014, <http://www.infobae.com/2014/05/12/1563716-corrupcion-y-sobrepuestos-ejes-brasil-2014> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2014).

De hecho, la FIFA sólo pedía 8 estadios mundialistas y Brasil se empeñó en tener 12, a pesar de que hay ciudades en donde el uso de éstos será mínimo o su acceso es complicado, como en el caso de Manaos, en donde se jugarán sólo cuatro partidos y cuenta con un estadio de 270 millones de dólares y que, para su construcción, se tuvo que llevar los insumos desde el Pacífico por el río Amazonas porque es muy complicado llegar en vehículo.

Segundo, vemos que el problema de la infraestructura no termina con los estadios porque, y para poner un ejemplo, en la ciudad de Río de Janeiro, de las 45 estaciones que integran el sistema de transporte, solo 9 estaban terminadas por completo para finales de mayo,² aunado a las huelgas de transportistas que se han dado en Sao Paulo y otras ciudades, lo que también pone en riesgo la movilidad de los visitantes durante el Mundial.

Tercero, en un país que se ha promovido ante el exterior como un modelo a seguir por sus políticas para erradicar la desigualdad y la pobreza, percibimos una realidad que contrasta con esa imagen, pues hemos visto continuas marchas, huelgas, manifestaciones y enfrentamientos entre civiles y autoridades que, en algunas ocasiones, han terminado en

derramamiento de sangre, saqueos y fuertes violaciones a los derechos humanos. Porque, aunque es innegable el crecimiento económico en el país y que efectivamente sus programas sociales han contribuido a reducir la pobreza, como señaló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Brasil tiene uno de los más altos niveles de desigualdad en el mundo, y tomará al menos 20 años, al ritmo actual, alcanzar los niveles de Estados Unidos, que además es una de las economías más desiguales de la OCDE”.³

En cuarto lugar, hay un gran descontento social por el gasto millonario de alrededor de 11 mil millones de dólares que se ha hecho en Brasil por la Copa del Mundo, cuando existen malos niveles de calidad en el transporte, educación, servicios médicos y otros rubros de la vida cotidiana de los brasileños. Pero no solo no mejoraron algunos servicios sino que también a otros se les redujo el presupuesto, como pasó con la policía en Sao Paulo, en donde, debido al recorte presupuestal, hay solo 282 oficiales por cada 100 mil habitantes –la ONU recomienda al menos 303–,⁴ siendo preocupante que es una de las ciudades más peligrosas de Brasil; de

hecho, en todo el país en 2012 se registraron 56 mil 337 homicidios, con una tasa de 28 asesinatos por cada 100 mil habitantes.⁵

Esto nos deja ver que aunque se han desplegado más de 57 mil soldados y 100 mil policías por todo el territorio carioca, la preocupación ante el descontento social y los altos índices de delincuencia deben ser dos elementos que se deben tener muy en cuenta en esta Copa del Mundo, para que sea lo que debe ser, una fiesta deportiva.

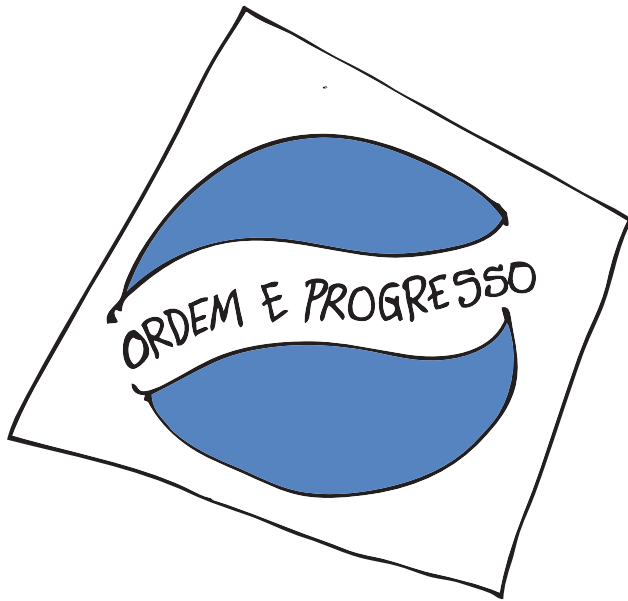
Aunque sea una celebración en donde las naciones se encuentran y se unen gracias al deporte, así como el gobierno brasileño ve el Mundial como una herramienta política para fortalecer su posición en el mundo, del mismo modo, algunos grupos del país ven ésta como su última oportunidad para ser escuchados u obtener algún beneficio, por lo que, ante la llegada de tal cantidad de medios de comunicación y extranjeros, así como las más de 3 mil millones de personas que, de acuerdo con la FIFA, verán el Mundial por televisión, las autoridades deben privilegiar el diálogo pues no pueden actuar con la misma fuerza como lo hacía apenas hace unas semanas, cuando trataba de calmar las manifestaciones o durante los desalojos en Sao

² Rodrigo Duben, “Qué problemas enfrenta Brasil a días del inicio del Mundial”, Infobae América, 25 de mayo de 2014, <http://www.infobae.com/2014/05/25/1566660-que-problemas-enfrenta-brasil-dias-del-inicio-del-mundial> (Fecha de Consulta: 10 de junio de 2014).

³ AFP, “OCDE: Brasil debe reducir desigualdad, contener inflación y mejorar infraestructura”, *Finanzas Yahoo Noticias*, 22 de octubre de 2013, <https://mx.finanzas.yahoo.com/noticias/ocde-brasil-reducir-desigualdad-contener-214954312.html> (Fecha de consulta: 12 de junio de 2014).

⁴ Rodrigo Duben, “Qué problemas enfrenta Brasil a días del inicio del Mundial”.

⁵ “Brasil recibe al Mundial acorazado por sus altas tasas de criminalidad”, *rtvs.es*, 12 de junio de 2014, <http://www.rtvs.es/deportes/20140612/brasil-recibe-mundial-acorazado-altas-tasas-criminalidad/953021.shtml> (Fecha consultada: 12 de junio de 2014).



Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Natal o Fortaleza.

Así pues, con todo y que la economía de Brasil ha crecido de manera sólida, tiene algunos indicadores positivos y el país parecía estar viviendo un cuento de hadas, al ganar las sedes de un Mundial y las Olimpiadas, se nota que si el gobierno no tiene la capacidad para negociar y apaciguar los ánimos de la población, el malestar de algunos puede ponerlos en aprietos, aunado a los posibles riesgos en la seguridad pública, las fallas en el transporte, los servicios o hasta en los propios estadios mundialistas, por lo que podría ser que, en vez de consolidarse como la potencia regional y mundial que han promovido por más de una década, se quede solo en un espejismo que los lleve a una pesadilla mundialista.

A unos minutos de iniciar el

Mundial, las protestas seguían en las calles de Brasil y el descontento no aminoró, tanto así que no hubo mensaje por parte de la Presidenta Dilma Rousseff en el evento inaugural para evitar una rechifla, por lo que, a pesar de que ella espera que este evento sirva como trampolín electoral para reelegirse en las elecciones de octubre de este año, hasta ahora no le ha resultado tan rentable políticamente como imaginaba. Sin embargo, más allá de lo político, esperemos que, como deseó el Papa Francisco, la Copa del Mundo sea “una fiesta de solidaridad entre los pueblos (porque el deporte) es sobre todo un instrumento para comunicar valores que promueven el bien de la persona humana y ayudan a la construcción de una sociedad más pacífica y fraterna (ya que) todos van a salir vencedores fortaleciendo los lazos que nos unen”.**B**

Fuentes consultadas

- “Brasil recibe al Mundial acorazado por sus altas tasas de criminalidad”. rtvs.es, 12 de junio de 2014, <http://www.rtve.es/deportes/20140612/brasil-recibe-mundial-acorazado-altas-tasas-criminalidad/953021.shtml> (Fecha consultada: 12 de junio de 2014).
- “Corrupción y sobrepuestos, ejes de Brasil 2014”. Infobae América, 12 de mayo de 2014. <http://www.infobae.com/2014/05/12/1563716-corrupcion-y-sobrepuestos-ejes-brasil-2014> (Fecha de consulta: 10 de junio de 2014).
- AFP. “OCDE: Brasil debe reducir desigualdad, contener inflación y mejorar infraestructura”. Finanzas Yahoo Noticias, 22 de octubre de 2013, <https://mx.finanzas.yahoo.com/noticias/ocde-brasil-reducir-desigualdad-contener-214954312.html> (Fecha de consulta: 12 de junio de 2014).
- Duben, Rodrigo. “Qué problemas enfrenta Brasil a días del inicio del Mundial”, Infobae América, 25 de mayo de 2014, <http://www.infobae.com/2014/05/25/1566660-que-problemas-enfrenta-brasil-dias-del-inicio-del-mundial> (Fecha de Consulta: 10 de junio de 2014).

Brasil 2014: entre la sociedad y el futbol

José Manuel Magallanes



Brasil es un país ubicado en Sudamérica con una superficie de más de 8 millones de km², con una población de más de 200 millones de personas; se ubica entre los diez países con mayor desigualdad social en el mundo, con un Índice GINI superior al 0.50. Es un país futbolero, ha ganado 5 copas mundiales y uno de los considerados mejor jugador del mundo es brasileño: “Pelé”; exportan cerca de mil jugadores cada año generando una transferencia de más de 16 mil millones de dólares (MMDD).

Una sociedad con desigualdad

Hablar de la desigualdad en Brasil es hablar de las favelas, los asentamientos que carecen de derechos de propiedad y constituyen aglomeraciones de viviendas de una calidad por debajo de la media. Sufren carencias de infraestructuras básicas, de servicios urbanos, están situadas en áreas geológicamente inadecuadas o ambientalmente sensibles. Las favelas son los espacios donde los pobres encuentran la proximidad a los empleos, el comercio y los equipamientos urbanos. 6 % de

la población busca refugiarse dentro de las favelas para tener un mejor futuro.

La desigualdad en Brasil tiene una acentuación a partir de la dictadura militar de 1945; en los años sesenta se produce el “milagro brasileño” que tan espectacularmente impulsó la economía y la productividad llegando a unas tasas de crecimiento sin precedentes; sin embargo, la dictadura emprendió políticas para fomentar exportaciones, motivando un incremento en la población del mercado interior que pudiera consumir bienes durables

denominados “de lujo”. La desigualdad se fomentó reduciendo el salario mínimo pasando de 85,374 cruzeiros en 1964 a 54,405 cruzeiros en 1965.¹

En la década de los ochenta se genera una desaceleración económica, durante la cual los ingresos provenientes de las finanzas crecieron considerablemente, la fuerte productividad del trabajo generó un incremento del desempleo y una expansión sin precedente del sector informal durante la desaceleración económica; la tasa de desempleo pasó del 5% en 1980 al 9% en 1985, además solo 50% de la Población Económicamente Activa (PEA) pertenecía al empleo formal, la población en pobreza extrema pasó de 16% en 1977 a 23% en 1983.

En busca de la igualdad

Brasil durante la mayor parte del siglo XX motivó la desigualdad, también es cierto que para finales del siglo presenta una tendencia a la reducción de la desigualdad en los años noventa; la actividad agrícola logra una expansión donde le devuelve un peso importante a las zonas rurales, el sector agrícola y minero logran impulsar la riqueza en estas regiones y estimulan también en ellas la expansión del sector agroalimentario.

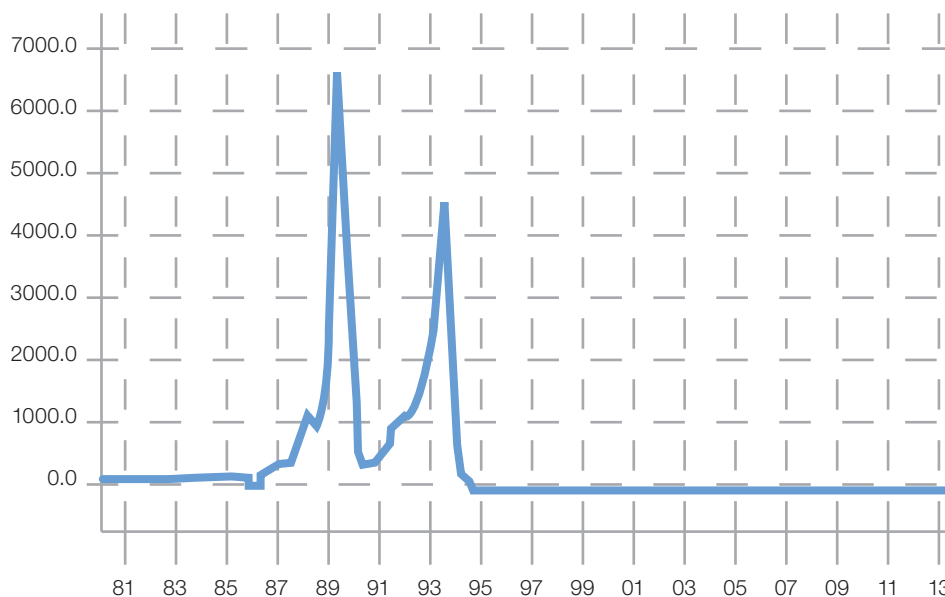
Las regiones más pobres comienzan a generar condiciones para atraer empresas,

consiguiendo que algunas ubicadas anteriormente en el Sur se trasladen hacia regiones más rurales; esto reduce de forma significativa la pobreza que en 1988 era del 65% de la población y para 2008 se redujo a 34% de la población del noreste.

Cómo se logra esta reducción en la desigualdad: en primer lugar se controló la inflación, la segunda causa para controlar la desigualdad es la política contra el alza de los precios, que como se observa en la siguiente tabla era muy volátil y crecía en demasía:

Año	Inflación
1990	1620
1991	472
1992	1119
1993	2477
1994	4916
1995	22.40
1996	9.56
1997	5.22
1998	1.65
1999	8.9
2000	5.9
2001	7.6

¹ Estado e Subdesenvolvimento Industrializado, Luiz Carlos Bresser Pereira



La relación existente entre la inflación y la desigualdad es que las personas con un ingreso superior tienen margen para preservar sus ingresos y equilibrarlos con el alza de los precios; en cuanto a los pobres, son personas asalariadas que no pueden manejar sus ingresos, sus salarios no aumentan tan rápido como los precios: experimentan una caída del salario real.

El último punto que ayudó a mejorar la desigualdad es que el gobierno elevó los gastos

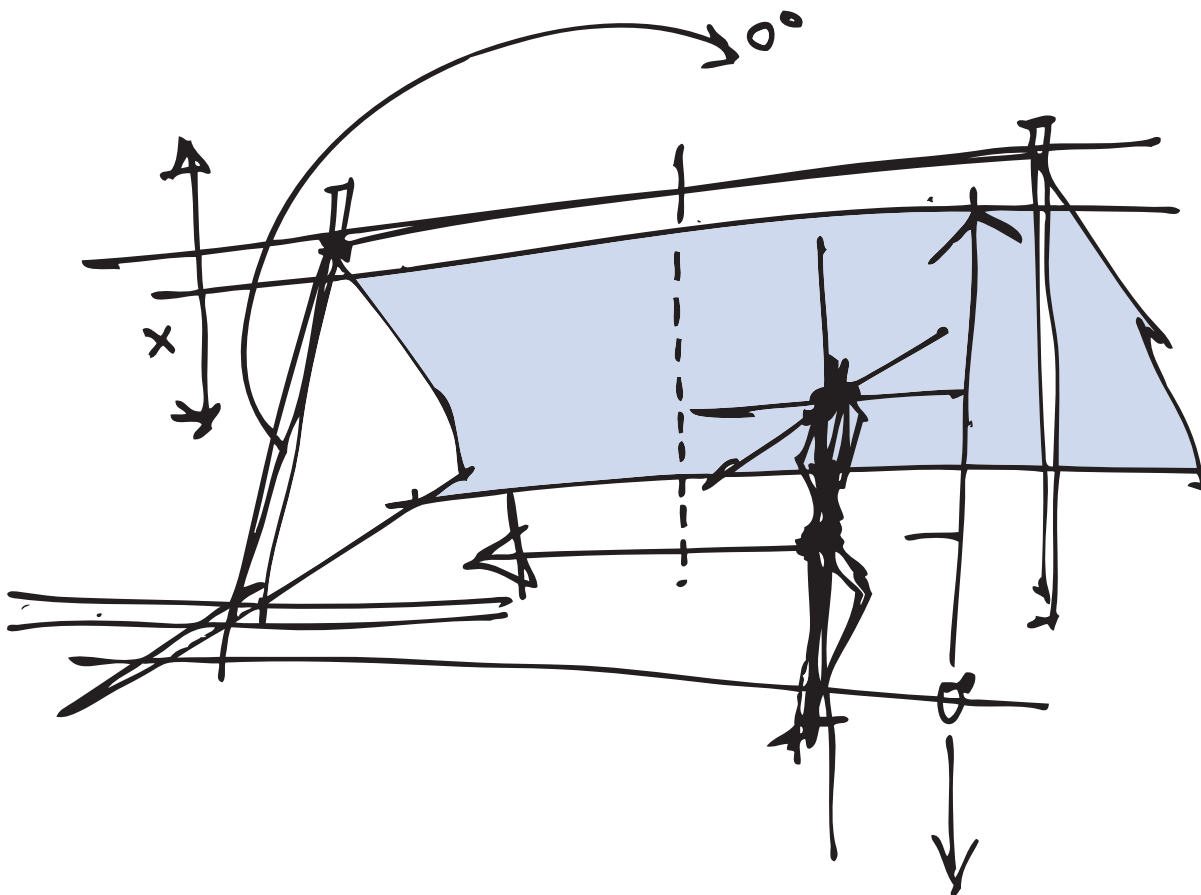
sociales, en el seguro social se pagaron prestaciones por desempleo y las pensiones de retiro se ajustan al salario mínimo.²

Podemos observar cómo los gobiernos de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva se enfrentaron con un problema social muy grande y lo resolvieron de la mejor forma, logrando mejorar las condiciones de su país.

² Balance sobre la cuestión de las desigualdades en Brasil, Mylène Gaulard

El mundial y la selección brasileña

El *Scratch du Oro*, *La Verde-amarela* o *La Canarinha* es la selección más exitosa en la historia de la Copa Mundial de Fútbol, con 5 títulos y de la Copa Confederaciones con 4 títulos, además de ser la única selección que ha participado en todas las copas mundiales: siempre se ha clasificado de manera directa (nunca ha jugado una repesca), además es la selección más exitosa del



mundo a nivel profesional con 72 títulos en todas las categorías.

Dentro de sus estrellas futbolísticas de todos los tiempos están Pelé, Ronaldinho, Roberto Carlos, Sócrates, Garrincha, Zico, Romário, Ronaldo, Bebeto, Rivaldo, Careca, solo por mencionar algunos, pero la lista es interminable; Brasil exporta cerca de mil jugadores profesionales cada año y circula un flujo de dinero de más de 16 MMDD.

Este año es anfitrión en la Copa Mundial y se tuvieron que remodelar los siguientes 20 estadios: Estadio Mineirão, Estadio Nacional, Arena Panta-

nal, Arena da Baixada, Estadio Castelão, Arena da Amazônia, Estádio das Dunas, Estadio Beira-Rio, Arena Pernambuco, Estadio Maracanã, Arena Fonte Nova, Arena de São Paulo.

La copa mundial tendrá un costo superior a los 11 MMDD entre las remodelaciones de los estadios, la modernización del sistema de transporte y las adecuaciones de las ciudades cedes, esto ha generado un descontento en la sociedad por el alto costo del evento.

En un país con tanta desigualdad social, el futbol es un escape de los problemas y con una selección tan exitosa, tanto en la rama varonil como en la

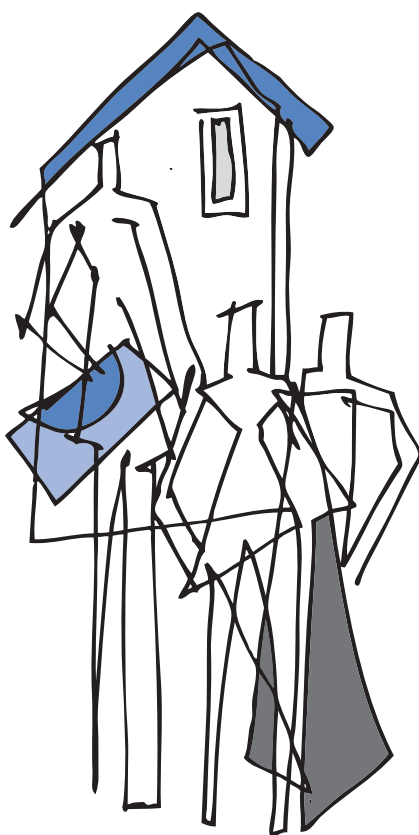
femenil, cada juego brasileño es una fiesta carioca.

Esta selección brasileña sólo cuenta con 4 jugadores que radican en Brasil, los 18 jugadores restantes provienen en su mayoría del futbol europeo a excepción del portero titular Julio César, quien radica en Canadá, hoy con sus nuevas promesas como Neymar, Oscar, Hulk tiene que lograr un campeonato que podría estabilizar la sociedad de su país, demostrando que el futbol no son 11 contra 11, es una nación completa representada por once guerreros con una única arma, "el balón". **B**

La mujer no es igual: el papel económico y social de la jefa de familia en México

Paulina Lomelí G.

En el presente documento se analiza la situación económica y social que enfrenta una mujer al convertirse en una jefa de familia y al tener que integrarse al mercado laboral para ser proveedora del hogar y, al mismo tiempo, fungir como padre y madre; se expone el marco legal al que se suscribe el mercado laboral, considerando las condiciones que requeriría una mujer que es jefa del hogar para aumentar su bienestar y la de sus hijos. La instrumentación de políticas públicas adecuadas será posible con una mayor participación de la mujer en la esfera social, política y económica, aportando al debate de equidad de género aspectos relevantes no sólo para ellas sino para las familias de las que forman parte.



