



# SocioscOpio

INDICADORES, ESTUDIOS  
E INVESTIGACIONES SOCIALES

NUEVA ÉPOCA, NÚM. 9, JUNIO DE 2006

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

# SocioscOpio

El número 9 de *Socioscopia* reúne, en el apartado Temas sociales, siete artículos en los cuales los investigadores del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), destacan aspectos que consideran relevantes de las materias, objeto de algunas comisiones ordinarias, en las que actualmente se especializan. Así, y en relación con la educación, Alejandro Navarro se refiere al Programa Escuelas de Calidad; Abigail Becerra, responsable del tema de grupos vulnerables, da cuenta de algunos aspectos relevantes del comercio sexual infantil en México, y Sara Ochoa, ahonda en el tema de las pensiones en nuestro país con un texto en el que aborda los mecanismos de ingresos mínimos para éstas.

Respecto a la participación ciudadana, específicamente electoral, Gustavo Meixueiro aporta información para el análisis del abstencionismo en América Latina. Efrén Arellano, María de los Ángeles Mascott y Salvador Moreno abordan distintos aspectos en torno a la migración, tema cuya relevancia lo ubica en un lugar prioritario de la agenda nacional.

En la sección La sociedad y el debate legislativo presentamos información sobre las perspectivas ciudadanas en relación con la economía mundial, así como la percepción de la opinión pública expresada en la Encuesta global de la seguridad de la información.

En Apuntes damos cuenta de dos proyectos en los que el CESOP ha sido invitado a participar: el primero, con Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. (Inicia), a efecto de detectar en el marco jurídico las leyes en las cuales se hace referencia a los jóvenes, con miras a contribuir en la investigación “Estrategias para la exigibilidad de los derechos juveniles”, que desde hace dos años lleva a cabo dicha asociación; y el segundo, que al implicar la colaboración con la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP), en la organización del Congreso *¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?*, dará lugar a una vinculación más estrecha del CESOP con académicos, investigadores y especialistas de diversas instituciones cuyo objeto de estudio es el Poder Legislativo.

Además, en Apuntes, Sandra Espinosa y Patricia Legarreta, presentan comentarios sobre su asistencia a eventos que, vinculados con los temas en los cuales trabajan, amplían las perspectivas para abordarlos y analizarlos.

La comunicación social, las políticas públicas y las cooperativas financieras de Colombia, son los temas de los libros reseñados en Anaquel, sección en la que los investigadores del CESOP escriben reseñas sobre bibliografía que, vinculada al eje temático del CESOP, puede resultar del interés de nuestros lectores.

Aportar al conocimiento y análisis de los temas sociales es el objetivo fundamental de *Socioscopia*, razón por la cual reiteramos la invitación a colaborar con nosotros, convencidos de que la convergencia de distintas perspectivas enriquecerá el debate y el quehacer legislativo.



LIX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Álvaro Elías Loredo  
*Presidente*

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga  
Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli  
Dip. Francisco Arroyo Vieyra  
*Vicepresidentes*

Dip. María Sara Rocha Medina  
Dip. Margarita Chávez Murguía  
Dip. Marcos Morales Torres  
*Secretarios*

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Encargado de la  
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros*

Cámara de Diputados  
LIX Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300 exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

Comité del CESOP

Dip. Norberto Corella Torres  
*Presidente*

Dip. Isabel Carmelina Cruz Silva  
*Secretaria*

Dip. Tomás Cruz Martínez  
*Secretario*

Dip. María Angélica Ramírez Luna

Dip. José Antonio Cabello Gil

Dip. Margarita Chávez Murguía

Dip. Roberto Colín Gamboa

Dip. José Orlando Pérez Moguel

Dip. Carlos Flores Rico

Dip. María Elena Orantes López

Dip. Miguel Lucero Palma

Dip. David Hernández Pérez

Dip. Miguel Amezcua Alejo

Dip. Armando Leyson Castro

Dip. Juan Bustillos Montalvo

Dip. Susana Manzanares Córdova

Dip. Rafael Candelas Salinas

Dip. Javier Orozco Gómez

Dip. Luis Maldonado Venegas

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Adriana Borjas Benavente  
*Directora General*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
*Directora de Estudios de Opinión Pública*

Gustavo Meixueiro Nájera  
*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Ernesto Cavero Pérez  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Mónica Bucio Escobedo  
*Proyectos de investigación y edición*

Efrén Arellano Trejo

Abigail Becerra Millán

Sandra Espinosa Morales

José de Jesús González Rodríguez

Víctor Hernández Pérez

Patricia Legarreta Haynes

Nora León Rebollo

Mario Mendoza Arellano

Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo

Sara María Ochoa León

*Investigadores*

Fabián Verástegui Vega  
*Coordinador administrativo*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
y Mónica Bucio Escobedo  
*Directoras editoriales*

Alejandro López Morcillo  
*Edición y diseño*

# Contenido

# SocioscOpio

## TEMAS SOCIALES

- 4 En busca de la binacionalidad: integración de mexicanos en Estados Unidos  
*Efrén Arellano Trejo*
- 14 Opinión pública e inmigración en Estados Unidos: el papel de la economía y del prejuicio en las actitudes hacia los inmigrantes  
*María de los Ángeles Mascott Sánchez*
- 32 Las entidades fronterizas como espacios de transición de la migración interna a internacional  
*Salvador Moreno Pérez*
- 48 El abstencionismo en América Latina  
*Gustavo Meixueiro Nájera*
- 60 Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad  
*Alejandro Navarro Arredondo*
- 72 Las pensiones no contributivas en México  
*Sara María Ochoa León*
- 80 Comercio sexual infantil en México  
*Eréndira Abigail Becerra Millán*

## LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

- 87 Perspectivas para la economía mundial
- 89 Encuesta global de seguridad de la información 2005

## APUNTES

- 91 Poder Legislativo, derechos juveniles y asuntos indígenas en la agenda de actividades del CESOP

## ANAQUEL

- 94 La comunicación social  
*Nora León Rebollo*
- 96 Cooperativas financieras, una vertiente del sector de ahorro y crédito popular. El caso colombiano  
*Mario Mendoza Arellano*
- 99 Análisis de las políticas públicas  
*Gustavo Meixueiro Nájera*
- 101 Partidos políticos y participación ciudadana en la democracia contemporánea  
*María de los Ángeles Mascott Sánchez*

# En busca de la binacionalidad: integración de mexicanos en Estados Unidos

EFRÉN ARELLANO TREJO

*Los migrantes mexicanos en Estados Unidos han construido una comunidad binacional que contribuye a la economía de ambas naciones y que ha fusionado dos culturas. Esta conversación, sostenida con dirigentes mexicanos residentes en aquel país, muestra la lucha emprendida por el reconocimiento social y legal de este fenómeno.*

Como parte del ciclo *Legislando la Agenda Social*, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública convocó al foro “La migración en México: ¿un problema sin solución?”, realizado el 26 de abril de 2006. En este encuentro participaron, entre otros, tres dirigentes de organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos y dos funcionarios del gobierno de Illinois, también de origen mexicano y estrechamente vinculados a estas organizaciones. A continuación se ofrece una entrevista sostenida con cuatro de estas personalidades, en la cual se describe el contexto de las históricas movilizaciones de migrantes suscitadas en Estados Unidos en este año. Se hace un recuento de lo que significa el fenómeno migratorio para las economías de aquella nación y de México y se constata, mediante el testimonio de los entrevistados, las peculiaridades de un fenómeno propio de la globalización: la existencia de un amplio conjunto humano binacional, el deseo de millones de personas de ser reconocidos como estadounidenses y mexicanos al mismo tiempo.

Se trata de jóvenes profesionistas, funcionarios o con un negocio propio, dueños de una gran iniciativa y dispuestos a correr riesgos. Son dinámicos y por momentos impacientes. Son cuatro de los cientos de dirigentes comunitarios o voceros de mexicanos, que a través de una compleja red social han organizado a cientos de miles de personas en las marchas y manifestaciones de inmigrantes en Estados Unidos, movilizaciones sin parangón en la historia reciente de ese país.

## Antecedentes

En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la Ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de Inmigración Ilegal, presentada originalmente por los representantes republicanos James Sensenbrenner y Peter King.

Esta ley propone, entre otras cosas, autorizar la construcción de muros de seguridad en la frontera con México, expandir la definición de traficante de personas, obligar a revisar electrónicamente el estatus de quienes soliciten empleo, elevar a crimen leve la presencia ilegal en Estados Unidos e incrementar las penas por tráfico de indocumentados. Se trataba, en lo fundamental, de una propuesta persecutoria que no atendía toda la complejidad del fenómeno migratorio en Estados Unidos.

El 30 de enero, en su discurso en el Congreso sobre el estado de la unión, el presidente George W. Bush abogó por “una frontera segura” y un estatuto temporal para los trabajadores inmigrantes. Este último aspecto no estaba incluido en la llamada iniciativa Sensenbrenner.

A principios de marzo inició en el Senado estadounidense lo que se calificó como el debate migratorio más importante de los últimos 20 años. El presidente del Comité Judicial, Arlen Specter, presentó un Plan de Trabajadores Temporales, pero retomó provisiones de la iniciativa Sensenbrenner, aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre pasado.

Mientras los senadores discutían diversas propuestas que no descartaban las acciones persecutorias y policíacas en contra de los migrantes ilegales, el 19 de marzo iniciaron las primeras manifestaciones. El 26 de marzo mar-

charon 50 mil personas en Detroit; en Los Ángeles se suscitaron tres días consecutivos de amplias protestas, con la participación de miles de inmigrantes de ascendencia latina. El 10 de abril hubo manifestaciones en más de 130 ciudades.

Hace apenas un año —dice Carlos Fuentes— los trabajadores indocumentados eran invisibles.<sup>1</sup> Hoy son visibles gracias al trabajo de cientos de asociaciones comunitarias, sindicatos agrícolas, agrupaciones vecinales, federaciones de trabajadores y grupos religiosos.

### La binacionalidad posible

José Luis Gutiérrez, organizador de los Clubes de Michoacanos en Estados Unidos y recientemente nombrado director de la Oficina de Política y Estudios de los Nuevos Americanos del gobierno de Illinois, considera que el mensaje ha sido muy claro: “los migrantes en Estados Unidos quieren ser parte de esta nación”. El nuevo funcionario mexicano-estadounidense se refiere, en la primera parte de esta entrevista, a los principales objetivos de las movilizaciones y a la necesidad de que los gobiernos y

<sup>1</sup> Carlos Fuentes, “Los Ángeles: no somos invisibles”, *Reforma*, sección internacional, 1 de mayo de 2006, p. 3.

las naciones implicadas asuman cabalmente una necesaria corresponsabilidad:

Todos coinciden en que el sistema de migración de Estados Unidos no está vigente, que es completamente obsoleto, no corresponde ya a la realidad del país y que por lo tanto los legisladores en Washington necesitan hacer su trabajo.

Creo que no es criminal lo que hacen nuestros paisanos al buscar en Estados Unidos un futuro mejor, creo que lo criminal es el hecho de que los legisladores no hagan su trabajo. Nosotros poníamos el ejemplo: imagínate que de repente ponen el límite de velocidad a 45 kilómetros en las autopistas, pues todo mundo va a violar la ley. Entonces lo que hay que hacer es cambiar la ley. Es lo mismo con las leyes de migración. Si estas leyes no corresponden con la realidad del país, pues tienen que cambiarlas, con un sentido humano, con un sentido de un mundo globalizado. Hoy vemos que los capitales viajan de un lado a otro y no tienen fronteras, únicamente los individuos y las personas tienen estos obstáculos.

Creo que es tiempo de una reforma migratoria más amplia, más comprensiva, pero también que ataque los problemas de fondo. ¿Cómo? Mediante una responsabilidad compartida: México tiene la responsabilidad de crear las condiciones para que la gente emigre como una decisión personal, no como una necesidad de sobrevivencia. Es decir, México debe crear empleo, generar condiciones para que las familias puedan vivir mejor y no que tengamos generaciones de gente frustrada, que pierde la esperanza y que ve al norte como la única alternativa de progreso y de un mejor bienestar para sus familias.

Por otro lado, Estados Unidos debe contribuir a crear condiciones de empleo en nuestras comunidades de origen. Debemos de aprender de lo que está sucediendo en la Comunidad Europea. ¿Qué hicieron con España y con otros países? Pues invirtieron en infraestructura y crearon las condiciones para que la gente tuviera mejores oportunidades, tuviera empleo, mayor acceso a los servicios de salud, entre otros. Creo que no se trata de un esfuerzo aislado de Canadá, de Estados Unidos o de México, debe ser un esfuerzo conjunto del bloque de Norteamérica. Que avan-

emos en condiciones propias de nuestra región y creo que en este papel la comunidad migrante mexicana puede jugar un rol muy importante por los números. La mayor parte de los migrantes hoy día, en Estados Unidos, son de origen mexicano, de hecho, en diez años la población de mexicanos en Estados Unidos se duplicó.

Cada día estamos avanzado en una gran comunidad que es binacional, que es mexicana, que es estadounidense, que tiene interés en que sus comunidades de origen progresen, es una comunidad que tiene interés en que se le respete y se le reconozca como miembros activos en la sociedad americana.

La propia naturaleza de Estados Unidos es ser un país de migrantes que siempre lo han mantenido como un líder. Creo que tendremos que estar muy atentos a lo que dicen los expertos, a lo que dice la comunidad, a cómo es que los legisladores en Washington buscan estos mecanismos para encontrar soluciones, cómo es que esta gran comunidad de migrantes, mexicanos y norteamericanos, todo mundo, vamos a ir encajando en el tejido de Estados Unidos, por la dinámica propia de la sociedad americana.

## El mercado de trabajo

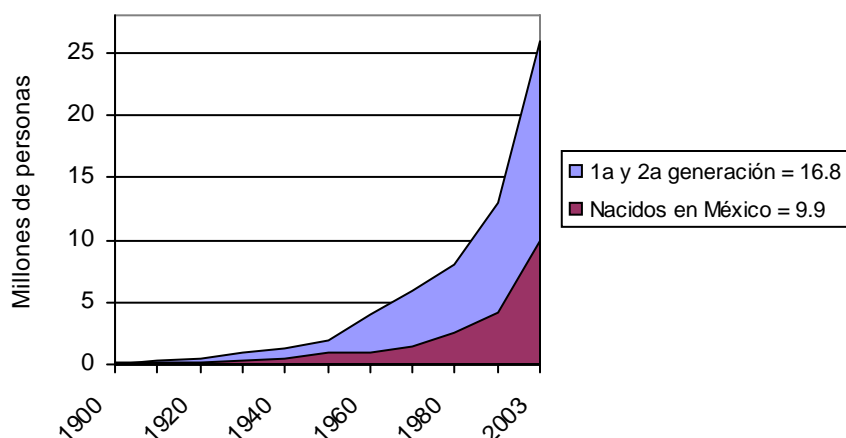
¿De qué tamaño es la población de mexicanos en Estados Unidos? En la Gráfica 1 podemos observar que en este país residen casi 27 millones de habitantes de origen mexicano. De este total, casi 10 millones nacieron en nuestro país y los otros 17 millones corresponden a los hijos de mexicanos nacidos en territorio estadounidense.<sup>2</sup>

Del total de la población de origen mexicano en Estados Unidos, poco más de la tercera parte son migrantes indocumentados; los migrantes temporales oscilan entre 800 mil y un millón de desplazamientos por año y anualmente alrededor de 300 mil mexicanos establecen su residencia permanente en Estados Unidos.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Elena Zúñiga Herrera, "El Informe de México, CIPD + 10", en Elena Zúñiga Herrera (coord.), *Población y desarrollo en México y el mundo. CIPD + 10*, Conapo, México, 2004, p. 71.

<sup>3</sup> Margarita Favala Gavia y Raúl Delgado Wise (coord.),

Gráfica 1  
Población de origen mexicano residente en Estados Unidos (1900-2003)



Fuente: Tomado de Elena Zúñiga Herrera, "El Informe de México, CIPD + 10", en Elena Zúñiga Herrera (coord.), *Población y desarrollo en México y el mundo. CIPD + 10*, Conapo, México, 2004, p. 72.

En correspondencia con el fenómeno creciente de la migración, la recepción de remesas en México, es decir, el dinero y otros recursos que los trabajadores migrantes envían a sus familias en nuestro país, han aumentado en forma considerable, al grado que, en 2003, después de la venta de petróleo, las remesas se constituyeron como la segunda fuente de divisas en importancia, superando por primera vez la inversión extranjera directa.<sup>4</sup>

Según datos del Banco de México, durante 2004 las remesas sumaron 16.6 mil millones de dólares. Para los primeros diez meses de 2005, esta cifra fue de 16.5 mil millones de dólares.<sup>5</sup> La Gráfica 2 ilustra el crecimiento de las remesas durante el periodo 1989-2004. En el primero de estos años, las remesas fueron inferiores a los 2 mil millones de dólares anuales, en 1995 esta cifra fue de 3.7 mil millones de dólares y para 2003 fue de 13.4 mil millones de dólares. Es

decir, en los últimos ocho años de esta serie, los envíos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos se han incrementado en más de 300 por ciento.<sup>6</sup>

Los expertos y las autoridades también reconocen la importancia que tiene el trabajo de los migrantes en la economía estadounidense: en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, muchos sectores de la economía sobreviven y compiten a nivel escala internacional, gracias al trabajo de millones de nuevos inmigrantes. Además, su disposición a trabajar por salarios bajos ayuda a mantener la inflación bajo control, lo que beneficia a toda la economía en su conjunto.<sup>7</sup>

Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores, afirma que los mexicanos que trabajan en Estados Unidos contribuyen con más de 200 mil millones de dólares al producto interno bruto de esa nación y tienen un papel muy significativo como consumidores en esa economía.<sup>8</sup>

*Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Cámara de Diputados/UNAM/Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México, 2004, p. 5.

<sup>4</sup> Sara María Ochoa León, "Remesas: un acercamiento a sus impactos sobre la pobreza y el desarrollo", *Boletín*, núm. 7, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, agosto de 2005, p. 40.

<sup>5</sup> Banco de México, *Las remesas familiares en México*, 2, en <http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/Presentaciones/2005/> (consultado en diciembre de 2005).

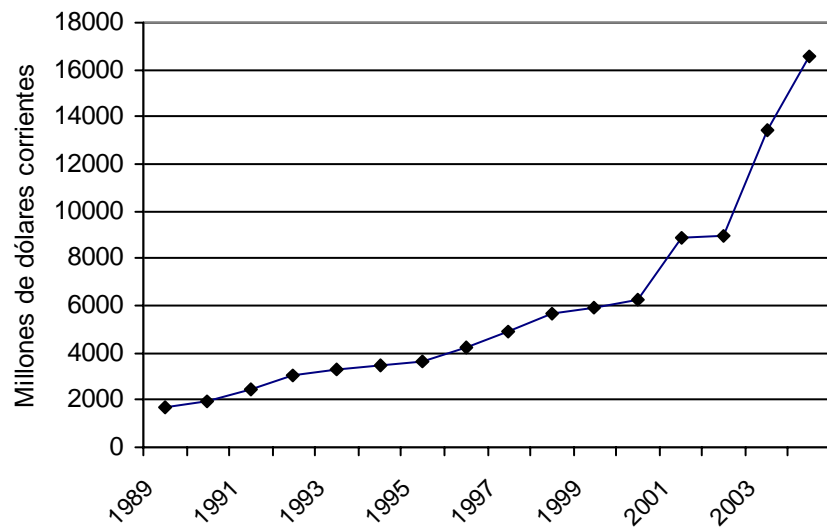
<sup>6</sup> Sara María Ochoa León, *op. cit.*, p. 40.

<sup>7</sup> John M. Broker, "Inmigrantes alteran economía laboral en Estados Unidos", *The New York Times*, selección semanal de *Reforma*, 15 de abril de 2006, p. 5.

<sup>8</sup> Luis Ernesto Derbez, "México ante el fenómeno migratorio", *Reforma*, sección internacional, 1 de mayo de 2006, p. 2.



Gráfica 2  
Remesas familiares, 1989-2004



Fuente: Sara María Ochoa León, "Remesas: un acercamiento a sus impactos sobre la pobreza y el desarrollo", *Boletín*, núm. 7, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, agosto de 2005, pp. 40-53, con datos de Banxico.

De acuerdo con Gerardo Cárdenas, portavoz del gobernador de Illinois, y segundo participante en esta entrevista, los inmigrantes indocumentados contribuyen con 7 mil millones de dólares anuales al sistema de pensiones de la seguridad social, y con 1 500 millones de dólares anuales al sistema de Medicare —el seguro médico de los ancianos— sin percibir los beneficios de ninguno de los dos sistemas de seguros.<sup>9</sup>

Gerardo Cárdenas se refiere en esta conversación a la necesidad de que la reforma migratoria atienda la complementariedad que existe entre las dos economías y advierte sobre las dificultades políticas para que salga adelante:

Yo creo que el punto principal es que tiene que haber una ley a nivel federal que satisfaga, por un lado, la necesidad de seguridad que tiene Estados Unidos, y por otro lado, reconozca las contribuciones de los inmigrantes, les regularice la situación y les abra un camino a la ciudadanía. Tiene que ser una ley que pueda pasar por las

diferentes etapas legislativas y que además pueda ser firmada por el Presidente.

Creo también que el principal obstáculo es político, es un año difícil para discutir este tipo de leyes porque son elecciones de medio término en el Congreso de los Estados Unidos, en noviembre se renueva la Cámara de Representantes, se renuevan bastantes senadurías, se renuevan gobiernos estatales y dentro de dos años hay una elección presidencial.

Entonces los tiempos son un poco complicados y ese puede ser el principal obstáculo. No creo que sean tanto obstáculos los grupos conservadores que se oponen, el problema es más de política, es más de si las propuestas de ley que existen y en especial esta última propuesta de ley que se presentó, que es el llamado compromiso Hagel-Martínez, puede realmente tener una gran mayoría en el Senado, pasar el Senado, pasar la Cámara de Representantes, pasar el Comité de Conferencia, llegar a la Casa Blanca y que Bush la firme.

Precisamente porque es año de elecciones, es muy difícil saber a dónde se va a ir la mayoría de los legisladores. Si una mayoría siente que tomar

<sup>9</sup> Con datos del *National Immigration Forum*.

una decisión demasiado clara a favor o en contra de una reforma migratoria puede afectar sus posibilidades de reelección, va a ser difícil que haya un compromiso. Aquí es donde creo que está el meollo.

## El compromiso Hagel-Martínez

En el contexto de las manifestaciones las contrapropuestas a la iniciativa Sensenbrenner, debatidas en el Senado, fueron adquiriendo otra dirección. Hoy parece muy difícil sostener el enfoque unilateral de dicha iniciativa. Según Demetrios Papademetriou, presidente del Instituto de Políticas Migratorias de Estados Unidos, algunos líderes republicanos en la Cámara de Representantes, incluido Sensenbrenner, han escrito una carta abierta a varios prelados católicos importantes en la que reconocen que se extralimitaron al penalizar todas las formas de asistencia a inmigrantes no autorizados.<sup>10</sup>

Senadores republicanos, entre los que destacan John McCain, Ted Kennedy, Chuck Hagel y Mel Martínez, confluyeron paulatinamente en lo que se conoce como el compromiso Hagel-Martínez, el cual contiene el componente de la seguridad, pues entre otras cosas incluye un crecimiento de más del doble de los agentes fronterizos, y abre la posibilidad para que siete millones de inmigrantes documentados, que han vivido en Estados Unidos durante cinco años, sean elegibles a una tarjeta de trabajo de seis años.

Estos trabajadores deberán cumplir con requisitos como ser sujetos a revisiones de seguridad, pagar impuestos atrasados, cumplir con estándares de educación cívica e idioma inglés, permanecer empleados y pagar multas de dos mil dólares.

En tanto, los casi tres millones de inmigrantes indocumentados que han residido en Estados Unidos entre los últimos dos y cinco años enfrentarían un camino más complicado y largo: deben abandonar el país. Antes de hacerlo deben solicitar su readmisión y esperar su turno;

por último, los casi dos millones de personas que entraron al país después del 7 de enero de 2004 deben abandonarlo.

Este acuerdo alcanzó un gran consenso, pues según John McCain cuenta con el voto favorable de entre 65 y 70 senadores. Sin embargo, a decir del propio McCain, la votación en el pleno fue bloqueada por el senador Reid, líder de la minoría demócrata. Bill Frist, líder de los republicanos en el Senado, fijó el 29 de mayo como una nueva fecha para votar la reforma migratoria.<sup>11</sup>

Los temas que hoy en día se discuten en el Senado no son ajenos a la magnitud y a la forma en que se han manifestado los inmigrantes, tal como lo explica Juan Salgado, presidente de la Junta Directiva de la Coalición de Illinois para Inmigrantes y Refugiados, y tercer participante en esta entrevista:

Creo que con esto de las manifestaciones la iniciativa Sensenbrenner se le voltea al Partido Republicano, pues la idea no era manejar una reforma migratoria este año, la idea era utilizar esto como utilizaron la cuestión de los matrimonios de homosexuales en las últimas elecciones. Ellos dijeron: “vamos a darle duro a los inmigrantes, como ahorita el Partido Republicano anda mal, pues hay que subirlo en esos distritos a través de esto”.

Entonces la movilización crea esta fuerza que dice “Esto no va a ser, vamos a mover la reforma migratoria” y se crea una esperanza en los que realmente quieren una solución. Se abre un contexto donde existe más disponibilidad para hacer algo, el Senado comienza a trabajar y a tomar esto con gran vigor. Aunque tampoco hay que descartar que podamos llegar a problemas graves que nadie quiere.

Juan Salgado también se refiere a lo contradictorio que resulta el hecho de que mientras se discute la forma de legalizar la situación de millones de trabajadores, cuya participación es fundamental para garantizar la competitividad

<sup>10</sup> Demetrios Papademetriou, “El largo y tortuoso camino de EU para arreglar su sistema migratorio”, *Reforma*, sección internacional, 1 de mayo de 2006, p. 2.

<sup>11</sup> John McCain, “Sin reforma será peor”, entrevista realizada por José Díaz Briceño, *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, 30 de abril de 2006, pp. 12 y 13.

de muchas empresas, al mismo tiempo se observen muestras de represión e intimidación en contra de dichos trabajadores.

Qué curioso –expresa Salgado– llega el emperador de China a visitar la Casa Blanca y resulta que estamos compitiendo con esa nación en muchos ámbitos fuertemente y una de las razones de que podamos competir es que Estados Unidos utiliza más y más trabajadores inmigrantes. Pues al mismo tiempo que se recibe al emperador de China, Chertoff (secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos) hace redadas.

Los republicanos tienen todo en sus manos, [la reforma migratoria] sí se puede hacer antes de las elecciones si tuvieran el deseo de hacerlo y si no hay una interferencia de intereses políticos. Nosotros tenemos que ser sabios para saber si este partido no va a jalar y votar en consecuencia.

Ya escuchas a muchas personas asumir la realidad, saben que no podemos deportar a 12 millones de personas. Este mensaje, que anteriormente ni el presidente lo asumía, ahora lo dice Schwarzenegger (gobernador de California), ahora lo escuchas de gente común, ya saben que no es una solución. Entonces, este es el contraataque a la gente xenofóbica, que la gente vaya entendiendo la complejidad del problema.

### Las estrategias de las organizaciones

Juan Salgado, con su intervención anterior, alude a las estrategias básicas que han logrado que las movilizaciones sean exitosas. Se trata de movimientos pacíficos que han evitado caer en provocaciones, están dando la lucha en el marco de la legalidad, han evitado que otros temas (como la guerra) contaminen su movimiento y se han propuesto, en el mediano y largo plazos, utilizar el poder del voto para impulsar sus proyectos. “Hoy marchamos, mañana votamos”, ha sido una de las consignas más repetidas en las movilizaciones realizadas.

Gerardo Cárdenas no cree que los grupos xenofóbicos puedan ganar una posición de mayor fuerza. Advierte, no obstante, que éstos ya tienen posiciones relevantes y, frente ello,

define las tareas que les corresponden a las organizaciones comunitarias:

Creo que los grupos xenofóbicos ya están y no creo que surjan más fuertes de lo que ya son, a menos que surjan grupos irregulares armados. Existen rancheros en la frontera que están armados y que persiguen a los inmigrantes cuando cruzan la frontera, tienes grupos como los *minuteman*, que tienen algunos grupos más violentos en la frontera y en ciudades como Chicago, inclusive existen grupos de presión. Sin embargo, es difícil que surjan más grupos de los que ya están. Tanto los grupos a favor como los grupos en contra se han manifestado y ya sabes quién es quién.

Las organizaciones comunitarias juegan (frente a ellos) un papel fundamental, en primer lugar porque llevan muchos años trabajando en cuestiones de migración, cuando el tema no era tan importante como lo es ahora a los ojos de la opinión pública. Tienen suficientes redes sociales, redes políticas, conexiones con las iglesias, conexiones con gobiernos municipales y con gobiernos estatales como para realmente hacer una labor efectiva.

¿Qué funciones van a desempeñar? Primero, seguir atendiendo a las poblaciones de emigrantes; segundo, fortalecerse políticamente; y tercero, responder a las críticas y los ataques de los grupos xenofóbicos.

Entonces, a lo mejor me equivoco, pues nunca sabes qué tanto más se pueda polarizar algo, pero yo en este momento veo que los que ya están en contra ya se están manifestando y ya sabes quiénes son, desde antes, y ya sabes hasta dónde pueden llegar.

El también portavoz del gobernador de Illinois, durante sus respuestas a los participantes en el foro, aludió a la necesidad de ampliar los lazos de colaboración con sectores estratégicos de la población estadounidense, como grupos afroamericanos, sindicatos, grupos religiosos y asociaciones de mujeres.

Los sindicatos están jugando un papel fundamental. Después de pasar por años de crisis, pues su membresía estaba desapareciendo, los sindicatos

se pusieron las pilas. Vieron el crecimiento de la población migrante, a la que antes se oponían y empezaron a incorporarla y al incorporarla, también incorporaron buena parte de su agenda; es un aliado fundamental.

Juan Salgado mencionó lo que en Estados Unidos se llaman las *comunidades de fe*, que en realidad son las organizaciones religiosas. Las iglesias juegan un papel de activismo importantísimo entre las comunidades de emigrantes, no sólo la Iglesia católica, sino las diferentes denominaciones protestantes, la comunidad judía juega un papel a través de templos y sinagogas, las comunidades musulmanas que la tienen un poquito más complicado porque no son precisamente bien vistas en estos tiempos de los Estados Unidos, pero más allá de sus agendas, también se han incorporado.