La jefatura femenina y sus retos

Las dos metas de una jefa de familia que es madre son: la de proveer los recursos materiales y afectivos a sus hijos, por un lado, y la de suplir la ausencia de un padre, por el otro. Sin duda, la primera función o meta puede llegar a cumplirse por medio de ajustes en la dinámica de la vida de la mujer (y la de sus propios hijos), acompañándolos de políticas públicas adecuadas; mientras que la segunda es una meta imposible de alcanzar y no por ello debe dejar de mencionarse. Esta última afirmación se deriva de la evidencia que apunta a que la ausencia de un padre influye de forma determinante en la pérdida de bienestar de una familia; de ahí la importancia de

insistir en políticas que impulsen el fortalecimiento de la célula primigenia de la sociedad.

En un estudio¹ titulado “Fathers’ Influence on Children’s Cognitive and Behavioural Functioning: A Longitudinal Study of Canadian Families”, publicado en *Canadian Journal of Behavioural Science*,² se llegó a las siguientes conclusiones: “En comparación con otros niños de padres ausentes, los niños cuyos padres eran padres activos durante las edades tempranas y medias de la niñez, tenían menos problemas de comportamiento y mayores habilidades intelectuales, mientras crecían –aun en las familias de riesgo socioeconómico–”. El estudio también proporcionó evidencia de que las niñas estaban más afectadas por la ausencia de los padres que los niños.

La ausencia de un padre, por lo tanto, hace doblemente vulnerable a un niño o a una niña y convierte inmediatamente a la madre en jefa de familia, sin ninguna otra opción que la de asumir un doble papel, creando una estructura que quizá se reproduzca intergeneracionalmente. Mujeres divorciadas, abandonadas, madres solteras por decisión propia,

viudas o esposas de migrantes entran en este concepto de jefas de familia, donde ya no hay otra alternativa salvo la de enfrentar de la mejor manera esta circunstancia.

Ser jefa de familia significa ser proveedora, educadora, cuidadora de los hijos, sin que exista otro adulto responsable, salvo en los casos en donde los abuelos o parientes apoyan a una madre sola.

Es por ello que este estudio trata de responder algunas preguntas tales como: ¿Qué retos enfrenta una madre jefa de familia al interior del hogar y en el mercado laboral con la legislación actual y las condiciones del mercado? ¿Su función de utilidad tiene algunas peculiaridades, cuáles son? Este estudio no pretende ser exhaustivo pero sí incorpora variables nuevas para la perspectiva de género en el marco legal y en las políticas públicas.

El documento se divide de la siguiente forma: en la primera sección, describe un contexto general sobre las condiciones de ruptura familiar y las crecientes cifras de hogares con jefatura femenina; en el segundo apartado, se analizan los factores que hacen más vulnerable a un hogar con jefatura femenina respecto a los liderados por un hombre (escolaridad, brechas salariales, edad, lapso de tiempo de inactividad en el mercado laboral, salario de reserva bajo y situaciones jurídicas que resolver).

En la tercera sección se señalan los efectos de la entrada de las madres jefas de familia al mercado laboral bajo el marco legal prevaleciente. En la cuarta sección se realizan pruebas econométricas en donde la variable dependiente es la jefatura femenina o masculina, tomando en cuenta factores como el ingreso total, las remesas, los beneficios gubernamentales, las deudas, la presencia de personas de más de 65 años de edad en el hogar, la educación y las prestaciones (vivienda, aguinaldo, incapacidad médica, guardería, afore, etc). En la quinta sección se hacen recomendaciones a la luz del marco legal actual y algunas políticas públicas con perspectiva de género. Por último, se anotan las conclusiones.

La metodología tiene un diseño basado en un análisis descriptivo y cuantitativo del contexto social y económico que enfrenta una jefa de familia que es madre de niños menores a los 12 años, tomando en cuenta el marco legal actual, las condiciones del mercado laboral y utilizando la ENIGH 2012, cifras del Banco Mundial y del Inmujeres.

Análisis del papel económico y social de las jefas de familia: beneficios de la investigación

Hay factores que han debilitado a la familia —la célula primigenia de la sociedad— por lo que es cada vez más común

¹ El estudio fue realizado por Erin Pougnet, una estudiante de doctorado en filosofía, del Departamento de Psicología de la Universidad de Concordia, para el cual usó datos del Proyecto Longitudinal de Riesgo de Concordia (*Concordia Longitudinal Risk Project*), que se trata de una serie de datos intergeneracional que fue recopilada en las áreas localizadas en el centro de Montreal.

² Pougnet, Erin; Serbin, Lisa A.; Stack, Dale M.; Schwartzman, Alex E. “Fathers’ Influence on Children’s Cognitive and Behavioural Functioning: A Longitudinal Study of Canadian Families” *Canadian Journal of Behavioural Science* Vol 43(3), Jul 2011, 173-182.

que una mujer asuma un doble papel al interior de una familia, enfrentando retos no contemplados en su totalidad en la legislación laboral actual y que agregan mayores restricciones a la demanda de tiempo requerido para sus hijos y a la provisión.

Los beneficios esperados son: La participación política de una mujer está en función de la cobertura de satisfactores que ella tenga, tal y como Amartya Sen (Premio Nobel de Economía en 1998) lo ha señalado reiteradamente.

Esta investigación agregará elementos del discurso sobre el tema de equidad de género y del bienestar de las mujeres que desempeñan un doble papel en una familia. Analizando datos duros, la legislación y sus cambios, experiencias internacionales y elementos adicionales que deberían contemplarse en la legislación y en las políticas públicas.

Al tomar en cuenta a la ENIGH 2012, se realizó un comparativo entre los jefes y jefas de familia, respecto a las oportunidades en el mercado laboral, su papel al interior del hogar e incluso preferencias de satisfactores personales (reflejado en su función de utilidad).

La relevancia social radica en que las jefas de familia son las responsables de la formación de generaciones que necesitan estar bien preparadas para enfrentar un mundo cada vez más competitivo y deman-

dante de tomadores de decisiones eficientes. Ante esta situación, la propuesta de este documento girará en torno a políticas que no sólo beneficien a las mujeres jefas de familia, sino al fortalecimiento de la familia integrada a la luz de lo siguiente:

Las implicaciones sociales en la familia y la comunidad, de las crisis económicas que hemos vivido en forma recurrente en lustros pasados, impactan en el poder adquisitivo por efecto de la inflación y, por el lado del crecimiento, en la disponibilidad en los mercados de trabajo. No es de extrañar que miembros de la familia buscan estrategias de supervivencia que terminan por hacer problemática la cohesión del núcleo familiar. (Jones, 2006).³

Las principales aportaciones que se esperan obtener se centran en un cambio del discurso sobre el tema de equidad de género, el cual enfoca su esfuerzo en establecer condiciones laborales iguales entre hombres y mujeres, cuando en realidad las jefas de familia que son madres, necesitan un horario aún más flexible para pasar tiempo con sus hijos y contribuir a su formación.

Una nueva variable dentro de la función de utilidad de las jefas de familia

Este documento tiene como objetivo dar argumentos sólidos a los tomadores de decisiones a fin de integrar al tema de equidad de género una perspectiva real sobre la situación que apremia a las jefas de familia que son madres y que necesitan y anhelan pasar tiempo con sus hijos, dado que ellas desempeñan un doble papel al interior de una familia. Dichos argumentos se proporcionarán a partir de revisar los datos de la ENIGH 2012, la legislación actual y las condiciones del mercado laboral.

El problema que enfrenta una jefa de familia (que es madre de niños menores a 12 años cuya función de bienestar no sólo se encuentra en función del consumo y el ocio, sino también en función del tiempo dedicado a los hijos) radica en que la legislación laboral se inspira en la equidad de género (asumiendo igualdad de circunstancias), pero cierra las posibilidades a una mujer que enfrenta situaciones especiales al ser jefa de familia, dada la falta de flexibilidad en los horarios y otros factores que tienen que ver con las condiciones laborales actuales.

Este estudio contribuirá a resolver el problema incorporando a la función de utilidad de una mujer jefa de familia, un factor adicional como satisfactor el cual se refiere al tiempo

³ Jones, Claudio (2006). *La jefatura femenina en la familia mexicana: un factor de inequidad de género y de vulnerabilidad social*. Documento de trabajo 224. Fundación Rafael Preciado Hernández.

que ellas pasan con sus hijos (para educarlos, jugar, inculcar valores), además, con datos duros se mostrarán modelos que reflejan las condiciones laborales y las condiciones de las jefas de familia que son madres de niños de entre 0 y 12 años, señalando el impacto económico y social, analizando algunas políticas públicas y la legislación actual.

La jefatura femenina frente a la situación actual del mercado laboral y su legislación

Sin duda ser jefa de familia con hijos lleva a una responsabilidad doble frente a la sociedad y es una realidad cada vez más vista en todo el mundo. Las mujeres viudas, divorciadas, madres solteras, abandonadas, etc., tienen un doble papel ante sus hijos y viven con limitaciones de tiempo, de normas laborales y otras situaciones que las hacen vulnerables.

Es por ello que resulta importante analizar el marco jurídico, las cifras nacionales e internacionales, a fin de instrumentar políticas públicas adecuadas que contemplen el hecho de que muchas jefas de familia tendrían un mayor bienestar si pudieran combinar las actividades laborales y las actividades que se refieren al cuidado de los hijos. Para ello se analizaron datos de la ENIGH 2012, Censos de Población, del INMUJERES y el World Bank, a fin de conocer las cir-

cunstancias que enfrenta una jefa de familia que es madre de niños menores a los 12 años.

Unción de bienestar de una jefa de familia con hijos

Algunos estudios sobre el tema de jefatura femenina se centran en las madres que no tienen pareja pero que sí tienen hijos, como en el caso del realizado por Claudio Jones (2006)⁴ en donde el argumento principal es que los hogares de jefatura femenina son más vulnerables respecto a los que están encabezados por un hombre, debido a la carga adicional para las mujeres que no cuentan con el apoyo de una pareja y debido a las condiciones de asimetría prevalecientes en el mercado laboral.

“La fortaleza de las familias —su bienestar, su desarrollo...— respalda el desarrollo de toda la sociedad desde el punto de vista material y humano... Familias vulnerables forman comunidades precarias y éstas a su vez, representan un contexto inconveniente para el surgimiento de otras familias” (Jones, 2006).⁵

Las mujeres jefas de familia, que no tienen apoyo suficiente de sus ex-esposos y familiares tienen que salir a trabajar, sin embargo, dada las funciones de madres y proveedoras, buscan un empleo que se apegue a sus tiempos y a sus necesi-

dades; sin embargo, estos empleos, en la mayoría de los casos no son los mejor remunerados. Este escenario ha llevado a varios investigadores a estudiar el tema de jefatura femenina, señalando que el tiempo invertido en el cuidado de los hijos, ancianos y las tareas domésticas son una carga extra para ellas. Este estudio asume que para la mayoría de las madres, el tiempo dedicado a los hijos y a las labores domésticas no son una carga, sino un factor que valoran e incluso por el que reciben satisfacción, aunado a esto, el que una madre pase tiempo con sus hijos supone que contribuirá a la formación de su carácter (sobre todo en edades tempranas) y en la adquisición de valores y conocimientos que son vitales para vivir en sociedad. Esto último podría verse como una externalidad positiva, debido a que el beneficio marginal social es mayor al beneficio marginal privado.

Ser jefa de familia no sólo implica no contar con el apoyo de un esposo sino que además exige desempeñar muchos roles a la vez, mismos que la colocan a las mujeres en una restricción de tiempo y las desfasan de las jornadas laborales establecidas de acuerdo a la LFT, diseñadas para “jefes de familia” y no para mujeres que tienen una función de utilidad que incorpora satisfacción derivada de actividades fuera de un espacio laboral inflexible.

⁴ Jones, Claudio (2006). *La jefatura femenina en la familia mexicana: un factor de inequidad de género y de vulnerabilidad social*. Documento de trabajo 224. Fundación Rafael Preciado Hernández.

⁵ *Ibid*

Por lo tanto, el criterio de equidad de género en materia laboral, respecto a la igualdad de horarios, es algo que no beneficia a las madres que quieren estar con sus hijos más tiempo para convivir con ellos y contribuir a su formación. Es por ello que se han promovido políticas públicas que apoyen a las madres trabajadoras como en el caso de las guarderías y estancias infantiles. Sin embargo, la flexibilidad de horarios se ha visto castigada vía los salarios o las prestaciones. Esto último ha propiciado una situación que reduce el costo de oportunidad de ingresar al sector informal.

A continuación se describe el modelo: Dentro de una familia integrada, el padre y la madre son trabajadores potenciales, sin embargo se explicará un modelo en donde el padre está ausente y sólo hay 2 individuos para simplificar (madre e hijo):

Problema de elección

Las jefas de familia, como todas las personas, tienen una dotación fija de tiempo dada por $L + H$ y las preferencias se definen en función del consumo (c) y el ocio ($L + H - l$) donde l representa el tiempo dedicado al trabajo y H el tiempo dedicado a los hijos.

Las preferencias pueden representarse de la siguiente forma $U(c,l,h) = u(ct, lt + ht + \beta u(ct+1, lt+1 + ht+1))$

que se encuentra entre 0 y 1 y es un factor de descuento entre t y $t+1$. La función de utilidad es una función continua, diferenciable, monótona y estrictamente cóncava en consumo, ocio y el tiempo dedicado a los hijos, mientras que respecto al trabajo es decreciente y estrictamente convexa.

El ocio y el tiempo dedicado a los hijos se consideran un bien, por lo cual generan utilidad a la jefa de familia, mien-

tras que el trabajo es un mal. Al normalizar a la dotación de tiempo a la unidad se obtiene $L+H = 1$ por lo que $1 - L - H$ es la fracción de tiempo que se dedica al ocio y H es la fracción de tiempo dedicada a los hijos.

Cuanto más trabaje una jefa de familia mayor será su nivel de ingresos y más bienes podrá comprar, pero mayor será su desutilidad de trabajar y de no pasar tiempo con sus hijos.

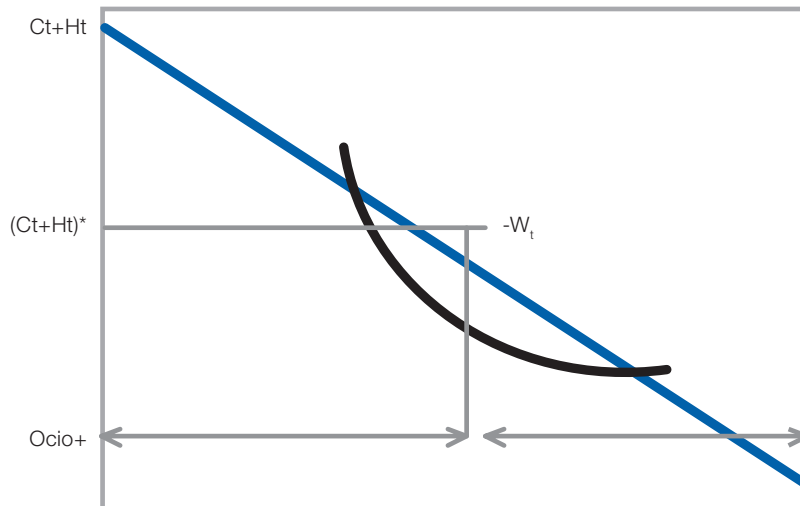
Las restricciones presupuestales son:

$$ct + at+1 \leq wt \quad lt$$

$$ct+1 \leq wt+1 + lt+1 + (1+r)at+1$$

Donde representan el consumo en el período t y $t+1$, y son el número de horas trabajadas. Los salarios por hora de trabajo se representan como w por lo que al sustituir se obtiene:

$$ct+1 \leq ct+1 + wt+1 + lt+1 + (1+r)at+1$$



La pendiente de la restricción presupuestaria en el primer periodo es $-w_t$, y en el segundo periodo es $-w_{t+1} / (1+r)$. La elección de horas trabajadas es un problema estático para el consumidor. La asignación de ocio más el tiempo de cuidado a los hijos es igual a $1-L_t^*$, donde L_t^* es el tiempo dedicado a trabajar y el ingreso obtenido será de $W_t L_t$.

El problema a maximizar es el siguiente:

$$\text{Max } v(C_t, H_t, l_t) + \beta v(C_{t+1}, H_{t+1}, l_{t+1})$$

S.a

$$C_t + \alpha_{t+1} \leq w_t l_t$$

$$C_{t+1} \leq 1+r_{t+1} \alpha_{t+1} + W_{t+1} l_{t+1}$$

$$C_t, C_{t+1}, H_t, H_{t+1} \geq 0$$

Para simplificar:

$C_t + H_t = c_t$ y $C_{t+1} + H_{t+1} = c_{t+1}$, es decir, c_t se divide entre el consumo y el tiempo con los hijos, por lo que el tiempo invertido en esas dos actividades depende de las horas trabajadas.

$$l_t, l_{t+1} \in (0, 1)$$

Si se toman en cuenta α , los multiplicadores de Lagrange asociados a cada una de las restricciones, las condiciones necesarias son:

$$\begin{aligned} (c_t) \quad & v(c_t, 1-l_t) - (\lambda_t) = 0 \\ (c_{t+1} + H_{t+1}) \quad & \beta v(c_{t+1}, 1-l_{t+1}) - (\lambda_{t+1}) = 0 \end{aligned}$$

$$(L_t) \quad -v_2(c_t, 1-l_t) + (\lambda_t w_t) = 0$$

$$(L_{t+1}) \quad -\beta v_2(c_{t+1}, 1-l_{t+1}) + (\lambda_{t+1} w_{t+1}) = 0$$

$$(\alpha_{t+1}) \quad -\lambda_t + \lambda_{t+1}(1+r_{t+1}) = 0$$

$$(\lambda_t) \quad w_t l_t - c_t + \alpha_{t+1} (\lambda_{t+1}) (1+r_{t+1}) \alpha_{t+1} + w_{t+1} l_{t+1} - c_{t+1} = 0$$

Este modelo muestra que una jefa de familia tiene un aumento de bienestar si cuenta con tiempo suficiente para cuidar a sus hijos, por consumir y por el ocio, ya que estos factores constituyen un bien para ellas. Al contemplar estos tres factores las implicaciones del modelo convencional cambian.

Cada jefa de familia decidirá cuántas horas tiene que tener disponibles para sus hijos en función de la ayuda recibida por familiares, acceso a guarderías, etc; además de contemplar el salario, las prestaciones (seguro médico, vivienda, etc...).

Respecto a la oferta laboral de las jefas de familia, lo que se observa es que para saber la pendiente de la curva se toma en cuenta el efecto sustitución que señala que al aumentar el salario aumenta el precio del ocio, se encarece relativamente, por lo que se tiende a trabajar más, asimismo, el efecto ingreso dice que ante un aumento en el salario aumenta el ingreso y esto lleva a un incremento en el consumo del ocio (que incluye el cuidado de los hijos), trabajando menos.

Cuando el efecto sustitución predomina frente al efecto ingreso, la pendiente es positiva y cuando el efecto ingreso predomina, la pendiente es negativa. Este último caso ocurre en segmentos con salarios muy altos o muy bajos.

Las preferencias de una mujer a cargo de sus hijos se pueden representar de la siguiente forma:

$$v(c) - v(l)$$

Donde c es el consumo + el tiempo dedicado a los hijos e l es igual a las horas dedicadas a trabajar. La restricción presupuestaria es la siguiente:

$$C \leq w_l, \text{ el consumo es menor al ingreso laboral}$$

Una jefa de familia decidirá ofrecer trabajo en el mercado siempre y cuando se cumpla la siguiente condición:

$$v(wL-L) \geq v(0)$$

Cuando la utilidad de trabajar sea mayor a la de no trabajar. Si se agrega el ingreso no laboral m ;

$$v(wL+m-L) \geq v(m)$$

Una mujer jefa de familia decidirá trabajar siempre que la utilidad asociada a trabajar sea mayor a la utilidad obtenida por los ratos de ocio y el tiempo dedicado a la convivencia con los hijos. Este último factor no

es captado en los modelos comunes del mercado laboral, lo cual provoca que no se pueda reflejar la situación particular de ser jefa de familia.

El ingreso no laboral para una jefa de familia se refiere a una herencia, alguna renta, una pensión para los hijos o para ella, el ahorro o una transferencia gubernamental. De este ingreso no laboral dependerá la espera por un trabajo bien remunerado; en caso de no existir ningún tipo de ingreso no laboral, la situación de la mujer sería más apremiante y estaría dispuesta a aceptar cualquier empleo con tal de proveer bienes materiales a sus hijos.

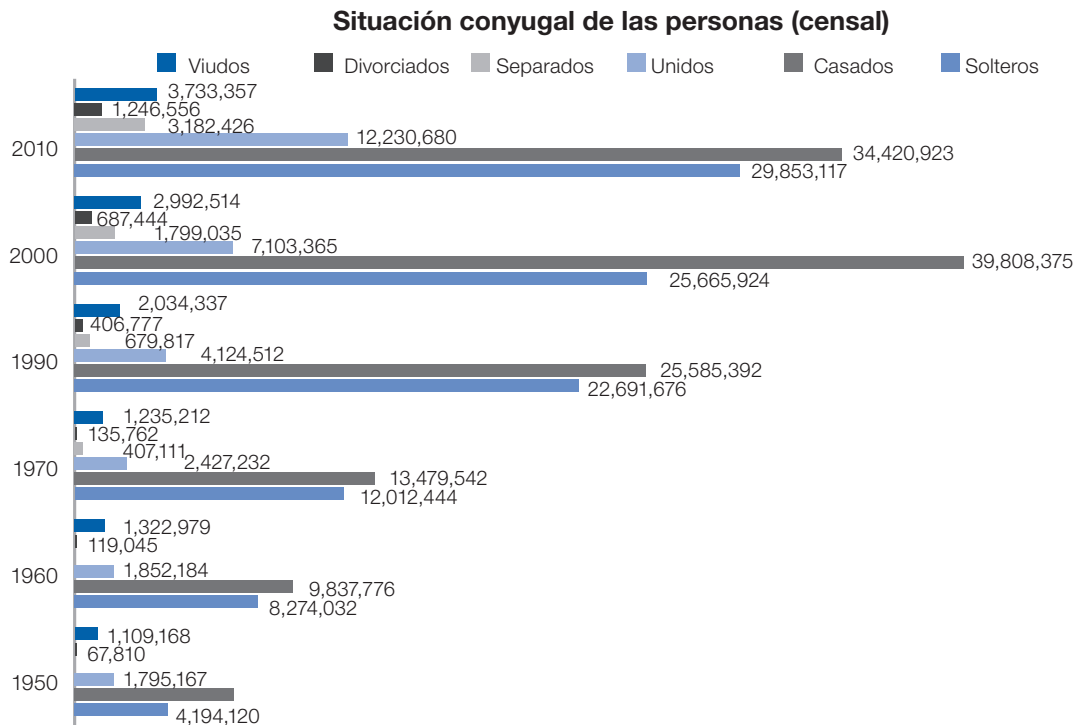
Flexibilización de horario y prestaciones como prioridades de una jefa de familia

El marco legal laboral está diseñado para cubrir las condiciones mínimas de equidad de género y no contempla el hecho de que una mujer jefa de familia vive circunstancias especiales por lo que no puede tratarse igual a un hombre padre de familia.

Las jefas de familia con hijos pequeños (menores a los 12 años) poseen un doble reto que las hace más vulnerables al solicitar un empleo, debido a que ellas demandan flexibilidad en el horario y servicios de salud.

Ruptura familiar y jefatura femenina

Según datos censales de 1950-2010, a partir de 2000, el número de casados ha ido disminuyendo, mientras que la cifra de divorciados y separados se ha incrementado. Esta situación hace más vulnerable a las mujeres que son mamás y que de un momento a otro se convierten en jefas de familia, responsables de los hijos. Una jefa de familia desempeña un doble papel y es la encargada de proveer el sustento familiar después de, quizás, varios años de haberse ausentado del mercado laboral. En el siguiente cuadro se ilustra la evolución del estado civil de las personas de 1950 al 2010:



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 - 1970, 1990, 2000 y 2010. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo73&s=est&c=23552>

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

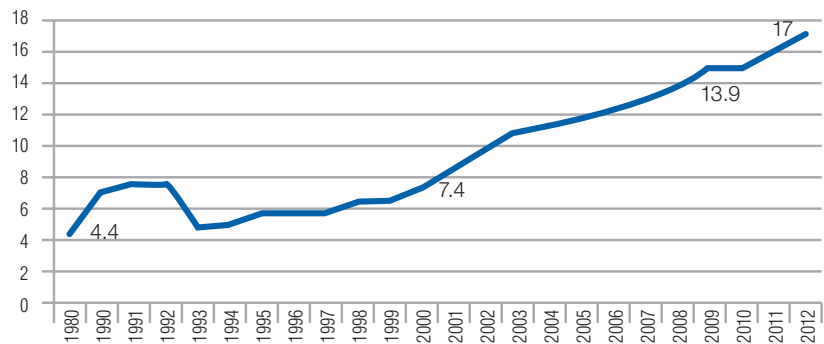
En el siguiente cuadro se muestra la situación conyugal de las mujeres sin pareja en los años 2000 y 2010 a partir de los 12 años de edad. Lo que se observa es que al aumentar el rango de edad, la proporción de separados y divorciados aumenta, pero a partir de los 60 empiezan nuevamente a disminuir esa situación:

Mujeres	Separada		Divorciada		Viuda	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
12 a 19 años	0.4	0.6	NS	NS	0.1	NS
20 a 29 años	2.8	4	0.7	0.7	0.5	0.4
30 a 39 años	4.7	6.2	1.9	2.2	1.7	1.2
40 a 49 años	6.5	7.8	2.9	3.5	5.2	3.6
50 a 59 años	7.1	8.5	2.7	3.9	13.6	10.3
60 y más años	4.8	5.8	1.6	2.3	41.5	38

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

En 2012, de cada 100 matrimonios 17 parejas se divorciaron y aunque este dato en sí mismo no dice mucho, lo preocupante es el ritmo en que ha ido incrementando esta cifra, ya que del 2000 a la fecha se ha duplicado.

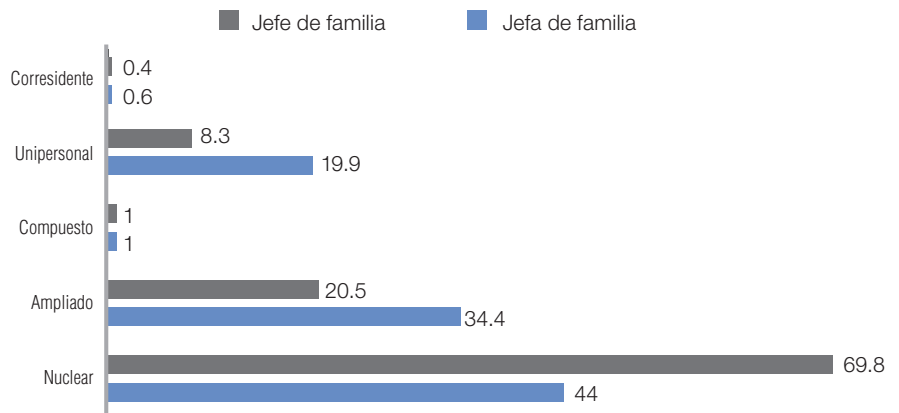
Divorcios por cada 100 matrimonios



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Cuaderno No. 1 de Población. Aguascalientes, Ags., 1989, para 1980. Y para 1990 a 2012: INEGI. Estadísticas de Nupcialidad. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo82&s=est&c=23566>

Estas rupturas han llevado a que en la actualidad, cerca de la cuarta parte de los hogares sean de jefatura femenina. De estos, 1 de cada 5 hogares es unipersonal; 44% son nucleares y 34.4% son ampliados. Tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

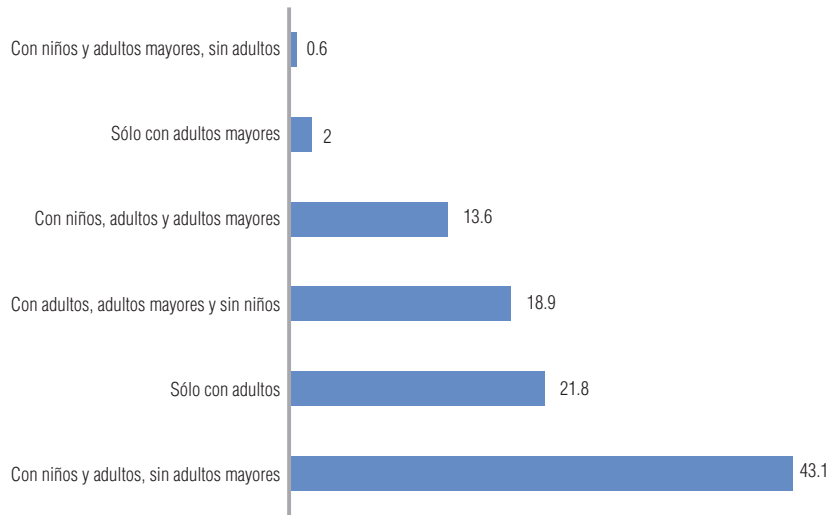
Divorcios por cada 100 matrimonios



Fuente: Elaboración propia con datos de INMUJRES. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/29.pdf>

Características del ciclo de vida de los integrantes de un hogar con jefatura femenina (ENIGH 2012)

A continuación se describe la estructura familiar de los diferentes tipos de hogares con jefatura femenina:

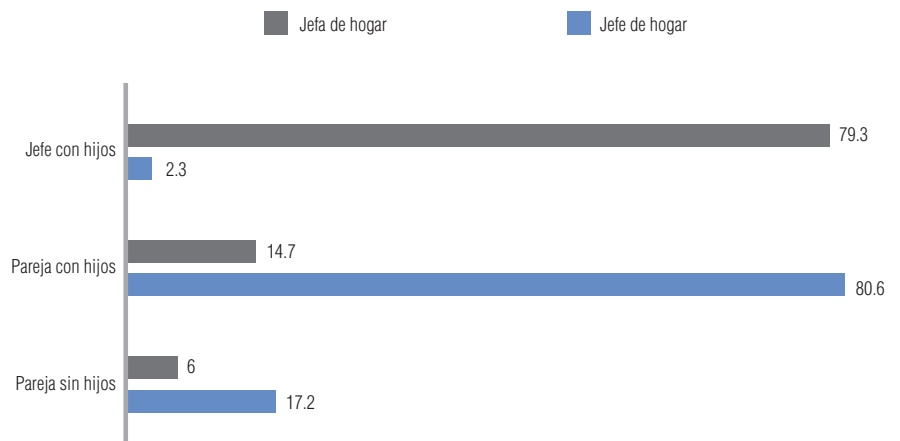


Fuente: Elaboración propia con datos de INMUJRES. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/29.pdf>.

Composición de los hogares (ENIGH 2012)

Factores que hacen vulnerable a una jefa de familia

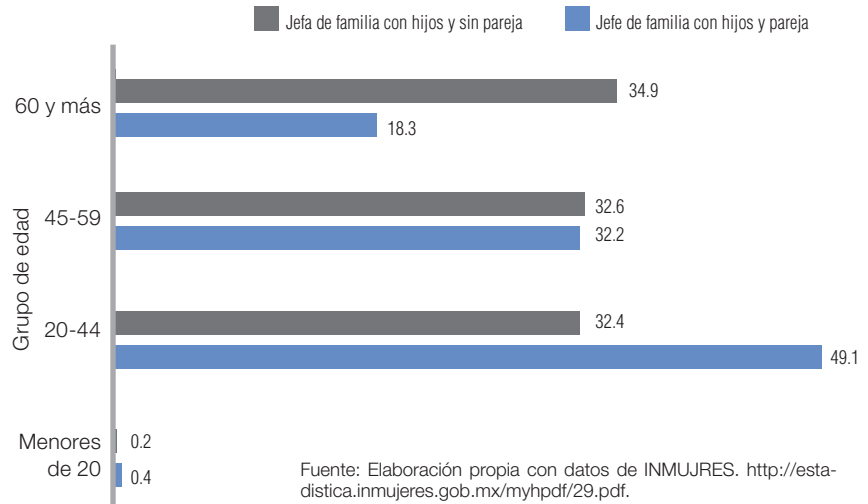
No es de sorprender que 79.3% de los hogares con jefatura femenina sean mujeres sin pareja y con hijos, lo cual hace que enfrenten un papel doble en la formación y provisión para sus hijos.



Fuente: Elaboración propia con datos de INMUJRES. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/29.pdf>.

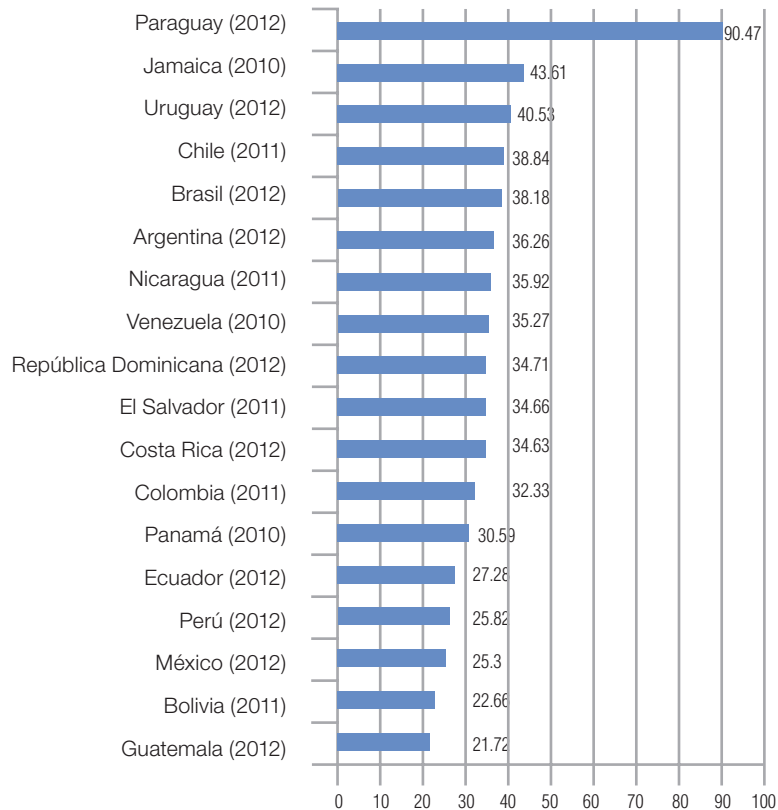
Distribución porcentual de hogares con hijos, por género del jefe y rango de edad (ENIGH 2012)

Los hogares con jefatura femenina o masculina, respecto al rango de edades tienen la siguiente distribución:



% de hogares con jefatura femenina

A nivel internacional, las cifras muestran que México está entre los países en donde la proporción de hogares con jefatura femenina es menor, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

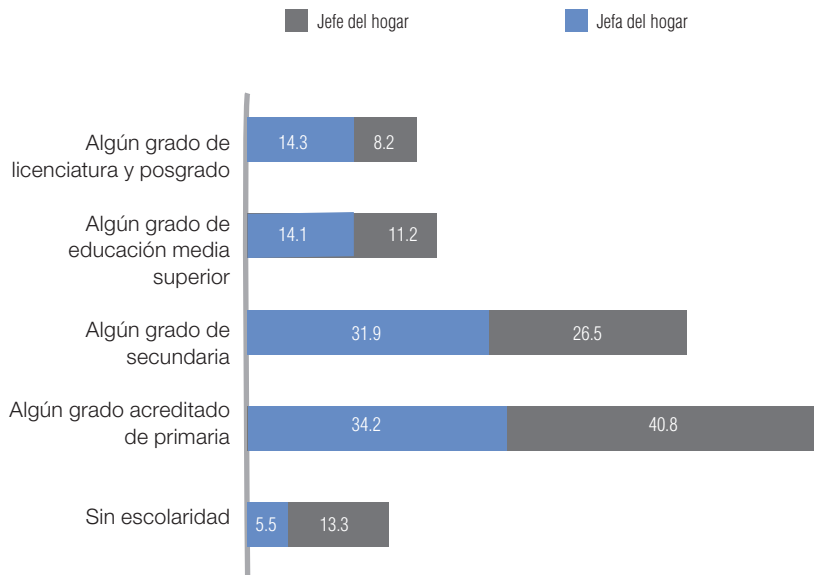


Fuente: Elaboración propia con datos de Sociometro-BID. <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/vistazo-entre-paises,6881.html>

Escolaridad de quie encabeza un hogar (ENIGH 2012)

La escolaridad

En términos relativos la mayoría de las mujeres terminaron la primaria, pero el porcentaje sin ningún grado de escolaridad es más del doble al de los hombres y, en cuanto a la brecha entre hombres y mujeres en secundaria ésta es de 5 puntos porcentuales, la prepa 3 puntos y el postgrado 6 puntos.



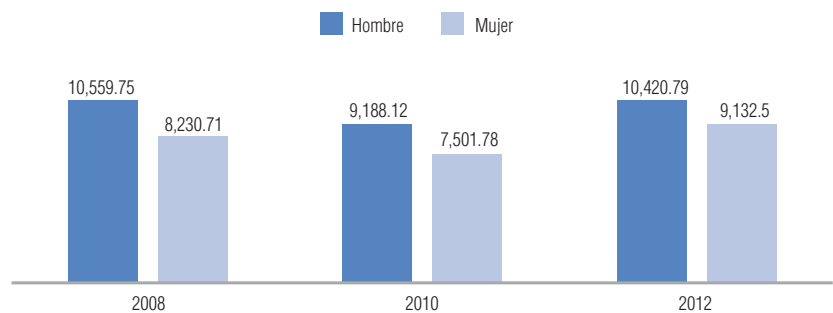
Fuente: Elaboración propia con datos de INMUJRES. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/29.pdf>.

A pesar de que las generaciones recientes ya están cerrando esas brechas, la falta de calificación suficiente para tener un empleo bien remunerado coloca en desventaja a las mujeres jefas de familia. La escolaridad, al estar relacionada con los ingresos, abre aún más la brecha entre los ingresos de un jefe y los de una jefa de familia, impactando al bienestar.

Brechas salariales entre jefas y jefes de familia

Diferencias entre los ingresos de un jefe y una jefa del hogar:

Ingresos monetarios promedio mensuales del jefe (a) del hogar



Fuente: Datos tomados de Martha Hilda Magallanes Alva y José Manuel Magallanes Alva en "El precio de ser mujer en México". Revista Bien Común No. 230. Fundación Rafael Preciado Hernández. Mayo 2014.

Magallanes Alba (2014) encuentran evidencia, utilizando la ENIGH 2012, que estadísticamente, mediante la prueba t-student, que la diferencia de ingresos monetarios entre los jefes y jefas del hogar es significativa.

La edad y el lapso de tiempo que no tuvo un trabajo remunerado

A pesar de que en términos porcentuales, la proporción de jefas de familia se mantiene entre los diferentes rangos de edad, a medida de que una mujer supera los 40 años y no tiene experiencia laboral, su condición para encontrar un empleo bien remunerado en el sector formal es difícil, a menos que pueda emprender un negocio con apoyo de familiares o el gobierno.

A nivel internacional, lo que se observa es que México se encuentra en el promedio de participación femenina en el mercado laboral:

Población femenina de más de 15 años en la fuerza laboral			
País	2000	2012	Incremento (ptos %)
India	33.9	28.8	
Grecia	40.3	44.2	3.9
México	39.1	45.0	5.9
Costa Rica	37.1	46.4	9.3
Bélgica	43.6	46.9	3.3
Argentina	42.5	47.3	4.8
Japón	49.3	48.1	Se redujo
Chile	35.5	49.0	13.5
Belice	39.7	49.1	9.4
Guatemala	41.9	49.1	7.2
Francia	48.4	50.9	2.5
Venezuela	48.9	50.9	2.0
Alemania	49.2	53.5	4.3
Ecuador	49.9	54.4	4.5
Austria	48.3	54.6	6.3
Uruguay	52.0	55.5	3.5
Reino Unido	54.1	55.7	1.6
Israel	48.2	58.1	9.9
Australia	54.7	58.8	4.1
Dinamarca	60.0	59.1	Se redujo
Brasil	54.9	59.5	4.6
Suiza	57.7	61.2	3.5
Canadá	58.7	61.6	2.9
China	70.7	63.8	Se redujo
Perú	57.6	68.0	10.4

Fuente: World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS/countries?display=default>

El ingreso y un salario de reserva bajo

La mayoría de los hogares con jefatura femenina se concentran en los primeros deciles de ingreso en donde los ingresos mensuales promedio son los más bajos (entre 1,394 y 523 pesos mensuales), esto refleja no necesariamente un problema de discriminación sino precisamente un factor de equidad de género en un marco legal inflexible. Tener un salario de reserva bajo lleva a aceptar casi cualquier salario con tal de tener recursos para mantener a los hijos; asimismo, aquellas madres solas, que no tienen acceso a guarderías o a la ayuda de parientes en el cuidado de los hijos, aceptarán un salario aún menor, siempre y cuando tengan un horario más flexible que les permita estar pendientes de sus hijos, haciéndolas propensas a una situación de pobreza.

	Distribución de los hogares		Promedio de ingreso mensual per cápita	
	Jefe	Jefa	Jefe	Jefa
I	6.4	3.6	360	523
II	7	3	671	1012
III	7.3	2.7	939	1234
IV	7.4	2.6	1,182	1,394
V	7.8	2.2	1,479	1,676
VI	7.7	2.3	1,756	2,167
VII	7.8	2.2	2,220	2,361
VIII	7.5	2.5	2,769	3,147
IX	7.6	2.4	3,934	3,804
X	7.9	2.1	9,423	9,821

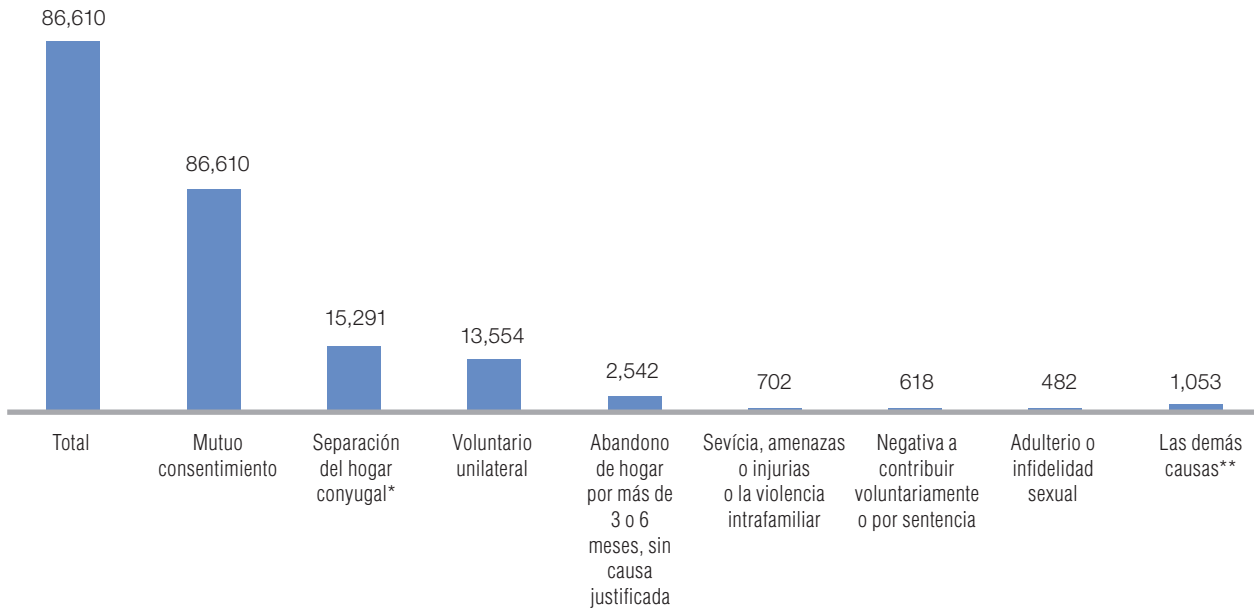
Fuente: Datos de INMUJRES. <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/29.pdf>.