Quizá sería estratégico trabajar con organizaciones que representan a la clase media, en especial con las organizaciones de mujeres. Mientras más alianzas pueda sumar el movimiento migrante, mejor van a ser sus posibilidades de conseguir una reforma satisfactoria y de seguir avanzando.

## De lo nacional a lo local

Félix Rodríguez nació en Matamoros y desde hace 26 años radica en Houston. Actualmente es el dirigente de la Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior, con sede en esa ciudad texana. Durante su intervención en esta entrevista alude a los riesgos que implican las reformas locales y a los primeros logros de las movilizaciones.

Nosotros pensamos que a lo mejor a nivel nacional no pasa una ley como tal, pero peligrosamente algunos estados están tomando parte de esta iniciativa y la están aplicando a leyes locales y nos van a afectar. Es decir, aunque no se apruebe una ley federal, nos van a aplicar leyes locales, ordenanzas de condados que no son leyes, pero que se aplican como si lo fueran.

Indudablemente, las movilizaciones ya tuvieron un éxito, ya demostramos algo: demostramos capacidad de movimiento, organización, pero sobre todo orden, que es algo muy importante.

En Estados Unidos hay gente con muchas demandas, como la cuestión de la guerra y muchas otras, lo del aborto, temas fuertes, que quisieron meterse y ser parte con pancartas y nos opusimos. Aquí el mensaje era en contra de esa ley y solamente tuvimos ese mensaje.

Nosotros pensamos que estas marchas ya tuvieron éxito, sentaron el precedente de que es la primera vez que una causa nos une a todos los mexicanos.

Para Félix Rodríguez no es suficiente que los inmigrantes mexicanos utilicen sus recursos políticos, también es necesario emplear estrategias económicas. De la misma manera señala que ya existe la intención por darle una mayor consistencia y alcance a las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos.

¿Qué podemos hacer? Identificar quién apoya a los congresistas racistas o dónde tienen sus acciones o de qué compañías son dueños y entonces sí, organizarles a ellos un boicot a sus productos en forma permanente. Eso sí va a tener efecto.

Muchos mexicanos ya tenemos el derecho del voto, [...] pero muchos no, pero tienen el poder del dólar y del consumo. Cuando les digas: "a este no le compres porque está apoyando esto o quiere hacer esto en contra tuya", el mexicano no le va a comprar. Entonces, hay que usar el factor económico.

[Para crear una gran confederación] existen buenas perspectivas y queremos hacerlo. La cuestión es definir cómo lo vamos a hacer. Es una inquietud no sólo de las organizaciones, sino también de muchos mexicanos que antes eran apáticos, quienes ya tienen la residencia o incluso la ciudadanía, a quienes no les interesaba el problema del mexicano para nada. Hoy perciben que esto nos afectará a todos y mucha gente ciudadana y residente se unieron a la causa.

## Las autoridades mexicanas

En cuanto al papel del gobierno y las autoridades mexicanas, los entrevistados coinciden en que



Foto: Gerardo Cárdenas, Félix Rodríguez, Adriana Borjas, Juan Salgado, Mónica Vereá y el senador Adrián Alanís.

su principal responsabilidad es incidir en la creación de una economía que no expulse a sus trabajadores. José Luis Gutiérrez es quien amplía sobre las posibilidades de la acción política.

Sería importante que el gobierno de nuestro país de origen tomara un papel más agresivo, un liderazgo con más propuesta y una propuesta en la cual los migrantes fueran consultados. Algo bien específico es el documento “México ante el fenómeno migratorio”.<sup>12</sup> Es un documento único en su tipo, que hace cinco o siete años no hubiera ni siquiera imaginado, que nuestro gobierno hiciera algo respecto del gobierno de los Estados Unidos.

Creo que el gobierno de México ha tomado algunos pasos en la dirección correcta, menciono como un ejemplo el hecho de que ha cabildeado en Estados Unidos para que la matrícula consular sea reconocida como una identificación oficial y que ha habido gobernadores como el de Illinois que ha dicho “Bienvenida la propuesta”, la ha firmado y está ahí. Vas con tu matrícula consular y te la reconocen como una identificación.

Ahora, necesitamos que el gobierno vaya más allá, que de pronto este documento de “México

<sup>12</sup> Puede consultarse en *Milenio diario*, 20 de marzo de 2006, p. 19.

ante el fenómeno migratorio” no únicamente sea un documento en el cual esté la posición de nuestros legisladores, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del presidente, sino además se les olvidó preguntarles a los migrantes qué es lo que querían. Nunca les preguntaron. Pero es un proceso. Creo que los consejeros actuales del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior han manifestado que ellos quieren participar en el enriquecimiento de ese documento. ¡Qué bueno que ellos quieran participar! Lógico, son procesos muy perfectibles. Te puedo decir que han ocurrido cosas muy positivas, pero el fenómeno migratorio ha avanzado con tanta rapidez que mucho de lo que se viene haciendo ya va quedando rezagado.

Es muy dinámico y a veces la respuesta no lo es. Estamos hablando del gobierno de México, pero también del de Estados Unidos. Esperemos que sea tema de los candidatos presidenciales de México redefinir su función respecto a los servicios y atención y apoyo que reciben los mexicanos en Estados Unidos. Creo que tendrá que enfocarse también con respeto a las leyes de Estados Unidos, con respeto a las soberanías, pues tener un papel educativo, un papel de promover, como decía, con respeto a las leyes de Estados Unidos,

los derechos laborales, y educar a la propia comunidad nuestra que va allá y que desconoce cuáles son las reglas de comportamiento, de convivencia en Estados Unidos, que son diferentes, que es una cuestión cultural. Nuestro gobierno debe tomar un rol más activo.

Eso es lo que nos gustaría ver de nuestro gobierno para la comunidad migrante, aunado a la promoción de programas que promuevan el desarrollo en sus comunidades de origen. Estoy hablando de programas como el “Tres por uno”, que es chiquitito. Cuando tú ves los recursos que destina “Tres por uno”, no es ni el IVA de las remesas que mandamos para acá, es ridículo. Tenemos que poner en perspectiva cuánto es el capital que está invirtiendo el gobierno en programas de desarrollo en las comunidades de origen de los migrantes. No estamos pidiéndoles nada, simplemente cuánto generan de impuestos los recursos que estamos mandando. Creo que el hecho de que en este sexenio haya tenido lugar

este programa es un avance. Es un avance que esperemos siga acrecentándose como el fenómeno migratorio.

Los migrantes también tenemos que hacer mucho trabajo de incidencia política hacia nuestro país de origen, aunque también nos hace falta hacia nuestro país de residencia, estamos de acuerdo, pero esa es la binacionalidad: sin olvidar que también somos de acá, seguimos siendo de allá.

El foro sobre la migración en México, convocado por el CESOP, se realizó en una coyuntura particularmente complicada para el porvenir de los trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos. El testimonio de los dirigentes participantes en el foro permitió revisar no sólo la agenda inmediata de estos conacionales y sus organizaciones, sino también conocer la complejidad de un tema que, con el paso del tiempo, irá adquiriendo mayor relevancia.

# Opinión pública e inmigración en Estados Unidos

El papel de la economía y del prejuicio  
en las actitudes hacia los inmigrantes

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

*Debemos terminar con los subsidios de la seguridad social para los inmigrantes ilegales... Estos subsidios molestan a los contribuyentes y alimentan la suspicacia hacia los inmigrados, a pesar de que la mayoría de ellos trabaja muy duro. Sin acceso a la seguridad social, sabríamos que todo aquél que viene a Estados Unidos quiere trabajar y mantenerse a sí mismo.*  
Representante Ron Paul, Texas.

*Buenas bardas hacen buenos vecinos.*  
Jeff Sessions, Senador al Congreso por Alabama, parafraseando a Robert Frost.

*Este artículo describe algunos factores que inciden en las percepciones de los estadounidenses respecto de la política migratoria y los inmigrantes en ese país, en particular la situación económica, la identidad cultural y los estereotipos acerca de los inmigrantes.*

La percepción de que los inmigrantes representan una carga para la seguridad social en Estados Unidos es uno de los factores que, de acuerdo con los especialistas, influye en las actitudes de los ciudadanos de ese país hacia los inmigrantes y hacia la política migratoria. Desde este punto de vista, las actitudes respecto de la migración dependen de un cálculo racional sobre los costos que ésta tiene para la economía del país y para la economía personal. Sin embargo, existe otra posición que sugiere que en realidad las posturas hacia el fenómeno migratorio se relacionan con factores culturales, en especial los estereotipos sobre los extranjeros que ingresan a ese país.

La acalorada discusión sobre la política migratoria, la movilización de los inmigrantes en Estados Unidos durante abril y mayo de 2006, la aprobación que el 17 de mayo dio el Senado estadounidense para la construcción de una valla fronteriza con México y la posterior aproba-

ción en ese cuerpo legislativo de una propuesta migratoria, entre otros eventos, han reavivado el interés por entender qué factores influyen en las actitudes, preferencias y opiniones de los estadounidenses hacia la migración. No se trata de una inquietud reciente, pero sí de un debate en el que aún no existen conclusiones definitivas.

Este ensayo presenta una descripción sobre las principales líneas de investigación en este tema, así como algunos datos relativos a la opinión pública estadounidense en materia migratoria. Su objetivo es ofrecer información sobre algunos de los factores que influyen en las decisiones de política pública, así como en el trato que reciben los inmigrantes en ese país. Dichos datos pueden servir para entender parte de los retos que enfrenta la aprobación de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos.

El documento se divide en tres partes: la primera hace un breve recuento de las teorías más usadas para explicar las actitudes de los estadounidenses hacia la inmigración; la segunda parte ofrece una síntesis de las tendencias históricas en este asunto y la tercera parte presen-

ta algunos resultados de encuestas recientes sobre las opiniones de los estadounidenses en torno a la política de inmigración y los inmigrantes.

### **Opinión pública e inmigración: teorías y conceptos**

Los debates académicos sobre las actitudes hacia la inmigración reflejan la dicotomía presente en muchos ámbitos de las ciencias sociales, esto es, entre explicaciones basadas en teorías económicas –también llamadas realistas o racionales– y análisis centrados en aspectos culturales –teorías de la identidad, del prejuicio o simbólicas. A grandes rasgos, las primeras parten del supuesto de que los individuos son seres racionales que juzgan el fenómeno migratorio con base en cálculos de su propio bienestar. Las segundas señalan que las actitudes hacia la inmigración tienen que ver con las orientaciones afectivas y simbólicas de los individuos, tales como el prejuicio étnico o racial y el nacionalismo, que forman parte de la identidad y creencias de cada individuo.



Las teorías realistas sobre la inmigración basan sus análisis en el postulado económico del mercado. En términos generales sostienen que la demanda de trabajo genera inmigración, y que ésta disminuye el promedio de los salarios. Sin embargo, existen diversas versiones dentro de esta perspectiva. Una de ellas, derivada de la teoría Heckscher-Ohlin, señala que la desigualdad en los recursos, economía y capital humano determina el tipo de flujos migratorios entre países. En condiciones de competencia, los trabajadores con altos niveles de especialización emigrarán a naciones cuya mano de obra carece de ella –porque los salarios tienden a ser más altos que en sus lugares de origen– mientras que la mano de obra no especializada lo hará hacia países con un uso intensivo de tecnología y trabajo calificado –también por razones salariales. En consecuencia, explican Kevin O'Rourke y Richard Sinnott, es previsible que la inmigración tenga efectos negativos para los trabajadores calificados de los países pobres y para los no especializados en los países ricos, y que afecte el bienestar de aquéllos sectores que enfrentan competencia por parte de los inmigrantes.<sup>1</sup> Para las escuelas realistas, por tanto, la competencia personal o contra el grupo al que se pertenece, por ejemplo, en términos de trabajo o de acceso a la seguridad social, es el centro de las actitudes negativas hacia los inmigrantes.

Algunas versiones de las teorías realistas señalan que, más allá de los efectos reales de la competencia, importan las creencias y percepciones sobre ella. Un ejemplo es la discusión en torno al sentimiento de “privación relativa” o de exclusión. En la definición clásica de Runciman, dicha “privación relativa” –*relative deprivation*– se presenta cuando una persona o grupo carece de algo que sabe que otros tienen, que quizá poseyó en el pasado y al que cree tener derecho.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kevin O'Rourke y Richard Sinnott, *The Determinants of Individual Attitudes Towards Migration*, enero de 2004. Puede verse en: [www.tcd.ie/Economics/TEP/2004\\_papers/](http://www.tcd.ie/Economics/TEP/2004_papers/) (consulta: 11 de mayo de 2006).

<sup>2</sup> W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice*, Routledge, Londres, 1966.

Por su parte, las teorías basadas en la cultura argumentan que los inmigrantes pueden ser rechazados por las comunidades a las que llegan debido a una combinación de temor y prejuicio, que algunos autores han calificado de “racismo moderno” o “racismo simbólico”. Originalmente la idea de “racismo moderno” se usó para referirse a las actitudes y opiniones negativas o de rechazo de la población blanca hacia los afro-americanos en una época en la que ya no era “socialmente aceptable” expresar discriminación o prejuicios. Dos de sus creadores, Donald Kinder y David Sears, definieron este nuevo tipo de racismo como

una forma de resistencia al cambio en el estatus racial, con base en la idea de que los negros violan valores estadounidenses tradicionales tales como el individualismo y la independencia, la ética del trabajo, la obediencia y la disciplina.<sup>3</sup>

Aunque este concepto ha sido ampliamente debatido, su uso continúa y se ha ido extendiendo para referirse a las actitudes hacia otros grupos étnicos y minorías, tales como los inmigrantes.

El concepto de racismo moderno tiene dos aristas; por un lado, se arguye que se debe a prejuicios raciales; por otro, se argumenta que es más bien una forma de rechazo contra quienes, con independencia de raza, nacionalidad o etnia, violan los valores de la sociedad. En el caso de Estados Unidos, como se señaló más arriba, esos valores son el respeto a la ley, la ética del trabajo y el individualismo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Donald R. Kinder y David O. Sears, “Prejudice and Politics: Symbolic Racism versus Racial Threats to Good Life”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 40, 1981, p. 416. Citado por Michael Cobb, “The Consequences of Social Desirability Effects: Assessing the Role of Individualism in Symbolic Racism”, s.f., p. 6. Puede verse en: [www2.chass.ncsu.edu/cobb/](http://www2.chass.ncsu.edu/cobb/) (consulta: 18 de mayo de 2006).

<sup>4</sup> Véase Stanley Feldman y Leonie Huddy, “Racial Resentment and White Opposition to Race-Conscious Programs: Principles or Prejudice?”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 1, 2005. Puede revisarse en <http://ms.cc.sunysb.edu/> (consulta: 29 de mayo de 2006). También: Cobb, *op. cit.*

Algunos autores han sugerido que parte del rechazo a los inmigrantes puede deberse a este tipo de “racismo simbólico”, en el que predomina la percepción de que éstos, especialmente si son ilegales, no merecen un tratamiento especial o la ayuda del gobierno, y que sus necesidades tienen que ver con su propia falta de esfuerzo.<sup>5</sup> Otros señalan que ese tipo de rechazo refleja sentimientos de identidad, a menudo asociados con nacionalismo, que se caracterizan por un sentido de superioridad frente a los recién llegados.<sup>6</sup> En ese sentido, algunas investigaciones sostienen que en Estados Unidos y Europa el término “inmigrante” se ha ido asociando de manera cercana al de “minoría étnica”, y que este fenómeno se aprecia en el caso de los latinoamericanos en Estados Unidos.<sup>7</sup>

Las teorías culturales, sin embargo, no se limitan a la discusión del “racismo moderno”. Otra versión señala que las actitudes negativas hacia los inmigrantes tienen que ver con el miedo a la pérdida de los valores y cultura tradicionales de la comunidad en la que se establecen. Se argumenta que la base de las opiniones y actitudes hacia los inmigrantes se encuentra en la socialización de los individuos, esto es, en el proceso mediante el cual se adquieren los valores y nociones socio-culturales del entorno. Ello explicaría la diferencia entre las políticas y fenómenos de asimilación, multiculturalismo y segregación que se presentan en distintas regiones receptoras de inmigrantes.<sup>8</sup>

Las teorías económicas y culturales también difieren en su predicción sobre los efectos de la vinculación entre comunidades nativas e

inmigrantes. Por un lado, la llamada “teoría del contacto”, derivada de las escuelas “culturales”, sostiene que la relación entre ambos grupos contribuye a atenuar las percepciones negativas derivadas de la falta de experiencia. Por el otro, las teorías realistas señalan que nativos e inmigrantes compiten por el acceso a los recursos, siempre escasos, y que la vinculación genera conflicto.<sup>9</sup>

En realidad, como sugieren Peter Burns y James G. Gimpel, es plausible que el interés económico y el prejuicio simbólico sean fenómenos complementarios, en particular en temas como la inmigración.<sup>10</sup> De hecho, como se demuestra a continuación, diversos estudios coinciden en que las actitudes hacia los inmigrantes y la política migratoria se forman a partir de la combinación.

### **Actitudes hacia la inmigración en Estados Unidos: factores sociodemográficos, políticos y culturales**

Tradicionalmente, los estadounidenses han mostrado actitudes y opiniones restrictivas en materia de inmigración, en particular durante períodos de recesión económica y percepciones de amenazas a su seguridad nacional (véase Gráfica 1). Dichas actitudes han influido en las políticas del Estado; basta recordar la Ley de Exclusión de Chinos, en 1882, el Acuerdo de Caballeros con Japón, de 1907, diversas restricciones legales a la inmigración durante la década de 1920, la Ley de Nacionalidad de 1952, la eliminación del llamado programa bracero, en 1965, y algunas leyes antiinmigrantes aprobadas en California durante la década de 1990, como la Proposición 187.

Los estudios sobre la inmigración en Estados Unidos, sin embargo, indican que la situación económica, incluyendo el desempleo, y las percepciones sobre la seguridad de ese país sólo

<sup>5</sup> Leonie Huddy y David Sears, “Opposition to Bilingual Education: Prejudice or the Defense of Realistic Interests?”, *Social Psychology Quarterly*, vol. 28, núm. 2, junio de 2005, p. 134.

<sup>6</sup> O'Rourke y Sinnott, *op. cit.*, p. 2.

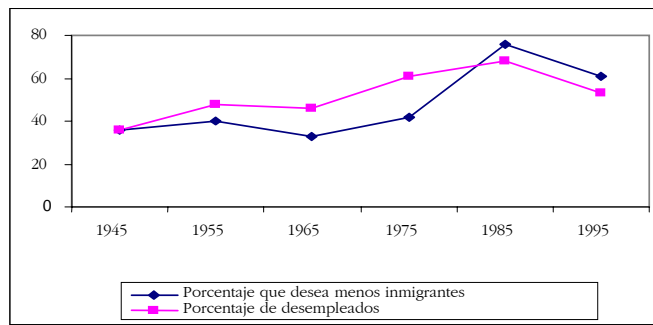
<sup>7</sup> Por ejemplo, Peter Burns y James G. Gimpel, “Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy”, *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 2, verano de 2000, p. 204; James H. Kuklinski, Michael Cobb y Martin Gilens, “Racial Attitudes and the New South”, *Journal of Politics* 59, junio de 1997, pp. 323-349.

<sup>8</sup> Enric Martínez Herrera y Djaouida Moualhi, “Public Opinion and Immigration Policies in Five EU Countries. Accounting for (in)Consistency between Immigrants Selection and Integration Policies and Citizens' Attitudes”, presentado en la Sesión 32 del Consorcio Europeo para la Investigación Política, Uppsala, 13-18 de abril de 2004.

<sup>9</sup> Véase: M.V. Hood e Irwin L. Morris, “Give us your Tired, your Poor... But Make Sure they Have a Green Card. The Effects of Documented and Undocumented Migrant Context on Anglo Opinion Toward Immigration”, *Political Behavior*, vol. 20, núm. 1, 1998, pp. 3-5.

<sup>10</sup> Burns y Gimpel, *op. cit.*, p. 202.

Gráfica 1  
Preferencias sobre el número de inmigrantes y porcentaje de desempleo en Estados Unidos: 1945-1995



Fuente: Thomas Espenshade y Katherine Hemsptead, "Contemporary American Attitudes Toward U.S. Migration", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, verano de 1996, p. 539.

explican parte de las opiniones y actitudes frente a este fenómeno. Las investigaciones han explorado el efecto de los factores demográficos, socio-económicos, políticos y culturales sobre dichas actitudes. Muchas de ellas coinciden en la importancia que conceden a cada variable; pero también se ha establecido que hay diferencias entre las comunidades receptoras de inmigrantes.

Algunas investigaciones han encontrado que los estadounidenses más educados tienden a ser más liberales en materia de inmigración que los que carecen de dicha formación. Se argumenta que ello se debe a que la educación alimenta el sentido de tolerancia, la expansión de los valores democráticos e, incluso, un mejor nivel de vida —que disminuye el temor a la competencia por los recursos.<sup>11</sup> Asimismo, diversos estudios señalan que la edad influye en las actitudes hacia los inmigrantes y hacia la política migratoria; los sectores más jóvenes tienen actitudes más positivas hacia dicho fenómeno que las personas mayores.<sup>12</sup> Finalmente, la mayor parte de los estudios de género indican que no hay diferencias notorias entre las actitudes

<sup>11</sup> Véanse, entre otros, Marilyn Hoskin y William Mishler, "Public Opinion toward New Migrants: A Comparative", *International Migration*, núm. 21, 1984, pp. 440-462; Thomas Espenshade y Charles Calhoun, "An Analysis of Public Opinion toward Undocumented Immigration", *Population Research and Policy Review*, núm. 13, 1993, pp. 189-224; Burns y Gimpel, *op. cit.*, p. 205 y 214.

<sup>12</sup> Hoskin y Mishler, *op. cit.*; Espenshade y Calhoun, *op. cit.*

de los hombres y las mujeres hacia los inmigrantes y la política migratoria, aunque algunos trabajos sostienen que las mujeres son ligeramente más conservadoras, quizá por el temor a que los inmigrantes transformen la cultura tradicional de Estados Unidos.<sup>13</sup>

El ingreso también puede influir en las opiniones y actitudes hacia la inmigración. De acuerdo con algunas investigaciones, los estadounidenses con mejores ingresos tienden a tener actitudes más positivas hacia este fenómeno que los trabajadores menos especializados y con menores ingresos, porque están más seguros en el mercado de trabajo y enfrentan poca competencia por parte de los inmigrantes.<sup>14</sup> Ejemplo de ello es una encuesta realizada en 2003, que encontró que 75 por ciento de los estadounidenses con ingresos superiores a 75 mil dólares anuales opinaba que la inmigración era positiva para su país, mientras que sólo 46 por ciento de las personas con ingresos menores a 36 mil dólares por año pensaba de la misma forma.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.* También: J. Citrin, D.P. Green y C. Wong, "Public Opinion Toward Immigration Reform – The Role of Economic Motivations", *Journal of Politics*, vol. 59, núm. 3, pp. 858-881.

<sup>14</sup> Espenshade y Calhoun, *op. cit.*

<sup>15</sup> J. Jones, *Nearly Half of Americans say Immigration Levels should be Decreased post-9/11 Anti-Immigrant Effect Still Evident*, 2003. Citado por Katherine Fennelly y Christopher M. Federico, "Rural Residence as a Determinant of Attitudes toward US Immigration Policy", presentado en la reunión anual de la Sociedad Sociológica Rural, Tampa, Florida, 8-12 de agosto de 2005, p. 6.

Otros estudios señalan que, además de la posición socio-económica, las expectativas sobre la situación económica personal o del país en general están correlacionadas con las actitudes y opiniones sobre la inmigración.<sup>16</sup> En ese sentido, hay evidencia que sostiene que los estadounidenses que son pesimistas sobre el futuro económico, independientemente de su posición económica, apoyan políticas restrictivas.<sup>17</sup> Además, se sugiere que la población pesimista sobre el futuro económico tiende a culpar a los afro-americanos y a los hispanos de esa situación, mientras que los sectores optimistas confieren dicha probabilidad de mejoría a la población blanca.<sup>18</sup> Un porcentaje de estadounidenses se opone a la inmigración porque considera que ésta genera costos económicos y privilegios de seguridad social que no deben concederse a quienes incumplen con los valores de trabajo e independencia individual.<sup>19</sup>

Los estudios también han encontrado una relación entre ideología política y actitudes hacia la inmigración. En general, los sectores liberales tienen opiniones y actitudes de mayor apertura que los conservadores.<sup>20</sup> Además, los ciudadanos conservadores se inclinan a pensar que existen demasiados inmigrantes en los Estados Unidos y apoyan políticas restrictivas. De acuerdo con la encuesta citada líneas arriba, 57 por ciento de los conservadores en ese país piensa que debe disminuir el número de inmigrantes, mientras que el porcentaje se sitúa en 44 para los sectores moderados y en 35 para los liberales.<sup>21</sup>

En términos generales, los republicanos tienden a ser más restrictivos en materia de inmigración que los demócratas, en parte porque el Partido Republicano concentra a los sectores más conservadores en Estados Unidos. Sin em-

bargo, algunos estudios señalan que los republicanos tienen, en promedio, opiniones más positivas sobre los hispanos que los demócratas.<sup>22</sup>

La proximidad entre población nativa e inmigrantes también incide en las opiniones y actitudes de los primeros. Sin embargo, el efecto es variable. Algunos estudios han encontrado que en ciertas zonas de Estados Unidos la población blanca –anglosajona– que vive cerca de inmigrantes hispanos y asiáticos tiene una opinión más positiva sobre ellos que los sectores que carecen de contacto con inmigrantes, y que tiende a favorecer niveles más altos de inmigración.<sup>23</sup> Sin embargo, varios especialistas coinciden en que las zonas en las que existe un alto número de inmigrantes, como los estados fronterizos con México, son menos tolerantes a las políticas que favorecen o permiten la inmigración. Además, otros estudios señalan que las actitudes hacia los inmigrantes en zonas en donde son relativamente desconocidos, pero donde el nivel educativo de la población es relativamente alto, pueden ser positivas. Este es el caso de algunas zonas del noreste de los Estados Unidos, en particular Nueva Inglaterra.<sup>24</sup>

A grandes rasgos, los habitantes de comunidades rurales en Estados Unidos son más críticos de la inmigración que los residentes en zonas urbanas. De acuerdo con Katherine Fennelly y Christopher Federico, ello tiene que ver con el hecho de que las comunidades rurales tengan menos contacto con los inmigrantes y que sus habitantes tiendan a ser mayores, menos educados y más pobres que los habitantes de las ciudades.<sup>25</sup> Asimismo, explican los autores, el rechazo a los inmigrantes en las zonas rurales se relaciona con el proceso económico experimentado en ellas; la llegada de éstos a muchas de esas zonas en Estados Unidos coincidió con la desaparición de las granjas

<sup>16</sup> Citrin, Green y Wong, *op. cit.*

<sup>17</sup> Thomas C. Wilson, "American's Views on Immigration Policy: Testing the Role of Threatened Group Interests", *Sociological Perspectives*, vol. 44, núm. 4, invierno de 2001, pp. 485-501.

<sup>18</sup> Burns y Gimpel, *op. cit.*, p. 212.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> Entre otros, K.F. Scheve y M.J. Slaughter, "Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy", *Review of Economics & Statistics*, vol. 83, núm. 1, 2001, pp. 133-145; Wilson, *op. cit.*

<sup>21</sup> Jones, *op. cit.*

<sup>22</sup> Burns y Gimpel, *op. cit.*, p. 213.

<sup>23</sup> M.V. Hood e Irwin L. Morris, "¿Amigo o enemigo? Racial Context, Attitudes, and White Public Opinion on Immigration", *Social Science Quarterly*, num. 78, 1997, pp. 309-323.

<sup>24</sup> Thomas Espenshade y Katherine Hempstead, "Contemporary American Attitudes Toward U.S. Immigration", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, verano de 1996, p. 549.

<sup>25</sup> Fennelly y Federico, *op. cit.*

pequeñas y la expansión de los grandes consorcios productivos y comerciales, por lo cual

el establecimiento de los trabajadores extranjeros y sus familias se convirtió en un símbolo de la pérdida de una era y una amenaza para las concepciones prevalecientes de la identidad estadounidense.<sup>26</sup>

Otro factor demográfico que influye en las actitudes hacia la inmigración tiene que ver con los cambios de los flujos migratorios. Fennelly y Federico encontraron que en algunas zonas de los Estados Unidos, que han experimentado un incremento importante en el número de inmigrantes —como Carolina del Norte y Kansas—, la reciente llegada de éstos ha generado resentimiento e incluso algunas expresiones de xenofobia por parte de los residentes blancos. Esta actitud se incrementa ante la idea, errónea, de que la mayoría de los inmigrantes son ilegales, porque se percibe a los indocumentados como un potencial peligro para la soberanía e integridad territorial de los Estados Unidos y como personas que violan la ley.<sup>27</sup> Esa percepción se exagera en momentos en los que el discurso migratorio alcanza centralidad en la agenda nacional, particularmente si los líderes de la opinión pública demandan políticas migratorias restrictivas.

Los afro-americanos han tenido actitudes ambiguas frente a la inmigración. De acuerdo con los especialistas, ello se debe a sus percepciones históricas sobre la competencia por fuentes de trabajo, mismas que se combinan con la creencia de que los afro-americanos deben favorecer los valores de justicia e igualdad de derechos. Al mismo tiempo, la ambigüedad expresa la combinación de creencias históricas sobre el efecto socioeconómico de la inmigración y las potenciales ventajas de asociarse con la población hispana para obtener beneficios de política pública, percepciones que han cris-

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>27</sup> De acuerdo con datos del Censo de 2003, en ese año sesenta por ciento de la población hispana en Estados Unidos había nacido en ese país, y sólo 20 por ciento de los inmigrantes eran ilegales. *Ibid.*, pp. 3-4. Véase también Espenshade y Hempstead, *op. cit.*, p. 553.

talizado en la colaboración entre los *Caucus* Hispánico y Negro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y en algunas campañas políticas.<sup>28</sup> Ello explica que los afro-americanos favorezcan políticas que restrinjan la inmigración, pero que lo hagan en un porcentaje inferior al de la población anglosajona.

Los estudios sobre las actitudes de la población de origen hispano en Estados Unidos confirman muchas de los hallazgos en la población blanca de ese país. Las investigaciones han encontrado que los hispanos comparten, desde hace más de dos décadas, la percepción de que la inmigración ilegal es un problema importante para Estados Unidos. Además se trata de sectores que no conceden un claro apoyo a las políticas a favor de la inmigración, aunque sí muestran actitudes más positivas frente a los inmigrantes que la población anglosajona. Asimismo, hay evidencia que las variaciones entre las actitudes de los latinos tienen que ver con su lugar de residencia, con el nivel de aculturación que hayan alcanzado en Estados Unidos y con sus percepciones sobre la amenaza que pueden representar los nuevos inmigrantes para su economía personal y la del grupo al que pertenecen.

Los hispanos que tienen actitudes menos favorables a la inmigración son las personas mayores, los que residen en zonas pobladas por un alto número de inmigrantes ilegales (Texas, California y Arizona), los que han adoptado los valores y cultura estadounidense —en particular individualismo y patriotismo— y los que consideran que los nuevos inmigrantes generan incrementos fiscales o compiten con ellos en el mercado de trabajo. Sin embargo, a diferencia de la población anglosajona, los hispanos con altos niveles de educación muestran actitudes más negativas hacia la liberalización de la política migratoria que los que tienen menos años de educación formal. Ello, explican algunos autores, tiene que ver con su capacidad para asociar las cargas fiscales con el creciente

<sup>28</sup> Jeff Diamond, "African-American Attitudes towards United States Immigration Policy", *International Migration Review*, vol. 32, núm. 2, verano de 1998, pp. 451-470; Espenshade y Hempstead, *op. cit.*, pp. 548-549.

acceso de nuevos beneficiarios de la seguridad social.<sup>29</sup>

Las actitudes de los latinos también varían de generación a generación, aunque ello depende del grado de aculturación y de ascenso socioeconómico. Por ejemplo, la gran mayoría de los residentes ilegales y sus hijos apoyan el acceso de los inmigrantes a las escuelas y servicios sociales, mientras que dicho apoyo se reduce a la mitad entre las segundas y terceras generaciones.<sup>30</sup>

### Los estadounidenses y la inmigración: opinión y actitudes contemporáneas

El anexo presenta algunos resultados de una encuesta nacional sobre inmigración realizada en Estados Unidos por el Centro Hispánico Pew del 28 de febrero al 7 de marzo de 2006. Asimismo, incluye datos de otras encuestas nacionales realizadas por el Instituto Kaiser y la Universidad de Harvard.

El análisis de la información confirma que las opiniones y actitudes de los estadounidenses hacia la inmigración se conforman por una mezcla de factores socioeconómicos y culturales; y que los sectores con posiciones más críticas y restrictivas son los que perciben la inmigración como un riesgo para su situación económica, una carga para la sociedad y una amenaza para la identidad de su país. Estos son, como han encontrado estudios anteriores, los grupos más conservadores de la sociedad, las personas mayores, los sectores de menor ingreso y nivel educativo y los habitantes en zonas rurales. Además, como se verá en las siguientes páginas, la población blanca tiende a ser más crítica de los inmigrantes que los hispanos y los afro-americanos. Sin embargo, hay que mencionar que las opiniones hacia los inmigrantes

parecen responder más a la construcción de prototipos que a prejuicios raciales.

La encuesta citada líneas arriba indagó, entre otros temas, en el grado de centralidad que la sociedad estadounidense concede al tema de la inmigración. Ante pregunta abierta, este fenómeno no es uno de los problemas más importantes que los estadounidenses perciben en su entorno; sólo 7 por ciento de la población lo mencionó como tal, detrás de los ciudadanos que dijeron que el principal problema de su comunidad es el crimen y la violencia y el desempleo (14 por ciento respectivamente), la educación (12 por ciento) y las drogas y alcohol (10 por ciento). Sin embargo, si se pregunta de manera directa sobre la inmigración, cuatro de cada diez estadounidenses responden que es un problema “muy grande”. Los sectores en donde esta percepción es más alta son los mayores de 65 años; las personas con educación preparatoria o inferior, los protestantes, los republicanos conservadores, los demócratas conservadores y moderados y las personas que viven en zonas con alta concentración de inmigrantes. En tanto, los que menos perciben a la inmigración como un problema grave en sus comunidades son las personas entre 18 y 29 años; los profesionistas, las personas sin religión, los demócratas liberales y los residentes en zonas con pocos inmigrantes. A pesar de estas diferencias, 40 por ciento opina que la inmigración debe disminuir, 37 por ciento que debe mantenerse en su nivel actual y sólo 17 por ciento que debe incrementarse (véanse cuadros 1, 2 y 3).

Los estadounidenses en general tienen una visión dividida sobre los efectos de la inmigración en su país: en promedio 5 de cada 10 piensa que los inmigrantes “son una carga porque toman los trabajos, la vivienda y la salud” y que “amenazan los valores y tradiciones estadounidenses”. Al mismo tiempo 4 de cada 10 opina que éstos “fortalecen al país con su duro trabajo y sus talentos” (cuadros 3 y 4).

Los sectores con las opiniones más positivas sobre el efecto de los inmigrantes en Estados Unidos son, nuevamente, las personas entre 18 y 29 años y los profesionistas, aunque también

<sup>29</sup> M. V. Hood, Irwin L. Morris y Kurt A. Shirkey, “¿Quédate o Véntele!: Uncovering the Determinants of Hispanic Public Opinion toward Immigration”, *Political Research Quarterly*, vol. 50, núm. 3, septiembre de 1997, pp. 627-647. También: Jerry L. Polinard, Robert D. Wrinkle y Rodolfo de la Garza, “Attitudes of Mexican Americans toward Irregular Mexican Immigration”, *International Migration Review*, vol. 18, núm. 3, otoño de 1984, pp. 782-799.

<sup>30</sup> Polinard, Wrinkle y De la Garza, *Ibid.*

**Cuadro 1**  
**Problema más importante en las comunidades de Estados Unidos**  
**(porcentajes)**

	<i>Nacional</i>
Crimen / violencia	14
Desempleo	14
Educación	12
Drogas / alcohol	10
Tráfico	7
Impuestos	7
Caminos / infraestructura	5
Gobierno / política	4
Inmigración	3
Inflación	3

Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 11.

**Cuadro 2**  
**¿Qué tan grave problema es la inmigración en su comunidad?**  
**(porcentaje de quienes contestaron “muy grande”)**

	<i>Porcentaje</i>
Promedio nacional	42
Edad-	
- 18-29	34
- 30-49	43
- 50-64	41
- 65+	50
Educación	
- Profesionistas	30
- Universidad incompleta	44
- Preparatoria o menos	47
Religión	
- Protestantes	46
- Católicos	41
- Sin religión	33
Simpatía partidista	
- Republicanos conservadores	49
- Republicanos moderados y liberales	41
- Demócratas conservadores y moderados	46
- Demócratas liberales	21
- Independientes	42

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 13.

**Cuadro 3**  
**Opiniones sobre la inmigración**  
**(en porcentajes)**

	<i>Promedio nacional</i>	<i>Concentración de inmigrantes</i>			<i>Simpatía partidista</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>	<i>Republicanos</i>	<i>Demócratas</i>
<i>La migración legal debe...</i>						
- Disminuir	40	37	39	52	43	38
- Mantenerse	37					
- Incrementarse	17					
- No sabe	6					
<i>La inmigración ilegal debe disminuir</i>		37	39	52		
<i>La inmigración es un problema...</i>						
- Muy grande	21	33	19	10		
- Moderado	20	21	21	18		
- Pequeño / no lo es	55	44	57	68		
- No sabe	4	2	3	4		
<i>El creciente número de inmigrantes...</i>						
- Amenaza los valores y tradiciones estadounidenses	48	47	46	60	53	48
- Fortalece a la sociedad estadounidense	45	48	48	33		
- No sabe	7	5	6	7		

Fuente: Centro de Investigación Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006.

**Cuadro 4**  
**Opiniones sobre los inmigrantes**  
**"Los inmigrantes hoy..."**  
**(porcentajes)**

	<i>Son una carga porque toman los trabajos, la vivienda y los servicios de salud</i>	<i>Fortalecen nuestro país con su duro trabajo y talentos</i>
Promedio nacional	52	41
Etnia / raza		
- Blancos	55	38
- Negros	54	38
- Hispanos	29	64
Edad		
- 18-29 años	43	63
- 30-49 años	54	39
- 50-64 años	51	41
- 65 y más	59	33
Escolaridad		
- Profesionistas	36	56
- Universidad incompleta	54	38
- Preparatoria y menos	59	35
Finanzas personales		
- Excelentes/ buenas	44	48
- Regulares/malas	58	36
Zonas del país		
- Este	46	46
- Occidente medio	59	33
- Sur	53	39
- Occidente	46	50
Religión de los blancos		
- Protestantes evangélicos	64	29
- Protestantes	52	42
- Católicos	42	41
Antecedentes familiares		
- Inmigrantes recientes	34	58
- Inmigrantes no recientes	56	37
Concentración de inmigrantes		
- Alta	47	48
- Media	55	39
- Baja	66	27

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 15; Centro de Investigación Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006.



se encuentran los que tienen una situación económica “excelente o buena”, los habitantes de la zona occidente de ese país, los hispanos, los inmigrantes y sus hijos. Los grupos que en mayor medida consideran que la inmigración tiene efectos negativos son las personas mayores de 65 años, los grupos con menor escolaridad, los que tienen una situación económica “regular o mala”, los habitantes de la zona centro-occidente de Estados Unidos, los residentes de zonas con baja concentración de inmigrantes y los descendientes de inmigrantes a partir de la tercera generación (Cuadro 4).

En el presente los estudios de opinión coinciden en que la mitad de los estadounidenses cree que los inmigrantes toman trabajos que ellos no quieren; la tercera parte de la población, por el contrario, opina que éstos toman trabajos que los habitantes de ese país desean. Los grupos que en mayor porcentaje opinan los primero son los hispanos, los profesionistas, las personas cuya situación económica es “excelente o buena” y los habitantes de áreas de alta concentración de inmigrantes. La segunda opinión es más alta que la del promedio de los estadounidenses entre los afro-americanos, las personas con baja escolaridad y con una situación económica regular o mala, y los residentes de zonas con pocos inmigrantes (véanse cuadros 5 y 6).

Sin embargo, en abril de 2006 la inmigración significaba para los estadounidenses mucho más que desempleo. Como indica la Gráfica 2, un porcentaje significativo, aunque no mayoritario, asociaba ese fenómeno, en particular el ilegal, con riesgos frente al terrorismo (27 por ciento), la inseguridad pública (16 por ciento) y la pérdida de identidad (11 por ciento).

El Cuadro 7 presenta una comparación de opiniones sobre distintos aspectos relacionados con la inmigración entre la población urbana, suburbana y rural de ese país. Todos los datos confirman los hallazgos de estudios anteriores: la población rural de Estados Unidos es más crítica de los inmigrantes y apoya políticas restrictivas en mayor medida que la población estadounidense en general y que los habitantes de las ciudades. En particular, cabe resaltar que

en las zonas rurales 71 por ciento de la población cree que los inmigrantes no pagan la parte “justa” de los impuestos, frente al promedio nacional de 33 por ciento; que 55 por ciento de los habitantes de zonas rurales opina que la inmigración es mala para Estados Unidos, frente al promedio nacional de 39 por ciento; y que 66 por ciento considera que los inmigrantes son una carga porque toman los trabajos, viviendas y servicios de salud de los estadounidenses, en tanto que el promedio nacional se ubica en 46 por ciento.

Las opiniones sobre la inmigración y los inmigrantes tienen un grado de asociación con las opiniones relativas al estatus que éstos deben tener, en particular si son ilegales, y con la política migratoria de Estados Unidos. Asimismo, reflejan la ambigüedad que muchos estadounidenses confrontan frente al fenómeno migratorio. Como indica el Cuadro 8, una mayoría significativa de los habitantes de ese país (67 por ciento) considera que los inmigrantes ilegales no deben tener derecho a la seguridad social; pero un porcentaje similar (71) considera que los hijos de los indocumentados deben tener derecho a asistir a las escuelas. Al mismo tiempo, la sociedad se divide en dos cuando se le pregunta si debe enmendarse la constitución para excluir de la ciudadanía a los hijos de inmigrantes ilegales; 54 por ciento responde que no y 42 por ciento que sí debe hacerse. Nuevamente, los sectores que se muestran más restrictivos frente al acceso de los inmigrantes ilegales a la seguridad social, la educación y la ciudadanía son los blancos; las personas con simpatía partidista republicana y los descendientes de inmigrantes a partir de la tercera generación. Resalta, sin embargo, que en este caso –a diferencia de los vistos anteriormente– las personas entre 50 y 64 años de edad, así como las que han cursado estudios de licenciatura, sean más restrictivos que las personas mayores de 65 años y las personas con formación escolar preparatoria o inferior. Este hecho puede explicarse si se considera que estos dos grupos se encuentran en una etapa productiva, y que su percepción puede deberse a la creencia de que con su trabajo e im-

**Cuadro 5**  
**Opiniones sobre el tipo de trabajos que toman los inmigrantes: abril-mayo de 2006**  
**“Los inmigrantes...”**  
**(porcentajes)**

	<i>New York Times / CBS</i>	<i>Fox</i>	<i>ABC / Washington Post</i>	<i>Times Magazine</i>	<i>Associated Press / Ipsos</i>
Toman trabajos que los estadounidenses quieren	36	34	29	35	29
Toman trabajos que los estadounidenses no quieren	53	47	68	55	65

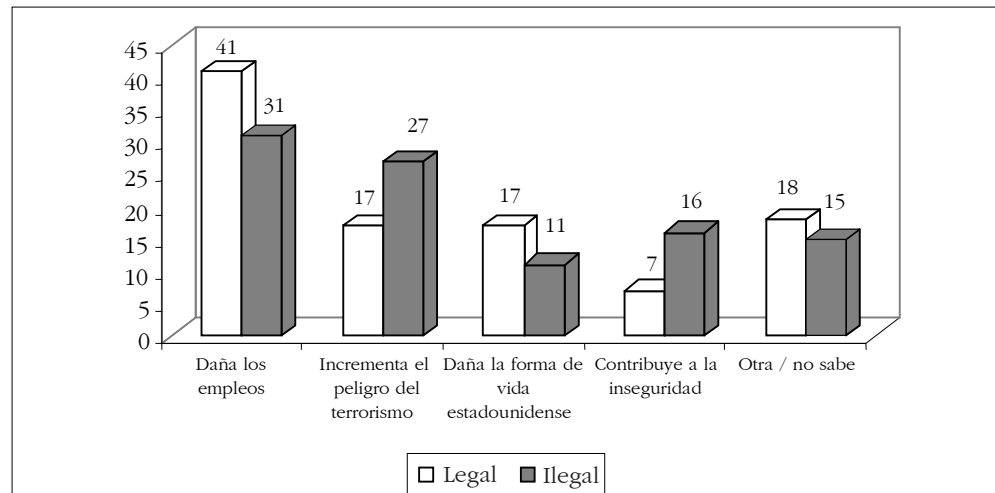
Fuente: Centro Hispánico Pew, *The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys*, Centro Hispánico Pew, Washington, D.C., 17 de mayo de 2006, p. 6.

**Cuadro 6**  
**Opiniones sobre el tipo de trabajos que toman los inmigrantes por sector**  
**“Los inmigrantes...”**  
**(porcentajes)**

	<i>Toman trabajos que los estadounidenses no quieren</i>	<i>Toman trabajos que los estadounidenses quieren</i>	<i>Ambos / no contestó</i>
Promedio nacional	65	24	11
Etnia / raza			
- Blancos	65	25	10
- Negros	54	33	13
- Hispanos	81	9	10
Educación			
- Profesionistas	78	13	9
- Universidad incompleta	66	23	11
- Preparatoria o menos	59	30	11
Simpatía partidista			
- Republicanos	69	23	8
- Demócratas	62	27	11
- Independientes	66	24	10
Finanzas personales			
- Excelentes / buenas	72	18	10
- Regulares / pobres	58	30	12
Concentración de inmigrantes en el área			
- Alta	73	18	9
- Media	63	27	10
- Baja	56	33	11

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 17.

**Gráfica 2**  
**Opiniones sobre la inmigración legal e ilegal**  
**“La inmigración legal...” “La inmigración ilegal...”**  
**(porcentajes)**



Fuente: Centro de Investigación Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006.

**Cuadro 7**  
**Actitudes hacia la inmigración en zonas urbanas, suburbanas y rurales**  
**de Estados Unidos: 2005**  
**(porcentajes)**

	Porcentaje de acuerdo			
	Urbana	Suburbana	Rural	Total
Existen demasiados inmigrantes en Estados Unidos	51	54	62	51
En general, la inmigración de personas de otros países hacia Estados Unidos es mala para este país	34	43	55	39
Los inmigrantes toman trabajos que los estadounidenses desean	41	51	57	46
No existe discriminación injusta en contra de los inmigrantes	50	54	70	53
Los inmigrantes no pagan la parte justa de impuestos	60	66	71	33
Los inmigrantes aman menos a Estados Unidos que la mayoría de los estadounidenses	31	39	38	33
Los inmigrantes son menos trabajadores que la mayoría de los estadounidenses	6	6	11	7
Los inmigrantes son menos religiosos que la mayoría de los estadounidenses	9	10	13	9
Los inmigrantes son una carga para nuestro país porque toman nuestros trabajos, viviendas y servicios de salud	45	46	66	46
Estoy muy preocupado por la inmigración ilegal	30	32	33	31
La inmigración legal debe disminuir	39	47	47	41
El gobierno federal no es lo suficientemente estricto contra la inmigración	58	65	73	61
Oposición a la propuesta de programa de trabajo temporal de George Bush	54	53	60	52

Fuente: Catherine Fennelly y Christopher M. Federico, "Rural Residence as a Determinant of Attitudes Toward US Immigration Policy", presentado en la reunión anual de la Sociedad Sociológica Rural, Tampa, Florida, 8-12 de agosto de 2005, p. 22.

**Cuadro 8**  
**Opiniones sobre el acceso a de los inmigrantes a servicios sociales**  
**y sobre el derecho a la ciudadanía**  
**(porcentajes)**

	<i>¿Deben los inmigrantes ilegales acceder a los servicios sociales?</i>		<i>¿Debe permitirse a los hijos de inmigrantes ilegales que asistana las escuelas?</i>		<i>¿Debe enmendarse la constitución para excluir de la ciudadanía a hijos de inmigrantes ilegales?</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Promedio nacional	29	67	71	26	42	54
Etnia / raza						
- Blancos	20	76	67	31	47	50
- Negros	43	54	79	21	36	60
- Hispanos	64	33	93	4	23	74
Edad						
- 18-29	40	57	75	23	33	66
- 30-49	28	70	67	30	46	52
- 50-64	23	71	71	28	47	50
- 65+	27	65	77	19	36	55
Educación						
- Profesionistas	30	67	76	23	35	62
- Universidad incompleta	23	74	67	31	46	51
- Preparatoria o menos	31	64	71	26	44	52
Simpatía partidista						
- Republicanos	16	80	64	33	51	46
- Demócratas	38	58	76	24	36	60
- Independientes	28	70	73	25	43	55
Antecedentes familiares						
- Inmigrantes recientes*	54	41	83	12	29	66
- No recientes	23	73	68	30	45	52

\* Se refiere a que encuestados que son inmigrantes o cuyos padres fueron inmigrantes.

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, pp. 22-23.

puestos pagan los servicios sociales a los que acceden los inmigrantes ilegales.

En 2006 los estadounidenses tienen una visión positiva sobre las características personales de los inmigrantes latinoamericanos, aunque una tercera parte de la población de ese país considera que éstos generan problemas de seguridad pública y que viven de la seguridad social. De acuerdo con datos del Centro Hispánico Pew, que pueden consultarse en el Cuadro 9, el 80 por ciento de los estadounidenses cree que los inmigrantes latinoamericanos trabajan muy duro y que tienen valores familiares muy fuertes. No obstante, 33 por ciento señala que éstos generan crimen y 37 por ciento que a menudo dependen de la seguridad social. Hay que notar, asimismo, que la opinión sobre los inmigrantes latinoamericanos, como la relativa

a los asiáticos, ha mejorado durante los últimos 13 años (Cuadro 10). Quizá el rubro en el que aún hay dudas es el relativo al desempeño escolar de los inmigrantes: en 2006 sólo 41 por ciento de los estadounidenses opina que los inmigrantes latinoamericanos son buenos estudiantes, frente al 75 por ciento que dice lo mismo respecto de los inmigrantes asiáticos.

La división que la sociedad estadounidense confronta sobre el fenómeno inmigratorio se refleja en sus opiniones sobre la solución a la inmigración ilegal y la política migratoria de ese país. Ante la pregunta de qué debe hacerse con los inmigrantes ilegales que ya se encuentran en Estados Unidos, la posición mayoritaria, 53 por ciento, es “requerírseles que regresen

**Cuadro 9**  
**Opiniones de los estadounidenses sobre los inmigrantes latinoamericanos**  
**“Los inmigrantes de América Latina...”**  
**(porcentajes)**

	<i>Promedio nacional</i>	<i>Blancos</i>	<i>Negros</i>
Trabajan muy duro	80	78	79
Tienen valores familiares muy fuertes	80	81	77
Incrementan el crimen de manera significativa	33	34	26
A menudo dependen de la seguridad social	37	37	33

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 5; Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006.

**Cuadro 10**  
**Opiniones de los estadounidenses sobre los inmigrantes**  
**latinoamericanos y asiáticos 1993-2006**  
**(porcentajes)**

	<i>1993</i>		<i>1997</i>		<i>2006</i>		<i>Cambio 1993-2006</i>	
	<i>Latinos</i>	<i>Asiáticos</i>	<i>Latinos</i>	<i>Asiáticos</i>	<i>Latinos</i>	<i>Asiáticos</i>	<i>Latinos</i>	<i>Asiáticos</i>
Trabajan muy duro	65	74	63	77	80	82	+15	+8
Tienen valores familiares muy fuertes	72	77	75	73	80	79	+8	+2
Incrementan el crimen de manera significativa	62	43	43	28	33	19	-29	-24
A menudo dependen de la seguridad social	60	38	55	28	37	17	-23	-21
Se aíslan	—	—	—	—	45	49	—	—
Son buenos estudiantes	42	74	29	69	41	75	-1	+1

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p. 28.

a sus lugares de origen” mientras que un porcentaje menor, aunque significativo, señala que debe “permitírseles que se queden” (40 por ciento) (Cuadro 11).

La mayoría de los estadounidenses no favorece medidas potencialmente riesgosas para la seguridad de los inmigrantes; aunque cuatro de cada diez están de acuerdo con utilizar mecanismos de ese tipo. Al preguntar cuál es la forma más conveniente para reducir la inmigración ilegal de México, la mitad de los entrevistados contestó “sancionar a quienes los emplean”, 33 por ciento dijo “incrementar la patrulla fronteriza” y 9 por ciento “construir más mu-

ros” (Gráfica 3). Asimismo, la tercera parte de los estadounidenses apoya al grupo *Minutemen*, acusado de utilizar mecanismos violentos para evitar el ingreso de indocumentados a ese país. Ese apoyo es aún mayor entre los blancos, las personas entre 50 y 64 años de edad, los republicanos y los descendientes de inmigrantes a partir de la tercera generación. Hay que notar, sin embargo, que cuatro de cada diez estadounidenses ignoran la existencia de dicho grupo (Cuadro 12).

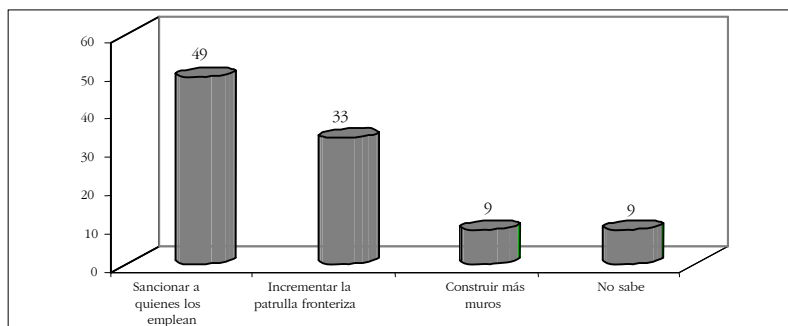
En balance, la población latina en Estados Unidos no muestra actitudes abiertas a la migración, aunque sí positivas hacia los inmigran-

**Cuadro 11**  
**Opiniones sobre la política inmigratoria**  
**“A los inmigrantes ilegales debe...”**  
**(porcentajes)**

	<i>Requerírseles que regresen a sus lugares de origen</i>	<i>Permitírseles que se queden</i>
Promedio nacional	53	40
Blancos	59	33
Negros	47	47
Condados		
- Republicanos	57	36
- Demócratas	44	48
- Indefinidos	54	40

Fuente: Carroll Doherty, *Attitudes Toward Immigration in Red and Blue*, Centro de Investigación Pew, Washington, D.C., 9 de mayo de 2006; Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006.

**Gráfica 3**  
**Opiniones sobre la mejor forma para reducir la inmigración de México**  
**(porcentajes)**



Fuente: Centro de Investigación Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006.

tes. Este fenómeno, como se vio anteriormente, se debe a que para los hispanos los nuevos inmigrantes significan competencia en el mercado laboral y en el acceso de los servicios sociales. Es posible que, a pesar de esta percepción, los hispanos privilegien su sentido de la identidad cuando se trata de evaluar las características de los inmigrantes. Un fenómeno similar se presenta en el caso de los afro-americanos; temen a la competencia laboral y no favorecen políticas abiertas a la inmigración, pero tienden a apoyar medidas que favorezcan cierto grado de equidad.

### Comentarios finales

Las opiniones sobre la inmigración y los inmigrantes se conforman a partir de una combinación de percepciones sobre la situación económica y de identidad. Sin embargo, como señala Jeff Diamond, la preferencia por políticas restrictivas en materia de inmigración también se debe a la forma en la que los líderes de opinión pública y los medios de comunicación se expresen sobre el tema.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Diamond, *op. cit.*

**Cuadro 12**  
**Apoyo al grupo *Minutemen***  
**(en porcentajes)**

	<i>Aprueba</i>	<i>Desaprueba</i>	<i>No lo conoce</i>	<i>No sabe</i>
Promedio nacional	33	22	42	3
Etnia / raza				
- Blancos	39	18	41	2
- Negros	21	12	64	3
- Hispanos	13	55	25	7
Edad				
- 18-29	26	23	48	3
- 30-49	33	21	44	2
- 50-64	39	22	35	3
- 65+	36	21	38	5
Género				
- Hombres	42	22	33	3
- Mujeres	25	21	50	4
Simpatía partidista				
- Republicanos	49	12	37	2
- Demócratas	25	28	44	3
- Independientes	31	22	45	2
Antecedentes familiares				
- Inmigrantes recientes*	16	43	34	7
- No recientes	37	17	44	2

\* Se refiere a que encuestados que son inmigrantes o cuyos padres fueron inmigrantes.

Fuente: Centro Hispánico Pew, *No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 30 de marzo de 2006, p.25.

La historia de la política de inmigración en los Estados Unidos indica que la opinión pública puede influir las decisiones de los líderes políticos y sociales, pero que dicha influencia también se presenta en el sentido contrario; es decir, de los líderes a la opinión pública. Además, como señalan diversos estudios sobre el apoyo político, la gente tiende a favorecer argumentos y posiciones que son consistentes con sus propias actitudes y opiniones.<sup>32</sup> De ahí la importancia del discurso y los mensajes que transmiten líderes de opinión, políticos y medios de comunicación, en particular sobre asuntos que, como la inmigración, se relacionan con temas prioritarios y sensibles para los estadounidenses, como la seguridad nacional, el respeto a la legalidad y a los valores tradicionales de su cultura –individualismo y ética del trabajo.

El análisis de las opiniones de los distintos sectores de la sociedad estadounidense indica que muchas de ellas se basan en datos erróneos o incompletos, y que la información y el

<sup>32</sup> Feldman y Huddy, *op. cit.*, p. 27; Burns y Gimpel, *op. cit.*, p. 204.

contacto con los inmigrantes pueden favorecer actitudes más positivas hacia ellos. Por ejemplo, cabe recordar que los habitantes de zonas rurales, en donde existe menos vinculación con los inmigrantes, son también los que favorecen políticas de inmigración más restrictivas, y que ven a éstos como una carga para Estados Unidos. En muchos sentidos, ello tiene que ver con la idea, errónea, de que la mayoría de los inmigrantes, en particular hispanos y asiáticos, son ilegales y que nunca pagan impuestos.

Es probable que el acceso a la información contribuya, en el largo plazo, a atenuar algunos temores de ciertos sectores de la sociedad estadounidense. Sin embargo, ello requiere de un esfuerzo permanente porque la cultura no se transforma de manera inmediata, y dirigido por sectores. Y es que, como se vio más arriba, la intensidad y las razones del rechazo a los inmigrantes varía de sector a sector, como lo demuestra la ambigüedad histórica en las opiniones de los hispanos y los afro-americanos.

Cabe mencionar, sin embargo, que el contacto entre inmigrantes y comunidades nativas

no eliminará el conflicto. Como se vio en las encuestas anteriormente citadas, las poblaciones que tienen una alta concentración de inmigrantes tienden a ser más positivas sobre las características personales de éstos, pero también son las comunidades para quienes el asunto migratorio es más problemático.

En el futuro inmediato la discusión sobre la política inmigratoria de ese país circulará alrededor de muchas de las opiniones aquí revisa-

das; pero también lo harán los debates sobre otros aspectos de la relación entre México y Estados Unidos, tales como la seguridad bilateral y la seguridad social. Cabe recordar, por ejemplo, que México y Estados Unidos firmaron un acuerdo de totalización que se encuentra pendiente de dictamen en el Congreso de los Estados Unidos, y que podría afectar las opiniones de los estadounidenses hacia los inmigrantes que ya se encuentran en ese país.



# Las entidades fronterizas como espacios de transición de la migración interna a internacional

SALVADOR MORENO PÉREZ

*Este trabajo presenta una reflexión sobre la influencia de los fenómenos migratorios en la configuración espacial y socioeconómica de la región norte en comparación con otros estados y regiones del país; asimismo ofrece aportaciones al análisis de la movilidad de población en la región como migración de transición de interna a internacional.*

## Introducción

Existen diferentes elementos que explican la configuración espacial (el modo en que se ubican las actividades productivas y las personas sobre el espacio). La configuración del espacio es producto de la interacción de varios factores: históricos, socioeconómicos, políticos y culturales, entre otros. De esa forma en nuestro país se puede hablar de tres regiones históricamente conformadas: norte, centro y sur.<sup>1</sup>

La región norte<sup>2</sup> abarca más del 60% del territorio mexicano, y cuenta con 23% de la población total del país. La actividad económica de la región ha tendido a convertirse en el eje dinámico del modelo actual de crecimiento industrial fundado en las exportaciones manufactureras. Asimismo, la liberación creciente de la economía mundial ha acelerado el desplazamiento de ciertas actividades económicas hacia las regiones con menores costos para acceder a los mercados externos, como es el caso de los estados del norte de México.