Situaciones jurídicas qué resolver y pérdida de bienestar

La situación de un divorcio o una separación trae consigo una pérdida de bienestar tanto para hombres como a mujeres, sin embargo, las mujeres por lo regular son las que asumen la responsabilidad de los hijos mientras se resuelve la situación de la patria potestad y se establece el monto de la pen-

sión alimenticia para los hijos (en caso de tenerlos). Después del consentimiento mutuo, la separación del hogar conyugal y el abandono de hogar son las causas principales del divorcio. Estas dos últimas causas señaladas llevan a una situación muy vulnerable a las mujeres, ya que puede haber un juicio de por medio o bien la resignación a asumir sola la responsabilidad por sus hijos.

Causas de divorcio (2012)

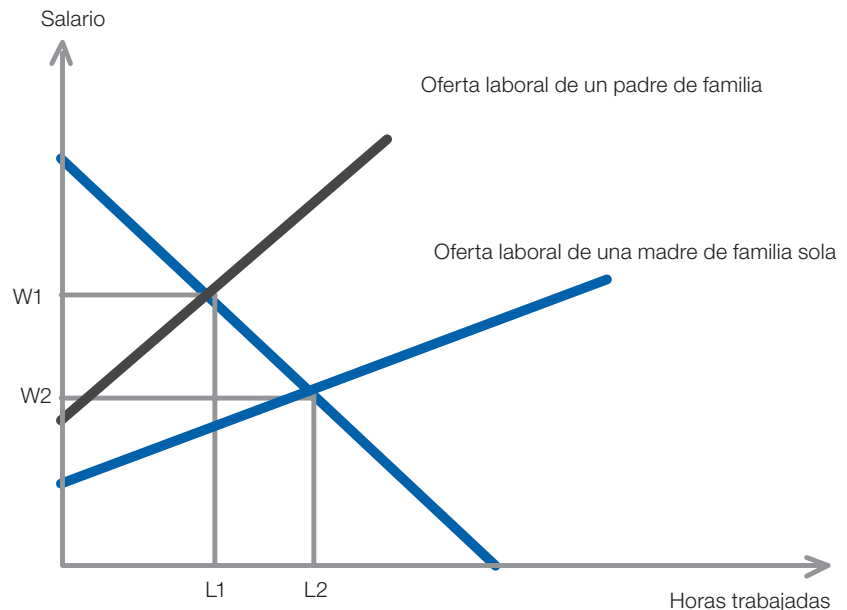


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas de Nupcialidad. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo122&s=est&c=23565>

*Comprende: Separación por 2 años o más independientemente del motivo y Separación del hogar conyugal por más de 1 año, por causa justificada.

** Comprende: Acusación calumniosa; Alumbramiento ilegítimo; Bigamia; Cometer acto delictivo contra el cónyuge; Corrupción y/o maltrato a los hijos; Declaración de ausencia o presunción de muerte; Enajenación mental incurable o el estado de interdicción declarado por sentencia; Enfermedad crónica o incurable y la impotencia incurable; Haber cometido delito doloso o infamante; Hábitos de juego, embriaguez o drogas; Incitación a la violencia; Incompatibilidad de caracteres; Propuesta de prostitución; Si un cónyuge solicitó el divorcio por causa injustificada, el demandado puede divorciarse 3 meses después de la última sentencia; y No especificada.

Para hacer aún más gráfico el grado de vulnerabilidad que tienen las jefas de familia que son madres, se hará un análisis de su inserción en el mercado laboral dada la legislación actual y las condiciones del propio mercado:



Efectos de la entrada de madres jefas de familia al mercado laboral, con el marco legal prevaleciente

La restricción del tiempo es el primer factor con el que se enfrenta una mujer jefa de familia y esto la lleva a preferir un trabajo de horario flexible o bien, uno con un salario bajo pero que incluya prestaciones (servicios de salud, guarderías, etc).

Otra restricción es el marco legal actual, el cual no permite que en la mayoría de las fuentes de trabajo pueda darse un horario flexible, sin que esto conlleve una pérdida de prestaciones o un menor sueldo. El empleador de una madre sola sabe de entrada que ella requerirá faltar incluso sin previo aviso cada vez que haya una emergencia con sus hijos, debido a que no cuenta con el apoyo de un esposo.

La LFT establece que hombres y mujeres son iguales y que por lo tanto tienen los mismos derechos y obligaciones respecto a una actividad, salvo

en lo que se refiere a los periodos de embarazo y lactancia por los que naturalmente atraviesa la vida de una mujer; esto último no contempla ninguna consideración particular para las mujeres que son padre y madre a la vez, ante esta situación, aquellas madres que va-

loren el tiempo con sus hijos, escogerán un trabajo que ofrezca seguridad social a costa de un sueldo menor y es precisamente este fenómeno el que puede empujar a la oferta laboral hacia abajo, reduciendo los salarios de hombres y mujeres.

A continuación se muestran las cuatro opciones de empleo que tiene una jefa de familia:

Sueldo alto y pocas prestaciones o nulas

Personas que valoran más la flexibilidad laboral

Jefas de familia sin apoyo de familiares o amigos, en el cuidado de los hijos.

Estudiantes que trabajan.

Freelance

Sueldo alto con prestaciones

Personas altamente calificadas o empresarias.

Profesionistas.

Empresarias

Servidores públicos de rango superior.

Sueldo bajo sin prestaciones

Personas con condiciones de empleo muy precarias

Outsourcing

Empleados del comercio informal

Changarros (informales).

Servicio doméstico.

Sueldo bajo con prestaciones

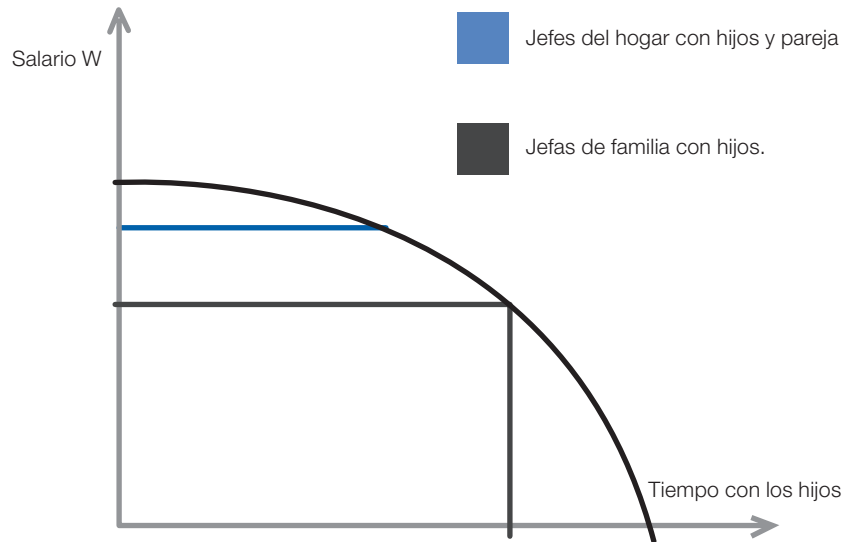
Personas no tan calificadas que buscan protección social y no les importa el horario.

Profesionistas

Changarros formales

Outsourcing (Con la reforma laboral)

Si graficamos el costo de oportunidad, se verá cómo las madres jefas de familia que valoran el tiempo invertido con sus hijos se obtiene lo siguiente:



Por razones obvias, una jefa de familia que es madre y quiere pasar tiempo con sus hijos, estará dispuesta a aceptar un empleo con un menor sueldo con tal de contar con el “privilegio” de una mayor flexibilidad en el horario laboral o de tener acceso a la seguridad social (salud y servicios de guardería) para sus hijos, haciendo el mismo trabajo que un hombre (con un salario más alto). Esta situación en un país con un problema de falta de oportunidades para trabajar crea un mayor exceso de oferta laboral, que lleva a deprimir los salarios o las condiciones de empleo.

Aunado a esto, dado que la capacidad de espera por un mejor trabajo está en función del ingreso no laboral (que funciona como un “colchón”), si una madre jefa de familia tiene que buscar satisfacer las necesidades de sus hijos y no cuenta con una pensión, ni con un

ahorro o herencia, esto la llevará a aceptar cualquier trabajo, que no tenga un sueldo decoroso no de acuerdo a su capacidad, atrapándola en una situación económica de subsistencia.

En caso de que una mujer no pueda conseguir un empleo con una mayor flexibilidad en el horario laboral dentro del sector formal, tendría que elegir entre el outsourcing⁶ o la economía informal.

A pesar de que en la reforma laboral se incluyó la modalidad de jornada reducida en la cual el trabajador junto con el patrón pactan el salario y las horas laborales (bajo la restricción de que el salario no puede ser inferior al mínimo). Esta modificación a la ley, en términos

⁶ Anteriormente, si una trabajadora de *outsourcing* que se veía afectada por situaciones de insolvencia podía demandar sólo a esa firma. Con la reforma laboral la empleada puede reclamar a las dos figuras en caso de ciertas dificultades. En otras palabras: “patrones e intermediarios serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con los trabajadores”. Los empleados deberán ser beneficiarios de las prestaciones laborales y de las utilidades de la empresa que subcontrate.

de flexibilidad, favorece a las jefas de familia que son madres, para abrir el abanico de opciones en donde ellas pueden incorporarse al mercado laboral formal; en este sentido habrá que evaluar en unos años si esta modalidad en los contratos tuvo un impacto real en la incorporación al mercado laboral de las mujeres que son madres y proveedoras del hogar.

Prueba econométrica

Si se analiza la información de la ENIGH 2012, corriendo un modelo o una regresión dprobit entre variable dicotómica de jefatura femenina o masculina con hijos menores de 12 años y el ingreso del hogar, percepción de remesas, beneficios de programas sociales gubernamentales, deudas, convivencia o cuidados de personas mayores de 65 años y escolaridad, lo que se encuentra es lo siguiente:

Modelo 1

Jefatura femenina= Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ personas de más de 65 años + educación del jefe del hogar

```
. dprobit JF1 ing_total remesas1 bene_gob1 deudas2 p65mas educa_jefe

Iteration 0: log likelihood = -2161.7859
Iteration 1: log likelihood = -2091.4124
Iteration 2: log likelihood = -2091.2084
Iteration 3: log likelihood = -2091.2084

Probit regression, reporting marginal effects          Number of obs = 4339
LR chi2(6) = 141.16
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0326

Log likelihood = -2091.2084
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
ing_to-1	4.83e-08	1.82e-07	0.26	0.791	33904.2	-3.1e-07	4.1e-07	
remesas1*	.2603239	.032946	8.97	0.000	.055543	.195751	.324897	
bene_g-1*	-.0757546	.012861	-5.63	0.000	.346854	-.100962	-.050548	
deudas2*	.0136393	.019637	0.71	0.480	.111086	-.024848	.052127	
p65mas	.0480381	.0146819	3.27	0.001	.132519	.019262	.076814	
educa_~e	-.0136572	.0028783	-4.74	0.000	5.26043	-.019298	-.008016	
obs. P	.1984328							
pred. P	.1921347	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

Modelo 2

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ horas trabajadas

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gob1 deudas2 htrab

Iteration 0: log likelihood = -1788.2354
Iteration 1: log likelihood = -1674.5915
Iteration 2: log likelihood = -1672.8201
Iteration 3: log likelihood = -1672.8187

Probit regression, reporting marginal effects          Number of obs = 4291
LR chi2(7) = 230.83
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0645

Log likelihood = -1672.8187
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_~e	-.0052894	.0024556	-2.15	0.031	5.3237	-.010102	-.000477	
p65mas	-.0079558	.0166679	-0.48	0.633	.086926	-.040624	.024713	
ing_to-1	-8.53e-08	1.55e-07	-0.55	0.583	33134.7	-3.9e-07	2.2e-07	
remesas1*	.1632197	.0340715	5.80	0.000	.045211	.096441	.229999	
bene_g-1*	-.0790971	.0107505	-6.88	0.000	.364251	-.100168	-.058027	
deudas2*	.0270958	.0173972	1.63	0.102	.116523	-.007002	.061194	
htrab	-.0033145	.0002627	-12.30	0.000	44.2053	-.003829	-.0028	
obs. P	.1465859							
pred. P	.131593	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

A partir de la tabla de resultados se puede afirmar que se encontró evidencia respecto a las jefas de familia (que son madres de niñas y niños de una edad inferior a los 12 años), de lo siguiente:

- Que los ingresos totales y las deudas no tienen relación alguna con el hecho de que un hogar sea de jefatura femenina o masculina.
- Que existe una mayor probabilidad que un hogar con jefatura femenina reciba remesas, respecto a un hogar con jefe de familia varón.
- Que es menos probable que un hogar con jefatura femenina reciba apoyos gubernamentales, respecto un hogar con jefatura masculina.
- Que hay evidencia de que es más probable que en un hogar con jefatura femenina esté a cargo de personas mayores a 65 años.
- Que las madres jefas de familia tienen en promedio un menor nivel educativo que los jefes de familia con hijo.

A continuación se muestran una serie de regresiones de modelos en donde algunas prestaciones se van incluyendo de forma separada debido a la alta correlación que puede haber al juntarlas.

Los resultados de esta regresión muestran que existe evidencia de que los hombres dedican más horas al trabajo

remunerado que las jefas de familia que son madres, a pesar de que ellas tienen que fungir como proveedoras; lo cual es obvio debido a que una mujer jefa de familia –que además es madre de niños menores a los 12 años– preferirá pasar tiempo con ellos.

Los resultados de la regresión del modelo 3 muestran que hay evidencia de que un hogar con jefatura femenina sí tenga prestaciones; lo cual reitera que una mujer que tiene hijos buscará un empleo donde le den prestaciones aun cuando el salario sea más bajo, dado que buscará servicios de salud para ella y sus hijos, servicios de guardería y opciones para construir un patrimonio (como los préstamos para vivienda).

Los resultados de la regresión del modelo 4 muestran que existe evidencia de que los jefes de familia tienen mayor acceso a créditos a vivienda que las jefas de familia que son madres.

Modelo 3

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ sin prestaciones.

```
Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2294.187
Iteration 2: log likelihood = -2293.83
Iteration 3: log likelihood = -2293.8299
```

Probit regression, reporting marginal effects

```
Number of obs = 4861
LR chi2(6) = 178.05
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0374
```

Log likelihood = -2293.8299

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_e	-.0144648	.0025818	-5.59	0.000	5.22033	-.019525	-.009405	
p65mas	.0358708	.0138898	2.58	0.010	.12878	.008647	.063094	
remesas1*	.2423336	.0308841	8.99	0.000	.055956	.181802	.302865	
bene_g-1*	-.0829827	.0118249	-6.70	0.000	.365974	-.106159	-.059806	
deudas2*	.0108084	.0178527	0.61	0.539	.114585	-.024182	.045799	
sinprest*	-.0611782	.0118692	-4.88	0.000	.282041	-.084441	-.037915	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1850254 (at x-bar)							

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

Modelo 4

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ crédito a vivienda

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gobl deudas2 creditovivienda
```

```
Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2295.9218
Iteration 2: log likelihood = -2295.6003
Iteration 3: log likelihood = -2295.6003
```

Probit regression, reporting marginal effects

```
Number of obs = 4861
LR chi2(7) = 174.51
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0366
```

Log likelihood = -2295.6003

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_e	-.0100315	.0027544	-3.64	0.000	5.22033	-.01543	-.004633	
p65mas	.0435001	.0138994	3.13	0.002	.12878	.016258	.070742	
ing_to-1	4.95e-08	1.62e-07	0.31	0.760	33779.6	-2.7e-07	3.7e-07	
remesas1*	.2434642	.0308909	9.03	0.000	.055956	.182919	.304009	
bene_g-1*	-.0874221	.0118313	-7.04	0.000	.365974	-.110611	-.064233	
deudas2*	.0205437	.0183926	1.14	0.252	.114585	-.015505	.056593	
credit-a*	-.071823	.0143947	-4.49	0.000	.163547	-.100036	-.04361	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1852171 (at x-bar)							

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1
z and P>|z| correspond to the test of the underlying coefficient being 0

Modelo 5

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ aguinaldo

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gob1 deudas2 aguinaldo

Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2289.058
Iteration 2: log likelihood = -2288.6954
Iteration 3: log likelihood = -2288.6954

Probit regression, reporting marginal effects          Number of obs = 4861
LR chi2(7) = 188.32
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0395

Log likelihood = -2288.6954
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_~e	-.0091285	.0027545	-3.31	0.001	5.22033	-.014527	-.00373	
p65mas	.0408689	.0138996	2.94	0.003	.12878	.013626	.068112	
ing_to~1	5.04e-08	1.61e-07	0.31	0.755	33779.6	-2.7e-07	3.7e-07	
remesas1*	.2399476	.0309027	8.90	0.000	.055956	.179379	.300516	
bene_g~1*	-.0899442	.0118021	-7.25	0.000	.365974	-.113076	-.066813	
deudas2*	.024325	.0185998	1.35	0.178	.114585	-.01213	.06078	
aguina~o*	-.0789605	.0125443	-5.81	0.000	.260646	-.103547	-.054374	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1845232	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummv variable from 0 to 1

De acuerdo a los resultados de la regresión del modelo 5, es más probable que un hogar con jefatura masculina (con hijos pequeños) tenga mayor acceso al aguinaldo que un hogar con jefatura femenina (con hijos pequeños).

Modelo 6

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ incapacidad médica

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gob1 deudas2 incapmedica

Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2293.9542
Iteration 2: log likelihood = -2293.6303
Iteration 3: log likelihood = -2293.6303

Probit regression, reporting marginal effects          Number of obs = 4861
LR chi2(7) = 178.45
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0374

Log likelihood = -2293.6303
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_~e	-.0096202	.0027616	-3.48	0.000	5.22033	-.015033	-.004208	
p65mas	.0417182	.0139075	3.00	0.003	.12878	.01446	.068976	
ing_to~1	4.57e-08	1.62e-07	0.28	0.778	33779.6	-2.7e-07	3.6e-07	
remesas1*	.2424753	.030901	8.99	0.000	.055956	.18191	.30304	
bene_g~1*	-.088373	.0118272	-7.12	0.000	.365974	-.111554	-.065192	
deudas2*	.0217687	.0184783	1.21	0.227	.114585	-.014448	.057986	
incapm~a*	-.0713448	.0133288	-4.91	0.000	.215388	-.097469	-.045221	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1850454	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Los resultados de la regresión del modelo 6 muestran que hay evidencia de que un hogar con jefatura femenina tiene menos probabilidad de tener la prestación de incapacidad médica comparado con un hogar de jefatura masculina.

Los resultados de la regresión del modelo 7 muestran evidencia de que un hogar con jefatura femenina y niños, por obvias razones, tiene mayor probabilidad de recibir la prestación de servicios de guardería. En el caso de los hogares con jefatura masculina, en la mayoría de los casos, son las mujeres quienes se encargan de los niños entre más pequeños estén.

Modelo 7

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ guardería

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gobl deudas2 Guarderia
Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2303.0332
Iteration 2: log likelihood = -2302.7749
Iteration 3: log likelihood = -2302.7749

Probit regression, reporting marginal effects
Log likelihood = -2302.7749
Number of obs = 4861
LR chi2(7) = 160.16
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0336
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_~e	-.0144619	.0027409	-5.27	0.000	5.22033	-.019834	-.00909	
p65mas	.0442931	.0139364	3.18	0.001	.12878	.016978	.071608	
ing_to~1	-5.23e-08	1.69e-07	-0.31	0.756	33779.6	-3.8e-07	2.8e-07	
remesas1*	.2501013	.0309154	9.25	0.000	.055956	.189508	.310694	
bene_g~1*	-.0801278	.0119364	-6.43	0.000	.365974	-.103523	-.056733	
deudas2*	.0127565	.0180731	0.72	0.473	.114585	-.022666	.048179	
Guarde~a*	.0676091	.0283857	2.57	0.010	.058013	.011974	.123244	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1860348	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Modelo 8

Jefatura femenina= educación del jefe del hogar + personas de más de 65 años + Ingreso total +remesas +beneficios-del-gobierno +deudas+ afore

Los resultados de la regresión del modelo 8 muestran que es menos probable que un hogar con jefatura femenina y con hijos cuente con afore, respecto a un hogar con jefatura masculina.

```
. dprobit JF1 educa_jefe p65mas ing_total remesas1 bene_gobl deudas2 afore
Iteration 0: log likelihood = -2382.8547
Iteration 1: log likelihood = -2288.1624
Iteration 2: log likelihood = -2287.7271
Iteration 3: log likelihood = -2287.7271

Probit regression, reporting marginal effects
Log likelihood = -2287.7271
Number of obs = 4861
LR chi2(7) = 190.26
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.0399
```

JF1	dF/dx	Std. Err.	z	P> z	x-bar	[95% C.I.]
educa_~e	-.0091938	.0027404	-3.35	0.001	5.22033	-.014565	-.003823	
p65mas	.0424403	.0138609	3.06	0.002	.12878	.015273	.069607	
ing_to~1	5.67e-08	1.61e-07	0.35	0.724	33779.6	-2.6e-07	3.7e-07	
remesas1*	.2425285	.0308918	9.00	0.000	.055956	.181982	.303075	
bene_g~1*	-.0894172	.0117756	-7.23	0.000	.365974	-.112497	-.066338	
deudas2*	.0230432	.0184965	1.28	0.200	.114585	-.013209	.059296	
afore*	-.0899478	.0133012	-5.91	0.000	.180416	-.116018	-.063878	
obs. P	.1927587							
pred. P	.1842752	(at x-bar)						

(*) dF/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Recomendaciones a la luz del marco legal actual y las políticas públicas con perspectiva de género

La jefatura femenina en sí misma no es un problema, pero la perspectiva de género en México ha resaltado la idea de que hombres y mujeres son iguales (teniendo los mismos factores de satisfacción), dejando a un lado el hecho de que la mayoría de madres tienen satisfacción al estar cerca de sus hijos y más aún cuando ellas tienen que cumplir un doble papel, siendo jefas de familia. Si cuando una mujer es abandonada, divorciada o viuda enfrenta una situación anímica difícil, esto se agrava cuando sobre ella recae la responsabilidad de estar a cargo de los hijos, de ser su proveedora y encima de eso enfrentar juicios sobre la patria potestad y pensión alimentaria, después de una situación de divorcio.

Es por ello que a continuación se analizarán algunas políticas que se han instrumentado bajo el argumento de equidad de género:

Políticas públicas y marco legal ante la jefatura femenina:

Marco legal nacional e internacional y modificaciones recientes a la Ley Federal del Trabajo⁷ contemplan un principio de igualdad de género y condiciones mínimas para apoyar a las

mujeres que están embarazadas o en periodo de lactancia; sin embargo, el apoyo legal sobre lo que significa ser jefa de familia, proveedora y mamá al mismo tiempo, queda a un lado.

El marco jurídico nacional que contiene los derechos laborales de las mujeres, se encuentra en: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establecen la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo.

Dentro de esta legislación, el fin último es la igualdad de género, entendida como la situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades en el uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

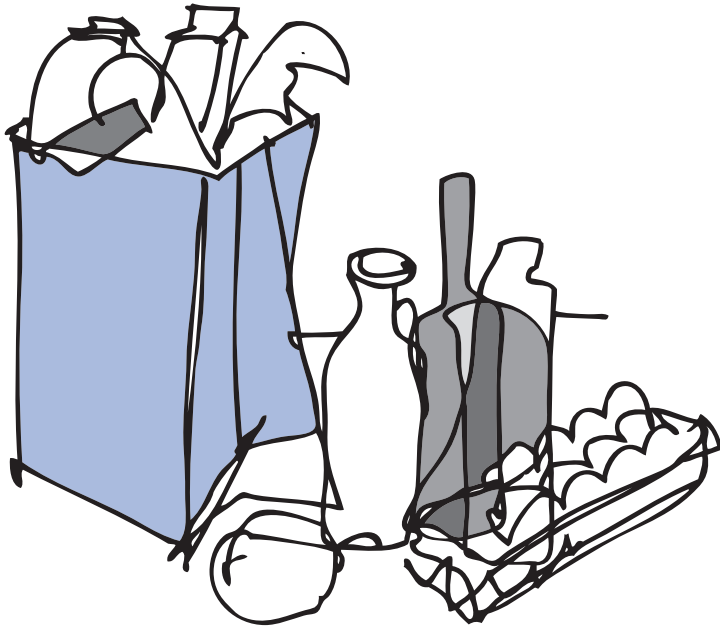
En la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política se encuentra el apartado que se refiere a la protección que el Estado da a las mujeres embarazadas y a la prohibición de desempeñar trabajos con esfuerzos considerables que representen un peligro para su salud y la gestación (art 164-168 de la LFT) y establece 6 semanas de descanso antes y 6 semanas después de un parto, con el disfrute de su sueldo

íntegro, el derecho a dos períodos de media hora para alimentar al bebé. Asimismo, en la fracción VII (del mismo artículo) se determina que a trabajo igual corresponde un salario igual (art 56 de la LFT) sin distinción de género (artículo 3 de la LFT). En la LFT se prohíbe que se pida el certificado de ingravidez, el despido por embarazo o por tener niños pequeños. Se especifica además el derecho a las guarderías a quienes estén inscritos al IMSS.

A partir del 10 de junio de 2011, los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales que han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano forman parte de la Constitución, por lo que representan instrumentos jurídicos de primer orden para la protección de los derechos laborales de las mujeres. México ha ratificado diversos tratados, como el Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración y el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), provenientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, ONU 1979) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se reconocen los derechos a las mujeres en materia laboral.

De acuerdo al marco legal nacional e internacional deben

⁷ <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/sala-de-prensa/inicio-noticias/623-amplio-marco-juridico-reconoce-los-derechos-laborales-de-las-mujeres>



promoverse trabajos de medio tiempo o con horarios flexibles o desde casa (todas estas modalidades con prestaciones) a fin de que tanto las familias integradas como las que tienen jefatura femenina puedan convivir con sus hijos.

Sin duda, los estímulos fiscales o deducciones hacia organizaciones que aporten políticas en beneficio de las familias como la ONG's y asociaciones religiosas, son mecanismos que ayudarán a cubrir aspectos en donde el Estado no puede ni debe llegar, pero que forman parte del tejido social. Estas instituciones contribuyen a la cohesión social y a la enseñanza de valores a favor de la familia, por lo cual no deben estar sujetas a regímenes fiscales que minen su capacidad para operar.

Respecto al divorcio “express” y el divorcio incausado: El Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma que la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia, subrayando, de manera especial, que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar los derechos de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Y se subraya que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011).

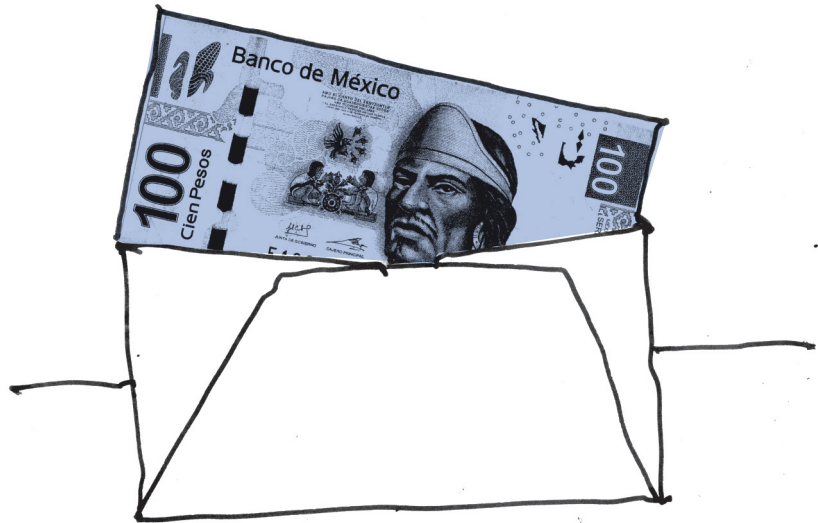
El matrimonio no es la institución que sólo regule una relación afectiva, porque los

derechos y obligaciones que surgen de su celebración trasciende a las partes contratantes, como se puede verificar en la existencia de la obligación alimentaria a favor de los hijos y en otras figuras del derecho familiar que sirven para proteger a todos los integrantes de la familia, especialmente a los más vulnerables. En ese sentido, el divorcio incausado, disuelve el vínculo entre la pareja pero no resuelve los problemas derivados de esa ruptura, en cambio, sí deja abierto que la persona que haya promovido el juicio de divorcio se case en seguida, desentendiéndose completamente de los hijos. Aun si uno de los padres interpusiera una demanda de divorcio cuando los hijos tuvieran 18 años, en esta atapa de su vida aún estarían cursando la educación superior y necesitarían una pensión alimentaria y el recurso de vía incidente al que tendrían que recurrir, de no haber acuerdo entre los padres, podría durar muchos años al no quedar claras las obligaciones y los derechos. Esto último traería una pérdida de bienestar a la madre y a los hijos, es decir, la misma ley provocaría una mayor vulnerabilidad en acceso a programas sociales como Oportunidades (antes Progresá) o el de seguro de vida para madres jefas de familia: El primer programa consiste en apoyos en becas escolares para niños y niñas de familias pobres, condicionando la

ayuda a las visitas a los centros de salud; este programa ha tenido un impacto favorable en el empoderamiento de la mujer, porque es la madre quien recibe el recurso (beca) para sus hijos y en la reducción del trabajo infantil por el impacto en la permanencia en la escuela; ya que en el campo, un divorcio (que automáticamente lleva a que un hogar quede a cargo de una mujer) tiene un mayor impacto sobre el aumento del trabajo infantil, que la pérdida del empleo del cónyuge.⁸

El segundo programa va dirigido a las jefas de familia en situación de pobreza con un ingreso inferior a 2,500 pesos, sin primaria terminada, sin servicios de salud, sin servicios básicos de vivienda, que padezcan pobreza alimentaria moderada o severa o que los espacios de vivienda carezcan de calidad. Los niños y niñas con un hogar con jefatura femenina son más vulnerables a la orfandad y en ese sentido deben impulsarse programas y canalizar recursos a políticas a favor de la integración familiar que no necesariamente lleve a cabo el gobierno, sino ONG e instituciones religiosas. El mismo sector privado y las dependencias de Gobierno pueden verse favorecidas de impulsar una política laboral que armonice la vida familiar, estableciendo horarios de trabajo razonables, trabajo desde casa,

⁸ Lomeli; Paulina: El impacto del Progreso sobre la oferta laboral infantil en el sector rural de México. Tesis de Economía. ITAM 2002. México.



subsidiando servicios familiares, etc., en áreas en donde pueda darse esta mayor flexibilidad.

Conclusiones y nueva agenda de investigación

De acuerdo al análisis realizado en esta investigación se puede afirmar que el marco legal laboral está diseñado para cubrir las condiciones mínimas de equidad de género y no contempla el hecho de que una mujer jefa de familia vive circunstancias especiales por lo que no puede tratarse igual a un hombre padre de familia. Por lo tanto la hipótesis se acepta. Las condiciones mínimas que cubre al marco legal tienen que ver con sancionar prácticas de discriminación de género o algunas concesiones derivadas de un estado de

embarazo de una mujer; sin embargo, el hecho de que una madre pueda pasar tiempo con sus hijos para ayudarlos a desarrollarse no se contempla y más aún cuando una mujer tiene que cumplir con un doble papel al interior de una familia.

Por medio de esta investigación se encontró evidencia de que las jefas de familia con hijos pequeños (menores a los 12 años) poseen un doble reto que las hace más vulnerables al solicitar un empleo (respecto al poder de negociación), debido a que ellas demandan flexibilidad en el horario y servicios de salud. Esto último debido a que su función de bienestar incluye un bien que también les causa satisfacción, que es precisamente pasar tiempo con sus hijos para contribuir a su formación. Dado que demandar



flexibilidad en el horario se considera un privilegio, esta demanda se compensa en la realidad laboral, dando menores salarios frente a un trabajo igual al desempeñado por un hombre. Por ello, la entrada de las jefas de familia al mercado laboral, hace que los salarios se depriman, en general.

A partir de los datos censales, se observa que la cuarta parte de los hogares en México tienen jefatura femenina y en especial, de 2000 a 2012 la cantidad de divorcios se ha duplicado.

En esta investigación se encontró además que existen factores que vulneran los hogares con jefatura femenina al entrar al mercado laboral, en relación a los hogares con jefatura masculina, ya que las jefas de familia presentan un menor grado de escolaridad, existen brechas salariales marcadas (en ocasiones provocadas por prácticas discriminatorias), el tiempo en que muchas de ellas dejaron de trabajar para dedicarse al hogar únicamente, que la mayoría no tienen ingresos no laborales (ahorro o pensión) que les permitan esperar por una mejor opción laboral (en cuanto al horario, las prestaciones y pensiones), y por último, que estén enfrentando

cuestiones jurídicas que disminuyen su bienestar.

Los resultados de las regresiones respaldan las afirmaciones anteriores ya que se encontró evidencia de:

Que los ingresos totales y las deudas no tienen relación alguna con el hecho de que un hogar sea de jefatura femenina o masculina.

Que existe una mayor probabilidad que un hogar con jefatura femenina reciba remesas, respecto a un hogar con jefe de familia varón.

Que es menos probable que un hogar con jefatura femenina reciba apoyos gubernamentales, respecto un hogar con jefatura masculina,

Que hay evidencia de que es más probable que en un hogar con jefatura femenina esté a cargo de personas mayores a 65 años.

Que las madres jefas de familia (con hijos) tienen en promedio un menor nivel educativo que los jefes de familia con hijos.

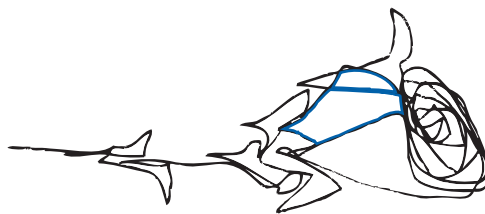
Que hay una menor probabilidad de que los hogares con jefatura femenina reciban aguinaldo, afore, préstamos para vivienda, incapacidad médica y trabajen más horas, respecto a los hogares con jefatura masculina. Sin embargo, los

hogares con jefatura femenina buscarían en mayor medida que sus trabajos tuvieran prestaciones aunque tuvieran un sueldo bajo.

Asimismo, hay una mayor probabilidad de que los hogares con jefatura femenina reciban la ayuda de guarderías dado que en el otro caso, serían las mujeres quienes estarían al cuidado de los hijos pequeños.

Por último, al analizar la ley laboral y algunas políticas públicas recientes, lo que se observó es que se deben hacer cambios a la ley para contemplar el hecho de que es necesario que los centros de trabajo se apropien de políticas que ayuden a armonizar la vida familiar o en el caso de que las jefas de familia con hijos, ellas puedan convivir más con ellos. Todo esto con base en los acuerdos internacionales que ha firmado México.

De igual manera, se proponen incentivos fiscales o mayores transferencias para instituciones que ayuden a fortalecer a la familia. De acuerdo a este último punto, la nueva agenda de investigación debería estar centrada en propuestas que ayuden a armonizar la vida familiar y la vida laboral. **B**



Bibliografía

- DAVID, M and SMEEDING, T. Horizontal Equity, uncertainty and economic well-being. University of Chicago Press (1985) USA.
- DE LA TORRE, Mary C. Impacto del Programa de desarrollo humano Oportunidades sobre el empoderamiento de la mujer mexicana. Tesis de economía. ITAM. 2010.
- GUSTMAN, Steinmeier, and TABATABAI. The Effects of Changes in Women's Labor Market Attachment on Redistribution Under the Social Security Benefit Formula, Working paper NRBER 2012
- HERNÁNDEZ-LICONA, Gonzalo. Oferta laboral familiar y desempleo en México. Los efectos de la pobreza. Sobretiro del Trimestre Económico. Vol. LXIV(4). Octubre-Diciembre de 1997. Num. 256
- INMUJERES. Las desigualdades de género vistas a través del estudio del uso del tiempo. Resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009.
- INMUJERES. Las mexicanas y el trabajo, documento de trabajo. 2003.
- JONES, Claudio (2006). La

jefatura femenina en la familia mexicana: un factor de inequidad de género y de vulnerabilidad social. Documento de trabajo 224. Fundación Rafael Preciado Hernández.

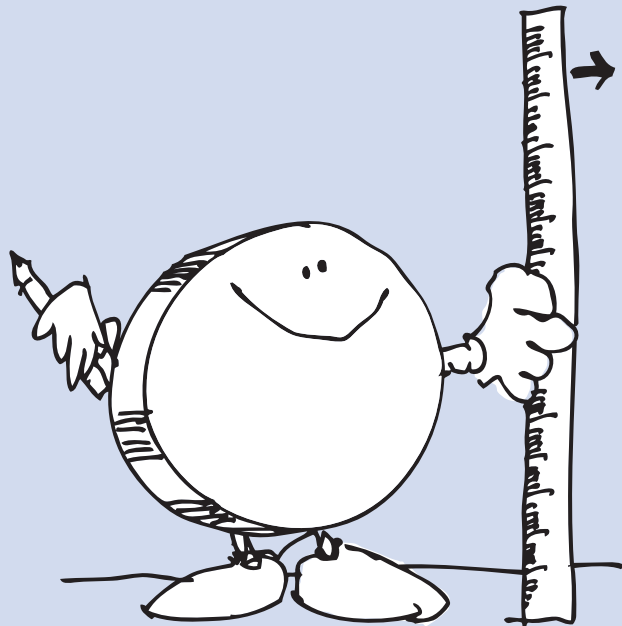
- LEVY, Santiago (compilador). Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México. FCE 2004.
- LOMELÍ, Paulina. Trabajo infantil. Impacto del Progreso sobre la oferta laboral infantil en el sector rural de México. Tesis de economía. 2002
- MAGALLANES ALVA, M y MAGALLANES ALVA J.M. "El precio de ser mujer en México". Revista Bien Común No. 230. Fundación Rafael Preciado Hernández. Mayo 2014.
- OCDE. Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship. 201
- POUGNET, Erin et al. "Fathers' Influence on Children's Cognitive and Behavioural Functioning: A Longitudinal Study of Canadian Families" Canadian Journal of Behavioural Science Vol 43(3), Jul 2011, 173-182.
- TRUEBA, Carmen. La mujer y el trabajo en México. Re-

vista Estudios, ITAM, 1993.

- VARIAN. Hal. R. "Microeconomic Analysis". Third Edition (University of Michigan).
- WORLD BANK. The Effect of women's economic power in Latin America and the Caribbean, August 2012.

Leyes

- Ley federal del trabajo
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>
- Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>
- Sitios de internet
- <http://www.oecd.org/pisa/>
- <http://www.oecd.org/statistics/>
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>
- http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf
- http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101234.pdf
- <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo122&s=est&c=23565>



Coahuila y Nayarit: incremento de la deuda pública

Dr. Hugo Venancio Castillo

Mtro. Salomón Guzmán Rodríguez

I. Presentación

2014 es un año electoral en dos Entidades Federales: en Coahuila se renovará el Congreso Local y en Nayarit Alcaldías y Congreso Local. Este documento pretende dar un panorama general de la Deuda Pública Soberana del Sector Público, de los Gobiernos de las 32 Entidades Federativas y en particular a los dos Estados antes mencionados en un periodo de estudio de veinte años (1993-2013).

De acuerdo al análisis del cual se presentan los resultados, se observa que en los últimos cinco años (2008-2013), Coahuila y Nayarit ocupan el poco honroso primer y segundo lugar en el crecimiento del endeudamiento con tasas de escándalo que van del 4,021.0 % y 1,394.0 %, respectivamente. Así mismo, en deuda por habitante Coahuila nuevamente encabeza la lista de los Estados más endeudados y Nayarit con la séptima posición de entre los 32 Estados del país.

Entre las principales tareas de esta Fundación es la de aportar información para la divulgación de la cultura democrática y el derecho a saber para la mejor toma de decisiones. Es por

ello que se ofrece este estudio donde se muestra un aspecto estratégico del Sector Público como es la Deuda Soberana, ya que si bien ésta puede ser palanca para el crecimiento bajo un adecuado manejo, en contra parte como es en los casos señalados puede ser una limitante para el desarrollo futuro de estas Entidades por el nivel preocupante que ya se observa al cierre del año 2013.

II. Introducción

Estando al frente de la Presidencia de la República, el Partido Acción Nacional condujo la economía con cierta responsabilidad. Prueba de ello es la relativa estabilidad de las principales variables macroeconómicas del país, tras la crisis financiera suscitada en el tercer trimestre de 2008 originada en el sur de California de Estados Unidos.

La estabilidad relativa se centró en el manejo responsable y transparente de la moneda y las finanzas del Estado, particularmente del endeudamiento. En este documento se analizará la evolución del endeudamiento del Sector Público, el Gobierno Federal, los Estados y Municipios

contrastando el trabajo realizado a nivel federal con lo reportado por las dos entidades del país que presentan elecciones este año (2014), sin dejar de lado a los municipios principales.

El tema es relevante dado que existen indicios muy preocupantes de que las políticas consolidadas en lo federal sean contaminadas por las políticas perversas y opacas registradas en no pocos estados y municipios del país, gobernados principalmente por gobernantes emanados del Partido revolucionario Institucional (PRI).

La historia económica muestra claramente que las crisis económicas sexenales, observadas cuando un Presidente priista le pasaba la estafeta a otro de su mismo partido, fueron provocadas por malas decisiones de gobiernos que no supieron manejar adecuadamente los pasivos y obligaciones del Gobierno Federal y empresas paraestatales.

Los resultados están documentados y a la vista de todos: en la crisis de 1982 el peso se devaluó 470.0 % frente al dólar, en la del año de 1986 la devaluación fue de 101.0% y en la de 1994-1995, la devaluación fue de 123.0 %. Estas devaluaciones llevaron a la caída del poder adquisitivo de los salarios: con Miguel De la Madrid, la inflación a tasa anual fue de 95.0%, Salinas 18.0 % y con Zedillo, 22.0 %. Estos even-

tos afectaron en mayor medida a los sectores más vulnerables, generando mayor pobreza e desigualdad social entre los hogares mexicanos. Sus efectos trastocaron el aparato productivo mexicano, destruyendo el patrimonio de muchas familias y al cierre de incontables fuentes de trabajo.

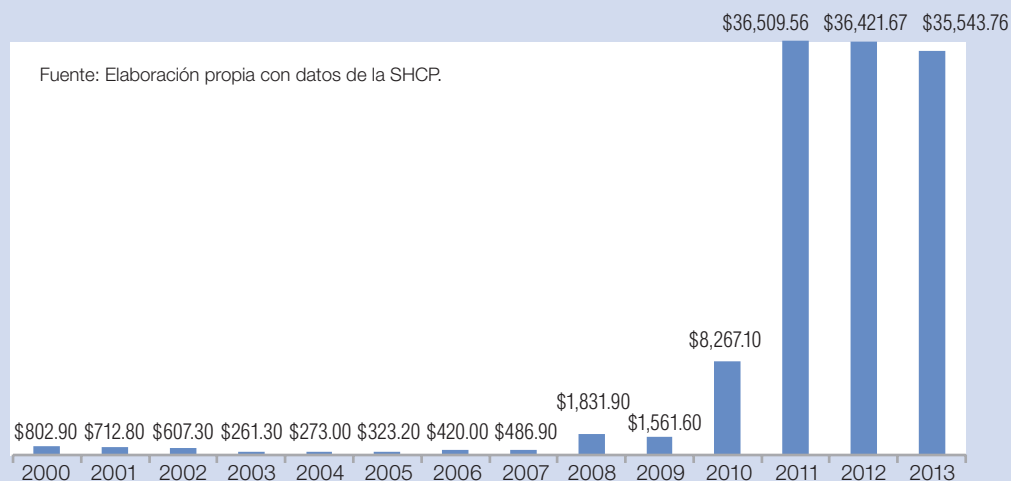
Conocer a plenitud las cifras de deuda pública de los estados y municipios permitirá al lector identificar qué administraciones y qué partidos políticos están asociados con un manejo responsable de las finanzas gubernamentales. Se podrá verificar que las entidades federativas administradas por el PRI ofrecen los peores manejos, en perjuicio de sus habitantes.