La región norte consta de diez entidades federativas, mismas que se agruparon en dos subregiones, las fronterizas (seis entidades) y las no fronterizas.

Históricamente, la región ha sido una de las más dinámicas. Se ha caracterizado por su avanzado desarrollo en comparación con otras regiones del país. El rasgo económico natural es la industria. La amplia frontera con Estados Unidos, sus vías de comunicación, su riqueza minera y energética, su infraestructura educativa y su fuerza laboral son factores determinantes en el crecimiento de la actividad industrial, independientemente de sus deficientes características geográficas: zona

<sup>1</sup> Claude Bataillon, *Espacios mexicanos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México, México, 1997.

<sup>2</sup> Integrada por Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

semidesértica y con escasez de agua. A pesar de su dinamismo económico la región ha sido afectada por las políticas macro económicas implantadas en el país.

La crisis económica de 1982 marcó el final del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones. A partir de entonces, México enfrentó la crisis con base en una política de cambio estructural y transformación productiva fundada principalmente en tres vertientes: mayor liberalización de la economía, cambios en el mercado de trabajo, a través de la flexibilización de las reglas de contratación y la promoción de una política de apertura externa que encontró su mayor expresión en la industria maquiladora de exportación en el norte del país.<sup>3</sup>

En este contexto,

la industria maquiladora de exportación promovida en el norte del país se ha convertido en el pilar de la nueva estrategia de industrialización que ha permitido reinsertar a México en el mercado mundial, y en particular, en la economía del bloque comercial de Norteamérica. El auge de la

industria maquiladora se sostiene entre otros factores, por las ventajas de localización que otorga la vecindad con los Estados Unidos, así como por la disponibilidad de una fuerza de trabajo de bajos salarios, con baja calificación y casi sin experiencia sindical independiente.<sup>4</sup>

Esas transformaciones estructurales y de flexibilización laboral han alentado nuevas oleadas de inmigrantes a estas zonas.

En términos generales, los movimientos de población acompañan los movimientos y la localización de las actividades económicas más dinámicas y de sus respectivos mercados de trabajo.

Este estudio presenta una reflexión sobre el papel desempeñado por la inmigración en la configuración espacial y socioeconómica de la región norte en comparación con otros estados y regiones del país, además de ofrecer un panorama de la distribución de los inmigrantes internos e internacionales en la región, los estados que la integran y los municipios.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó como insumo principal el Sistema Municipal de Base de Datos (Simbad). De allí se hizo una selección de variables del censo de 2000 relacionadas con la migración registrada a par-

---

<sup>3</sup> Alejandro Canales, "Migración y trabajo en la era de la globalización: el caso de la migración México-Estados Unidos en la década de 1990", *Papeles de Población*, núm. 33, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, consultado en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/11203302.pdf>, p. 50.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 52.

tir de los criterios de lugar de nacimiento (inmigración absoluta) y lugar de residencia durante los últimos cinco años (inmigración reciente).

### **Globalización y sus impactos en la región norte**

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de las finanzas públicas y el entorno económico internacional obligaron a que en las tres últimas administraciones presidenciales del siglo xx la política económica nacional se sustentara en la apertura comercial, la disciplina fiscal y una menor participación directa del Estado en la actividad económica.

La apertura y el libre cambio se convirtieron en los referentes de la estrategia económica con hechos significativos: en 1986, entrado en vigor el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), aparece la nueva legislación de Estados Unidos sobre inmigrantes (Ley-Simpson-Rodino); en 1989, moderación significativa de la legislación sobre las inversiones extranjeras; en 1989-1990, acuerdos sectoriales en paralelo con la aplicación del Plan Brady a la deuda mexicana y, en 1994, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC).<sup>5</sup>

A partir de los años ochenta del siglo xx, la industria manufacturera se consolidó como el eje del crecimiento económico nacional. Existe una tendencia a la concentración sectorial de la industria manufacturera del país que encuentra su mejor expresión en la industria maquiladora de exportación en la frontera norte del país. Sin embargo, la estrategia de liberalización económica tuvo efectos negativos en la manufactura tradicional que no disponía de las condiciones de productividad para enfrentar la creciente competencia internacional.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Claude Batallón, *Espacios mexicanos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México, México, 1997.

<sup>6</sup> Alejandro Canales, "Migración y trabajo", *op. cit.*, p. 51.

En la región norte se concentra 30% de la población ocupada en la industria manufacturera. De ellos nueve de cada 10 residen en las entidades fronterizas con Estados Unidos.

Así, en la Gráfica 1 podemos ver que la población ocupada en el sector manufacturero, en términos absolutos, se concentra en la región norte con casi 2 millones de ocupados. Le sigue en importancia el Estado de México, Jalisco y el Distrito Federal. En esa región destacan algunos municipios en los que este sector ha adquirido particular relevancia: Ciudad Juárez y Tijuana. También en el centro del país, algunos municipios y delegaciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Ecatepec e Iztapalapa) y Guadalajara.

### **La región norte**

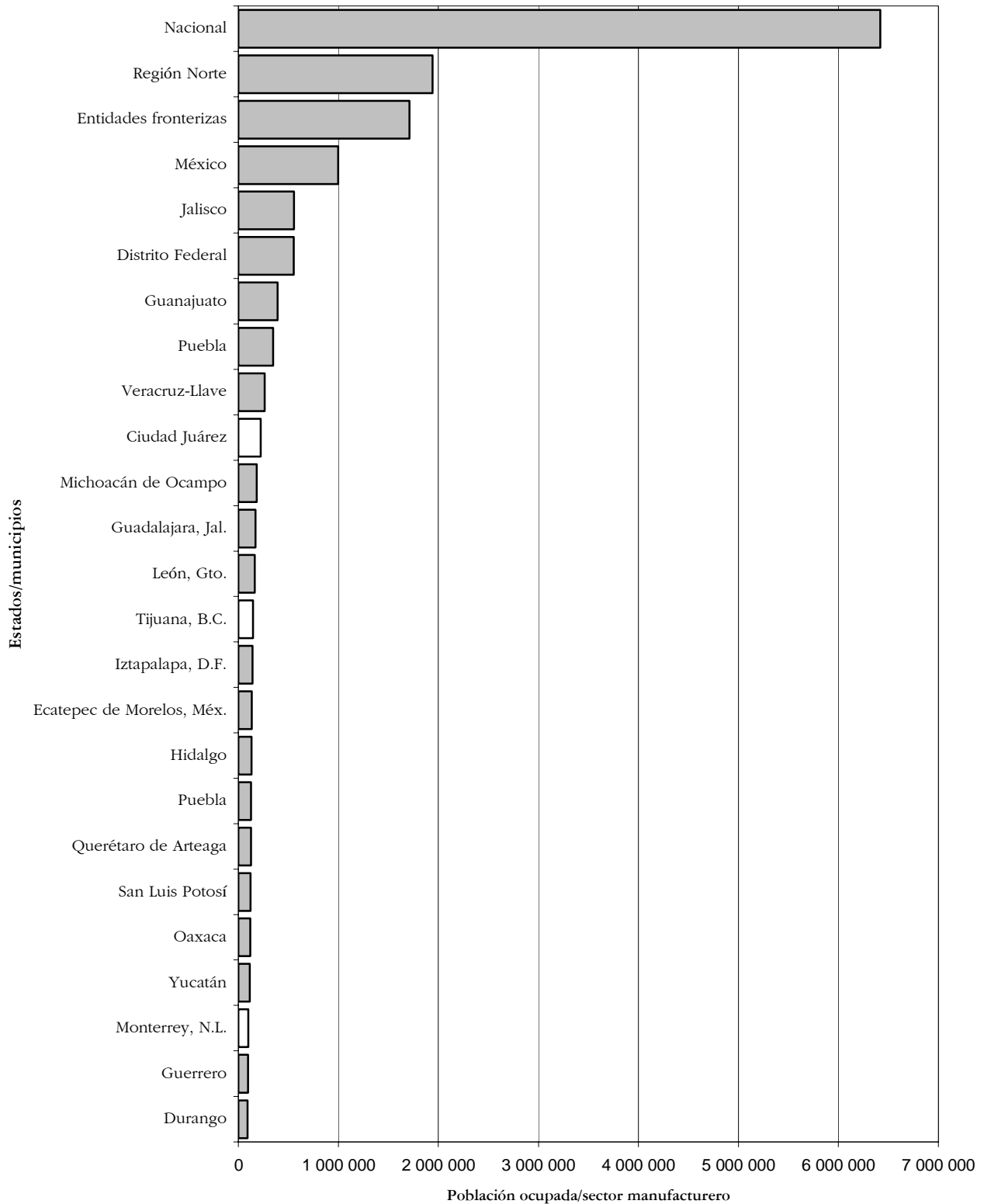
Esta región abarca más de 60% del territorio mexicano y en ella reside la cuarta parte de la población (22.4 millones de habitantes en el 2000). Las relaciones más importantes se articulan esencialmente a lo largo de la línea fronteriza de 3 125 km. En ésta se ubican seis entidades federativas que concentran 16.6 millones de personas, la mayoría de ellas residen en importantes ciudades industriales y de servicios. Éstas representan los puntos de simbiosis cultural, política y económica entre la primera potencia mundial y el segundo país de América Latina. Así, la frontera México-Estados Unidos representa mucho más que una demarcación entre Estados nacionales: es una zona de confluencias, de aprendizaje y de mestizaje cultural.

El crecimiento fronterizo se alimenta de dos fuentes principales: los nacimientos naturales y los flujos migratorios provenientes de los distintos estados de la república, atraídos por el hecho de que estas entidades son grandes demandantes de mano de obra industrial.

### **La inmigración a la región norte**

A partir de 1940 la migración interna se aceleró como consecuencia del modelo de desarrollo

Gráfica 1  
Entidades y municipios con mayor población ocupada en el sector manufacturero



□ Municipios de la región norte.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

seguido en el país. Éste benefició solamente a ciertas regiones y ahondó las diferencias en los niveles de bienestar de la población. De esta forma se sentaron las bases para una mayor movilidad geográfica, que en un principio se dirigió a la ciudad de México, principal centro del desarrollo del modelo urbano industrial. Otras ciudades como Monterrey y Guadalajara recibieron un gran número de migrantes en una etapa posterior.

Las regiones de origen y las rutas migratorias se encuentran en constante transformación, en tanto éste es un fenómeno muy sensible a los cambios económicos. La saturación y el proceso de aglomeración presentados en el centro del país, aunados al desarrollo socioeconómico de la región norte, son factores que han acelerado las corrientes migratorias hacia esa región.

A diferencia de la década de 1960, cuando la mayoría de los inmigrantes internos escogía como destino el centro del país, hoy en día los estados del norte son importantes receptores de personas que dejan su lugar de origen. La región norte empieza a desempeñar un papel importante como receptora de población, debido en primer lugar al desarrollo agrícola y después a la consolidación industrial y de servicios de algunas ciudades fronterizas.

No todos aquellos que emigran hacia la zona de la frontera tienen el propósito de cruzar hacia Estados Unidos para trabajar. La inexperiencia laboral en ese país y la declaración de no pretender cruzar hacia el norte nos permiten suponer que la mayoría de estos desplazamientos fueron realizados por migrantes laborales que se dirigían específicamente a las localidades fronterizas, por lo que pueden ser considerados parte de un flujo interno cuya magnitud apunta a ser indicativa de la dinámica de demanda de los mercados de trabajo de la frontera norte mexicana.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> María Eugenia Anguiano, "Migración interna e internacional captada en la frontera norte mexicana. Diferencias por sexo y sector de ocupación", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y fronteras*, El Colegio de la Frontera Norte/ El Colegio de México/ Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 1998.

Es indudable que las localidades de esta región han experimentado un notable crecimiento demográfico asociado al desarrollo de su economía, que ofrece oportunidades de empleo tanto a nativos como a migrantes internos e internacionales y, paralelamente, la vecindad de las localidades fronterizas con Estados Unidos continúa actuando como factor de atracción para estos migrantes, por la posibilidad de emplearse de manera alternativa en dos mercados de trabajo: el fronterizo y el estadounidense.

## Distribución de la inmigración interna e internacional en la región norte

### *Migración según el lugar de nacimiento*

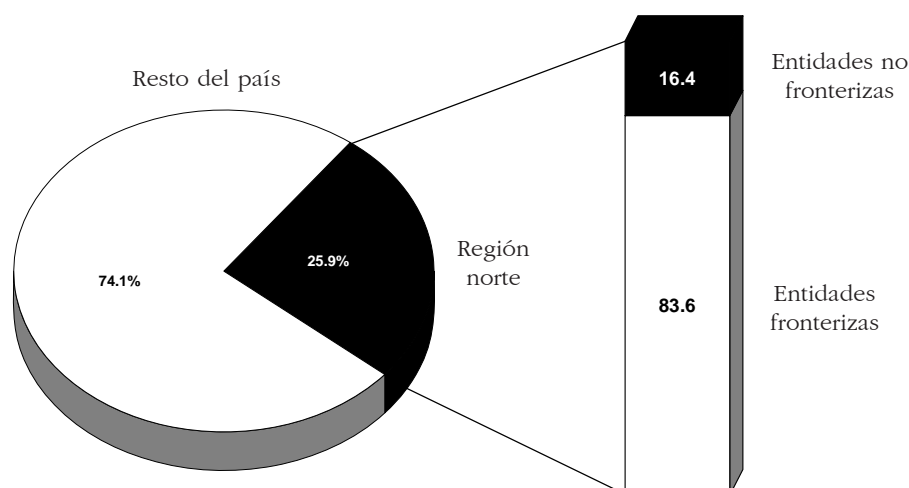
En la Gráfica 2 se observa que del total de población que no nació en la entidad de residencia (inmigrante absoluto) uno de cada cuatro reside en la región norte del país. De éstos, más del 80% viven en las seis entidades fronterizas con Estados Unidos. De igual manera los nacidos en otro país representan 0.5% de la población total del país pero más del 40% reside en la región norte.

En el Cuadro 1 podemos apreciar que en nuestro país 18 de cada 100 habitantes no nació en la entidad donde residen; mientras que en la región norte 20 personas de cada cien se encuentran en esa situación.

Existen algunas diferencias entre las entidades fronterizas y las no fronterizas. En las primeras destaca Baja California (más de 40% de su población es inmigrante) Tamaulipas (24.7%) y Nuevo León (21.6%), así como Baja California, que tiene también el más alto porcentaje de población inmigrante internacional (2.4%).

En la Gráfica 3 se muestra un panorama de la inmigración absoluta en los principales municipios y regiones del país. Los municipios que destacan por el mayor porcentaje de inmigrantes internos absolutos (más de 29%) son todos los municipios y las delegaciones que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde en promedio siete de cada 10 habitantes no nacieron en la entidad de residencia, en la

**Gráfica 2**  
Distribución porcentual de la población inmigrante interna absoluta, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (mayo de 2006).

**Cuadro 1**  
Volumen y porcentaje de población según el lugar de nacimiento, 2000

Regiones	Migración según lugar de nacimiento			Migración según lugar de nacimiento %			
	Población	En la misma entidad	En otra entidad	En otro país	En la misma entidad	En otra entidad	En otro país
Nacional	97 483 412	77 705 198	17 220 424	492 617	79.7	17.7	0.5
Resto del país	75 077 580	60 455 284	12 758 919	279 258	80.5	17.0	0.4
Región norte	22 405 832	17 249 914	4 461 505	213 359	77.0	19.9	1.0
Entidades fronteras	16 642 676	12 288 627	3 731 137	186 575	73.8	22.4	1.1
Baja California	2 487 367	1 188 787	1 025 754	59 716	47.8	41.2	2.4
Coahuila	2 298 070	1 941 837	317 792	11 010	84.5	13.8	0.5
Chihuahua	3 052 907	2 385 168	524 897	44 436	78.1	17.2	1.5
Nuevo León	3 834 141	2 936 602	827 453	18 883	76.6	21.6	0.5
Sonora	2 216 969	1 827 379	356 489	16 353	82.4	16.1	0.7
Tamaulipas	2 753 222	2 008 854	678 752	36 177	73.0	24.7	1.3
Entidades no fronteras	5 763 156	4 961 287	730 368	26 784	86.1	12.7	0.5
Baja California Sur	424 041	278 675	137 928	3 113	65.7	32.5	0.7
Durango	1 448 661	1 261 503	163 607	7 703	87.1	11.3	0.5
Sinaloa	2 536 844	2 210 353	303 514	6 571	87.1	12.0	0.3
Zacatecas	1 353 610	1 210 756	125 319	9 397	89.4	9.3	0.7

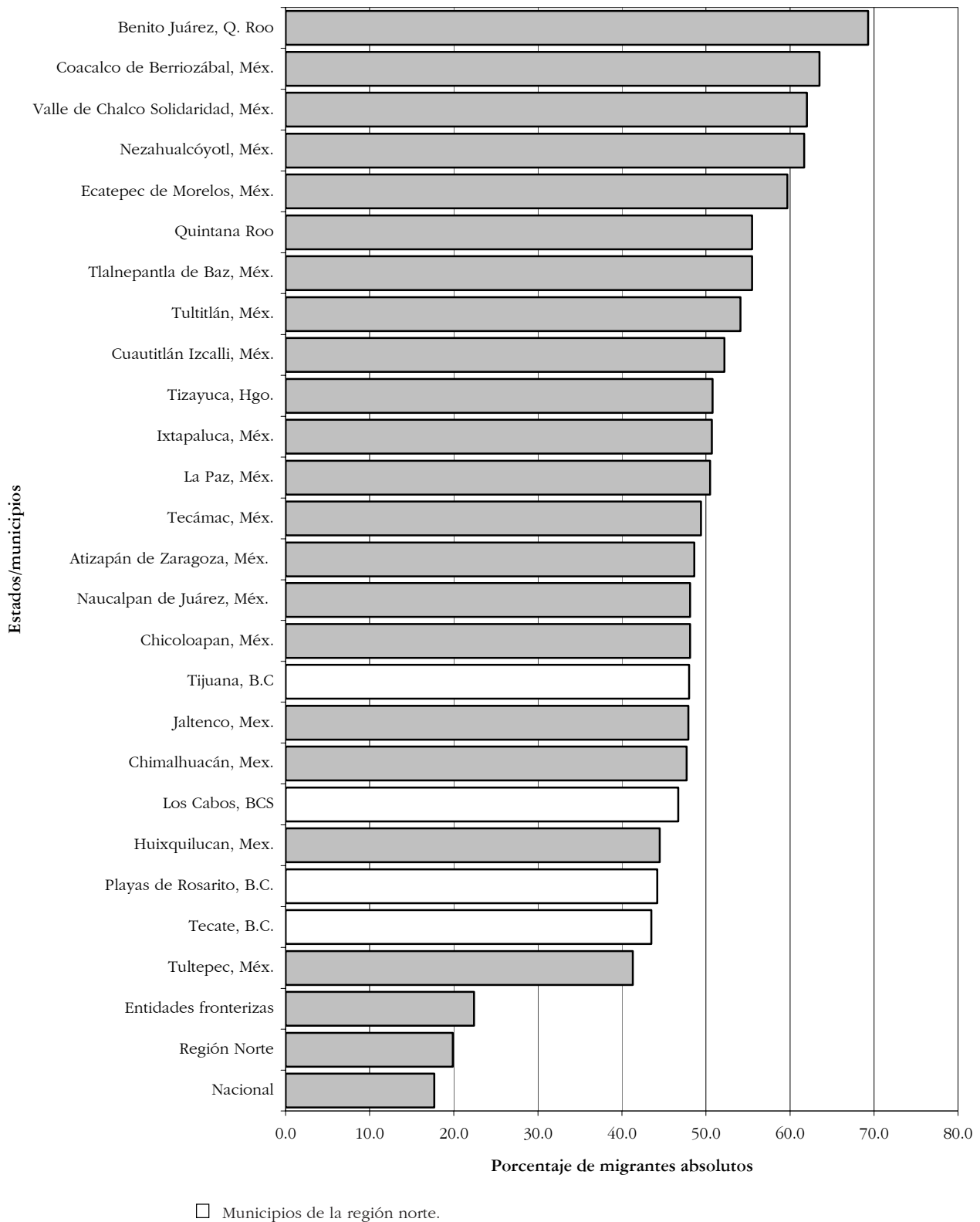
Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Definitivos, México.

misma proporción el municipio de Benito Juárez en Quintana Roo. En Baja California, cuatro de cada 10 residentes son inmigrantes según el lugar de nacimiento; destacan los municipios de Tecate y Rosarito, que se encuentran por encima del promedio estatal. En Baja California

Sur, tres de cada 10 residentes son migrantes absolutos. En promedio 22.4% de los residentes en las entidades fronteras son inmigrantes.

Los municipios de la región norte con menor proporción de inmigrantes absolutos pertenecen a los estados de Sonora, Chihuahua,

Gráfica 3  
Principales municipios y entidades con el mayor número de migrantes absolutos, 2000.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

Durango y Sinaloa. En general la mayor parte de la inmigración absoluta se concentra en municipios de las entidades fronterizas, en las entidades centrales y en Quintana Roo, al sur del país.

En la Gráfica 4 se muestra la localización de la población inmigrante internacional (las personas que nacieron en otro país). Éstas personas residen principalmente en los municipios fronterizos tanto de Chiapas (Suchiate) como de Baja California (Playas Rosarito, Tecate y Tijuana); en Sonora (San Luis Río Colorado, Guadalupe, Plutarco Elías Calles, Janos y Agua Prieta); en Chihuahua (Ojinaga, Juárez y Guadalupe); en Tamaulipas (Nuevo Laredo, Mier, Camargo y Guerrero).

La distribución de la población inmigrante internacional se ubica en un corredor que va de Jalisco, Nayarit, Durango, Chihuahua y Sinaloa y luego se pasa a lo largo de toda la línea fronteriza. En la región del Golfo de México, en el Pacífico sur y en el oeste la inmigración internacional es prácticamente nula.

En la gráfica también se puede observar que una mínima proporción de inmigrantes internacionales se encuentra distribuida en la península de Yucatán y en el sur de Chiapas.

### *Migración según el lugar de residencia cinco años antes*

En el periodo de 1995 a 2000, 3.6 millones de personas cambiaron de entidad federativa de residencia, es decir, son migrantes interestatales. En el mismo periodo llegaron del extranjero a México aproximadamente 340 mil personas.

En la Gráfica 5 se puede observar que del total de inmigrantes recientes interestatales, tres de cada 10 residen en la región norte del país y de ellos la mayor parte vive en las entidades colindantes con Estados Unidos; el mismo patrón se presenta en el caso de los inmigrantes internacionales.

En el Cuadro 2 se observa que los inmigrantes recientes representan 4.6% de la población de cinco años y más. En la región norte se tiene un porcentaje mayor a la media nacional (5.8%).

Los migrantes municipales (las personas que cambiaron de municipio de residencia en el periodo 1995-2000, sin cambiar de entidad federativa), representan 3.1% del total de población de cinco años y más. En las entidades fronterizas del país el porcentaje es mayor al nacional (2.9%), aunque en relación con el total nacional de inmigrantes municipales, 21.2% se concentra en la región norte.

Baja California, Tamaulipas y Chihuahua destacan por el mayor porcentaje de inmigrantes internos como de internacionales, mientras que en las entidades de la región norte no fronterizas destaca el caso de Baja California Sur con el mayor porcentaje de población inmigrante.

La ganancia neta de población a través de la diferencia entre los inmigrantes y los emigrantes de una región es un indicador de localización en el espacio de la intensidad migratoria.

En el Cuadro 3, resalta que en la región norte los saldos netos de migración son positivos, es decir, existe una ganancia neta de población, mientras que en las demás entidades agrupadas los saldos migratorios fueron negativos.

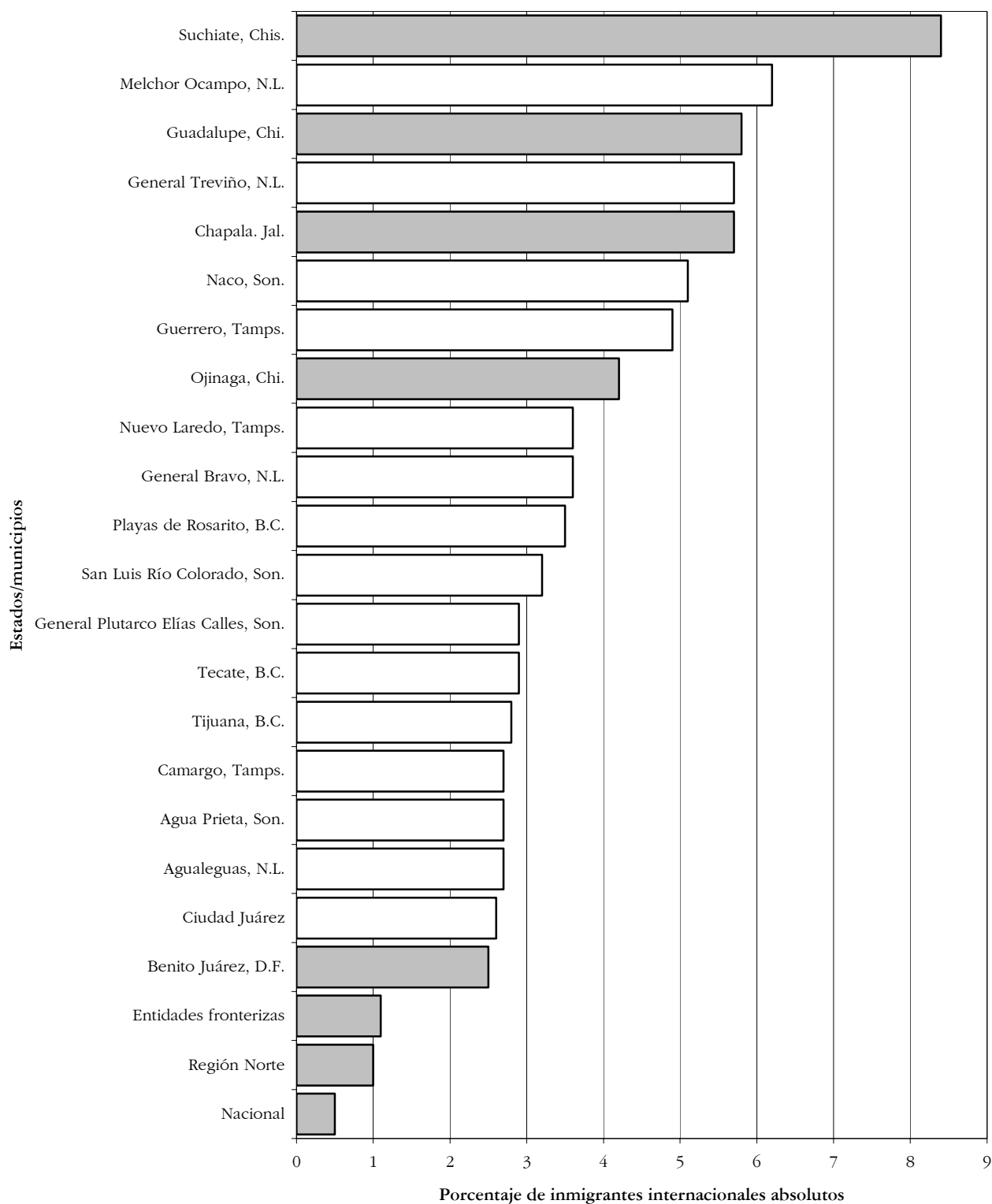
En las seis entidades fronterizas se observa un saldo positivo de 437 mil personas en el periodo 1995 a 2000, mientras que en el resto de las entidades federativas del país el saldo es negativo y representó una pérdida neta de 397 mil personas. Las entidades de la región norte que no son fronterizas registran saldos migratorios negativos, con excepción de Baja California Sur.

En las entidades fronterizas, que es donde se concentra la inmigración interna del país y existe además un saldo mayor de hombres que de mujeres, esto puede ser el indicio de un cambio en los patrones migratorios internos, en los cuales anteriormente las mujeres superaban por muy poco a los hombres.

Los inmigrantes internos recientes se distribuyen de manera similar que en el caso de la inmigración absoluta en los municipios y entidades del país. Al respecto el Consejo Nacional de Población (Conapo) estableció cinco corrientes migratorias en el periodo 1995-2000: 1. de Veracruz a Chihuahua, 2. de Coahuila a Chihuahua, 3. de Sinaloa a Baja California, 4. de



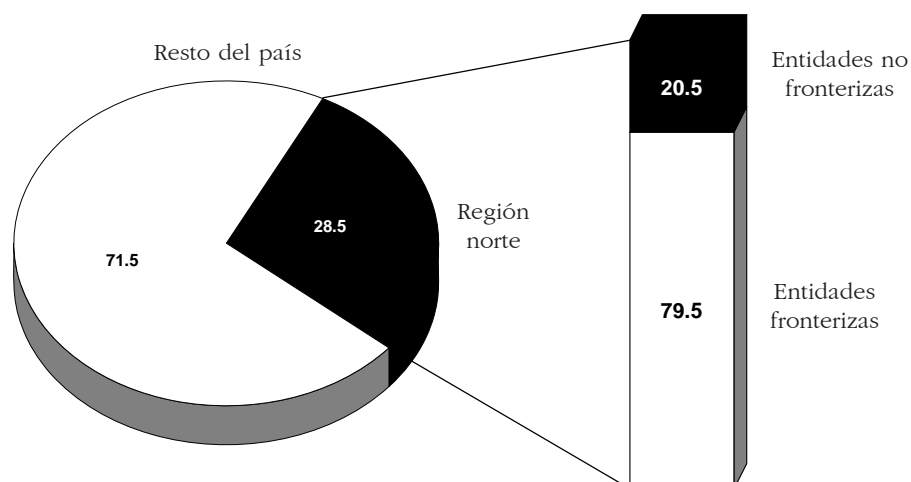
Gráfica 4  
Principales municipios y entidades con el mayor número de inmigrantes internacionales  
absolutos, 2000.



□ Municipios de la región norte.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

Gráfica 5  
Distribución porcentual de la población inmigrante reciente estatal, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (mayo de 2006).

Cuadro 2  
Porcentaje de población de cinco años y más según la condición de residencia cinco años antes, 2000

Regiones/entidades	En otra entidad	En otro país	Migrante municipal
Nacional	4.2	0.4	2.9
Resto del país	3.9	0.3	2.9
Región Norte	5.2	0.6	2.7
Entidades fronterizas	5.6	0.6	3.1
Baja California	11.4	1.4	0.9
Coahuila	3.6	0.3	2.0
Chihuahua	5.3	0.8	2.1
Nuevo León	3.8	0.3	5.9
Sonora	3.9	0.5	3.1
Tamaulipas	6.8	0.5	2.7
Entidades no fronterizas	4.1	0.6	1.7
Baja California Sur	10.8	0.5	2.5
Durango	3.0	0.7	1.6
Sinaloa	4.3	0.3	1.6
Zacatecas	2.8	1.0	1.6

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (mayo de 2006).

**Cuadro 3**  
**Volumen y porcentaje de saldo neto migratorio en los últimos cinco años, 2000**

<i>Regiones</i>	<i>Saldo neto migratorio</i>			<i>Saldo neto migratorio %</i>		
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Nacional	0	0	0	0.0	0.0	0.0
Resto del país	-213 492	-183 309	-396 801	-0.7	-0.5	-0.6
Región Norte	213 492	183 309	396 801	2.2	1.9	2.1
Entidades fronterizas	227 902	209 087	436 989	3.2	2.9	3.1
Baja California	83 595	80 986	164 581	8.5	8.2	8.4
Coahuila de Zaragoza	3 973	417	4 390	0.4	0.0	0.2
Chihuahua	49 130	39 792	88 922	3.8	3.0	3.4
Nuevo León	30 702	31 275	61 977	1.8	1.8	1.8
Sonora	12 610	8 976	21 586	1.3	0.9	1.1
Tamaulipas	47 892	47 641	95 533	4.1	3.9	4.0
Entidades no fronterizas	-14 410	-25 778	-40 188	-0.6	-1.0	-0.8
Baja California Sur	13 779	10 672	24 451	7.3	5.9	6.6
Durango	-13 039	-13 656	-26 695	-2.1	-2.1	-2.1
Sinaloa	-10 403	-14 956	-25 359	-0.9	-1.3	-1.1
Zacatecas	-4 747	-7 838	-12 585	-0.8	-1.3	-1.1

Fuente: Elaboración propia con base en *INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad)*, consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (mayo de 2006).

Sinaloa a Chihuahua, 5. de Oaxaca a Baja California y Sinaloa.<sup>8</sup>

La Gráfica 6 muestra que los mayores porcentajes de inmigrantes se localizan en los municipios fronterizos de las entidades del norte del país. Al igual que con la inmigración absoluta, los municipios con los menores porcentajes de inmigrantes se encuentran en los estados de Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Tamaulipas.

El Valle de México sigue siendo una importante región de recepción de migrantes. Los municipios que destacan por su alto porcentaje de migración reciente son: Solidaridad en Quintana Roo; Elota en Sinaloa; la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal; Los Cabos en Baja California Sur; Coacalco, Tultitlán, Zumpango, Chalco, Valle de Chalco e Ixtapaluca, en el Estado de México; Tizayuca en Hidalgo. En el segundo rango están la mayoría de los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Toluca.

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Población, *La población de México en el nuevo siglo*, consultado en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/La%20poblacion.htm> (mayo de 2005).

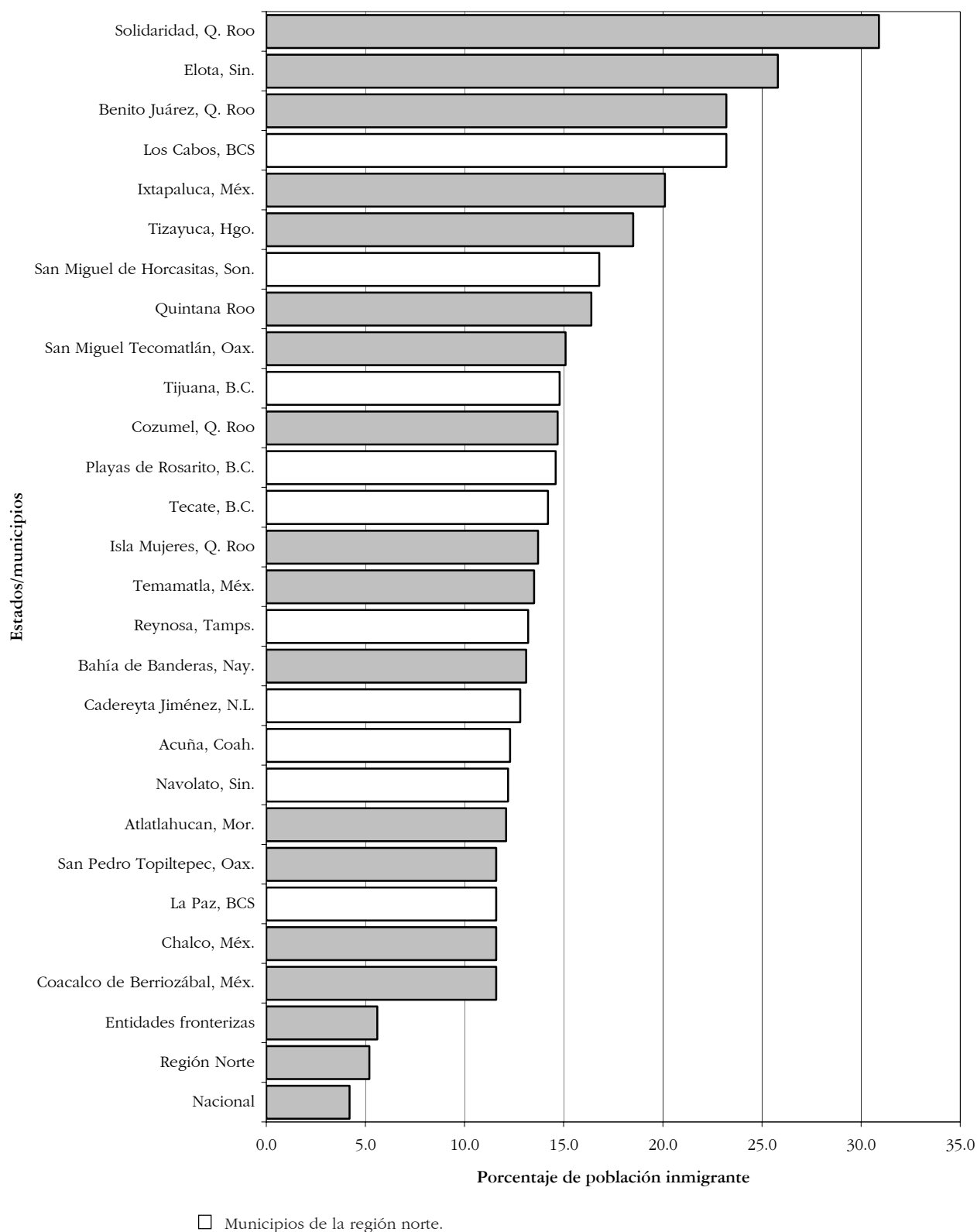
En general, la mayor parte de la inmigración reciente se concentra en municipios fronterizos, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en Yucatán y Quintana Roo, en el sur del país. Además de municipios turísticos como Los Cabos, Cozumel, Playas de Rosarito, Isla Mujeres y Bahía de Banderas.

En la Gráfica 7 puede observarse que los inmigrantes internacionales recientes muestran un comportamiento muy similar a la inmigración internacional absoluta, ya que se reproduce el mismo corredor del oeste al norte del país y después se presenta una distribución a lo largo de los municipios y entidades fronterizas.

En segundo lugar se destaca la participación de Jalisco, Michoacán, Chihuahua y Guanajuato como estados de atracción de migrantes internacionales. En el mismo sentido, al igual que con el caso de la migración por lugar de nacimiento, destaca el papel del Estado de México y el Distrito Federal.

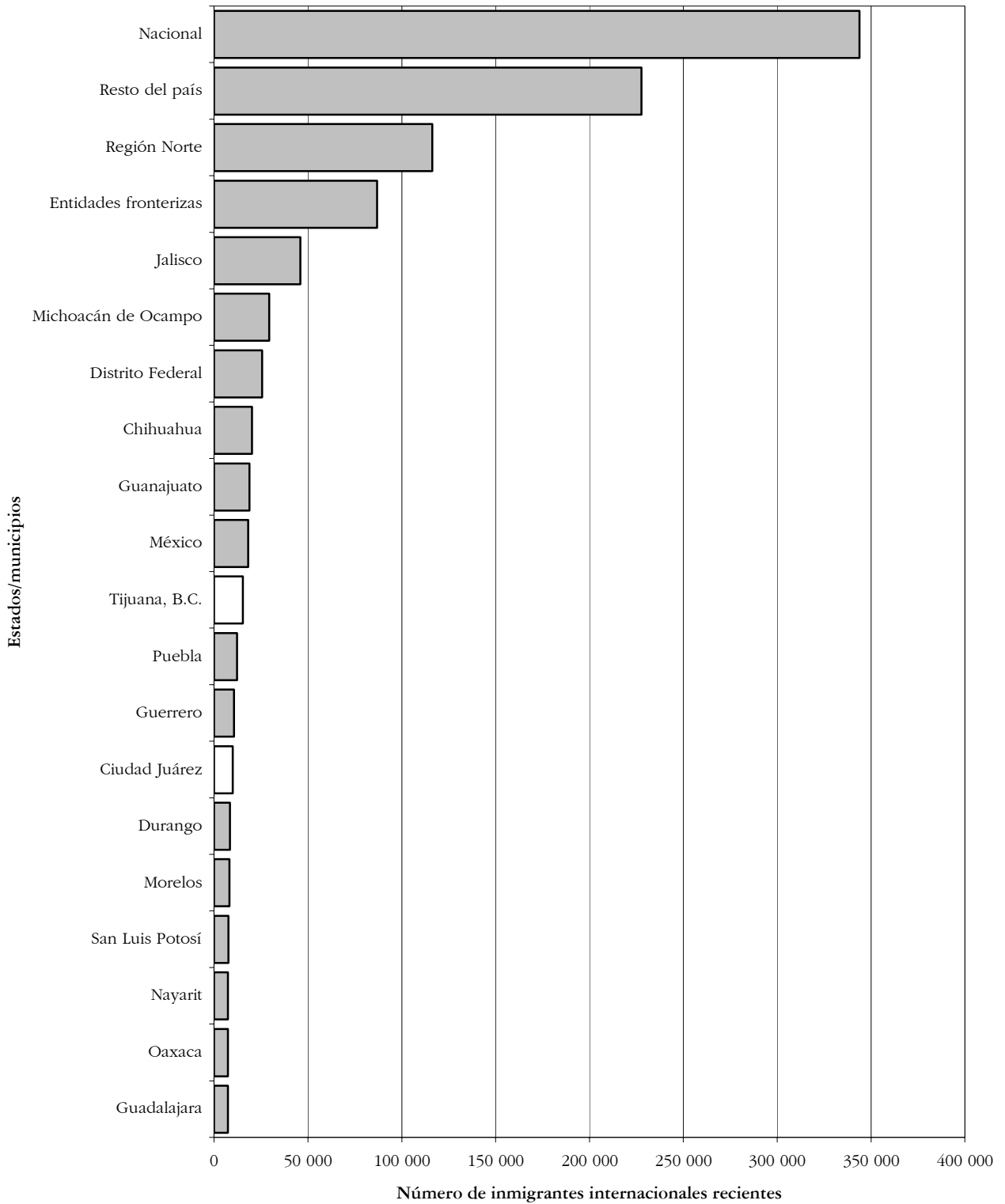
En la Gráfica 8 se puede apreciar que aunque la migración municipal o intraestatal representa sólo 2.9% a escala nacional, existe una intensa movilidad intraestatal en las entidades

Gráfica 6  
Principales municipios y entidades con los más altos porcentajes de población inmigrante  
interna reciente, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

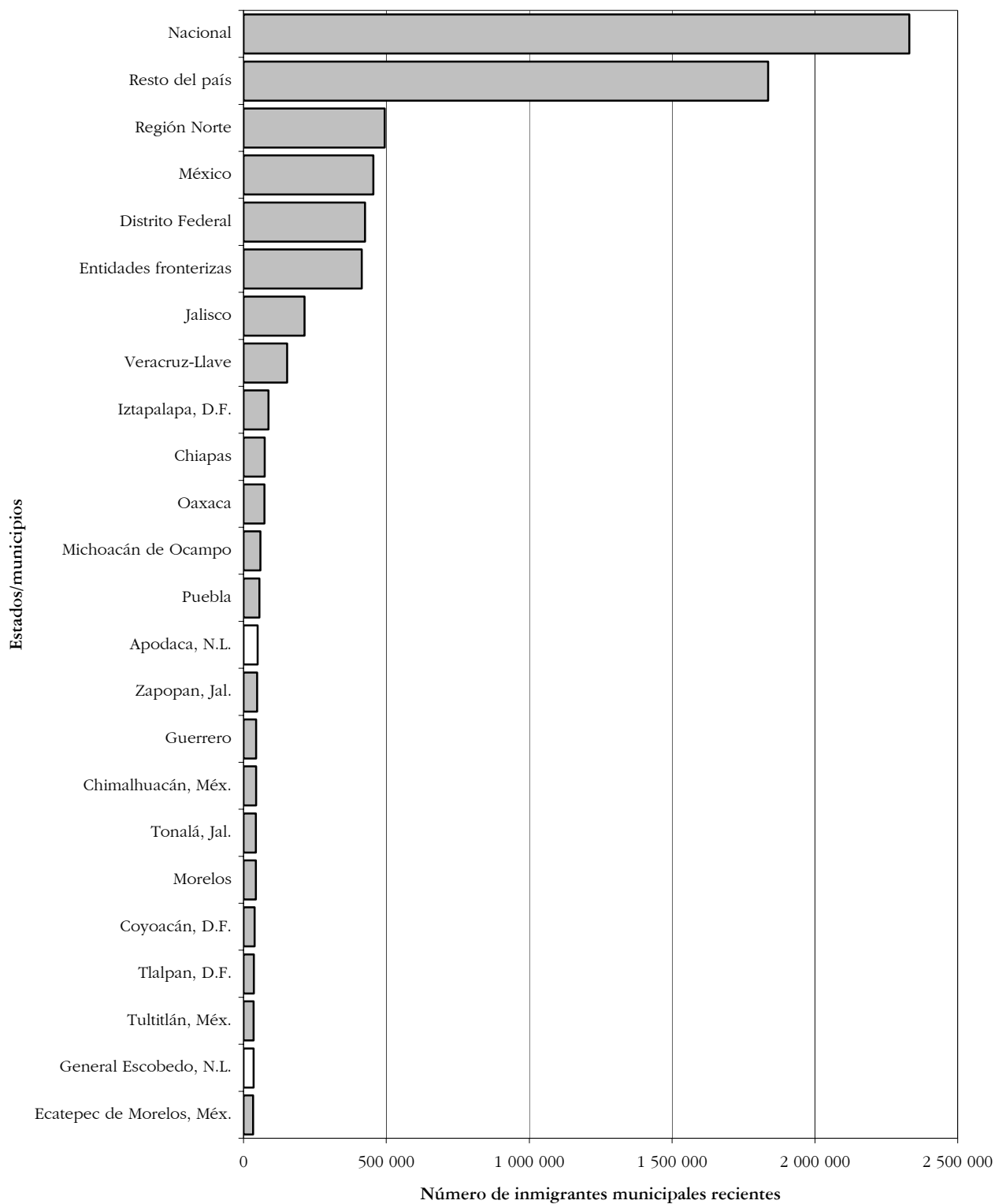
**Gráfica 7**  
**Principales municipios y entidades con el mayor número de inmigrantes internacionales recientes, 2000**



□ Municipios de la región norte.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

**Gráfica 8**  
**Principales municipios y entidades con el mayor número de inmigrantes municipales recientes, 2000**



□ Municipios de la región norte.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo de Población y Vivienda 2000. Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad), consultado en: <http://www.inegi.gob.mx> (consulta: mayo de 2006).

fronterizas: Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas, que en conjunto representan casi 500 mil migrantes. Este tipo de movimientos son característicos de las zonas metropolitanas: así se observa en el Distrito Federal con poco menos de 500 mil migrantes; en Jalisco y Nuevo León con poco menos de 250 mil; con menos de 50 mil migrantes intraestatales destacan también Veracruz, Oaxaca, Puebla, Morelos y algunos municipios periféricos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

## Conclusiones

Por medio de la presentación de los indicadores se trató de mostrar cómo se distribuye la población migrante en los estados de la Región Norte, en comparación con el resto de las entidades y municipios del país y se constató la importancia que tiene esta región como destino de una cantidad significativa de los movimientos migratorios internos.

Desde mediados del siglo pasado, la mayoría de los emigrantes nacionales y extranjeros se dirigían a la frontera con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos. Gracias al dinamismo económico que experimentó esta región, pudo

absorber migrantes que tenían como objetivo final cruzar la frontera.

Recientemente, algunos investigadores<sup>9</sup> llaman la atención sobre el agotamiento del modelo maquilador expresado en la pérdida de empleos en esa rama. Los cambios económicos modifican los destinos migratorios, una crisis del sector manufacturero en la región implicaría traslado directo de los emigrantes a Estados Unidos. De cualquier manera se puede afirmar que con o sin crisis económica, las entidades fronterizas, y específicamente los municipios fronterizos, han adquirido el papel de receptores momentáneos y en algunas ocasiones permanentes de los migrantes internos.

En la actualidad ante el endurecimiento de las políticas migratorias a través de la propuesta del Ejecutivo de Estados Unidos de militarizar la frontera y dificultar la entrada de migrantes a través de la construcción de nuevas bardas, los emigrantes mexicanos y centroamericanos tenderán a estacionarse más tiempo en las entidades y municipios fronterizos, transformando estos espacios en lugares de destino final de la migración. Ello generará un sinnúmero de problemas de demanda de trabajo e infraestructura de servicios sociales que seguramente la región no podrá resolver, lo que se puede traducir en anarquías sociales que es necesario prever.

---

<sup>9</sup> Jaime Sobrino, "Globalización, crecimiento manufacturero y cambio en la localización industrial de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 1, enero-abril, México, 2002; Cuauhtémoc C. Villareal y Jorge Eduardo Mendoza Cota, "Demanda regional de trabajo de la industria maquiladora de exportación (IME) en los estados de la frontera norte", en *Frontera Norte*, vol. 13, julio-diciembre, México, 2000; José Luis Álvarez Galván y Enrique Dussel Peters, "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 5, mayo, México, 2001; Josefina Morales, "La industria maquiladora en crisis", en José Luis Calva (coord.), *Memoria del XVIII Seminario de Economía Mexicana. La economía mexicana en el segundo año del gobierno de Fox*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2003; Cirila Quintero Ramírez "Los claroscuros de la industria maquiladora, los casos de Tijuana y Matamoros", en Carlos Arce Macías *et al.* (coord.), *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, Porrúa/ CIDE/ Cámara de Diputados, México, 2005; Eliseo Díaz González, "El mercado de trabajo en la frontera norte frente al cierre de empresas maquiladoras", *Frontera Norte*, vol. 17, núm. 34, julio-diciembre, México, 2005.

### Contenidos de la página de internet del CESOP

- Temas sociales de la agenda legislativa: fichas técnicas.
- Indicadores internacionales de la situación de México respecto a otros países en relación con temas sociales.
- Indicadores nacionales de la evolución de México en el transcurso de las últimas décadas en los temas sociales.
- Monografías estatales con información social, económica, político-electoral y gubernamental.
  - Indicadores electorales: estadísticas, mapas y resultados por entidad federativa, 1989-2005.
  - Integración de los congresos estatales, 2002-2005.
- Información estatal y regional referenciada geográficamente.
- Los productos de información y análisis elaborados por la Dirección de Opinión Pública: *Pulso Ciudadano* y *Perspectiva Ciudadana*.
- Los números anteriores del Boletín y otras publicaciones del CESOP.

[www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)



# El abstencionismo en América Latina

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

*Existen numerosos estudios que analizan el abstencionismo en diferentes democracias, la mayor parte de ellos no logra explicar con precisión este fenómeno, pues no obedece a una sola causa sino a la combinación de variables normativas, políticas, individuales y de contingencia. Este artículo analiza el abstencionismo en las elecciones presidenciales de América Latina y examina la relación entre este fenómeno y el índice de desarrollo democrático.*

## Introducción

La discusión sobre la participación electoral en las democracias es un debate que cobra vigencia en la actualidad, sobre todo en sociedades como la nuestra que tienen un breve periodo transitando por elecciones democráticas. La consolidación de la democracia requiere de la contribución de la mayoría de los ciudadanos para darle legitimidad a las autoridades, representantes populares y a las instituciones.

En ese sentido, el examen de las causas por las cuales los ciudadanos se abstienen de emitir su sufragio contribuye a fortalecer el análisis de las decisiones que, para combatir el abstencionismo, habrán de tomar los diferentes actores políticos: legisladores, autoridades y partidos.

Este artículo describe brevemente los factores que influyen en la inasistencia del elector a las urnas, y posteriormente analiza la relación entre algunas de estas causas y el abstencionismo en países de América Latina.

## El fenómeno del abstencionismo

El concepto de participación política se utiliza para designar una serie de actividades como la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la participación en comicios electorales y el acto de voto, ya sea en un plebiscito, referéndum o para elegir autoridades y representantes populares. De todas ellas, la forma más común de participación política es el ejercicio del voto el día de las elecciones.

En general, nos referimos al término *abstencionismo* cuando el ciudadano no participa a través de los diferentes mecanismos a los cuales tiene derecho, o bien cuando no cumple con una obligación cívica en la vida política de un país. Así, por *abstencionismo electoral* nos referimos

al hecho de la no participación de los electores en la jornada electoral, y se mide como el porcentaje de quienes teniendo el derecho, no van a las urnas.<sup>1</sup>

En cualquier país, el abstencionismo es un problema para la democracia, ya que el voto es el mecanismo legítimo para conformar gobiernos y el más empleado en los actos de participación ciudadana. El abstencionismo supone un desafío a la legitimidad y a la gobernabilidad.<sup>2</sup> En las sociedades como la nuestra, cuanto mayor es el porcentaje de sectores de la población que no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y capacidad funcional de las instituciones. Por ello, una escasa participación electoral resulta preocupante en países que se encuentran en proceso de transición y consolidación de la democracia.

En un sistema democrático las elecciones legitiman la autoridad gubernamental, forman

gobierno y facilitan el ejercicio de los derechos y las obligaciones de la ciudadanía; un “buen gobierno” tiene base en una democracia que cuenta con una ciudadanía interesada en la actividad política, informada y participativa. Así, a menor participación de la ciudadanía se corre el riesgo de que sus necesidades sean ignoradas por las autoridades y que las políticas públicas no respondan a sus intereses. Además, la poca participación aumenta las posibilidades de que las acciones de los gobernantes estén menos sujetas al control público, ya que al no ser evaluadas –y en su caso, sancionadas– en las urnas, se fomentan las conductas indiferentes o corruptas de los funcionarios. Los funcionarios de los países que tienen elecciones con una escasa participación, generalmente no tienen incentivos para aplicar políticas que satisfagan a los ciudadanos ni que conduzcan por vías de adecuado desempeño.<sup>3</sup>

El abstencionismo puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la opinión desfavorable y el desacuerdo con el sistema político llevan a una mayor desconfianza hacia los representantes, los gobernantes y las instituciones, lo cual finalmente se transforma en una

<sup>1</sup> Gianfranco Pasquino, “Abstencionismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1997, p. 8.

<sup>2</sup> Sin embargo, según algunos politólogos, en países con alta tradición democrática, una afluencia a las urnas superior al 90% es más un síntoma de crisis que de una sana participación, pero el desinterés también debe verse como una señal de alarma. Véase Ralph Dahrendorf, “Europa: la fuga de las urnas”, *Clarín*, 3 de abril de 2000, en [www.clarin.com/diario/2000/04/03/i-01403d.htm](http://www.clarin.com/diario/2000/04/03/i-01403d.htm) (consulta: 22 de mayo de 2006).

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Development Beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 2000, pp. 171-186.

reducción aún mayor de la participación electoral.

Algunos especialistas señalan que un alto porcentaje de abstencionismo constituye “una deslegitimación, real o potencial, de los gobernantes, de la clase política, e incluso de las propias estructuras democráticas”.<sup>4</sup> La democracia se sustenta en la participación de los ciudadanos, por tanto, la falta de participación la deteriora.

### Factores que determinan el abstencionismo

Son numerosos los estudios que tratan de explicar los factores que inciden en el abstencionismo en diferentes democracias.<sup>5</sup> El número de variables que se han propuesto para explicar la participación electoral es considerable, y se puede afirmar que el fenómeno no obedece a una sola causa, sino que es multicausal. Diether Nohlen señala que el abstencionismo obedece a múltiples razones, de manera que cualquier análisis que trate de explicarlo tomando una sola variable será un estudio equivocado.<sup>6</sup>

Aunque diversos factores explican la inasistencia a las urnas, la mayor parte de los estudios no logra explicar con precisión este fenómeno; sin embargo, entre las variables que toman en consideración destacan algunas como la educación, la edad y el nivel de ingresos de las personas, la confianza en las instituciones

<sup>4</sup> Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> Véase G. Bingham Powell Jr., “Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences”, en Richard Rose, *Electoral participation: A Comparative Perspective*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1980; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Voter Turnout from 1945. A Global Report on Political Participation*, Estocolmo, 2002; Dieter Nohlen, “La participación electoral como objeto de estudio”, *Elecciones*, núm. 3, julio, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, 2004; Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, EUA, 2004; Russell Dalton, “Democracy and its Citizens: Patterns of Political Change”, 2001, artículo disponible en [www.democ.uci.edu/publications/papersseriespre2001/dalton.htm](http://www.democ.uci.edu/publications/papersseriespre2001/dalton.htm) (consulta: 2 de febrero de 2006); Carles Boix y Clara Riba, “Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, 2000.

<sup>6</sup> Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 144-147.

y en las autoridades, el interés de los ciudadanos en la política, la cercanía de los representantes con sus representados, la diferencia ideológica de los partidos y la propuesta de los candidatos, la influencia del voto en el resultado de las elecciones, la obligatoriedad del voto, la facilidad para inscribirse en el padrón de electores, así como la coincidencia del día de la jornada con acontecimientos especiales y la incapacidad del elector para trasladarse a las casillas. Como se observa en el Cuadro 1, clasificamos las variables en cuatro grupos: normativas, individuales, políticas y contingentes.

Dentro de los factores individuales que influyen en la participación electoral de los ciudadanos podemos anotar el nivel educativo, el nivel de ingresos y la edad. Las personas con mayor educación tienden a estar más informadas y más interesadas en los asuntos políticos, y en consecuencia participan más. Los datos empíricos muestran que conforme aumenta el nivel educativo aumenta el nivel de participación, mientras que cuando disminuye, también disminuye su asistencia a las urnas. En cuanto a la edad de las personas, generalmente se ha observado que la participación electoral es menor entre la gente más joven y la de mayor edad. Cuando una persona alcanza la ciudadanía, probablemente no esté identificada con algún partido político, o no conozca la ubicación de su casilla; conforme va aumentando la edad, el ciudadano se va familiarizando con el proceso electoral o con las diferentes formas de participación política a que tiene acceso. Al llegar a la tercera edad es de esperarse que la participación electoral disminuya, entre otras cosas por enfermedad o la imposibilidad de trasladarse a la casilla.<sup>7</sup>

Además de los factores individuales, la participación electoral está fuertemente influida por la satisfacción en general con el sistema político, el interés en los asuntos públicos; la confianza en los legisladores, en los gobernantes y en las instituciones; y la atención de las de-

<sup>7</sup> Jorge Buendía, “Determinantes de participación electoral”, en Segob, *Desconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 441-442.

**Cuadro 1**  
**Causas del abstencionismo**

<i>Variables contingentes</i>	<i>Variables individuales</i>	<i>Variables políticas</i>	<i>Variables normativas</i>
Imposibilidad del elector de acudir a la casilla.	Nivel de educación. Nivel de ingresos.	Evaluación general del sistema político	Facilidad para el empadronamiento.
Coincidencia de acontecimientos (familiares, deportivos, culturales, sociales) con la fecha de la elección.	Edad.	Sentimiento de que la participación influirá en el resultado de las elecciones.	Obligatoriedad del voto.
Concurrencia entre distintos tipos de elecciones (federales, estatales o municipales).		Confianza en las instituciones y en las autoridades.	Facilidad para que el ciudadano ejerza el voto.
		Percepción de cercanía de los representantes con la población.	
		Interés en la política.	
		Interés en las campañas políticas.	
		Procesos electorales competitivos.	
		Desempeño del gobierno saliente.	

Fuente: Dieter Nohlen, "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, núm. 3, julio, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, 2004, pp. 144-147; Jorge Buendía, "Determinantes de participación electoral", en Segob, *Desconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 441-442; G. Bingham Powell, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, 1986, pp. 17-43.

mandas del ciudadano por parte de sus representantes. En la medida en que la evaluación del sistema político aumenta, se incrementa la probabilidad de que los ciudadanos acudan a las urnas.<sup>8</sup>

Dieter Nohlen señala que el abstencionismo puede expresar una actitud de inconformidad con el sistema político o con alguna parte del mismo; puede ser indicio de apatía o desinterés, o puede significar una estimación y valoración personal sobre los costos y beneficios que realiza el ciudadano en torno a la importancia de su voto en el resultado total de las elecciones.<sup>9</sup>

Algunos estudios muestran que las variables de tipo político son las que mayor influencia tienen en que las personas se decidan a acudir

a las urnas. Características como el interés en las campañas políticas, la percepción política y económica del país, la presencia de partidos políticos fuertes y desarrollados, y la competitividad de las elecciones, influyen en el porcentaje de abstencionismo.<sup>10</sup> Al respecto, Pippa Norris señala que la estabilidad aceptable en niveles de participación electoral se logra cuando existe una evaluación positiva del sistema político, de las instituciones, de los representantes y de las autoridades.<sup>11</sup>

En cuanto a las variables estructurales de tipo legal apuntamos la obligatoriedad del voto, el mecanismo de empadronamiento y la facilidad que tienen las personas para votar. Las observaciones realizadas en democracias relativamente consolidadas sugieren que en aquellos países donde la votación es obligatoria, los niveles

<sup>8</sup> G. Bingham Powell, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, 1986, pp. 17-43.

<sup>9</sup> Dieter Nohlen, *op. cit.*, p.144.

<sup>10</sup> Carles Boix y Clara Riba, *op. cit.*, pp. 95-131.