III. La deuda pública de Coahuila

La deuda del gobierno del Estado de Coahuila y sus organismos, al mes de diciembre de 2013, ascendió a 35.5 mil millones de pesos. Esta cifra se compara desfavorablemente con la obtenida en el año 2007, cuya variación monetaria al año 2013 fue de 35.0 mil millones de pesos y su tasa de crecimiento de 7,200 %, aproximadamente. Cabe señalar, según información de CONEVAL, del año 2010 al 2012 la pobreza en el Estado incremento 6.0 %; es decir, 34,100 personas más en situación de pobreza, tasa muy superior a la nacional (véase Gráfico 1).

Gráfico 1

Deuda nominal del Estado de Coahuila (millones de pesos)



De acuerdo con el informe del Gobernador Priista Moreira en 2013, en la siguiente tabla se resume el número de inversiones en el Estado de Coahuila que se hubieran podido ejecutar si sólo el 20.0 % de la deuda del Estado se hubie-

ra destinado a estos servicios. En otras palabras, el costo social del Deuda del Estado tiene un impacto muy grave para el Campo y Carreteras, sectores estratégicos para el desarrollo de cualquier economía (véase Cuadro 1).

Cuadro 1
Costo social de la deuda del estado de Coahuila, 2013

Deuda total del Estado de Coahuila 2013	\$35,543,763,766.94
Programas del campo	\$3,850,400,000.00
Programas de agua potable alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas	\$319,900,000.00
Centro de Justicia Penal en frontera	\$32,100,000.00
Fortalecimiento de las capacidades humanas tecnológicas en centros penales	\$29,000,000.00
Áreas de seguridad pública procuración de justicia	\$665,100,000.00
Infraestructura deportiva	\$179,800,000.00
Infraestructura cultural	\$13,100,000.00
Rehabilitación de equipo médico	\$2,900,000.00
Conclusión de hospital General Salvador Chavarria	\$10,300,000.00
Infraestructura Hospitalaria	\$62,000,000.00
Beneficio de la economía del hogar	\$75,000,000.00
Presupuesto carretero	\$1,255,300,000.00
Aumento en la calidad de servicios aeroportuarios	\$5,600,000.00
Programas, proyectos y obras de infraestructura	\$401,700,000.00
Total	\$6,,902,200,000.00

Elaboración propia con información de la SHCP y el Informe del Gobernador en 2013.

El endeudamiento experimentado en Coahuila representa un pasivo de \$12,298 pesos para cada uno de los habitantes del Estado en 2013. Esta cifra es cuatro veces mayor a la registrada en el año 2010, todo bajo gobiernos emanados del PRI (véase Gráfico 2)

Gráfica 2
Deuda per-cápita del Estado de Coahuila
(2000-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

La tasa de crecimiento de la deuda per-cápita del año 2000 al año 2010 fue de 761.0 %, del año 2005 al 2010 fue del 2,222 % y del año 2010 al 2013 la tasa de crecimiento de la deuda estatal fue del 309.%; pero si se toma el año 2000 al 2013, el crecimiento fue del 3,420.0 %; la línea de tendencia es prácticamente exponencial.

Cuadro 2

Registro de obligaciones y empréstitos vigente del Estado de Coahuila al cierre de 2013

Acredor	Fecha de inscripción	Monto original contratado	Saldo al cierre de 2013
Banobras	19/12/08	800,000,000	566,664,69
Bajío	07/01/10	1,753,000,000	1,295,272,21
Banorte	30/09/11	1,823,891.629	1,786,489,26
Interacciones	30/09/11	3,940,155,995	3,859,355,81
Mifel	30/09/11	15,798,958	1,480,796,72
Multiva	30/09/11	4,939,031,132	4,837,747,16
Banorte	30/09/11	4,814,108,371	4,715,386,21
BBVA Bancomer	30/09/11	2,767,496,904	2,712,533,73
BBVA Bancomer	30/09/11	194,082,613	187,782,01
Bansi	30/09/11	197,379,465	193,459,46
Santander	30/09/11	739,684,448	724,994,13
Inbursa	30/09/11	1,734,883,239	1,700,428,03
Casa de Bolsa Multiva	30/09/11	3,500,000,000	3,428,226,02
Inbursa	30/09/11	931,717,495	91,489,12
Santander	30/09/11	1,306,439,239	1,280,493,03
BBVA Bancomer	30/09/11	550,000,000	539,076,86
Bansi	30/09/11	222,222,225	217,808,83
Bansi	30/09/11	7,601,391	7,174,19
Interacciones	30/09/11	1,246,515,349	1,220,953,24
Banorte	30/09/11	51,540,167	50,483,23
Santander	30/09/11	86,472,190	84,754,83
BBVA Bancomer	30/09/11	271,367,888	265,978,45
Santander	30/09/11	16,774,939	15,051,99
HSBC	30/09/11	1,360,202,859	1,324,285,38
Banamex	21/10/11	1,478,526,000	1,448,206,09
Banobras	18/06/13	608,000,000	—
Total		36,852,892,493	4,854,890,85

Fuente: Elaboración propia con de la SHCP. La fuente de Garantía son las Participaciones Federales y el Destino es el Refinanciamiento. El promedio de pago pactado es a veinte años.

Con datos al cierre del año 2013 que publica la SHCP sobre el registro de obligaciones y empréstitos vigentes del Estado, el año donde más se incrementa la Deuda de Coahuila es al cierre del 2011, lo cual coincide con el último periodo de gestión del Gobernador Humberto Moreira, el cual más del 90.0% pertenece a la Banca Comercial a pagar en veinte años. Cabe mencionar, esta deuda con la Banca tiene por fin el refinanciamiento de la deuda ni siquiera para inversión en infraestructura del Estado.

Cuadro 3

Monto de Deuda Municipal y per-cápita de los Municipios de Coahuila al cierre del año 2013

Nombre de Municipios	Deuda municipal	Lugar estatal	Partido Gobernante	Deuda per cápita	Lugar estatal
Nava	\$33,807,056	9	PRI	\$1,211	1
Ramos Arizpe	\$54,373,439	3	PRI	\$721	2
Parras	\$28,688,726	10	Otros	\$632	3
Sabinas	\$37,798,368	8	PRI	\$621	4
Acuña	\$62,414,686	2	PRI	\$456	5
San Pedro	\$44,259,909	6	PRI	\$431	6
Castaños	\$10,895,688	13	PRI	\$421	7
San Juan de Sabinas	\$15,068,162	11	PRI	\$362	8
Matamoros	\$37,847,820	7	PRI	\$353	9
Piedras Negras	\$52,537,196	4	PRI	\$344	10
Allende	\$7,433,649	15	PRI	\$328	11
Torreón	\$148,031,873	1	PRI	\$231	12
Monclova	\$48,218,214	5	PRI	\$223	13
Francisco I. Madero	\$10,377,740	14	PRI	\$186	14
Frontera	\$13,897,782	12	PAN	\$185	15
Cuatro Ciénegas	\$396,172	16	PRI	\$30	16

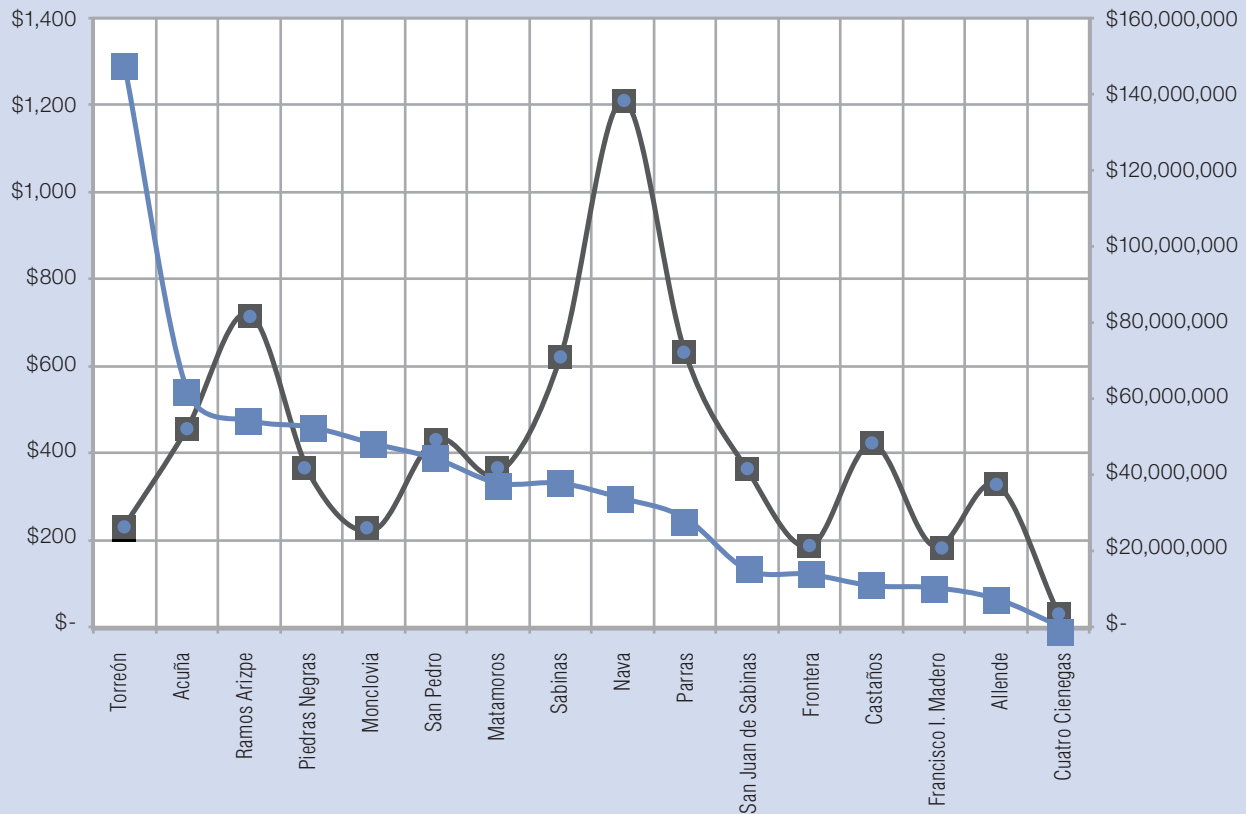
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

Con información precisa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los 16 Municipios del Estado de Coahuila se observa al cierre del año 2013 que 14 de ellos son gobernados por el PRI, uno por otros partidos y uno por el PAN. Los tres municipios con mayor monto de deuda es Torreón, Acuña y Ramos Arizpe, los

cuales son gobernados por PRI, en conjunto acumulan 44.0 % del total de la deuda de los Municipios del Estado; por otra parte, los tres Municipios con mayor nivel de deuda per-cápita son Nava, Ramos Arizpe y Parras; en cada uno de estos tres municipios el pasivo para la población es de \$1,200, \$721 y \$632 pesos.

Gráfica 3

Montos de deuda municipal y deuda per-cápita de los municipios del Estado de Coahuila 2013



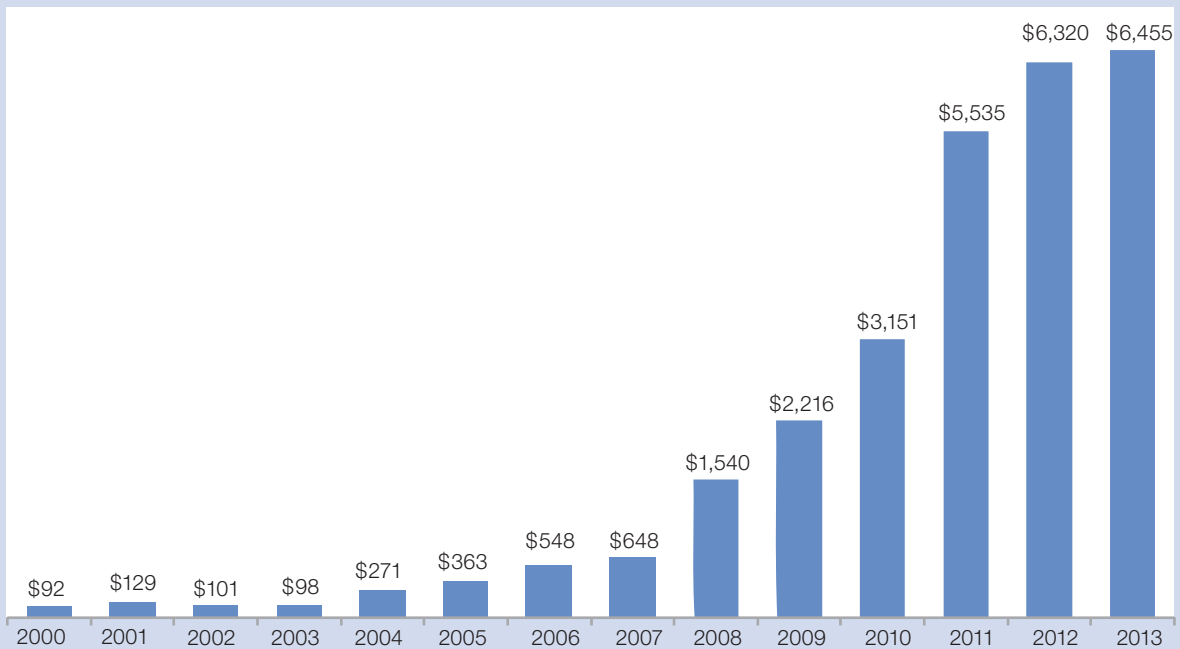
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

IV. La deuda pública de Nayarit

La deuda del gobierno del Estado de Nayarit y sus organismos, al mes de diciembre de 2013, ascendió a 6.46 mil millones de pesos. Esta cifra se compara desfavorablemente con la obtenida en el año 2007, cuya variación monetaria al 2013 fue de 5.8 mil millones de pesos y su tasa de crecimiento del 896.0 %, aproximadamente. Cabe subrayar según información del CONEVAL, del año 2010 al 2012 la pobreza en el Estado incrementó 70.0 %; es decir, 138 mil personas más en situación de pobreza, tasa muy superior al 1.0 % nacional (véase Gráfico 4).

Gráfica 4

Deuda nominal del Estado de Nayarit
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONEVAL.

De acuerdo al informe del Gobernador Priista Roberto Sandoval Castañeda en 2013, en la siguiente tabla se resume el número de inversiones en el Estado de Nayarit que se hubieran podido ejecutar si solo el 5.0 % de la deuda del Estado se hubiera destinado a estos servicios. En otras palabras, el costo social del Deuda del Estado tiene un impacto muy grave en renglones de Salud e Infraestructura para la Educación, sectores estratégicos básico para el desarrollo de cualquier economía (véase Cuadro 4)

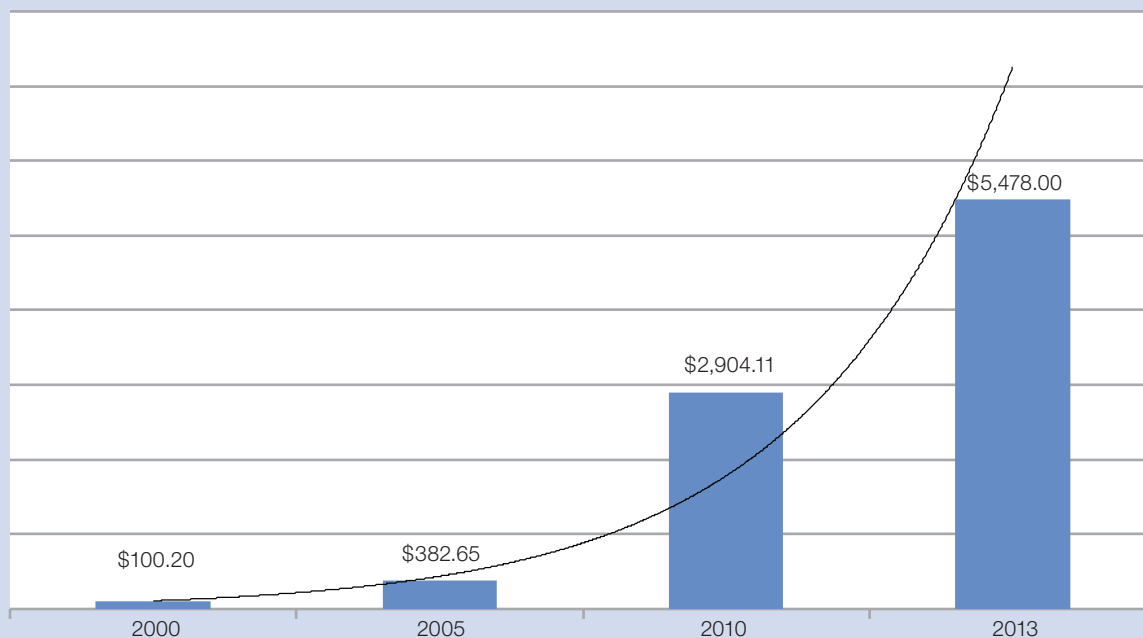
Cuadro 4
Costo Social de la Deuda del Estado de Nayarit
2013

Deuda total del Estado de Nayarit	\$6,455,237,005.30
Atención médica a grupos vulnerables	\$5,624,000.00
Dotación de lentes "Unidos para ver"	\$999,978.00
Programa infraestructura básica para la atención de pueblos indígenas	26,722,000.00
Farmacia de la gente (medicinas a bajo costo)	6,419,291.32
Atención y prevención de violencia contra las mujeres	\$20,000,000.00
Salud familiar	\$2,654,150.41
Programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias	\$1,200,000.00
Patrimonio cultural material e inmaterial	\$24,934,461.00
Programa de estímulos a la creación y desarrollo artístico	\$1,200,000.00
Construcción del sistema de saneamiento 1ra. etapa	\$60,000,000.00
Construcción del sistema de agua potable 1ra. etapa en el Fraccionamiento Unidos por tu tranquilidad	\$22,761,804.00
Planta de tratamiento 1ra. etapa	\$25,000,000.00
Construcción de la primera y segunda etapa del desarrollo habitacional responsabilidad social comunitaria en Tepic	\$16,112,000.00
Construcción de 81 unidades básicas de vivienda en zona urbana	\$9,365,000.00
Programa de ampliación a la oferta educativa	\$11,960,389.00
Construcción de campo de beisbol	\$10,000,000.00
Programa de atención a menores y adolescentes en riesgo	\$13,545,023.61
Atención de la gente	\$7,347,084.42
Material educativo	\$45,417,000.00
Total	\$311,262,181.76 4.82%

Elaboración propia con información de la SHCP y el Informe del Gobernador en 2013.

El endeudamiento experimentado en el Estado de Nayarit representa un pasivo para cada uno de sus habitantes valuado en \$5,478 pesos en 2013. Esta cifra es 2.5 veces mayor a la registrada en el año 2010, todo bajo Gobiernos emanados del PRI.

Gráfica 5
Deuda per-cápita del Estado de Nayarit
(2000-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

La tasa de crecimiento de la deuda per-cápita del año 2000 al año 2010 fue de 2,798.0 %, del año 2005 al 2010 fue del 660.0 % y del año 2010 al 2013 la tasa de crecimiento de la deuda estatal fue del 90.0 .%; pero si se toma el año 2000 al 2013, el crecimiento fue del 5,367.0 %; la línea de tendencia es prácticamente exponencial.

Cuadro 6

Registro de obligaciones y empréstitos vigente del Estado de Nayarit al cierre de 2013

Acreedor	Fecha de inscripción	Monto original contratado	Saldo al cierre de 2013
Banorte	27/1/06	300,000,000	92,107,47
Banobras	20/05/10	425,000,000	314,154,82
Banorte	19/1/10	200,000,000	178,070,17
BBVA Bancomer	04/05/11	200,000,000	185,416,66
Bansi	10/08/11	300,000,000	281,367,00
Bansi	11/05/12	200,000,000	197,218,67
Inbursa	18/06/12	2,600,000,000	2,565,881,03
Banorte	02/07/12	1,255,600,000	1,239,883,62
Total		5,480,600,000	5,054,099,48

Fuente: Elaboración propia con de la SHCP. La fuente de Garantía son las Participaciones Federales y el Destino es el Refinanciamiento. El promedio de pago pactado es a veinte años.

Con datos al cierre del año 2013 sobre el registro de obligaciones y empréstitos vigentes del Estado, el año donde más se incrementa la Deuda de Nayarit es al durante los años de 2010, 2011 y 2012, lo cual coincide con el último periodo de gestión del Gobernador Ney Sánchez y de Roberto Sandoval, el cual más del 90.0% pertenece a la Banca Comercial a pagar en veinte años. Cabe mencionar, esta deuda con la Banca tiene por fin la inversión pública productiva (véase Cuadro 6).

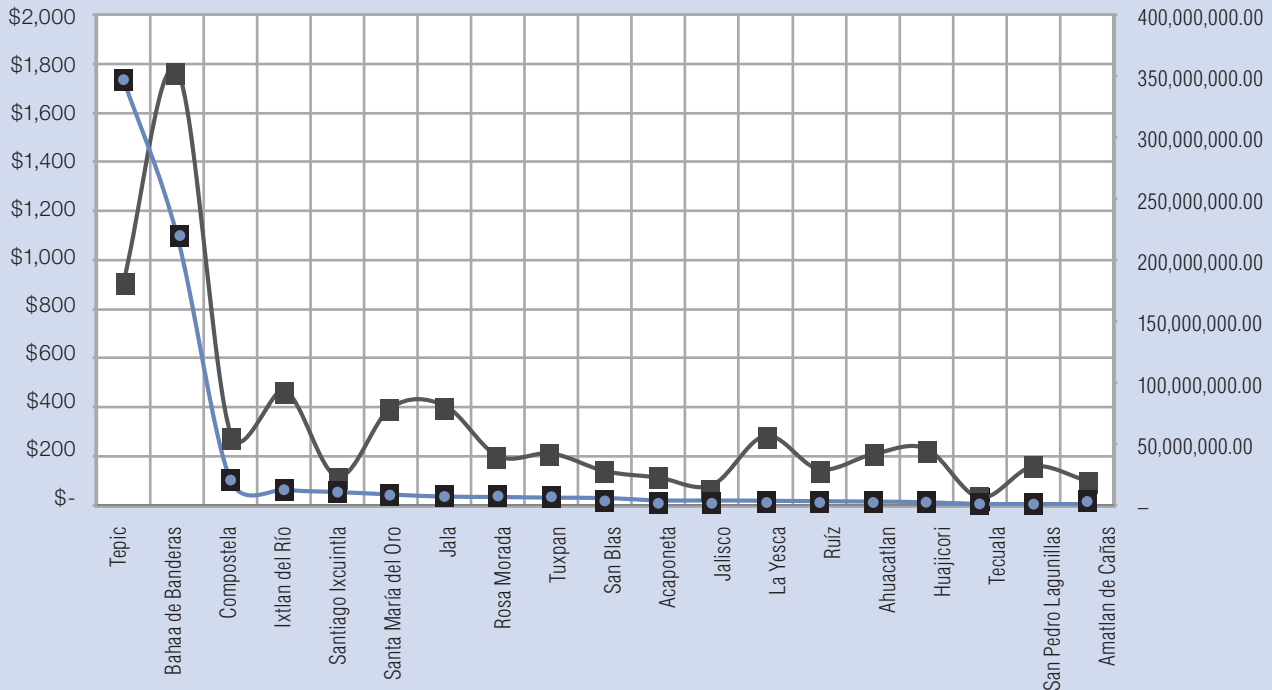
Cuadro 7
Monto de Deuda Municipal y deuda per-cápita de los Municipios de Nayarit al cierre del año 2013

Nombre de Municipios	Deuda municipal	Lugar estatal	Partido Gobernante	Deuda per cápita	Lugar estatal
Bahaa de Banderas	22,000,000.00	2	PRI	\$1,771	1
Tepic	347,160,541.20	1	PRI	\$913	2
Ixtlan del Río	12,874,989.76	4	PAN	\$472	3
Jala	7,199,838.53	7	PAN	\$407	4
Santa María del Río	8,940,938.97	6	PRI	\$399	5
Compostela	20,619,313.55	3	PAN	\$293	6
La Yesca	3,865,5175	13	PAN	\$284	7
Huajicori	2,642,781.41	16	PRI	\$232	8
Tuxpan	6,361,140.10	9	PRI	\$212	9
Ahuacatlan	3,170,093.43	15	PAN	\$208	10
Rosa Morada	6,913,762.15	8	PRI	\$201	11
San Pedro Lagunillas	1,194,503.54	18	PRI	\$159	12
Ruíz	3,464,932.59	14	PAN	\$148	13
San Blas	6,030,355.95	10	PRI	\$140	14
Santiago Ixcuintla	10,944,308.00	5	IZQ	\$118	15
Acaponeta	4,154,793.14	11	PRI	\$114	16
Amatlán de Cañas	1,131,979.44	19	PAN	\$101	17
Xalisco	4,082,272.74	12	PAN	\$83	18
Tecuala	1,281,300.53	17	PRI	\$32	19

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

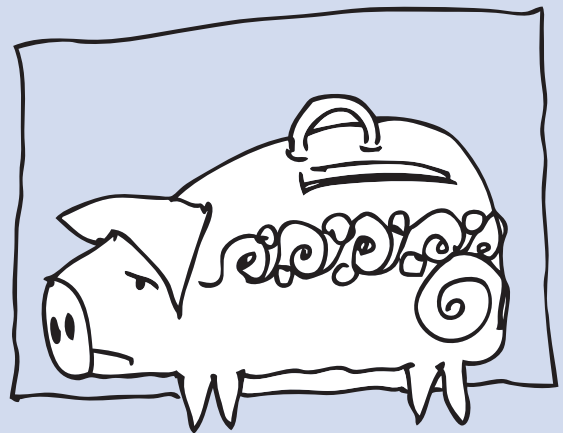
Gráfica 6

Montos de deuda municipal y deuda per-cápita de los municipios del Estado de Nayarit, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y CONAPO.

Con información precisa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los 19 Municipios del Estado de Nayarit se observa, al cierre del año 2013, los dos municipios más endeudados son Bahaa de Banderas y Tépíc con montos de 220 y 347 millones de pesos; cabe mencionar, la deuda de estos dos municipios equivale al 84.0 % del total de la deuda de los Municipios del Estado, ambos gobernados por el PRI. De igual manera, la deuda per-cápita de ambos es de \$1,771.0 y \$ 913.0, respectivamente (véase Cuadro 7 y Gráfica 6). **B**



El tiempo del mensaje y la emisión del voto

Isaac Gamaliel del Real Chávez

Introducción

Los candidatos en campaña tratan de convencer a los electores ubicando su mensaje en algún tiempo: pasado, presente o futuro. Por lo general, utilizan un tiempo y en él posicionan su discurso.

Sin embargo, una cosa es el tiempo que deciden los partidos para ubicar su discurso y otro es el tiempo en el que el votante espera que se presente el mensaje que le harán llegar. El elector elegirá el tiempo que más se le aproxime a su preferencia y con ello decidirá a que candidato o partido darle el voto.

Carl Gustav Jung, encuentra una polaridad entre lo que las personas han sido y lo que tratan de ser. De acuerdo a estos factores se puede explicar su actuación en el presente.

Los que votan por el pasado

Los electores que votan por el pasado, saben muy bien por quien no votarán. A ellos les reprochan ser autores de actos reprobables en tiempos pasados, entre ellos pueden ser, gobiernos deficientes o pésimos; haber sido causante de inflaciones, crisis económicas, devaluaciones monetarias o dispendios; incluso, haber provocado masacres, corrupción, intransigencias o descuidos. Estos electores por lo general se ubican

arriba de la edad promedio en el padrón electoral y por lo general les tocó vivir alguno de los aspectos antes mencionados o sin haberlo vivido se encuentran bien informados sobre ellos y con sus sentimientos vinculados a esos hechos.

Los candidatos que se ubican en el pasado lo hacen poniendo énfasis en dos cosas: la primera, consiste en hablar de su pasado, la segunda, los ubica en hablar del pasado de sus contrincantes. De ellos dirán que el saldo se encuentra a su favor porque hicieron las cosas bien y aun mejor que sus adversarios. Del pasado de sus contrincantes referirán descalificaciones sobre su vida y sobre todo, de sus actividades políticas y sus resultados, de ellos dirán que son nefastos y que por ello serán recordados toda su vida.

Cuando el voto por el pasado aumenta, éste tiende a emitirse desde el castigo, el resentimiento, el recelo, la frustración o el odio, además, por lo general en la promoción para captar el voto del pasado se utilizan las campañas sucias.

Para Carl Gustav Jung, las personas son más que lo que acumulan de sus experiencias pasadas, su pasado es irrevocable, no lo pueden borrar, pero ubicase permanentemente en el pasado las puede llevar al desaliento.

Los que votan por el presente

Los electores que votan por el presente lo harán refiriéndose principalmente a dos cosas: la primera si apoyan al gobierno y la segunda si son opositores al gobierno.

Quienes apoyan al gobierno manifestarán que su trabajo ha sido correcto, incluso se antoja inmejorable, manifestarán que con el actual gobierno se han vivido los mejores tiempos y que sus acciones han sido las correctas. Quienes son opositores expresarán que todo lo que ha hecho el gobierno está mal, incluyendo aquellas obras que tienen gran aceptación social, manifiestan su desconfianza remarcando que todo lo hace mal y por lo mismo, lo harán mal siempre.

Cuando en una elección los votantes del presente aumentan, el voto tiende a ser muy subjetivo, parcial, incondicional, irrazonable, fuera de juicio, de gran apego afectivo, de desgaste fácil y en la mayoría de los votantes es inconsciente.

Cuando el voto del presente disminuye y tiende a irse hacia el pasado, tiende a ser más de resentimiento, pero cuando se orienta al futuro tiende a realizarse por medio de un pequeño plan que el elector realiza, como un acto más consciente.

Cuando los que apoyan incondicionalmente a un candidato, partido o gobierno, dejan de hacerlo, por lo general es porque su apoyo no les produce beneficios personales, cuando esto se da, es muy fácil que para ellos sobrevenga la derrota producto de la retirada del apoyo o del castigo infringido a su anterior defensor.

Carl Gustav Jung creyó que toda persona se conduce en el presente orientado por una filosofía que avizora hacia adelante, además consideró que el progreso humano puede ser frenado por los hábitos del pasado, por ello insistió que las personas tienen puesta su visión hacia el futuro. Para la teleología, el presente puede explicarse en los términos en los que se aprecia el futuro.

Los que votan por el futuro

Los electores que votan por el futuro lo harán refiriéndose principalmente a dos cosas: la primera si su candidato o partido ocupa actualmente el gobierno y la segunda si su candidato o partido aspira a ser gobierno.

La primera, cuando los candidatos se ubican e identifican siendo gobierno dirán que en su gobierno seguirán las buenas obras, el buen trato a los ciudadanos y todo lo mejor permanecerá. La segunda, los que son opositores anclarán su campaña manifestando que el futuro es su mejor oportunidad para hacer las cosas, mejor que sus antecesores y por supuesto lo harán mejor que sus contrincantes, sacarán las ventajas comparativas y competitivas en las que siempre saldrán ganando y con las que descalificarán la calidad moral para gobernar de sus opositores.

Cuando los electores sienten que se encuentran en conflicto para decidir por quién votar tienden a plantearse un plan de aciertos para el futuro, con su plan elegirán a quien para ellos sea una figura más atractiva y que les cause menor displacer, además con su opción buscan que su decisión les aporte beneficios en el corto plazo.

Para Carl Gustav Jung, las personas son una versión superior a los hombres primitivos, por ello tienden a ver hacia el futuro, ya que nunca pueden autorrealizarse sin tener enfrente conductas propositivas.

Cuando las personas ven con optimismo y como bueno a su futuro, votan por quienes les proponen un futuro creíble que conlleve menos riesgos y más satisfactores reales, por lo que tratan de eliminar a quienes consideran que plantean metas y propósitos falsos o que les puedan provocar riesgos, cambios innecesarios, irresponsabilidades o beneficios a muy largo plazo.

Cuando en una elección aumentan los electores que votarán por el futuro, el voto se vuelve más razonado. **B**

El Humanismo Cívico de Alejandro Llano: rescatando al ciudadano para la República Democrática

Jorge Leyton García

A modo de introducción: Advertencias preliminares

El filósofo Alejandro Llano —español, catedrático de la Universidad de Navarra y ex rector de la misma casa de estudios— comienza su obra *Humanismo Cívico* realizando algunas advertencias que vale la pena destacar antes de analizarla en el marco de un encuentro de reflexión doctrinal y política.

Se preocupa primeramente el autor por enmarcar su obra en el ámbito de la filosofía política, precisión que, lejos de ser obvia, permite al lector entender que el objeto de la misma no será el desarrollar su tesis desde una perspectiva meramente doctrinal: las disquisiciones teóricas que dan sustento a su concepción del humanismo cívico están siempre

acompañadas de juicios prácticos sobre cómo llevarla al terreno de la vida cotidiana. Como él mismo señala, su obra “se compromete con orientaciones y proyectos que implican tendencialmente cambios radicales en los planteamientos de la cosa pública, sobre la base de una activación ciudadana”.¹ Siguiendo a Llano, en el presente informe intentaré que las ideas desarrolladas trasciendan el ámbito de la discusión teórica y entren de lleno en algunos de los desafíos que enfrenta la democracia moderna.

En segundo lugar, el autor se abstiene de tomar partido en la que, a su juicio, es una de las discusiones más relevantes de la filosofía política contem-

¹ Llano (1999).

poránea, a saber, el debate entre liberales y comunitaristas. Matiza, sin embargo, su distancia al afirmar que ésta se debe principalmente a la disconformidad que existe con las categorías utilizadas para definir a los participantes, especialmente a quienes son colocados en el “bando” comunitarista. Rápidamente reconoce la influencia relevante de Alasdair MacIntyre, uno de los más reconocidos exponentes de este debate público, con quien comparte una marcada preocupación por el cultivo de las virtudes en las comunidades humanas. Como veremos también más adelante, algunas de sus ideas lo acercan a algunas posiciones y lineamientos defendidos por quienes han sido agrupados bajo el rótulo de comunitaristas.

* Documento preparado para el II Encuentro Internacional sobre Vigencia del Pensamiento Humanista Cristiano, en enero de 2014. Agradecemos al Centro de Estudios del Desarrollo la autorización para su publicación.

Una última pero fundamental advertencia realizada por Llano resulta de precisar que la propuesta del humanismo cívico encuentra su natural ámbito de desarrollo en la democracia liberal moderna. Llano es claro en señalar que su tesis nace de una preocupación por las circunstancias pre políticas y pre económicas que marcan los procesos de integración política. No intenta constituir con sus ideas un planteamiento político institucional ni introducir una cuña reaccionaria en el seno de la filosofía política moderna. Se distancia aquí, en forma expresa, de los planteamientos reaccionarios y ultramontanos que sostuvieron en la España franquista y en el Chile pinochetista la idea de una democracia orgánica de cuño restaurador. Creo, más bien, que su preocupación está en lo que me atrevo a llamar el sustento cultural y pre político de la democracia, que no es otra cosa que la existencia de una comunidad de ciudadanos con un interés vital por el destino de su polis, la que ven como un espacio común de crecimiento. Sus palabras son bastante claras: “El humanismo cívico no es, ciertamente, una fórmula política: no es un programa que pudiera aplicarse para abrir tantos callejones sin salida en los que nos encontramos. Es, como acabo de decir, un nuevo modo de pensar que cuadra con las exigencias de la sociedad del conocimiento y

con las percepciones de la percepción posmoderna mucho mejor que el rancio y agotado esquema del Estado nacional. La idea netamente cívica de comunidad política posee la apertura y versatilidad suficientes como para relativizar las fronteras y universalizar las culturas, sin dejarse fascinar por la brillante vaciedad de un cosmopolitismo que aplana las diferencias culturales y arrincona aún más a los ya marginados”.² No intenta, por tanto, crear un nuevo paradigma político estructural. Su aporte busca rescatar a la democracia de la deriva introducida por el liberalismo individualista, recuperando para ésta lo que le da sustento y posibilidad de existencia, es decir, a los ciudadanos.

Como veremos más adelante, esta convicción reafirma lo que él mismo declara: sus ideas se insertan en la corriente que ha sido reconocida en la filosofía moderna bajo el rótulo de humanismo cívico, y que entronca la concepción clásica de la ciudadanía desarrollada por Aristóteles y la cultura griega con las visiones de autores como Tocqueville, y más recientemente Hannah Arendt.

Finalmente, quisiéramos hacer una advertencia adicional, esta vez de nuestra autoría. Llano estructura su obra “al revés”, dejando para la parte final de su obra la fundamentación filosófica de su idea de humanismo cívico, señalando que dicha ordenación obedece



mejor al método filosófico. No siendo el presente informe una obra de la envergadura y profundidad de un tratado de filosofía, hemos optado por iniciar el análisis señalando cuál es, a nuestro juicio, el punto central de la obra en comentario, indicando a continuación cuáles son los fundamentos filosóficos del mismo. Solo después de aquel esbozo nos internaremos en el análisis de algunos de los conceptos en juego y de las ramificaciones prácticas de las ideas desarrolladas por el filósofo español. No podremos abordar en su totalidad los conceptos desarrollados por Llano, pero intentaremos reunir algunas de las ideas que a nuestro juicio permiten comprender su visión y enriquecer nuestra reflexión política. Procedamos, por tanto, a entrar en materia.

² Llano (1999).

2. El núcleo del humanismo cívico de Llano: una concepción humanista del ciudadano

2.1 ¿Humanismo Cívico?

Como bien señala el mismo autor, el concepto humanismo cívico no es de su autoría. Se trata de un concepto presente en la filosofía política al menos desde comienzos del siglo XX, cuya primera formulación puede atribuirse a la obra del pensador alemán-estadounidense Hans Baron. En su obra *The Crisis of the Early Italian Renaissance: Civic Humanism and Republican Liberty in an age of Classicism and Tyranny*, Baron desarrolla la idea de un republicanismo surgido en la Florencia renacentista, cuyo núcleo está en la expresión de patriotismo republicano inspirado en las ideas clásicas del pensamiento greco-romano. Esta formulación ha sido entendida como una variante del republicanismo, cuyas fuentes se encuentran en las obras de la Grecia clásica y en las tradiciones de la escuela histórica alemana. Para quienes defienden esta variante –entre quienes destaca Hannah Arendt–, el núcleo del pensamiento republicano está en la participación activa y patriótica de los ciudadanos en la dirección de la comunidad política, en oposición a la concepción que coloca a la libertad política o autonomía como pilar del desarrollo republicano. Se trata de una corriente que rescata valo-

res fundamentales de la filosofía política clásica, como el concepto de virtud y la idea del bien común como presupuesto habilitante de la perfección humana. No es este el momento para detenerse en la inmensa bibliografía que documenta este debate. Nos contentaremos, por el momento, con estas coordenadas que nos permiten situar el pensamiento de Llano.³

2.2 El humanismo cívico de Llano y el rescate de la imagen humanista del ciudadano

Llano define preliminarmente al humanismo cívico como “la actitud que fomenta la responsabilidad de las personas y las comunidades ciudadanas en la orientación y el desarrollo de la vida política”.⁴ Dicha concepción fomenta, a juicio del autor, tres características fundamentales que actúan entre sí en forma sinérgica, y de las cuales es posible extraer el núcleo central de su propuesta: (i) En primer lugar, el “protagonismo de las personas humanas reales y concretas, que toman conciencia de su condición de miembros activos y responsables de la sociedad, y procuran participar eficazmente en su configuración política”.⁵ (ii) La segunda característica o nota fundamental corresponde a la valo-

³ Una síntesis interesante de este debate puede ser encontrada (en inglés) en la *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, bajo las entradas *Republicanism* (<http://plato.stanford.edu/entries/republicanism/>) y *Civic Humanism* (<http://plato.stanford.edu/entries/humanism-civic/>).

⁴ Llano (1999).

⁵ Ídem.

ración de las comunidades humanas en cuanto espacio de desarrollo de la persona humana, donde “(...) superan de esta forma las actitudes individualistas, para actuar como ciudadanos dotados de derechos intocables y de deberes irrenunciables”.⁶ (iii) En tercer lugar, señala Llano que el humanismo cívico concede un valor considerable a la esfera pública, entendida no como un amorfo sinónimo de opinión pública sino como el espacio de despliegue de las libertades sociales y de las iniciativas de ciudadanos organizados. Cumple ésta un importante rol “como garantía para que la vida de las comunidades no sufra interferencias indebidas ni abusivas presiones de poderes ajenos a ellas”.⁷

Sin temor de malinterpretar al autor, nos atrevemos a decir que las tres características enunciadas pueden ser sintetizadas en lo que creemos es la tesis fundamental del humanismo cívico: el rescate de los ciudadanos como el sustento vital de la democracia. Se acerca a lo que Ratzinger y Habermas llamarían posteriormente las bases morales pre políticas del estado liberal. Decimos ciudadanos porque, como el lector podrá entender ya a estas alturas, una auténtica concepción humanista de la democracia está basada en la idea de que el ser humano no es ni puede ser entendido como una isla.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

La persona humana es, ante todo, un *zoon politikon*, un animal político cuya realización sólo es posible en el marco de una comunidad de iguales. Se trata por tanto, de colocar la participación en la vida de la polis o comunidad política como centro de la existencia humana, en contraposición al atomismo social que sustenta teorías incompletas –y en palabras de Taylor, derechamente erróneas– de la democracia. Como ya veremos con más detalle, la concepción humanista del ciudadano rechaza el atomismo que funda la comunidad humana en constructos teóricos desarrollados por seres desconectados y mutuamente desinteresados. Por el contrario, los fundamentos del humanismo cívico se encuentran en el reconocimiento del carácter eminentemente social de la persona humana.

Llano desarrolla esta tesis en el marco de un análisis descarnado de la realidad que enfrentaban las democracias modernas al comenzar el siglo XXI, diagnóstico que sigue plenamente vigente. Denuncia sin ambigüedades el drama del atomismo individualista y la brecha creada entre la ética y la participación política de los ciudadanos. A su juicio, la visión humanista del ciudadano se encuentra en las antípodas de un individualismo que ha tomado el ideal moderno de la autenticidad y lo ha trastocado hasta hacerlo irreconocible. En

esto sigue expresamente a Taylor, quien ilustra con claridad este drama al indicar que “El lado oscuro del individualismo supone centrarse en el yo, lo cual aplanar y estrechar a la vez nuestras vidas, las empobrece de sentido, y las hace perder interés por los demás y por la sociedad”.⁸ Para Llano, esta concepción de la persona ha terminado por vaciar de contenido a las democracias modernas, con el riesgo de convertirlas en constructos netamente formales que terminarán por ser una suerte de totalitarismo light. Para combatir dicha visión es necesaria precisamente una cultura cívica potente, capaz de dar sustento a una república democrática y de resistirse a las amenazas de poderes externos e impersonales. Esa cultura política, idea que Llano toma de Tocqueville, no es otra cosa que el humanismo cívico, cuyo contenido esencial está en reconocer el protagonismo que los ciudadanos pueden y deben ejercer en el destino de las diversas comunidades de las que forman parte, y en especial de la comunidad política. Ya veremos cómo se hace patente ese protagonismo.

Construir esta cultura cívica demanda, sin embargo, esfuerzos intelectuales y materiales no menores. Requiere rescatar de entre los escombros que ha dejado el paso arrollador del relativismo moral algunas de las ideas de la filosofía

clásica de corte realista. Implica reconocer la posibilidad, aunque sea moderada, de que las personas puedan –y deban– realizar permanentemente un discernimiento moral, lo que implica a su vez, reconocer que la realidad puede ser captada en su esencia en algún sentido por los seres humanos. Concluye el autor en las últimas páginas de su obra que nada de esto puede hacerse si no reconocemos a la verdad, entendida en el más clásico sentido de correspondencia o adecuación del intelecto humano con la realidad, como el camino de realización plena de la persona humana. Solo así es posible encontrar las herramientas que permitan habilitar la participación de las personas en la construcción de su destino y en el de la comunidad que los rodea. Descartar sin más la posibilidad de discernir lo que es esencialmente bueno para las personas es renunciar a la posibilidad de construir una ética para la acción humana. Negar la competencia ética de los ciudadanos cierra sus posibilidades de contribuir en la búsqueda del bien común de toda comunidad. El resultado es que, bajo la forma difusa del interés general, terminan siendo solo algunos expertos o dotados quienes, en base a la técnica y al sentido de utilidad deben tomar las decisiones relevantes respecto al destino de sus conciudadanos. Esto dista mucho de ser una idea progresista

⁸ Taylor (1994).

de la vida pública democrática. No es más que la expresión evidente del gobierno de los tecnócratas, cuyas consecuencias las conocemos de sobra los latinoamericanos, y en especial los chilenos. Al son del mercado y de los estándares de la pura eficiencia terminamos por despojar al ciudadano de toda posibilidad de contribuir en el desarrollo de su patria.