<sup>11</sup> Pippa Norris, *op. cit.*, pp. 151-179.

de participación son más altos.<sup>12</sup> Sin embargo, su influencia depende de la severidad de las sanciones y de su efectiva aplicación a los abstencionistas. Es pertinente señalar que existe un amplio debate alrededor de la obligatoriedad del voto, ya que, por un lado, algunos abogan por la imposición de sanciones, pues consideran que es un deber cívico; por otro lado, los críticos a esta norma sostienen que el sufragio es un derecho y una libertad, la cual supone la posibilidad de no ejercerlo.

La forma de empadronamiento puede influir en los niveles de afluencia a las urnas. Existen tres modelos diferentes de empadronamiento: automático, obligatorio o voluntario. Es de esperarse que cuando el empadronamiento es obligatorio exista una mayor afluencia de votantes el día de la jornada electoral, ya que los ciudadanos están obligados a registrarse. Por el contrario, si el empadronamiento es voluntario, es probable que un grupo considerable no se registre y en consecuencia no vote.

Algunos factores que inciden en que los electores no acudan a emitir su sufragio, y que generalmente no son cuantificados en los estudios de participación electoral son los ajenos a las características individuales, a la evaluación del sistema político y a el marco normativo que regula el proceso electoral, pero que pueden ocurrir, como la imposibilidad de acudir a la casilla por alguna enfermedad, incapacidad temporal, distancia a la casilla, condiciones climatológicas, coincidencia de algún acontecimiento familiar, deportivo o social, o la concurrencia entre distintos tipos de elección (presidencial, estatal o municipal). A este conjunto de variables les denominamos *variables contingentes*.<sup>13</sup>

### Relación entre abstencionismo y variables normativas

En un primer acercamiento al análisis del abstencionismo en los países de América Lati-

<sup>12</sup> G. Bingham Powell Jr., "Voting Turnout...", *op. cit.*; Robert W. Jackman, "Political Institutions and Voter Turnout in Industrialized Democracies", *American Political Science Review*, núm. 81, 1987, pp. 405-423.

<sup>13</sup> Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 145.

na, es conveniente revisar las tasas de ausentismo en las últimas elecciones presidenciales y su correspondencia con el tipo de normatividad que regula el proceso de inscripción en las listas de votación, la obligatoriedad del voto y el grado de sanción que se aplica al ciudadano por incumplimiento de este mandato.

En el Cuadro 2 se observa que básicamente son tres formas en que podemos agrupar a los países por el tipo de voto que tienen: obligatorio con sanción, obligatorio sin sanción y facultativo. El voto es facultativo cuando en la normatividad se establece que el sufragio es un derecho de los ciudadanos. Así, tenemos que en América Latina nueve países tienen un voto obligatorio y cuyo incumplimiento es sancionado por una autoridad; dos países con voto obligatorio, pero que no se establece ningún tipo de sanción por el incumplimiento; y ocho países en los que el sufragio es facultativo.

Los países que tienen un tipo de voto obligatorio con sanción son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay. Las sanciones que establecen para los abstencionistas van desde una multa económica, arresto, y hasta la imposibilidad de realizar gestiones o trámites ante autoridades gubernamentales y bancarias, o celebrar contratos de naturaleza civil. Cabe mencionar que en países como Brasil, Ecuador o Perú, el voto es obligatorio para la ciudadanía en general, pero facultativo para adultos mayores o analfabetas.

Costa Rica y México son países con una norma imperfecta, ya que el voto es obligatorio pero no existe ningún tipo de sanción para el ciudadano que incumpla con este mandato ni autoridad que lo sancione. En nuestro país, el artículo 35 constitucional establece como prerrogativa del ciudadano votar y ser votado, y el artículo 36 menciona que es obligatorio votar en las elecciones; es decir, por un lado es un privilegio y una exención, y por el otro es una obligación. Con voto facultativo encontramos a países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

Los porcentajes de abstencionismo entre los países que tienen voto obligatorio con sanción

**Cuadro 2**  
**Inscripción electoral y tipo de voto en América Latina**

<i>País</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Fundamento</i>
Argentina	Automática	Obligatorio con sanción	El voto es un deber. Su incumplimiento se sanciona con multa de 50 a 500 pesos argentinos; de no pagarla, no se podrá realizar trámites durante un año ante organismos nacionales, provinciales o municipales.	Arts. 12, 125 y 126 del Código Electoral Nacional.
Bolivia	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio. Se sanciona con una multa fijada por la Corte Nacional Electoral; en caso de no pagarla, la multa se convierte en arresto.	Arts. 195, 237 y 238 del Código Electoral.
Brasil	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio para los mayores de 18 años; facultativo para los mayores de 70 años, para los mayores de 16 y menores de 18, y para los analfabetos. Al infractor que no justifique ante un juez electoral antes de 30 días de efectuados los comicios, se le impone una multa de 5 a 20% del salario mínimo de la zona de residencia.	Arts. 14 de la Constitución y 7 del Código Electoral.
Chile	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio. El infractor es penado con una multa de media a tres unidades tributarias mensuales para beneficio de la municipalidad.	Art. 139 Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
Colombia	Automática	Facultativo	El voto es un deber de los ciudadanos. La no asistencia a las urnas no implica sanciones.	
Costa Rica	Automática	Obligatorio sin sanción	El voto es un deber de los ciudadanos. La no asistencia a las urnas no implica sanciones.	Art. 93 Constitución.
Ecuador	Automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de 75 años. El ciudadano infractor sin causa admitida por la ley es sancionado con multa de 2 a 25% del salario mínimo vital.	Arts. 1, 153 y 181 de la codificación de la Ley de Elecciones.
El Salvador	No automática	Facultativo	El sufragio es un deber y un derecho. La inasistencia a las urnas no implica sanciones.	Art. 3 Código Electoral.
Guatemala	No automática	Facultativo	El sufragio es un deber y un derecho. La inasistencia a las urnas no implica sanciones.	Art. 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
Honduras	Automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio. Su incumplimiento se sanciona con multa de 20 lempiras para beneficio de la municipalidad.	Art. 6, 224 y 244 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.
México	No automática	Obligatorio sin sanción	Votar es un derecho de los ciudadanos y una obligación que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. No hay autoridad encargada de sancionar a quien no vote.	Art. 4 del Cofipe.
Nicaragua	Automática	Facultativo	El sufragio es un derecho de los ciudadanos. La inasistencia a las urnas no implica sanciones	Art. 30 de la Ley Electoral.
Panamá	Automática	Facultativo	El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La inasistencia a las urnas no implica sanciones.	Art. 129 Constitución Política.
Paraguay	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es una obligación para todos los ciudadanos, su incumplimiento se sanciona con una multa de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. Las multas se aplican conforme a las disposiciones del Código Penal.	Art. 4, 332 y 339 del Código Electoral.
Perú	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio hasta los 70 años. Es facultativo después de esa edad. Al infractor se le aplica una multa de 124 soles. La ONPE no coloca un <i>sticker</i> en el Documento Nacional de Identidad, sin el cual el elector no puede realizar trámites bancarios o firmar contratos de naturaleza civil.	Art. 31 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de Elecciones.
Puerto Rico	No automática	Facultativo	El voto es un derecho de los ciudadanos. La inasistencia a las urnas no implica sanciones.	
República Dominicana	No automática	Facultativo	El voto es un derecho de los ciudadanos. La inasistencia a las urnas no implica sanciones.	
Uruguay	No automática	Obligatorio con sanción	El voto es obligatorio. El infractor debe pagar una multa equivalente a una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres Unidades las siguientes. <sup>1</sup>	Arts. 8 y 17 de la Ley 16017 (De la reglamentación de la obligatoriedad del voto).
Venezuela	Automática	Facultativo	El sufragio es un derecho de los ciudadanos. La inasistencia a las urnas no implica sanciones	Art. 63 de la Constitución.

<sup>1</sup> El valor de la Unidad Reajutable se actualiza cada mes. En abril de 2006 era de 285.87 pesos uruguayos, véase la página del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, [www.ine.gub.uy/preciosysalarios/ur.asp?indicador=ur](http://www.ine.gub.uy/preciosysalarios/ur.asp?indicador=ur) (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel)

en las últimas elecciones presidenciales van de 10.38% en Uruguay hasta 35.71% en Honduras. En el Cuadro 3 se aprecia que entre las dos últimas elecciones en los países de Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Paraguay y Uruguay, aumentó el ausentismo a las urnas, mientras que en Bolivia, Ecuador y Perú disminuyó.

Argentina pasó de 18.10 a 21.77%, Brasil de 17.74 a 20.47%, Chile de 9.37 a 13.12%, Honduras de 25.75 a 35.95%, Paraguay de 19.46 a 35.71%, y Uruguay de 8.17 a 10.38%; Bolivia disminuyó el abstencionismo de 27.94 a 15.50%, Ecuador de 35.02 a 28.79%, y Perú de 18.59 a 11.71%. Es pertinente apuntar que Uruguay,

Perú, Chile y Bolivia, que presentan los niveles más bajos de abstencionismo en su última elección presidencial, no cuentan con una inscripción automática de los ciudadanos en el padrón electoral, mientras que Honduras y Ecuador, que muestran un alto ausentismo entre este grupo de países, cuentan con un registro automático de los ciudadanos en las listas de votación. Esta observación es interesante ya que la mayoría de los estudios sugiere que una inscripción automática facilitará al ciudadano emitir su voto, pues se le quita la molestia o el costo de acudir ante el órgano competente a registrarse.<sup>14</sup>

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de abstención en América Latina. Elecciones presidenciales.**  
**Tipo de voto: obligatorio con sanción**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Argentina	1999	18.10%
	2003	21.77%
Bolivia	1997	28.64%
	2002	27.94%
	2005	15.50%
Brasil	1998	21.49%
	2002	17.74%
	2002*	20.47%
Chile	1993	8.69%
	1999	10.06%
	2000*	9.37%
	2006	13.12%
Ecuador	1998	35.84%
	1998*	29.86%
	2002	35.02%
	2002*	28.79%
Honduras	1997	25.75%
	2001	35.95%
Paraguay	1998	19.46%
	2003	35.71%
Perú	2001	17.68%
	2001*	18.59%
	2006 <sup>1</sup>	11.71%
Uruguay	1994	8.57%
	1999	8.22%
	1999*	8.17%
	2004	10.38%

\* Segunda vuelta.

<sup>1</sup> Datos preliminares del Organismo Nacional de Procesos Electorales, [www.elecciones2006.onpe.gob.pe](http://www.elecciones2006.onpe.gob.pe) (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta: 24 de marzo de 2006).

<sup>14</sup> Vale la pena advertir que no debe verse este factor como una variable única entre las causas de abstencionismo; con seguridad en estos casos influyeron otros factores como los señalados en el Cuadro 1.

Para los nueve países, el promedio de abstencionismo en todas las elecciones presidenciales, que aparece en el Cuadro 3, es de 20.10%. Si sólo tomamos en consideración el promedio de las últimas elecciones celebradas en cada uno de ellos, la tasa se eleva a 21.49%.

Entre los países con tipo de voto facultativo, la cifra del abstencionismo en las últimas elecciones presidenciales va de 11.20% en Nicaragua, a 61.43% en El Salvador. Si para cada país se comparan los dos últimos comicios, en cinco naciones el ausentismo se incrementó: Colombia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela; en Puerto Rico disminuyó, en Panamá disminuyó marginalmente, y en Nicaragua permaneció sin cambios (véase Cuadro 4).

En Colombia la tasa de ciudadanos registrados que no acudió a votar pasó de 41 a 54%, en El Salvador de 55.82 a 61.43%, en Guatemala de 44.23 a 53.23%, en República Dominicana

de 23.86 a 27.16% y en Venezuela de 36.55 a 43.69%; en Puerto Rico disminuyó considerablemente al pasar de 82.60 a 18.50%, en Panamá de 23.80 a 23.10%; y en Nicaragua permaneció en 11.20%.

A diferencia del grupo de países presentado en el Cuadro 3, en esta ocasión no se puede observar si la forma de inscripción del ciudadano en las listas de votación influye de manera importante en la tasa de abstencionismo.

El promedio de inasistencia a las urnas para todas las elecciones presidenciales de los países con voto facultativo es de 40.48%; si sólo promediamos la última elección para cada país, la cifra es de 36.53%. Las elecciones que presentan el abstencionismo más alto se efectuaron en Puerto Rico en los años 1996 y 2000 con 83.20 y 82.60%, respectivamente.

En el Cuadro 5 se observan los países donde el voto es obligatorio pero no existe sanción. El porcentaje de ciudadanos inscritos que no par-

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de abstención en América Latina. Elecciones presidenciales.**  
**Tipo de voto: facultativo**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Colombia	1998	49.00%
	1998*	41.00%
	2002	54.00%
El Salvador	1994	49.97%
	1994*	55.82%
	1999	61.43%
Guatemala	1999	46.24%
	1999*	59.61%
	2003	44.23%
	2003*	53.23%
Nicaragua	1996	11.20%
	2001	11.20%
Panamá	1994	26.30%
	1999	23.80%
	2004	23.10%
Puerto Rico	1996	83.20%
	2000	82.60%
	2004	18.50%
República Dominicana	1996	22.84%
	1996*	23.00%
	2000	23.86%
	2004	27.16%
Venezuela	1998	36.55%
	2000	43.69%

\* Segunda vuelta.

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta: 24 de marzo de 2006).



**Cuadro 5**  
**Porcentaje de abstención en América Latina. Elecciones presidenciales.**  
**Tipo de voto: obligatorio sin sanción**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Costa Rica	1998	30.01%
	2002	31.16%
	2002*	39.78%
	2006 <sup>1</sup>	34.79%
México	1994	22.84%
	2000	36.03%

\* Segunda vuelta.

<sup>1</sup> Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, "Escrutinio definitivo para la elección de Presidente y Vicepresidentes", [www.tse.go.cr/escrutinio\\_f2006/Presidenciales/=](http://www.tse.go.cr/escrutinio_f2006/Presidenciales/=).htm (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta: 24 de marzo de 2006).

ticiparon en las últimas elecciones presidenciales es similar: 34.79 para Costa Rica y 36.03 para México. Entre las dos últimas jornadas electorales para elegir presidente de la república en estos países, Costa Rica disminuyó el ausentismo al pasar de 39.78 a 34.79% y en México aumentó de 22.84 a 36.03%.

El promedio de abstencionismo para todas las elecciones del Cuadro 5 es de 32.44%. Si hacemos el cálculo únicamente para la última elección en estos dos países, el resultado es de 35.41%. Cabe señalar que en Costa Rica la inscripción al padrón electoral es automática y en México no.

De los tres grupos analizados anteriormente, los países que tienen el voto obligatorio con sanción presentan las menores tasas de abstencionismo y los países que tienen el voto facultativo presentan las tasas más altas. Si observamos únicamente el abstencionismo registrado en la última elección presidencial para cada uno de los países, tenemos que el resultado para un país con voto obligatorio sin sanción es similar al de los países con tipo de voto facultativo (véase Cuadro 6).

### Índice de desarrollo democrático y abstencionismo

Se ha señalado que las variables de tipo político son las que más influyen en las tasas de

abstencionismo. Para analizar la relación entre la evaluación del sistema democrático en general y el ausentismo a las urnas en los países de América Latina, utilizamos el Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Lat).<sup>15</sup>

El índice se compone de tres dimensiones o tres subíndices: el primero mide el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles; el segundo, la calidad institucional y eficiencia política; y el tercero, la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia económica.<sup>16</sup>

En el Cuadro 7 se aprecia el IDD-Lat para cada uno de los países de la región durante el periodo 2002-2005. Para el último año disponible de la medición, los países que presentan el desarrollo democrático más alto son Chile, Costa Rica y Uruguay; y los de menor valor son Colombia, Venezuela y Guatemala.

Para analizar la relación entre el índice y el abstencionismo en los países de la región, se tomaron las tasas de ausentismo de las elecciones efectuadas a partir de 2002, en correspondencia con el IDD del año en que se celebraron los comicios. Para las elecciones celebradas

<sup>15</sup> El IDD-Lat, calculado por la Fundación Honrad Adenauer, mide el desempeño de las democracias latinoamericanas y permite el análisis comparativo de la evolución de las instituciones y de las sociedades de los países de la región. Disponible en [www.idd-lat.org](http://www.idd-lat.org)

<sup>16</sup> Los componentes de cada una de estas dimensiones o subíndices pueden verse en la página web del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina.

**Cuadro 6**  
**Porcentaje de abstención en América Latina. Elecciones presidenciales.**

<i>Tipo de voto</i>	<i>Promedio de todas las elecciones presidenciales</i>	<i>Promedio de la última elección presidencial</i>
Obligatorio con sanción	20.10%	21.49%
Facultativo	40.48%	36.53%
Obligatorio sin sanción	32.44%	35.41%

\* Cálculos efectuados con datos presentados en los cuadros 3, 4 y 5.

**Cuadro 7**  
**Índice de Desarrollo Democrático en América Latina**

<i>País</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2004</i>
Argentina	5.247	3.9	3.918	4.337
Chile	8.757	10.031	10.242	10.435
Uruguay	9.736	9.766	7.517	8.366
Paraguay	2.255	3.214	1.689	4.643
Brasil	3.932	5.028	3.348	3.82
Bolivia	4.15	2.883	3.343	3.528
Perú	4.352	3.602	3.688	3.126
Ecuador	1.694	2.376	3.122	3.658
Colombia	5.254	4.218	3.054	2.993
Venezuela	2.243	2.811	1.552	2.581
Panamá	8.309	8.028	6.914	6.918
Costa Rica	8.575	7.847	8.633	8.51
Nicaragua	2.963	4.23	3.614	4.032
El Salvador	5.544	6.273	4.452	5.053
Honduras	3.107	4.098	4.142	4.332
Guatemala	3.992	2.928	3.884	1.648
México	6.34	6.623	6.136	5.522
República Dominicana			4.631	3.823
Promedio en la región	5.085	5.168	4.403	4.639

Fuente: Índice de Desarrollo Democrático para los países de América Latina 2002-2005, disponible en [www.idd-lat.org](http://www.idd-lat.org)

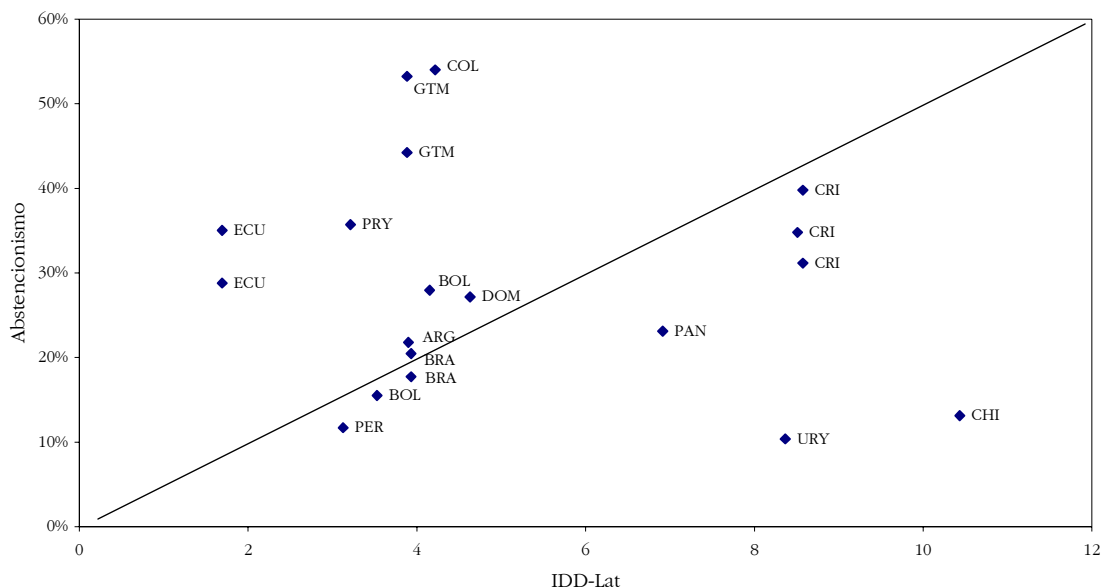
durante el 2006 se tomó el último dato disponible del IDD-Lat. Los resultados se presentan en la Gráfica 1.

De las 19 elecciones analizadas en 13 países, Uruguay y Chile, las naciones con el más alto desarrollo democrático en la región, presentan las más bajas tasas de abstencionismo; y Guatemala, Colombia, Ecuador y Bolivia, con menores índices de desarrollo democrático, presentan tasas de abstencionismo superiores al

promedio en la región. Por lo que puede afirmarse, que a mayor satisfacción del sistema político en general, aumenta la posibilidad de que el elector acuda a emitir su voto.

Sin embargo, Costa Rica, con un alto desarrollo democrático, presenta un abstencionismo que ronda el 30%, o Perú, con un desarrollo democrático menor al promedio, tiene una de las tasas de ausentismo más bajas. Una vez más queda de manifiesto que el abstencionismo es

Grafica 1  
Índice de Desarrollo Democrático y abstencionismo en América Latina



Nota: los países de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y México no fueron considerados ya que no hay datos disponibles del IDD-Lat para los años de las últimas elecciones presidenciales. Puerto Rico no es medido por el IDD-Lat.

Fuente: Elaborado con datos de los cuadros 3, 4, 5 y 7.

un fenómeno multidimensional y no puede explicarse utilizando una sola variable.

### Comentarios finales

El abstencionismo o, visto desde otro ángulo, la participación electoral, es un tema que, a pesar de haber sido estudiado en la mayoría de las democracias desarrolladas, aún no se logra explicar con claridad. La participación de los ciudadanos para elegir gobernantes o representantes populares es un pilar fundamental en el desarrollo y consolidación de la vida democrática de los países, por ello deben buscarse mecanismos para que haya una mayor afluencia a las urnas.

El abstencionismo es un fenómeno con características particulares en cada país y en cada elección. Las causas del abstencionismo en México son diferentes de las que existen en Venezuela, Argentina o cualquier otro país. Incluso una elección en México es diferente de otra aunque prevalezcan constantes ciertas variables. Es precisamente el diferente peso específico de

todas las variables que intervienen lo que determina el resultado de la participación electoral.

Sin duda algunos factores influyen más que otros en el abstencionismo, y un conjunto de variables con peso significativo son las de tipo político, incluyendo el nivel de aceptación o aprobación del sistema político, de los gobernantes y de los representantes populares.

La participación electoral en los países que tienen un tipo de voto obligatorio con sanción es mayor a la de las naciones que en su normatividad se establece un tipo de voto obligatorio sin sanción o facultativo. En América Latina los países que tienen la obligatoriedad del voto y cuentan con un desarrollo democrático alto, son los que presentan las menores tasas de abstencionismo (casos de Uruguay y Chile). De igual forma, cuando existe un tipo de voto facultativo y un desarrollo democrático bajo, se presenta una menor participación electoral (caso de Guatemala).

Si bien es cierto que tanto la obligatoriedad del voto como la evaluación del sistema político y democrático tienen influencia en la disminución del abstencionismo, también es oportuno

no señalar que no se debe llevar esta aseveración al extremo, ya que la evidencia en los países analizados en la región demuestra que hay desviaciones en esta tendencia.

Uruguay, Chile, Perú y Bolivia, países con tipo de voto obligatorio con sanción, tienen niveles de abstencionismo menores al 15%; pero en la misma clasificación, Honduras, Paraguay y Ecuador, presentan tasas cercanas o superiores al 30%.

Costa Rica, con un alto índice de desarrollo democrático, presenta un abstencionismo de 35%, aunque en este país el voto es obligatorio, sin que haya sanción al infractor ni autoridad que lo regule. Perú, con una evaluación del sistema democrático por debajo del prome-

dio en la región, presenta una de las tasas de abstencionismo electoral más bajas de la región en su última elección presidencial, que fue de 12%, aunque en ese país la inasistencia a las urnas sí es sancionada.

Como ya se apuntó, en el combate al abstencionismo hay que tomar en cuenta una serie de variables tanto de tipo individual, coyuntural, político o normativo, ya que los factores que lo determinan son múltiples. La ausencia en las urnas no obedece a un solo factor ni existe una relación unilineal entre una única variable, aunque las normas que enmarcan un proceso electoral, la obligatoriedad o no del voto, y la evaluación positiva del sistema político en su conjunto, son importantes.

# Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

*El objetivo de este trabajo es describir la fase inicial del desarrollo del Programa Escuelas de Calidad (PEC), su entrada en la agenda política y la interrelación de los actores en la generación y conducción de esta política pública. Este proceso se analizará desde la perspectiva de la gobernanza, la cual se refiere a que el Estado ya no es el único actor en la elaboración de políticas públicas, aunque todavía sea el más importante, y a que otros agentes, públicos y privados, intervienen en ellas.*

## Introducción

El presente trabajo se estructura en tres partes. La primera analiza la problemática de la conducción estatal desde la perspectiva de la gobernanza, particularmente el modelo de *redes de políticas públicas*. La segunda describe la forma en que los asuntos se insertan en la agenda pública, las acciones en curso y el conjunto de actores que participan de una u otra manera en este proceso. En la tercera parte se plantea la posibilidad de que un conjunto de actores integren una red que pueda constituir un nuevo modo de definición de las políticas educativas. En esta sección se abordará a detalle el caso del PEC.

## En búsqueda de la gobernanza

Es necesario reconocer que los actores sociales y privados tienen un papel cada vez más importante en la formulación de políticas y que el Estado, a su vez, ha aceptado reducir parte de su protagonismo en ello. En este contexto ha cobrado importancia el concepto de *gobernanza*.

De acuerdo con Jon Pierre, este término posee una dualidad conceptual: “por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado al ambiente externo de fines del siglo xx. Por otro lado, *gobernanza* también denota una representación conceptual o teórica de coordinación de sistemas sociales, y mayormente, del papel del Estado en ese proceso”.<sup>1</sup> A su vez, este último significado puede dividirse en dos categorías. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, como complemento del estudio institucional del gobier-

<sup>1</sup> Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Reino Unido, 2000, pp. 3-5.

no, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*).

La otra categoría sobre *gobernanza* es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.<sup>2</sup>

Para Gerry Stoker el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. De esta manera, el gobierno:

1. Reconoce la pérdida de los límites entre lo público y lo privado en cuanto a las responsabilidades frente a los problemas económicos y sociales.
2. Identifica la interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva a través de redes autónomas.<sup>3</sup>

En forma similar, Guy Peters analiza cómo el gobierno interactúa con la sociedad para llegar

<sup>2</sup> R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre, *Debating Governance, op. cit.*, pp. 54-62.

<sup>3</sup> Gerry Stoker, “Urban political science and the challenge of urban governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance, op. cit.*, pp. 91-109.

a decisiones aceptadas por ambas partes o bien si la sociedad realiza cierta autoconducción, siendo esta última una perspectiva sociocéntrica que reduce al Estado a un papel casi mínimo.<sup>4</sup>

Más allá de las múltiples acepciones, que no se agotan aquí, la idea de *gobernanza* se refiere, en el contexto de este trabajo, a un nuevo entorno social y político en que el Estado tiene el desafío de asumir otras formas de conducción de las políticas públicas. Si en principio aceptamos esta afirmación, se entiende la necesidad de analizar estos nuevos modelos de conducción.

### *Redes de políticas y gobernanza*

Si el Estado por sí solo no puede satisfacer las necesidades de las sociedades de hoy, entonces la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversas organizaciones. Dichas relaciones pueden comprenderse mejor si las analizamos como producto de redes de políticas.

El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico más adecuado para analizar las relaciones de los actores en la elaboración de políticas públicas. En una primera aproxima-

<sup>4</sup> Guy Peters, “Governance and Comparative Politics”, en Jon Pierre, *Debating Governance, op. cit.*, pp. 36-40.

mación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”.<sup>5</sup>

Estas relaciones surgen como resultado de la dominación de actores organizados, la fragmentación del Estado y la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado. En este entorno, “las redes de políticas ocurren cuando se da un intercambio de información entre grupos y el gobierno (o entre diferentes sectores del gobierno) y este intercambio de información conduce al reconocimiento de que un grupo tiene interés en cierta área política”.<sup>6</sup>

Ahora bien, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de *gobernanza* en la cual el Estado, si bien es un actor relevante, ya no ocupa un papel central. Con ello se pretende crear alternativas al modelo burocrático tradicional. La idea central consiste en que las políticas públicas son producto de una compleja interacción entre organizaciones públicas y privadas.

Para Jordan y Schubert, una red de políticas es una etiqueta genérica que abarca los diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés que existen en el proceso de definición de políticas públicas. La organización en redes puede ser vista como respuesta a una serie de condiciones cambiantes en las democracias modernas:

- a) El fortalecimiento de la sociedad organizada, caracterizada por el aumento en cantidad e importancia de los actores colectivos.
- b) Una creciente diferenciación funcional en el Estado.

<sup>5</sup> Erik-Hans Klijn, “Policy Networks: An Overview”, en William Kickert y John Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998, pp. 34-36.

<sup>6</sup> Martin Smith, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks*, University of Pittsburg Press, EUA, 1993, p. 57.

c) La creciente intervención y descentralización del Estado en la producción de políticas.

d) Nuevos constreñimientos a la autonomía del Estado por las organizaciones supranacionales.<sup>7</sup>

En este sentido, el enfoque de *redes de políticas* enfatiza lo estructural y no a los actores; esa estructura de las redes afecta los productos de las políticas y puede constreñir la agenda.

### *Una tipología de las redes*

Ahora bien, para tratar de poner orden entre estos y otros modos de definir las redes, podemos seguir a Marsh y Rhodes, quienes establecen dos modelos polares de redes según la interrelación de sus actores: las redes de asuntos y la comunidad política.<sup>8</sup>

Las redes de asuntos surgirían a causa de tres factores. El primero es el aumento en el número de actividades y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo como al liderazgo político de la burocracia.<sup>9</sup> Las redes de asuntos incluyen un gran número de participantes con diversos grados de compromiso o de independencia. De hecho, es imposible decir dónde acaba una red de asuntos y dónde comienza su entorno.

Por otro lado, una comunidad política es una forma institucionalizada de interacción entre un grupo de presión y el gobierno que favorece ciertos intereses, lo que refiere una asociación

<sup>7</sup> Patrick Kenis y Schneider Volver, “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, en Renate Mayntz (ed.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, USA, 1991, pp. 25-62.

<sup>8</sup> David Marsh y R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

<sup>9</sup> Hugh Hecló, “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 257-284.

más estable. De acuerdo con Smith, la comunidad política y sus prácticas de cooptación y estilo consensual explican mejor los productos de políticas que las posiciones de los partidos o la influencia parlamentaria.<sup>10</sup>

Entonces las redes de políticas son un término genérico, que se aplica a diferentes constelaciones de actores que varían a lo largo de un continuo según la intensidad de sus relaciones internas.<sup>11</sup> La variación se da según el Cuadro 1.