Tenemos que asumir, por tanto, que los ciudadanos, reunidos en torno a las comunidades de las que forman parte, son capaces de embarcarse en un proceso de diálogo que los acerque a la construcción de un consenso ético, especialmente en el campo de las agrupaciones y asociaciones de carácter pre político. Aquí Llano encuentra una diferencia con MacIntyre, al reconocer la posibilidad –descartada por el filósofo escocés– de arribar a consensos éticos en configuraciones que excedan el espacio de las comunidades más básicas y que alcancen incluso, a pesar de las dificultades y posibles deficiencias, el espacio del Estado constitucional de derecho. Aquí el autor pareciera acercarse más a las posiciones republicanas o socialcristianas que han sostenido autores tan disímiles como Taylor, Rawls y Maritain. Aceptar la posibilidad de un consenso ético y racional en el marco de la comunidad política se asemeja, a mi juicio, a ideas ya desarrolladas con

distintos enfoques por estos autores. Puede tomar la forma de la democracia republicana que Taylor expuso hace casi 30 años en el Chile aún sitiado por la dictadura,⁹ o bien acercarse a la fe democrática secular que describía Maritain¹⁰ luego de observar los horrores del totalitarismo fascista en la segunda guerra mundial. El mismo Llano reconoce el valor que en este sentido puede aportar la idea del overlapping consensus desarrollada por Rawls en su *Liberalismo Político*. No hablamos, entonces, de una extravagancia alejada de las ideas desarrolladas por la filosofía política moderna.

Por otro lado, la idea de virtud, tomada en su definición clásica, juega un rol fundamental. La recuperación de la imagen humanista del ciudadano pasa por reconocer la idea de la práctica de la virtud como forma de desarrollar las potencialidades de la persona humana y de ampliar los horizontes de su comprensión ética. Me imagino que semejante idea no será muy pacífica en el occidente contemporáneo. Hablar de virtud implica eliminar de plano las barreras instaladas entre vida privada y vida pública. Lo que los ciudadanos hacemos con nuestras vidas tiene un efecto en el devenir de la comunidad política de la que

⁹ Ver “*Some conditions of a Viable Democracy*” en Taylor, Charles “*Democracia Republicana / Republican Democracy*”, LOM Ediciones, 2011.

¹⁰ Esta es una de las ideas principales desarrolladas por el filósofo francés en su “*Carta Democrática*”, parte de una serie de ponencias realizadas por el autor en EEUU y publicadas en el libro “*Man and the State*”.

formamos parte, y por ello la imagen que el humanismo cívico tiene del ciudadano implica acometer una tarea titánica para cada uno de nosotros, pues exige la práctica de la virtud y el ejercicio de la libertad como proyección y entrega de la persona humana hacia su plenitud en conjunto con otros. Debemos dejar hasta aquí este tema y confiar en que los lectores se interesarán por conocer las distintas referencias que el autor hace sobre la centralidad de una ética de virtudes.

El humanismo cívico que propone Llano es por tanto, un llamado a recuperar la imagen humanista de la persona humana –cuyas notas principales están en el reconocimiento de nuestra inacabada capacidad de discernimiento y en la creencia en la importancia que un piso ético común tiene para la democracia– y ponerla en el centro de la vida diaria de las personas concretas. No es en absoluto el llamado de un nostálgico que añora el regreso de formas abandonadas de participación. Veremos pronto como Llano ve en nuestras modernas sociedades nuevos espacios para ejercer una renovada idea de ciudadanía.

2.3 Los fundamentos de una ciudadanía humanista

¿Cuáles son, entonces, los fundamentos de esta imagen del ciudadano? Llano desarrolla una teoría con domicilio conocido, cuyos fundamentos

nos remiten a la filosofía clásica y especialmente a la perenne tradición del pensamiento aristotélico. Hablamos, en efecto, de una concepción fundada en una filosofía realista, firmemente convencida de que la realidad sensible constituye el ámbito de discernimiento en que la verdad, lejos de ser una quimera o una fuente de prejuicios, constituye la última medida de la realización humana.

Dos ideas centrales sintetizan lo que autor llama la imagen humanista del hombre y del ciudadano, y las desarrollaremos a continuación. Previamente, y en forma breve, es necesario profundizar en una idea ya esbozada en la introducción. El autor no pretende dirigir una filípica contra el mundo moderno ni añorar paradigmas ya superados por la historia humana. La modernidad no debe ser desechada como un simple cúmulo de desaciertos antropológicos: “Ciertamente, haría falta ser muy ignorante o muy reaccionario –o ambas cosas a la vez– para no descubrir en el proyecto de la modernidad un fuerte aliento humanista”.¹¹ El proyecto de la modernidad, lejos de ser una tarea de demolición de un pasado oscurantista, constituye un paso adelante en el desarrollo de la conciencia humana, pese a que en su seno alberga la ruta que hoy nos tiene varados en el páramo del individualismo. Se trata, entonces, de rescatar las raíces de lo que

representa el mayor avance del desarrollo humano: la democracia.¹²

Pero volvamos ya a los fundamentos filosóficos del humanismo cívico. Dos notas centrales, ambas emanadas de Aristóteles, sostienen la imagen humanista del ciudadano. Ambas comparten un sustento básico, nuevamente originado en una filosofía de corte realista, y que consiste en nunca perder de vista la índole corpórea de la persona humana, la que naturalmente le pertenece y que no puede ser simplemente desestimada. Las trataremos muy brevemente.

I. El animal que habla: “El hombre es un ser vivo que habla” señala una de las definiciones del filósofo griego. De esta definición se suelen extraer, a juicio de Llano, dos conclusiones. La primera se enfoca en destacar que el hecho de que el hombre hable da cuenta de su condición de ser pensante y plenamente consciente de sí mismo. Esta es la conclusión que suele concentrar gran parte de la atención de los intelectuales y filósofos. Pero hay otra conclusión, igualmente importante, y es el que el hablar es atribuido a un animal. No a una planta ni a otra forma de organismo viviente. A un animal que comparte un cúmulo de carac-

¹² En esta y otras partes de la obra el autor realiza un completo análisis de las diferencias fundamentales que distinguen a una filosofía de corte realista y fundada en valores trascendentes de aquellas corrientes nominalistas. Este debate escapa los límites de este artículo y a las capacidades de quien escribe, y resulta más razonable el conocerlo de primera mano.

terísticas similares con otros cientos de animales que forman parte de la vida en nuestro planeta. Para Llano, esto se expresa con claridad en lo que se refiere al lenguaje: “Pues bien, el lenguaje humano no supone una completa ruptura con estas formas de intercambio simbólico [las formas de expresión de algunos animales], sino que más bien implica una transformación superadora que no es reductible a esas manifestaciones más elementales con las que en alguna medida está conectado”.¹³ Lo fundamental de esta distinción que se da en el lenguaje humano pasa por entenderlo no solo como un producto cultural emanado de un intelecto que se representa realidades, sino como una expresión de la naturaleza humana, que se diferencia de los otros animales por su capacidad de acceder, mediante su proceso cognoscitivo, al ámbito del sentido, esto es, de compartir un logos común, una convicción de que “la vida humana posee sentido, no es vana ni inútil, no es falaz ni del todo ilusoria, no se reduce a algo meramente funcional o reactivo que fuera más primitivo o anterior a ella”.¹⁴ Para Llano, finalmente, el lenguaje, entendido de esta manera, es una clara muestra de nuestra naturaleza que une cuerpo y alma, que no puede ser entendida como simple materia física ni como un intelecto abstracto

¹³ Llano (1999).

¹⁴ Ídem.

que se mueve en el mundo de las representaciones.¹⁵

II. El animal político: Hablamos aquí del *zoon politikon*, expresión que Aristóteles ha legado al saber humano. Para Llano, siguiendo una vez más a Taylor, la mente humana es esencialmente dialógica, lo que implica que “(...) la conciencia de mi identidad personal sólo llega a constituirse en un ámbito de vida común. Y la dificultad para entender esto es la que lleva a desconectar la primer definición aristotélica (“animal que habla”) de la segunda (“animal político”). Tal desconexión es el individualismo”.¹⁶ Aquí encontramos el origen de todo lo que hemos abordado hasta el momento. La idea del ciudadano como aquel llamado a encontrar su plenitud en la participación en los asuntos de la polis se funda en la comprensión de que es precisamente la naturaleza eminentemente social del ser humano, idea que el individualismo obvia e intenta reemplazar recurriendo a la herramienta –histórica o hipotética– de un pacto social originario. Solo en el marco de la comunidad el hombre es capaz de encontrar su bien propio, ya que es ahí donde en conjunto con sus iguales se hace parte de la tarea de alcanzar, como requisito de su propia plenitud, el bien de dicha

¹⁵ No hay espacio en este informe para desarrollar la rica distinción que realiza el autor entre las distintas formas de comprender el lenguaje humano y sus consecuencias. En esto no me queda más que instar a los lectores a dirigirse a la obra original, en particular a su capítulo cuarto.

¹⁶ Llano (1999).

comunidad. Aquí cobra importancia el hablar de la virtud, pues como explica el autor: “Necesitamos las virtudes porque, a diferencia del natural sectorializado de los animales no humanos, el hombre está trascendentalmente abierto a la omnitud de lo real, de suerte que ni siquiera sería biológicamente viable si tal apertura no se encaminara según esos principios práticos que son las virtudes mismas”.¹⁷ La comunidad humana es el espacio en que, a través de la educación y la constante práctica de las virtudes, el hombre es capaz de conducir su vida hacia su plenitud, que es la verdad. Se trata pues, de una concepción eminentemente social y práctica de la persona humana, anclada en la realidad. Veamos ahora, brevemente, cómo poner en práctica esta concepción.

3. Una nueva ciudadanía: superando gastadas dicotomías

Para el autor, un síntoma claro de las problemáticas que enfrentan las democracias actuales se encuentra en el agotamiento del ya clásico eje Estado-Mercado. Los diferentes experimentos ideológicos y sociopolíticos del siglo XX han terminado demostrando que la concentración de las energías vitales de la sociedad en una de estas dos facetas termina por traspasar nuestras decisiones a entes despersonalizados y ajenos a las preocupaciones

humanas (el mejor ejemplo de esto ya lo hemos mencionado y es precisamente la exaltación de los tecnócratas). Bajo este esquema, la libre iniciativa ciudadana se ve sofocada y el autogobierno del pueblo se transforma en un buen recuerdo. Ya sea porque el ya decadente estado de bienestar coopta las iniciativas humanas y las enfrasca en una red burocrática interminable o porque el mercado reemplaza la gratuidad y entrega por commodities intercambiables.

Llano hace un llamado a aprovechar la complejidad social y las nuevas tecnologías que ha traído el progreso humano en pos de la tarea humanista. Los ciudadanos están llamados a desarrollar en el ámbito del tercer sector nuevas iniciativas que permitan anclar las convicciones democráticas en todas las capas de las sociedades modernas. Aquí el autor vislumbra un proceso que ha visto su esplendor en los últimos años: la rearticulación de la esfera pública a través de cientos de iniciativas ciudadanas que buscan involucrar a las personas en la discusión de temas de relevancia pública. Este es sin duda un espacio aún por abarcar, y a la vez no exento de dificultades. La amenaza latente de la cosificación de estas iniciativas debe ser considerada (ya hemos visto como muchas de estas iniciativas terminan reducidas en meras expresiones

¹⁷ Idem.

monotemáticas, más cercana a grupos de intereses que a verdaderas formas de promover el bienestar de todos). La clave está en recordar que el horizonte debe ser el bien común, condición necesaria para la realización de quienes forman la comunidad política.

4. El humanismo cívico y la democracia republicana

Para tener alguna posibilidad de aportar, el humanismo cívico debe impactar en nuestra forma de entender la democracia. El paradigma liberal ha eliminado el equilibrio existente entre los dos sentidos en que, a juicio de Taylor, puede entenderse la democracia. En efecto, ha roto en forma drástica el equilibrio en favor de la democracia entendida como elección (la que enfatiza la libertad personal) por sobre la idea de la democracia como participación y autogobierno. En esto, Llano se afirma en Taylor para sostener que este brutal desequilibrio se ha producido por el reemplazo de la ética de la vida buena por una forma de ética basada en presupuestos aparentemente menos controvertidos y posibles de ser acordados. Pasamos así a tener una ética de mínimos para guiar nuestra vida pública, abandonando toda posibilidad de sustentar la convivencia humana sobre la base de convicciones comunes sobre lo que constituye lo mejor para todos. La idea de bien común es reem-

plazada por conceptos abstractos y universalistas como el interés general, o derechamente, por concepciones utilitarias de la vida social.

Llano es drástico en señalar las consecuencias de esta deriva en los párrafos finales de la obra: “Una democracia sin valores, inmersa en la incertidumbre moral y en la contingencia política, tiende a convertirse en un totalitarismo visible o latente. Ya Tocqueville –más actual ahora que nunca– advertía que el fundamento de la sociedad democrática estriba en el estado moral e intelectual de un pueblo”. Continúa señalando que “La condición de posibilidad de la democracia es el pluralismo, que viene a reconocer los diversos caminos que la libertad sigue en su búsqueda de la ‘verdad política’”. La democracia, por tanto, no puede ser el régimen basado en la negación de valores trascendentes sin correr el riesgo de perder su esencia y dejar de proteger aquello que desde sus comienzos intentó resguardar: la igual dignidad de todos los seres humanos. El sustento necesario para mantener a la democracia como un régimen viable se encuentra precisamente en el reconocimiento de la persona humana como protagonista de su desarrollo, y esto no es otra cosa que el postulado central del humanismo cívico.

Esta concepción de lo que es la democracia acerca a Lla-

no a los planteamientos de autores que, como Charles Taylor y Michael Sandel, defienden formas de comprender la democracia que podríamos calificar como republicanas, en el sentido más clásico del término. Llano comparte con Sandel el rechazo de lo que el autor estadounidense define como república procedimental, que consiste en reducir el ejercicio democrático a una serie de procedimientos y formalidades desprovistos de todo sustento moral. La democracia deslavada y relativista que describe Llano en muchos pasajes de su obra calza perfectamente con lo que Taylor llama teorías económicas de la democracia. Dicho cuerpo de ideas se caracteriza por concebir a la sociedad política como “un instrumento común encaminado a promover los objetivos de los individuos que la constituyen”.¹⁸ Bajo este paradigma, la democracia se limita a ser un régimen que permite a los ciudadanos satisfacer sus intereses y expectativas personales. La balanza se inclina en forma contundente en favor de la elección como única nota fundamental de un régimen democrático, dejando de lado la dignidad que confiere a la persona la posibilidad de participar del autogobierno de su comunidad.

Frente a esta deslavada visión de la democracia, Taylor y Llano contraponen al humanismo cívico como fundamento

de una democracia republicana, cuyo eje central se encuentra en la participación de los ciudadanos en la tarea común de conducir sus destinos. Frente a la comodidad de quien espera tomar esporádicamente decisiones colocan la visión de los ciudadanos comprometidos con lo que Taylor llama un polo de identificación: la defensa de las instituciones y prácticas comunes que los ciudadanos comprenden como baluarte de la dignidad común. Esta visión sustantiva de la democracia implica no menores esfuerzos, pues requiere poner en acción las potencialidades que el humanismo cívico recoge, a saber, una participación comprometida en las tareas comunes, una ética de la vida pública construida sobre el reconocimiento de las potencialidades de discernimiento de los ciudadanos, un reconocimiento de la igualdad esencial de todos los miembros de la comunidad humana, entre otras muchas exigencias que hacen de la democracia republicana una tarea de largo aliento. Los tres autores comparten, en definitiva, una preocupación vital por los fundamentos pre políticos de la democracia moderna.

Estas convergencias colocan a Llano entre los autores imprescindibles para quienes nos identificamos con una visión socialcristiana, republicana y comunitaria de la acción política.

5. Desafíos para la recuperación de un auténtico sentido de ciudadanía

Los planteamientos de Llano tienen plena vigencia en el mundo actual. La crisis económica que ha impactado al mundo y sus nefastas consecuencias han creado una profunda fractura entre los ciudadanos y los poderes establecidos, lo que se ha traducido en un cuestionamiento de las formas democráticas vigentes, y en especial, del rol de los mercados.

Si hay algo que la citada crisis económica ha dejado en evidencia es precisamente el efecto corrosivo que el neoliberalismo y la privatización de la esfera pública traen a las democracias modernas. La desbocada carrera de los especuladores y su implosión reciente han profundizado las desigualdades al interior de las sociedades desarrolladas y emergentes, segmentándolas en verdaderas castas cuyas diferencias son abismales. El caso norteamericano está alcanzando ribetes dramáticos: un porcentaje minúsculo de la población se lleva un porcentaje enorme de la riqueza del país y se aleja cada vez más de la realidad que vive la inmensa mayoría de los ciudadanos.¹⁹ Las diferencias generan distancias, y estas distancias terminan

¹⁹ Esta dramática situación ha sido detallada por el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz en su reciente libro "The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future" <http://www.amazon.com/The-Price-Inequality-Divided-Endangers-ebook/dp/B007MKCQ30>.

por corroer el sentido de pertenencia a una misma colectividad que comparte un destino, como bien ha denunciado en sus últimas obras el filósofo Michael Sandel.²⁰ La realidad latinoamericana, y la chilena, no son ajenas a este problema.

En este contexto, el aporte del humanismo cívico puede ser una respuesta atingente para enfrentar el desafío del fraccionamiento de las comunidades humanas. Frente al avasallador avance del mercado y de la idea de reemplazar al ciudadano por el consumidor, el recuperar la idea de la participación democrática como forma de plenitud humana nos entrega un horizonte de esperanza en medio de un panorama algo abúlico. Quienes nos sentimos identificados con las ideas de Llano y de los autores que hemos estudiado, estamos llamados a ponernos en movimiento para despertar la adscripción de nuestros conciudadanos a nuevas formas de organización comunitaria basadas en la libertad concertada y en la aspiración de aportar en el desarrollo de nuestras sociedades. El campo por explorar es sin duda enorme.

No quisiéramos terminar este informe sin referirnos a los aportes que el humanismo cívico puede hacer al Chile de los próximos años. La existencia de un descontento generalizado con las normas fundamentales que regulan nuestra

²⁰ http://economia.elpais.com/economia/2013/12/08/actualidad/1386519746_632684.html

democracia ha colocado al país en una posición expectante. Mirar dicho contexto con la óptica que propone Llano nos permite descubrir dos desafíos importantes: uno en la forma de un problema y otro en la de una oportunidad.

El problema está dado por la escasez de conciencia cívica que parece caracterizar el Chile neoliberal del siglo XXI. El “modelo”, lejos de derrumbarse, parece estar dando muestras de éxito rotundo, el que no se mide por la cantidad de personas que visitan los centros comerciales sino por la pobreza del debate público, carente de profundidad y usualmente marcado por la defensa de intereses corporativos y unívocos en todo orden de cosas. Hoy los privilegiados discutimos sobre la necesidad de otorgarnos una nueva constitución y de despojarnos al fin de la pátina autoritaria que sigue manchando nuestras instituciones de autogobierno, lo que está muy bien. El problema radica, sin embargo, en que se junta una preeminencia de las visiones maximalistas que esperan superar todos los problemas de la patria a través de un cambio radical con la desorientación de quienes creen que las cosas no pueden ser planteadas bajo la forma de un juego de suma cero.

En otras palabras, esperamos que el ansiado cambio constitucional sea el inicio de una nueva etapa de civismo y

profundización democrática, pero no nos damos cuenta de que la profundización de la democracia pasa primeramente por la existencia de ciudadanos comprometidos con una noción de destino común como comunidad política, dispuestos, en términos clásicos, a defender la polis y a hacer sacrificios para preservar las instituciones comunes de autogobierno. Me temo que esperamos que sean las instituciones las que nos den la ansiada cultura cívica que todos extrañamos. Pero como veíamos citando a Tocqueville, esa cultura cívica es precisamente lo que le dará sentido y contenido a las instituciones. Tenemos serias dudas de que quienes tienen la responsabilidad de dirigir los destinos de nuestra patria en los próximos años posean claridad en torno a esto.

Pero este mismo problema nos presenta una oportunidad, y nos la ofrece especialmente a quienes nos identificamos con el pensamiento humanista cristiano y comunitario. Estamos llamados a aportar en la discusión del debate que comienza, colocando en el centro de la discusión la necesidad de comprometer a nuestros ciudadanos en la tarea de darle nuevas formas a nuestra república democrática. Debemos generar conciencia de la necesidad de recuperar las nociones de responsabilidad, participación, gratuidad y sacrificio como elementos centrales de

la ciudadanía. Estamos llamados a enfrentar las desigualdades y recuperar la idea de que la comunidad política es ante todo un encuentro entre iguales. Y podemos, finalmente, trabajar para que las nuevas instituciones que surjan del debate constituyente puedan ser un polo de identificación que cohesione a los ciudadanos y les otorgue una fe común en el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo como espacio irremplazable de convergencia de nuestras potencialidades. **B**

Bibliografía

- Llano, Alejandro. *Humanismo Cívico*. Ariel. Barcelona. 1999.
- Maritain, Jacques. *Man and the State*. Catholic University of America Press. Washington DC. 1998.
- Taylor, Charles. *La Ética de la Autenticidad*. Paidós. Barcelona. 1994.
- Taylor Charles. *Democracia Republicana/Republican Democracy*. LOM. Santiago. 2011.
- *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/>.



CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 56 36 06 70

www.frph.org.mx