*Las redes de política  
como forma de gobernanza*

Como un enfoque de *gobernanza*, el modelo de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos y destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por crear vínculos relativamente es-

Cuadro 1  
Tipos de redes de políticas

<i>Variable</i>	<i>Comunidad política</i>	<i>Redes de asuntos</i>
<b>Membresía</b>		
• Número de participantes	Muy limitado, exclusiones expresas	Muchos
• Tipo de intereses	Económico o profesional	Gran variedad de intereses
<b>Integración</b>		
• Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad y en todos los asuntos relacionados al tema de política	Fluctúa en frecuencia e intensidad
• Continuidad	Membresía, valores y resultados persisten en el tiempo	Acceso fluctúa significativamente
• Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Cierto grado de acuerdo, pero el conflicto está siempre presente
<b>Recursos</b>		
• Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es en forma de intercambio	Algunos participantes poseen recursos, pero limitados. La relación básica es de consulta
• Distribución de recursos de las organizaciones participantes	Jerárquica; los líderes pueden controlar a los miembros	La distribución y la capacidad para regular miembros variada y variables
<b>Poder</b>		
	Balance de poder entre miembros. Un grupo puede dominar pero el juego debe ser de suma positiva para que la comunidad dure	Poder desigual que refleja desigualdad de recursos y acceso. Juego de suma cero

Fuente: tomado de Cristina Zurbriggen, *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, España, 2004. Documento disponible en: <http://www.iigc.org/documentos/> (consulta: 23 de marzo de 2006).

<sup>10</sup> Smith, *op. cit.*, p. 166.

<sup>11</sup> Marsh y Rhodes, *op. cit.*



tables entre distintas organizaciones, los cuales se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones. Esto conduce a una visión diferente de la *gobernanza*. En principio, cada actor involucrado puede desarrollar el papel de administrador, y sus actividades se dirigen a mejorar la interacción entre los distintos actores implicados y a perseguir las metas y los objetivos de cada uno de ellos.

Además, el modelo de red de políticas públicas atrae la atención hacia el contexto institucional en los temas de *gobernanza*. Si los procesos políticos tienen lugar en ciertos contextos institucionalizados (por ejemplo, un patrón de relación estable entre organizaciones), es importante entender este contexto y, donde fuera necesario y posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es relevante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil conjugar los diversos puntos de vista.

En este sentido puede decirse que las redes introducen el factor negociación sociedad civil/Estado. En la perspectiva de la gobernanza, las redes aportan mecanismos más democráticos de decisión y control, es decir, la estructura de la red establece restricciones a los actores, lo que permite al gobierno movilizar recursos políticos cuando éstos son escasos. El agrupamiento de los actores en la red favorece la aceptación de las políticas elaboradas. Más aún, como lo señala Hirst, la *gobernanza* es factible sólo en las redes de políticas, ya que ellas proveen una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses de actores públicos y privados, que son mutuamente dependientes de los recursos de cada uno.<sup>12</sup>

Como explica Rhodes, las redes de políticas pueden proveer soluciones para los diversos problemas de organización y gobierno de las complejas sociedades actuales: "Las redes son

<sup>12</sup> Paul Hirst, "Democracy and Governance", en Jon Pierre *Debating Governance*, Oxford University Press, Reino Unido, 2000, pp. 36-40.

una forma común de coordinación social; el manejo de los vínculos interorganizacionales es tan importante para el sector privado como para el sector público. Por tanto, las redes no son un híbrido de mercado y jerarquía, sino una alternativa a ellos".<sup>13</sup>

## Agenda y políticas públicas

Las políticas públicas centradas en la escuela que se plantean como objetivo elevar la calidad de la educación, y en particular las relacionadas con el Programa Escuelas de Calidad, no eran parte de la agenda educativa mexicana antes del año 2000. Por ello, es necesario hacer alguna aproximación teórica al problema de la aparición de asuntos en la agenda política.

Las preguntas que guiarán la discusión en esta parte del documento son: ¿Por qué algunos asuntos llegan a la agenda?, ¿por qué otros nunca lo hacen? También será parte del análisis la identificación de los actores que influyen en dicha agenda y los recursos de poder que manejan.

La formación de la agenda puede verse como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones tienen el potencial de convertirse en asuntos de política pública. Las definiciones públicas nunca resultan de estudios o diagnósticos de gabinete, sino que están sujetas a los vaivenes de la actividad política y de los grupos de interés.<sup>14</sup>

En la agenda política deberían estar normalmente las demandas más sentidas que surgen de la sociedad. Sin embargo, éstas son muy variadas, por lo que su inserción en la agenda depende de las valoraciones de cada ciudadano, de cada tomador de decisiones y de lo que otras personas esperan de las políticas públicas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 61.

<sup>14</sup> Roger Cobb y Charles Elder, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 77-101.

<sup>15</sup> Charles Lindblom, "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 145-151.

De esta manera, el proceso de formación de agenda o de selección de temas se ve influido por diferentes elementos. La teoría ofrece una explicación de por qué la información sobre ciertos temas resulta de interés para el público, mientras que otros pasan inadvertidos. Asimismo, presenta un análisis de cómo se forma la opinión pública y por qué determinados temas inducen a adoptar acciones políticas, mientras otros carecen de la misma iniciativa.

### *Las dos agendas: la agenda pública y la agenda política*

Cuando se habla de formación de agenda en realidad se contemplan dos tipos de agendas:

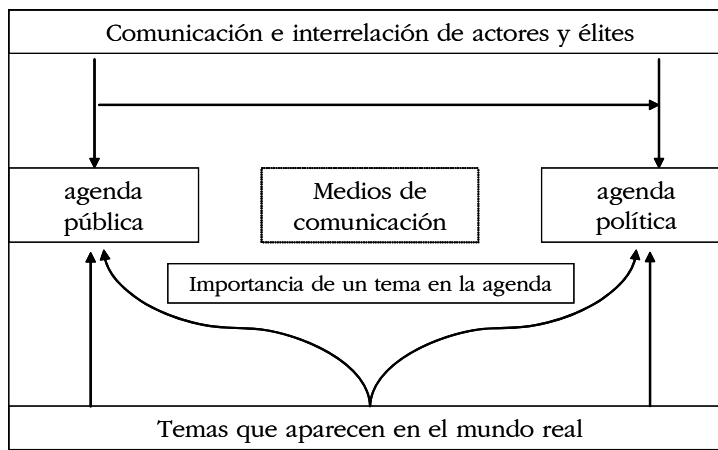
- La agenda pública, que “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública”.<sup>16</sup>
- La agenda política, que se distingue de la anterior por centrarse en las respuestas y propuestas que ofrecen los grupos políti-

cos y las instituciones sociales sobre determinados temas que llaman la atención pública.

La agenda política siempre será más acotada que la agenda pública, sobre todo porque los problemas de la sociedad que se convierten en asuntos de políticas públicas se enfrentan a la limitada capacidad de la burocracia gubernamental para diseñar soluciones específicas a cada uno de esos problemas. Como veremos más adelante, la dinámica de este proceso provoca que algunos actores incidan más que otros gracias a su grado de organización y los recursos con los que cuentan.

En la figura 1 se encuentran dibujados tres cuadros que reflejan, además de la agenda pública y la agenda política, los temas que aparecen en el mundo real, esfera en la que nacen y se conciben todos los temas que serán objeto de las respectivas agendas. Sobre la dirección de la influencia que ejercen los medios de comunicación en cada una de las agendas, incluidos los temas del mundo real, se observa que los medios seleccionan los temas que transmiten a la opinión pública.

**Figura 1**  
Principales elementos de la formación de agenda



Tomado de Ernest Rogers y John Dearing, “Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?”, en J. Anderson (ed.), *Communication yearbook*, Sage Publications, pp. 555-564.

<sup>16</sup> Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 31-32.

En este tenor, Aguilar Villanueva destaca el papel de los medios en la opinión pública, los cuales tienen la capacidad de crear la agenda política. El repertorio de lo público -o aquello sobre lo que la gente y las autoridades discuten-, está fuertemente delimitado “si entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos”.<sup>17</sup>

Sin embargo, además de la influencia de los medios de comunicación, son muchos los factores que inciden en la construcción de la agenda política; destacan, por ejemplo, la acción de la ciudadanía y del gobierno, y el debate de los actores políticos. En distintos trabajos académicos se señala la correspondencia entre el orden de importancia que reciben los temas en las agendas y la relevancia que otorgan a éstos los políticos y sus redes. Es decir, las redes de políticos en el ámbito colectivo lideran una posición que determina la agenda política.<sup>18</sup>

Más allá de compartir o no esta afirmación, es indudable el creciente peso de las redes en el diseño de políticas públicas y su influencia en la opinión pública. Ello puede generar una específica formación de los temas de la agenda, pero también, si se hallan dispersos estos temas entre diferentes organizaciones políticas, las redes pueden contribuir al proceso de *gobernanza* gracias a su capacidad de agrupar diversos intereses.

### **El Programa Escuelas de Calidad, ¿un nuevo modelo de conducción política?**

En la introducción se hizo referencia a que el Programa Escuelas de Calidad (PEC) fue incorporado en la agenda política desde el 2000 y que ha logrado un cambio en torno a las visiones tradicionales de planeación educativa. Esta situación se suscitó a partir del ciclo escolar 2001-2002, cuando el PEC inició actividades como producto del diagnóstico del grupo de transición de Vicente Fox en el ámbito educativo.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Luis Aguilar, *op. cit.*, pp. 36.

<sup>18</sup> John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston, 1984.

<sup>19</sup> Teresa Bracho, *Evaluación del Programa Escuelas de*

De acuerdo con las reglas de operación del PEC para 2005, el objetivo de este programa es:

instituir en las escuelas públicas de educación básica, un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la diversidad, a partir de un esquema de cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas.<sup>20</sup>

De esta forma se han generado varios proyectos en torno a los centros escolares con intervención de organizaciones públicas y privadas. Las acciones para mejorar el servicio educativo parten de un diagnóstico realizado por los actores relevantes de la acción educativa, fundamentalmente directivos y docentes, con la colaboración de los padres de familia.

### *Agenda y redes de política en el PEC*

El complejo proceso desarrollado en torno al PEC puede comprenderse mejor si se analiza desde el punto de vista relativo a la existencia de redes de actores públicos y privados.

En primera instancia, ¿existía alguna demanda desde la sociedad que urgiera a la creación del PEC? Sin duda, existe un reconocimiento difuso de la gente sobre la necesidad de “mejorar la calidad” en todo lo que tenga que ver con el sistema educativo nacional, pero lo más probable es que existen solamente dos opciones en cuanto a la entrada casi abrupta del PEC en la agenda del gobierno. O bien, este programa es una iniciativa típica de élite y es el equipo de transición de Vicente Fox el que ha definido las líneas a seguir, o ha existido un intensa actividad de promoción del tema por parte de los actores sociales interesados.

La creación del PEC, así como la integración directa de directivos, docentes y padres de familia, son indicios de la segunda opción. En

*Calidad 2001*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001, p. 7.

<sup>20</sup> Secretaría de Educación Pública, Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2005.

todo caso, la entrada del tema en la agenda del gobierno sería, por un lado, producto de una iniciativa gubernamental y, por el otro, de agentes sociales que han formado una red de política pública.

A continuación se describe a grandes rasgos la estructura general del PEC para identificar a qué tipo de formación de agenda corresponde.

### *Una breve caracterización del PEC como política pública*

De acuerdo con Teresa Bracho,

el Programa Escuelas de Calidad constituye una estrategia innovadora en el sistema educativo nacional. Se trata de una política de intervención estratégica que busca incidir sobre la calidad y equidad educativas en el espacio que es más significativo a la acción educacional: la escuela.<sup>21</sup>

El PEC es una política descentralizadora que pretende respetar ampliamente las particularidades de las entidades federativas, en relación con sus propias leyes y normas de administración educativa. El diseño del PEC parte de la idea de que

para la implementación de la política, es el nivel de gobierno estatal quien en última instancia decide en su jurisdicción, no sólo sobre la participación en dicha política, sino sobre todo en sus formas de instrumentación.<sup>22</sup>

Para las escuelas, la inclusión al PEC implica la elaboración de proyectos escolares ajustados a metas factibles, así como el compromiso—mediante convenios de desempeño— a alcanzarlas en un periodo determinado. Asimismo, el PEC se propone inducir la participación social en el proceso de enseñanza y de aprendizaje en ámbitos como la toma de decisiones y la evaluación del proceso de gestión escolar, “la propuesta del PEC se orienta a reactivar los mecanismos de participación, previstos en la le-

<sup>21</sup> Teresa Bracho, *op. cit.*, p. 7.

<sup>22</sup> Bracho, *op. cit.*, p. 8.

gislación nacional, tales como los consejos estatales, municipales y los del centro escolar”.<sup>23</sup>

Con la descripción del PEC realizada hasta este momento, lo que puede advertirse es una coincidencia de intereses y objetivos del gobierno, del sector privado y del sector académico, respaldada por el interés de la sociedad en ampliar la participación social en la toma de decisiones y en la gestión de los centros escolares.

En este mismo sentido y de acuerdo con otros autores, en la formulación del PEC se puede identificar una articulación de redes que se presenta como

un elemento que define el proceso de elaboración e instrumentación de las acciones de gobierno. La articulación de redes no es sólo necesaria sino imprescindible, pues la mayor parte del PEC se ejecuta con la cooperación de diversas áreas de trabajo, dependencias y actores.<sup>24</sup>

### *Una red para una gobernanza educativa*

En cuanto a la interacción de los actores, de las reglas de operación del PEC para el año 2005 se puede destacar que

se requiere establecer medidas tendientes a fortalecer una gestión institucional democrática, que incida en las prácticas de todos los niveles de la estructura educativa, favoreciendo la coordinación intra e interinstitucional.

Asimismo, se enfatiza que

es primordial incentivar la participación comprometida de todos los integrantes de la comunidad escolar en la tarea educativa, en particular de los Consejos de Participación Social en la Educación, en todos sus niveles.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>24</sup> César Nájera Tijera, *Innovación y cambio en el sector educativo mexicano. El caso del Programa Escuelas de Calidad*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE, 2004, p. 31.

<sup>25</sup> Secretaría de Educación Pública, Reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2005.

La meta es crear una estructura de relaciones con cierta estabilidad, así como institucionalizar la coordinación de los distintos actores que participan en el PEC. Esto parecería indicar que el funcionamiento del PEC es el de una red de política pública con las características vistas anteriormente, en particular, las que se refieren a las de una “red de asuntos”, pues los miembros de la red son numerosos, sus relaciones estrechas y con una gran variedad de intereses, aunque los valores a impulsar (en este caso, el mejoramiento de la calidad educativa en las escuelas inscritas al PEC) son plenamente compartidos.

En esta red existe una gran coordinación horizontal, y cierto grado de independencia entre los actores, pero también una red de organismos para la autorregulación del sistema que cuenta con varios protagonistas centrales (las secretarías de educación de los estados), alrededor de las cuales giran o se coordinan los demás actores: la Secretaría de Educación Pública, los docentes, directivos y alumnos, así como las asociaciones de padres de familia.

La pretensión de clasificar al PEC como una red de política pública se ve apoyada por las declaraciones oficiales de las autoridades educativas mexicanas. Por ejemplo, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, cuando presentó el Programa Escuelas de Calidad señaló:

hoy es urgente emprender una verdadera transformación de la educación, en la que sin excepción participen desde los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales. Es necesario transformar nuestro sistema educativo con una nueva actitud de maestros, directivos y padres de familia, los invito a participar en el cambio.<sup>26</sup>

Del mismo modo se expresaba el coordinador nacional del citado programa, Jesús Álvarez Gutiérrez, quien afirmó que “no se trata de construir un mando, sino de construir un sistema de varios agentes interactuando en red. La idea

<sup>26</sup> “Reyes Tamez presenta los programas de becas y de escuelas de calidad”, *Diario de Yucatán*, 1 de febrero de 2001.

es estimular a la sociedad para que apoye la inversión en este proyecto”. Respecto a la inversión, para el 2001 se reunió un fondo con recursos federales de 350 millones de pesos. La respuesta que se tuvo por parte de los gobiernos de los estados también fue muy interesante. Ese mismo año los gobiernos estatales pusieron para este programa 166 millones de pesos. Además, se llevó a cabo una campaña de procuración de fondos municipales, privados y sociales que obtuvo un monto similar a lo aportado por los estados.<sup>27</sup>

Analizando las declaraciones anteriores podemos señalar que si bien la iniciativa de formular el Programa Escuelas de Calidad parte del gobierno, la intención final es fomentar la participación ciudadana en este programa. El concepto de *red* está presente en toda esta estrategia. Debe destacarse, asimismo, la compleja interacción resultante de la inserción del programa en la agenda pública, debido sobre todo al entrelazamiento de personas, instituciones y objetivos.

A continuación veremos qué actores promovieron la inserción del Programa Escuelas de Calidad en la agenda política mexicana, y si éstos formaron alguna “red de asuntos” para llevar a cabo este propósito.

### *Los principales actores*

En este apartado se describen los actores que tuvieron algún tipo de injerencia en la implementación del PEC, y que fueron identificados en el proceso de formación de agenda.

En el ámbito federal:

- Coordinación Nacional del Programa de Escuelas de Calidad. Es la instancia que tiene a su cargo la formulación de las reglas de operación, además de impulsar la integración de los estados en este esfuerzo, y quien deberá a su vez formular los lineamientos para el seguimiento.

<sup>27</sup> “Destinarán más de mil mdp al Programa Escuelas de Calidad”, *Notimex, Sección General*, 19 de mayo de 2002.

- Dirección General de Investigación Educativa, que desarrolla el proyecto de Gestión Escolar.
- Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS), que atiende la demanda potencial de capacitación a maestros que pudiera surgir de los proyectos escolares, a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente (Pronap).
- Dirección de Materiales y Métodos (DMM), que aporta diversos tipos de materiales didáctico y pedagógico para las escuelas inscritas en el programa, así como los programas de lectoescritura, bibliotecas escolares y catálogos escolares de apoyo a maestros y alumnos.
- Dirección General de Evaluación (DGE) quien aplica los exámenes estándar en matemáticas y español a las escuelas participantes como punto de partida para la evaluación, además de contribuir a diseñar criterios para una evaluación *ex post* sobre clima organizacional.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por su función normativa en cuanto a infraestructura escolar.
- Las delegaciones federales de la Secretaría de Educación Pública en los estados, que se encargan de establecer un enlace entre las autoridades federales y las autoridades estatales y municipales.
- El Consejo Nacional de Participación Social (CNPS), para la reactivación de los consejos de participación ciudadana en las escuelas beneficiarias del programa.

En el ámbito estatal:

- Las Secretarías o instituciones encargadas de la administración de los servicios de educación en los estados. La ejecución e implementación del programa está a cargo de las entidades federativas que deciden participar en el proyecto. Las autoridades encargadas de la educación en la entidad, coordinan las actividades del PEC

junto con los integrantes de los Consejos Estatales de Participación Social (CEPS).

- Las Coordinaciones Estatales del Programa tienen como función diseñar la estrategia de implementación y elaborar criterios de asignación de recursos, con la aprobación y concurrencia de los consejos estatales de participación social.
- El comité dictaminador y el comité técnico, que llevan a cabo las tareas de supervisión de avances y cumplimiento de metas del programa en cada entidad federativa.

En el ámbito municipal:

- Los Consejos Municipales de Participación Social, que tienen la tarea de articular las actividades de un conjunto de actores, entre ellos los presidentes municipales, la iniciativa privada de la localidad, y los miembros de la sociedad civil local.

Por último, encontramos a los Centros Escolares, que se conciben como el enlace entre supervisores, directivos, maestros, alumnos y padres de familia, y se vinculan en la figura del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS).

En relación con los actores involucrados en la formación de la agenda del PEC, el análisis de las notas periodísticas sugiere que los niveles más altos de la jerarquía educativa, particularmente de las entidades federales y de las secretarías de educación estatales, tienen mayor impacto en la implementación de este programa.<sup>28</sup>

Les siguen en orden de relevancia las asociaciones de padres de familia, junto con las organizaciones magisteriales. Cabe señalar que lo anterior es una señal de alerta, en la medida en que el apoyo o, al menos la no oposición por parte de las asociaciones de padres de fa-

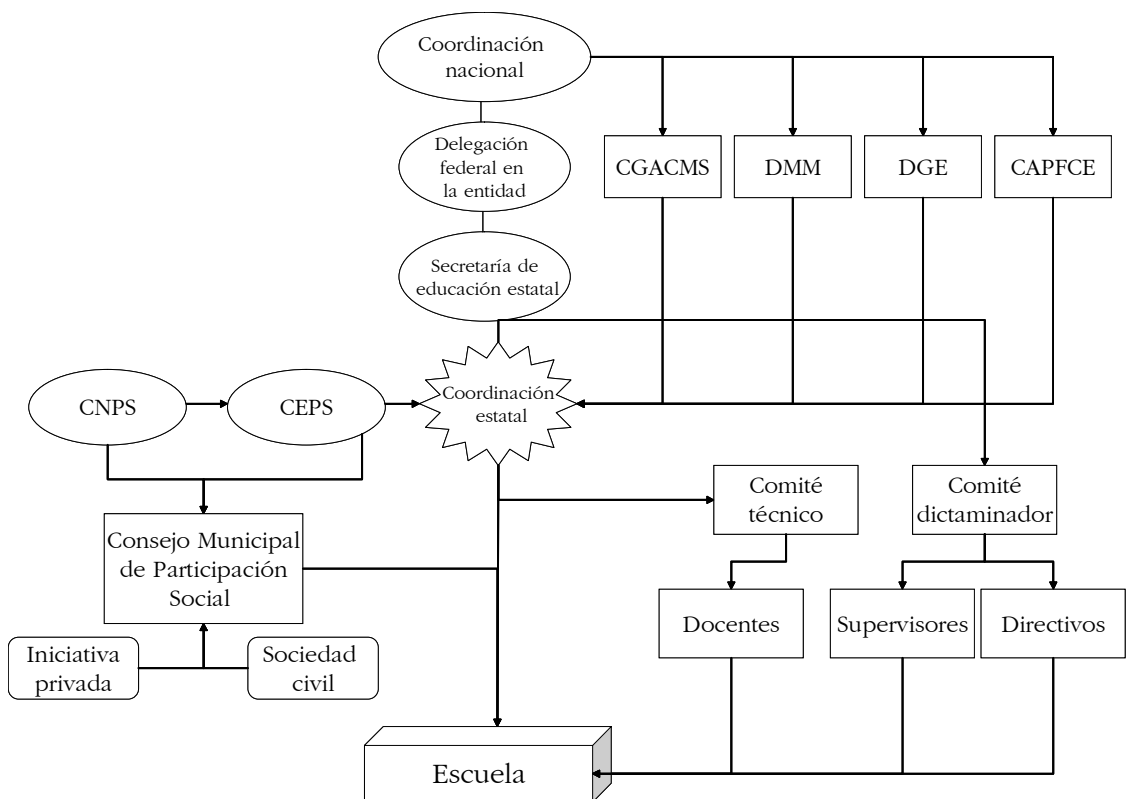
<sup>28</sup> Lo anterior se llevó a cabo gracias al análisis de los registros de medios impresos de comunicación que se incluyen en la base de datos de "Infolatina". Esta base de datos contiene registros de varios periódicos nacionales e internacionales que publican noticias educativas. El periodo de análisis comprendió la revisión de notas periodísticas de noviembre de 1999 a enero de 2006.

milia y de organizaciones magisteriales, es una condición para lograr llevar a cabo las reformas educativas.

En el análisis de formación de agenda se observa entonces que no hay un mandato imperativo del Poder Ejecutivo federal sino que existe un apoyo genérico y una coordinación de toda una variedad de iniciativas públicas, privadas y mixtas, desarrolladas por organizaciones de diversos tipos, unas con lazos más fuertes que otras, con un centro lógico pero no jerárquico que recae en los Consejos Escolares de Participación.

En este sentido, la evidencia indica que se están produciendo programas educativos con un estilo nuevo que aplican, más o menos de forma coherente, las estructuras de red de políticas revisadas en las primeras secciones de este documento. Ciertamente no es posible afirmar que existan formas de coordinación horizontal en toda la extensión de la red, pero es claro que en los subsistemas de la red, por lo normal relacionados con proyectos específicos, esa coordinación es imprescindible, siendo los Consejos Escolares de Participación el ejemplo más claro de ello.

Posible representación gráfica de la red de políticas del Programa Escuelas de Calidad



## Conclusiones

El Programa Escuelas de Calidad es una iniciativa novedosa en materia de políticas públicas, su objetivo general es apoyar las acciones de la comunidad en cada centro escolar para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados del aprendizaje. En este trabajo se ha examinado el PEC desde la perspectiva de la conducción de políticas públicas en un entorno en que las fronteras de lo público y lo privado son cada vez menos precisas, lo que da lugar a formas novedosas de *gobernanza*, más allá de las consideraciones que puedan hacerse acerca de su eficacia. Sobre el particular, pueden referirse las siguientes consideraciones:

En primera instancia, la conclusión más evidente es que ahora existe una política pública que busca promover la calidad educativa desde una perspectiva centrada en la escuela. Esta política implica el fortalecimiento del capital humano y del sector educativo gracias a la participación social.

En segundo lugar, parece apropiada la clasificación del PEC como una política pública que hace de la participación social su visión de largo plazo, con la finalidad de lograr una *gobernanza* educativa.

Es posible que el tema de la “calidad educativa centrada en la escuela” haya entrado en la agenda debido a los lazos entre el sector social y las autoridades.

En último término, la perspectiva más adecuada para dar cuenta de este proceso es la de una *policy network* integrada por numerosos actores del Estado y de los sectores privado y social, con un grado variable de integración y distintos tipos de intercambios, que tiene un centro lógico pero no jerárquico en las coordinaciones estatales del programa. La conducción de esta política se está dando entonces bajo una forma que no es la tradicional autoritaria o jerárquica. De ello resulta una forma de *gobernanza* que afronta la dificultad de producir políticas en el entorno social, económico y político vigente.



# Las pensiones no contributivas en México

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

*La autora presenta una aproximación general al tema de las pensiones no contributivas desde la óptica de la protección social para prevenir y eliminar la pobreza en la vejez. Expone algunas experiencias internacionales y describe el panorama en nuestro país, cuyo esquema considera a las pensiones no contributivas como parte de un programa de combate a la pobreza. Finalmente se plantean los temas relativos a su eficiencia y continuidad.*

En la actualidad, el modelo «multipilar» de la seguridad social, que comprende un pilar público, uno contributivo y uno voluntario, se ha convertido en el marco de referencia en la materia. El Banco Mundial, promotor de dicho modelo, propuso recientemente su ampliación a cinco pilares, con lo que se añade uno no contributivo (pilar cero), que busca incorporar de manera explícita el objetivo de combate a la pobreza, y otro que incorpora las fuentes alternas de bienestar como la familia, la política social en general y los activos del individuo, tales como la posesión de vivienda (pilar cuatro). Estas modificaciones reconocen, a través del pilar cero, que todo sistema de seguridad social debe tener un componente solidario que provea un nivel mínimo de protección social para prevenir y eliminar la pobreza entre la población adulta mayor.

En México, el desarrollo de la seguridad social derivó en un esquema que cubre únicamente a la población empleada en el sector formal de la economía, de carácter contributivo y financiado por los trabajadores, los empleadores y el Estado (véase Cuadro 1). Esto explica la limitada cobertura alcanzada y la exclusión de amplios segmentos de la población como son los trabajadores independientes y las personas empleadas en la economía informal. La situación se agrava para la población de menores recursos que, por sus dificultades de acceso a los empleos formales, tiene menores posibilidades de beneficiarse de la seguridad social y se encuentra ante un mayor riesgo de pobreza en la vejez.

La seguridad social tiene tres objetivos básicos: prevenir la exclusión social, permitir a las personas mantener su nivel de vida y promover la solidaridad social.<sup>1</sup> En relación con el segundo objetivo, la seguridad social pretende evitar una reducción drástica de los ingresos al finalizar

<sup>1</sup> Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Bruselas, 2003, p. 23.

**Cuadro 1**  
**Taxonomía de la pensión de múltiples pilares**

<i>Pilar</i>	<i>Pobre permanente</i>	<i>Sector informal</i>	<i>Sector formal</i>	<i>Características</i>	<i>Participación</i>	<i>Financiamiento y colateral</i>
0	a	b	c	“Pensión básica” o “pensión social”, al menos asistencia social (universal o con prueba de recursos).	Universal o residual	Presupuesto o ingresos generales.
1			a	Plan pensional público, públicamente administrado (beneficio definido o contribución definida nocional).	Obligatoria	Contribuciones, quizás con alguna reserva financiera.
2			a	Planes pensionales ocupacionales o personales (completamente financiados de beneficio definido o completamente financiados de contribución definida).	Obligatoria	Activos financieros.
3	c	c, a	a	Planes pensionales ocupacionales o personales (parcialmente financiados de beneficio definido o financiados de contribución definida). Acceso a apoyo informal (familia), otros programas sociales formales (atención sanitaria), y otros activos financieros o no financieros del individuo (propiedad de una vivienda).	Voluntaria	Activos financieros.
4	c	a	b		Voluntaria	Activos financieros y no financieros.

Nota: las letras asignadas reflejan la importancia de cada pilar para cada grupo objetivo en el siguiente orden creciente en importancia: c, b, a.

Fuente: Robert Holzman y Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank, Washington, 2005, p. 10.

la vida laboral o bien ante situaciones adversas, suavizando así el consumo a la largo del ciclo de vida. Esta es también una forma de *prevenir* la pobreza en la vejez.

A escala mundial se han planteado diversos sistemas de protección social que incluyen elementos para cumplir con el objetivo de prevenir la exclusión social y la pobreza en la vejez, los cuales difieren ampliamente en su diseño y aplicación. Por ejemplo, en la Unión Europea todos los países tienen algún mecanismo para garantizar un ingreso mínimo a su población. Respecto al papel que tienen estos ingresos mínimos en el total del sistema de seguridad social en la Unión Europea, puede señalarse lo siguiente:

Es importante subrayar la naturaleza subsidiaria de muchos de estos regímenes. En general, los sistemas de pensiones se diseñan generalmente para *prevenir* la pobreza en la tercera edad, y no para atenuarla, garantizando que todo el mundo adquiere los derechos suficientes en los regímenes públicos y/o privados para seguir siendo independientes desde el punto de vista económico de sus familiares o de la asistencia social pública. Los regímenes de ingresos mínimos suelen actuar como una última red de seguridad social para los que tienen carreras profesionales incompletas (por ejemplo, mujeres e inmigrantes) o ingresos muy reducidos durante sus vidas laborales.<sup>2</sup>

En América Latina, países como Brasil, Chile, Argentina y Uruguay han implementado mecanismos no contributivos que buscan combatir la pobreza en la tercera edad. Entre los mecanismos más comunes de ingresos mínimos se encuentran:

- Pensiones mínimas garantizadas.
- Pensiones no contributivas universales.
- Pensiones no contributivas focalizadas o asistenciales.

Por lo general, la pensión mínima garantizada se otorga a aquellas personas cuyas aporta-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 24.

ciones regulares a un esquema contributivo no alcanzaron a cubrir un nivel mínimo de ingresos, que se considera como el umbral para lograr condiciones básicas de subsistencia decorosa. Por tal motivo, el Estado cubre la proporción faltante para llegar al nivel mínimo determinado.

Por su parte, las pensiones no contributivas tienen como finalidad garantizar un nivel mínimo de recursos pero, a diferencia de las pensiones mínimas garantizadas, no están ligadas a la cotización previa al sistema por parte de los beneficiarios. Por lo común, estas pensiones son financiadas con impuestos generales. Las pensiones no contributivas pueden ser universales o focalizadas. Las pensiones focalizadas pueden denominarse *pensiones asistenciales*, puesto que su asignación está sujeta a un examen de los ingresos del individuo o de la familia, a través del cual se verifica la necesidad de dicha pensión.<sup>3</sup> Así, las pensiones focalizadas funcionan como un complemento de los esquemas de seguridad social contributivos que, por su naturaleza, excluyen a una parte de la población.

Dinamarca y los Países Bajos cuentan con un sistema de pensiones universales que se asignan al cumplir un periodo determinado de residencia en el país, lo cual garantiza prácticamente que ninguna persona mayor se encuentre en situación de pobreza<sup>4</sup> (véase Cuadro 2). Estas pensiones proveen un mínimo de ingresos, no obstante, existen esquemas profesionales y voluntarios que funcionan de forma complementaria y paralela y que permiten aumentar el monto de la pensión que puede obtener una persona.

En el Reino Unido existe una pensión básica uniforme a la que solamente se puede tener acceso mediante la cotización completa a la seguridad social. Esto es, existe una pensión ga-

<sup>3</sup> Fabio Bertranou, *Ampliando la protección. El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, ORR, Santiago de Chile, p. 3.

<sup>4</sup> Sin embargo, el financiamiento y funcionamiento de las pensiones no contributivas varía considerablemente entre ambos países. En el caso de los Países Bajos la pensión se financia con base en cotizaciones sobre los ingresos, aunque el derecho a la pensión se otorga de acuerdo con la residencia. En Dinamarca se financian con impuestos generales.

**Cuadro 2**  
**Ingresos mínimos garantizados para las personas mayores en países europeos seleccionados**

<i>País</i>	<i>Tipo de ingresos garantizados</i>	<i>Condiciones en función de la renta</i>	<i>Beneficiarios</i>
Dinamarca	Pensión pública basada en la residencia ( <i>Folkenpension</i> )	La cuantía básica se reduce en función de los ingresos del trabajo que percibe el beneficiario. El complemento de la pensión se reduce en función de los ingresos totales.	99% de todas las pensiones.
	Pensión suplementaria (ATP)	No	68% de todas las pensiones.
Países Bajos	Pensión pública basada en la residencia	Ninguna	100% (de las personas con historias de residencia completos).
	Pensión pública básica	No	98% de las unidades pensionistas tuvieron ingresos por dicha pensión (en 2000-2001).
Reino Unido	Ingresos mínimos garantizados para las personas de más de 60 años (apoyo a la renta y asistencia social)	Sí, pero con menos atención al capital que en el caso de los beneficiarios del apoyo a la renta.	Más de 2 millones de pensionistas, de un total de 11.5 millones que se benefician de los ingresos mínimos garantizados.
	<i>Pension Credit</i> para las personas de más de 65 años (reemplazará los ingresos mínimos garantizados a partir de 2003)	Sí, pero menos atención al patrimonio y con una reducción gradual de las prestaciones en función de otras pensiones.	Hasta 50% de los hogares con personas de más de 60 años.
Irlanda	Pensión uniforme de vejez no contributiva	No	60% de las nuevas pensiones (se espera que asciendan hasta 86% en el 2016).
	Pensiones asistenciales uniformes no contributivas para las personas de más de 66 años	Sí	40% de las nuevas pensiones.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Bruselas, 2003, pp. 25-27.

rantizada sólo para aquellas personas que han cotizado en el esquema contributivo. De forma adicional, cuenta con pensiones asistenciales que funcionan como garantía de ingresos mínimos, de carácter no contributivo, para las personas de 60 años o más, en función de los ingresos y del capital.

En Suecia, la pensión mínima garantizada “complementa los derechos de pensión del régimen reglamentario de pensiones vinculadas a los ingresos hasta el importe garantizado y se financia mediante impuestos”.<sup>5</sup> Suecia cuenta

<sup>5</sup> Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto...*, op. cit., p. 170.

también con pensiones asistenciales ligadas a los recursos para las personas que no tengan derecho a una pensión mínima garantizada. En Irlanda existen también pensiones asistenciales que se otorgan, en función de los recursos, a aquellas personas que no cumplen con el tiempo de cotización.

Así pues, son posibles diversas combinaciones entre estos mecanismos de protección social para prevenir y eliminar la pobreza en la vejez; por ejemplo, es posible combinar una pensión mínima garantizada para aquellas personas con recursos insuficientes en el sistema contributivo, con un esquema de pensiones

asistenciales para quienes no cumplen con estos requisitos.<sup>6</sup>

## El Sistema de Pensiones Oportunidades

En México, la discusión sobre la introducción de una pensión no contributiva es reciente; sin embargo, como vimos en el apartado anterior, es un tema con mayor desarrollo a nivel internacional. A partir de la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en julio de 1997, México cuenta con una pensión mínima garantizada que complementa los recursos de los trabajadores que no acumulen suficientes recursos en sus cuentas individuales en el caso de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esta pensión tiene su sustento legal en el capítulo VI, Sección Sexta de la Ley del Seguro Social.

Asimismo, la reforma introdujo una cuota social que se añade a las contribuciones tripartitas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, siendo el equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado.

No obstante, estas medidas beneficiaron únicamente a los trabajadores afiliados al Seguro Social y, por tanto, a quienes cotizan en el sistema contributivo, y no se introdujo ningún mecanismo para combatir la pobreza en la vejez. En los términos propuestos por el Banco Mundial, en la reforma de 1995 no se consideraron los pilares cero y uno de la seguridad social, relacionados con la protección social.

A partir de febrero de 2001 el gobierno del Distrito Federal implementó el Programa de Apoyo Alimentario para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal, el cual para finales del 2005 cubría a 385 000 adultos mayores. El 18 de noviembre de 2003 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal la *Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores*

<sup>6</sup> Cuando se tienen pensiones universales por un monto igual o mayor al mínimo para evitar la pobreza, disminuye la necesidad de las pensiones asistenciales, salvo para las personas que no cumplen con los requisitos de residencia, como los inmigrantes.

*de setenta años, residentes en el Distrito Federal* que establece el derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En enero de 2006, el gobierno federal puso en marcha el Sistema de Pensiones Oportunidades el cual comprende un programa de pensiones asistenciales para los adultos mayores de 70 años que pertenezcan a familias inscritas en el padrón de Oportunidades, así como un Sistema de Ahorro para el Retiro dirigido a personas en pobreza extrema entre 30 y 69 años, incorporadas al programa Oportunidades.

El Sistema de Pensiones Oportunidades tiene como objetivo principal el combate a la pobreza extrema entre los adultos mayores. En este sector el nivel de pobreza es 70% mayor a la pobreza promedio del país.<sup>7</sup> Se estima que en el 2005 existían 3.6 millones de personas mayores de 70 años, de las cuales 27% (aproximadamente un millón) pertenecen a hogares en pobreza incorporados a Oportunidades.<sup>8</sup> Actualmente, sólo 23% de la población mayor de 70 años cuenta con una pensión, situación que se agrava en el sector rural.

Las pensiones de Oportunidades consisten en un apoyo mensual de 250 pesos, otorgados de forma bimestral. Se señala que con estos recursos, que se añaden a los que ya recibe la familia en el programa de Oportunidades, es posible superar la situación de pobreza de capacidades.

El gasto en salud es un componente muy importante en el gasto de la población adulta mayor, el cual tendrá una tendencia creciente dado el aumento de la esperanza de vida y de las enfermedades crónico-degenerativas. En este sentido, el sistema de pensiones para adultos mayores solamente establece la prioridad de incorporación al Seguro Popular y la atención a la salud de acuerdo con la Estrategia de Línea de Vida y las Cartillas Nacionales de Salud,

<sup>7</sup> John Scott, *¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

<sup>8</sup> En este sentido, deben considerarse las deficiencias del padrón de Oportunidades que no incorpora a todas las familias en situación de pobreza.

cuyo objetivo no es la atención a la salud sino su prevención y promoción.

Por su parte, el Sistema de Ahorro para el Retiro de Oportunidades está dirigido a la población entre 30 y 69 años de edad incorporados al Padrón de Oportunidades, quienes actualmente alcanzan un total de 7.1 millones de personas. Este sistema contempla un esquema bipartita en el que cada persona tendrá la opción de ahorrar 20, 30 o 50 pesos mensuales y, por cada peso que aporte una persona a su cuenta individual, el gobierno federal contribuirá con una cantidad igual. De acuerdo con la Ley del Seguro Social, a los 70 años los beneficiarios podrán contratar una renta vitalicia.

Sin embargo, deben considerarse los casos en los que esta cotización no se hace en forma permanente, teniendo como resultado ingresos insuficientes para contratar la pensión vitalicia, además de la diferencia en la esperanza de vida por sexos. Así pues, se hace necesaria una garantía de que estos ingresos estarán por encima de la línea de pobreza.<sup>9</sup>

Sin duda, la creación de este sistema de ahorro es importante, ya que introduce la posibilidad de que la población de menores ingresos, que actualmente se encuentra fuera de los esquemas de seguridad social, pueda tener acceso a las pensiones. No obstante, este sistema comprende únicamente pensiones por vejez y excluye el resto de prestaciones de la seguridad social.

El Sistema de Pensiones Oportunidades forma parte del Sistema de Seguridad Social Popular (SISSP) con el objetivo de atender a la población de menores ingresos (y no sólo a la población de la tercera edad). La idea es que el SISSP se convierta en la tercera institución de seguridad social en el país, aunado al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El SISSP se basa en tres componentes:

- Salud: por medio del Seguro Popular.
- Pensiones: a través de las pensiones asistenciales de Oportunidades y el Sistema de Ahorro Oportunidades.
- Vivienda: mediante el Fondo Nacional de Apoyos a la Vivienda (Fonaevi).

Además, se creó el Consejo Nacional de Protección Social como órgano de coordinación entre las diferentes dependencias, el cual está integrado por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por lo general, se discute sobre la necesidad de crear un Sistema Nacional de Pensiones que logre integrar los diferentes regímenes existentes en el país, logrando mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Además, se señala que el Sistema Nacional de Pensiones deberá incorporar esquemas diferenciados para los distintos grupos de la población, incluyendo también el componente de las pensiones no contributivas y asistenciales. Al concebirse de esta forma, las pensiones estarían administradas por un instituto de seguridad social.

Por otro lado, es posible considerar a las pensiones no contributivas como parte de un programa de combate a la pobreza, como ocurre en México. En estos casos, la administración de estos programas está vinculada a alguna dependencia de desarrollo social, que en México es la Secretaría de Desarrollo Social. A escala mundial pueden encontrarse ejemplos de ambos esquemas y la elección por uno u otro dependerá, por un lado, de la concepción que se tenga acerca de los objetivos y alcances de la seguridad social y, por otro, las de restricciones económicas y políticas.

Sin embargo, debe señalarse que la visión de largo plazo del Sistema de Pensiones Oportunidades considera que éste debería integrarse a un Sistema Nacional de Pensiones, constituyendo el mismo la parte no contributiva, la cual a su vez deberá avanzar hacia un esquema de pensiones mínimas universales. Además,

<sup>9</sup>De acuerdo con el Conapo, para el 2040 la esperanza de vida será de 78.4 años para hombres y 83 años para mujeres, lo que implica 8 y 13 años de sobrevivencia a la jubilación, respectivamente. Conapo, Indicadores demográficos básicos. <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/00.xls>

considera que el Sistema Nacional de Pensiones debe incorporarse a un Sistema Integral de Protección Social.<sup>10</sup> El objetivo es que dicho sistema de pensiones sea compatible con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley del Seguro Social y que tenga portabilidad al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para que las personas puedan mantener sus beneficios al acceder a un empleo asalariado formal.

Sin embargo, cabe preguntarse sobre la posibilidad de permanencia de estos esquemas para que, manteniendo la flexibilidad que cada nueva administración debe tener en la implementación de sus políticas económicas y sociales, configuren una política social de Estado, encaminada al establecimiento de instituciones que perduren con los cambios de administración. El componente de salud, el Seguro Popular, se ha establecido en la legislación, al incorporar el Sistema de Protección Social en Salud en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud. Con estas acciones se busca garantizar el derecho a la salud.

Sin embargo, las pensiones asistenciales de Oportunidades, al no tener sustento jurídico, son susceptibles de eliminarse y dejar despro-

tegida a la población adulta mayor. Lo anterior, a pesar de que la Ley General de Desarrollo Social, aprobada en noviembre de 2003, plasma la responsabilidad del Estado en la lucha contra la pobreza; el artículo 6 establece la seguridad social como un *derecho para el desarrollo social* y el artículo 14 señala que la seguridad social y los programas asistenciales son vertientes obligatorias que debe incluir la Política Nacional de Desarrollo Social.

Por otro lado, en junio de 2002 se creó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En el artículo 5, dentro de la sección VI titulada *De la asistencia social*, inciso *a*, se señala el derecho a “ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia”.

Así pues, es necesario avanzar en el análisis de las reformas necesarias para garantizar la permanencia de esquemas para prevenir la pobreza en la vejez. Pero, más aún, hace falta una discusión acerca del rumbo que debe darse a la seguridad social para conformar un plan de acción, así sea gradual, para cubrir a toda la población.

---

<sup>10</sup> “Sistema de Pensiones Oportunidades”, presentación del doctor Rogelio Gómez-Hermosillo Marín, Coordinador Nacional de Oportunidades en el foro “La seguridad social en México: evaluación y desafíos a una década de la reforma de pensiones”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, llevado a cabo el 14 de marzo de 2006.

PRIMER CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS



CONVOCATORIA

## ¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM  
18 Y 19 DE OCTUBRE DE 2006

COORDINADOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO



MESAS TEMÁTICAS

LAS AGENDAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA LX LEGISLATURA • OPINIÓN PÚBLICA SOBRE EL CONGRESO  
PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO • REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO  
PROCESO Y PRODUCCIÓN LEGISLATIVA • DERECHO PARLAMENTARIO • LOS CONGRESOS EN LA HISTORIA  
CONGRESOS LOCALES • LA TRANSPARENCIA EN EL CONGRESO • ASESORÍA Y SERVICIO PROFESIONAL DE LAS CÁMARAS

Se reciben propuestas individuales o de mesas temáticas (hasta tres participantes). Cada propuesta debe contener título de ponencia y resumen con un máximo de 400 caracteres. Fecha límite de recepción de propuestas: 15 de julio de 2006.

Cuota de participación: \$500.00. Informes al teléfono: 5804 6468

[WWW.AMEP.COM.MX](http://WWW.AMEP.COM.MX)

[WWW.IIS.UNAM.MX](http://WWW.IIS.UNAM.MX)



instituto interuniversitario  
de iberoamérica  
universidad de salamanca



# Comercio sexual infantil en México

ERÉNDIRA ABIGAIL BECERRA MILLÁN

*Este documento presenta de manera general la problemática de la explotación sexual infantil con fines comerciales en México. Se exponen los tipos, las causas y consecuencias de este fenómeno y se presentan las acciones legislativas y las políticas públicas implementadas para combatirla.*

Este escrito ofrece un panorama general de la problemática que enfrentan niñas, niños y adolescentes que son sujetos de explotación sexual con fines comerciales en México. Se exponen los tipos, las causas y consecuencias de la ESCI y se presentan las acciones legislativas y las políticas públicas implementadas para erradicarla.

Organizaciones gubernamentales y organismos no gubernamentales en el ámbito internacional y nacional coinciden en tres aspectos sobre la ESCI: el aumento de este fenómeno en el mundo, las consecuencias para los menores en el aspecto emocional, psicológico, físico y social, y la necesidad de una respuesta integral por parte de los gobiernos y la sociedad.

Sin embargo, debido a la naturaleza organizada, ilegal y clandestina con que actúan los agresores, así como la falta de denuncia de los agredidos, no se cuenta con datos que precisen la cantidad de niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente.<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT), considera este fenómeno como una de las actividades del crimen organizado con mayor crecimiento en todo el mundo, sólo superado por el tráfico de drogas y de armas.<sup>2</sup>

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) estima que anualmente alrededor de un millón de niñas y niños son incorporados al mercado de la ESCI en todo el mundo, con ganancias multimillonarias estimadas en más de 7 billones de dólares.<sup>3</sup>

A partir de esta creciente preocupación internacional sobre la situación de este fenómeno, México se comprometió a implementar una

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, "El fenómeno de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, ¿qué es la explotación sexual comercial de personas menores de edad?", s/f, en <http://www.oit.org.mx/ipec/pdf/cap01.pdf> (consulta: 24 de marzo de 2006).

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> UNICEF, "Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Antecedentes y Avances", s/f, en [http://www.unicef.org/mexico/programas/avances\\_explotacion\\_sexual.pdf](http://www.unicef.org/mexico/programas/avances_explotacion_sexual.pdf) (consulta en 30 de marzo de 2006).

serie de acciones encaminada a mejorar las condiciones de la niñez a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), convocando a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, organismos no gubernamentales, representantes del ámbito académico, así como del UNICEF, para elaborar un Plan Nacional de Acción en la materia.<sup>4</sup>

El Programa Nacional en Favor de la Infancia 1990-2000, se centró principalmente en atender las necesidades de la infancia vulnerable. Se identificaron 11 categorías agrupadas en el apartado de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles. Estas han sido incluidas en su totalidad en el Programa de Acción 2002-2010, con algunas modificaciones, se incorporaron nuevas categorías derivadas de problemáticas emergentes que han cobrado mayor relevancia en los últimos años como son los niños y niñas víctimas de explotación sexual comercial infantil.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Leticia Vega, Rafael Gutiérrez y Eva María Rodríguez, *La explotación sexual comercial infantil. Propuestas de intervención comunitaria a favor de la niñez vulnerable*, UNICEF/DIF/INP, México, 2000, pp. 88-89.

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, "Un México apropiado para la infancia y adolescencia, Programa de acción 2002-2010", México, 2002.

### ¿Qué es la ESCI?

Es el abuso sexual por parte del adulto y la remuneración en dinero o en especie para el niño(a) o una tercera persona, en el cual el menor es tratado como objeto sexual y mercancía. La ESCI constituye una forma contemporánea de esclavitud,<sup>6</sup> una violación a los derechos humanos más elementales.

Las formas de explotación sexual que se practican en México son:

*Pornografía infantil:* la representación material –por vía de película, impresión, foto, audio o video grabación y representaciones digitales computarizadas– de niños realizando actos sexuales reales o simulados para la gratificación sexual de los usuarios, incluidas la producción, distribución y el uso de dichos materiales.

*Prostitución infantil:* acto de comprometer u ofrecer los servicios de un niño para realizar actos sexuales a cambio de dinero u otras consideraciones.

*Tráfico de niños para actividades sexuales:* el traslado de niñas y niños con el propósito de obtener ganancias financieras por sus ac-

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo, *El fenómeno de la explotación sexual...*, op. cit.

tividades sexuales, ya sea de una a otra localidad dentro de un país o bien de un país a otro. Con frecuencia, aunque no siempre, el uso de la fuerza es una característica del tráfico.

*Turismo sexual*: aquel en que persona o personas que viajan más allá de sus fronteras nacionales con la intención de involucrarse en actividades sexuales con personas de su país o de otros, incluyendo niños.<sup>7</sup>

Las niñas y las adolescentes, en razón de su género, son las principales víctimas de estas prácticas, aun cuando existen niños y varones adolescentes explotados sexualmente.<sup>8</sup>

### Factores que pueden originar la ESCI

Existen varias circunstancias que colocan a los menores en situación de vulnerabilidad. La pobreza se sitúa como el factor más frecuente que genera la ESCI, sobre todo en países en vías de desarrollo. En muchas ocasiones la ignorancia acerca de los derechos humanos de la niñez representa un elemento importante que convierte a las niñas y niños en víctimas de la ESCI, sobre todo en aquellas sociedades donde las oportunidades educativas son limitadas o persisten actos de abuso aprobados social y culturalmente.<sup>9</sup>

Asimismo, otros factores que contribuyen al desarrollo de la ESCI son: los flujos migratorios, la urbanización acelerada y los desplazamientos por conflictos armados;<sup>10</sup> la drogadicción y el alcoholismo; la violencia generalizada hacia las mujeres, niñas y niños; el consumismo, que se refiere a la legitimación del poder ilimitado

<sup>7</sup> Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de la explotación sexual en México*, DIF/UNICEF/CIESAS, México, 2000, p. 34.

<sup>8</sup> UNICEF, Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C., *Manual sobre maltrato y abuso sexual a los niños: aspectos psicológicos, sociales y legales*, México, 1994-1995, p. 3.

<sup>9</sup> Leticia Vega, Rafael Gutiérrez y Eva María Rodríguez..., *op. cit.*, p. 35.

<sup>10</sup> Estos factores contribuyen a la separación de las familias, en la cual se expone a las mujeres y a las niñas y niños a abusos extensos y sistemáticos, dejándolos aislados y a merced de la explotación.

del dinero para comprar cualquier cosa; y los marcos legislativos débiles.<sup>11</sup>

### Consecuencias de la ESCI

Existe gran diversidad de circunstancias en las cuales se puede presentar la ESCI. *Grosso modo*, se contemplan los aspectos íntimos del individuo y en su vinculación frente a su entorno social.

Se han comprobado graves secuelas en los individuos/víctimas, tanto en su desarrollo físico, psicológico y emocional, toda vez que están expuestos a contagiarse del VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión sexual, padecimientos severos de desnutrición, drogadicción y alcoholismo. Además, en el caso de las adolescentes se exponen a embarazos no deseados, abortos, entre otros padecimientos.

En general, las consecuencias del individuo frente a su entorno social se manifiestan a través de la discriminación y exclusión y la denegación de acceso a diversos servicios. En algunos casos son tratados como delincuentes, lo que les impide reintegrarse a la sociedad dignamente, aumentando el riesgo personal de ser víctimas o victimarios.<sup>12</sup>

### La situación actual de la ESCI en México

La población infantil y adolescente menor de 19 años en México representa 46 por ciento de la población total.<sup>13</sup> De acuerdo con Elena Azaola, en nuestro país existen aproximadamente 16 000 menores explotados sexualmente (véase Cuadro 1).

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo, "El fenómeno de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, ¿cuáles son las principales causas de este fenómeno?", s/f, en <http://www.oit.org.mx/ipecc/pdf/cap01.pdf> (consulta: 30 de marzo de 2006).

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo. "El fenómeno de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, ¿cuáles son las consecuencias de la Explotación Sexual Comercial Infantil en los niños y niñas y en la sociedad?", s/f, en <http://www.oit.org.mx/ipecc/pdf/cap01.pdf> (consulta: 30 de marzo de 2006).

<sup>13</sup> XII. Censo General de Población y Vivienda en México, INEGI, México, 2000.

**Cuadro 1**  
**Estimación preliminar del número de niñas, niños sujetos a explotación sexual**  
**en la República Mexicana 2000**

<i>Tipo de ciudades</i>	<i>Menores</i>
Seis ciudades comprendidas en el estudio: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana.	4 600
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	2 500
Otras zonas urbanas importantes (de más de un millón de habitantes) Monterrey, Puebla y León.	1 000
Otras zonas turísticas importantes: Puerto Vallarta, Cozumel, Playa del Carmen, Mazatlán, Veracruz, Los Cabos, La Paz, Manzanillo, Ixtapa, Huatulco.	1 500
Otras zonas fronterizas importantes: Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Agua Prieta, Nogales.	700
Ciudades con alrededor de 500 mil habitantes: Aguascalientes, Mexicali, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Durango, Toluca, Morelia, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo, Mérida.	600
Ciudades con alrededor de 200 mil habitantes, Jalapa, Coatzacoalcos, Colima, Campeche, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Guanajuato, Irapuato, Chilpancingo, Pachuca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Oaxaca, Villahermosa, Tampico, Ciudad Victoria, Minatitlán.	700
Resto del país	4 400
<i>Total</i>	<i>16 000</i>

Fuente: Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*, DIF/ UNICEF/ CIESAS, México, 2000.

Aún cuando no pueden considerarse estas cifras como definitivas, ofrecen un parámetro para distinguir algunas características del fenómeno de la ESCI.

Las desigualdades económicas y sociales entre estados, específicamente entre ciudades y zonas rurales, generan movimientos migratorios internos, es decir, la ESCI no es privativa de las grandes urbes y zonas fronterizas, se presenta también en ciudades medianas y pequeñas.<sup>14</sup>

### Respuesta de México ante la ESCI

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>15</sup> ratificada por México en 1990 y el Convenio 182 de la OIT, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, nuestro país

<sup>14</sup> Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de la explotación sexual en México*, DIF/UNICEF/CIESAS, México, 2000.

<sup>15</sup> Consúltase en [http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/convencion\\_derechos\\_nino.pdf](http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/convencion_derechos_nino.pdf)

instituyó el Plan de Acción Nacional frente al fenómeno de la ESCI.<sup>16</sup> La respuesta incluye diversas acciones, entre las que destacan: Campañas de sensibilización y orientación social sobre el problema de la ESCI,<sup>17</sup> fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, promoción de la elaboración de planes de acción locales, capacitación a funcionarios de los sistemas estatales y municipales DIF y de la Procuraduría General de la República (PGR), orientación e información a legisladores de las cámaras de diputados y senadores, y el diseño de un modelo de atención comunitaria para la prevención de la ESCI.

<sup>16</sup> Para obtener más información ir a la página web <http://webfusion.ilo.org/public/>

<sup>17</sup> "Abre los ojos" es la campaña que se realizó después de entrar en vigor el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos de la Niñez relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Para mayor información véase: UNICEF, *Explotación Sexual Comercial Infantil "Ya basta, no somos mercancía. Ponencias ante el lanzamiento de la campaña 'Abre los Ojos' en contra de la explotación sexual comercial infantil"*, México, 2002, p. 5.

## Política de convenios

Los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México tienen un reconocimiento constitucional a través del artículo 133 donde se expresa que los tratados internacionales son considerados Ley Suprema de la Unión y tienen el poder de ser invocados en cualquier proceso judicial.<sup>18</sup>

Asimismo, México está comprometido a realizar un conjunto de medidas para armonizar plenamente la legislación federal y estatal con el contenido de las disposiciones de la convención, presentando informes periódicos.<sup>19</sup>

La armonización de la legislación nacional e internacional constituye no sólo una obligación para el hacedor de leyes sino también un reto, ya que adquirir un compromiso internacional implica que el país lleve a cabo una serie de adecuaciones a sus leyes e instituciones.

Estos son los instrumentos que hacen posible conjuntar esfuerzos y recursos, unificar líneas programáticas y de acción respecto a la atención del delito de explotación sexual comercial infantil.

Los instrumentos internacionales ratificados por México son:

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de la Niñez relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía infantil (firmado por México, pero no ratificado).
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.

<sup>18</sup> Organización Internacional del Trabajo, "La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en México. La situación actual de México", s/f, en <http://www.oit.org.mx/ipecc/pdf/cap04.pdf> (consultado: 1 de abril de 2006).

<sup>19</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, en [http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/convencion\\_derechos\\_nino.pdf](http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia/convencion_derechos_nino.pdf) (consulta: 31 de marzo de 2006).

Se han suscrito, entre otros, los siguientes convenios interinstitucionales:

- Bases de colaboración que celebran la Secretaría de Salud y la PGR.
- Convenio de colaboración que celebran la PGR y el DIF.
- Convenio de colaboración que celebra la PGR y la Sociedad Cooperativa Pascual.
- Convenio de Colaboración celebrado entre la PGR y las procuradurías generales de justicia de los estados para la creación de agencias del Ministerio Público mixtas.<sup>20</sup>

## Política legislativa

En 1990 la legislación nacional se reformó de acuerdo con los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño. La protección de los derechos de los niños y de las niñas dentro del marco jurídico mexicano se encuentra en desarrollo, tanto en el ámbito federal como en el local.

Una de las acciones legislativas más importantes en materia de protección jurídica de la infancia fue la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.<sup>21</sup> Ésta establece la facultad de la federación y sus estados para que, en el ámbito de su competencia, puedan tomar medidas legislativas y administrativas que consideren necesarias para dar cumplimiento a la misma.

En materia penal, los delitos que contempla la explotación sexual comercial infantil son competencia de las entidades federativas y se encuentran tipificados como delitos de corrupción de niñas, niños y adolescentes, pornografía, lenocinio y trata de personas. La tipificación y las sanciones se establecen por cada estado.

<sup>20</sup> UNICEF, "Prostitución infantil. Tres ponencias ante la consulta regional sobre la explotación sexual comercial infantil en Canadá, México y Estados Unidos", Serie *Explotación Sexual Comercial Infantil*, Filadelfia, 2001.

<sup>21</sup> Aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000. Los artículos 11, 13 y 21 están relacionados con las obligaciones del Estado y de los padres de familia de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de abuso, maltrato y explotación.

El Poder Legislativo federal ha tratado de establecer un modelo a seguir por las entidades federativas tipificando y penalizando estos delitos en el Código Penal Federal, promoviendo la homologación de conceptos, penas y procedimientos, con lo cual las autoridades de los distintos niveles de gobierno tendrían mayor capacidad de coordinación.

En relación con los procesos legislativos conexos al Convenio 182 de la OIT, la PGR conjuntamente con la Consejería Jurídica Federal y otras dependencias de la administración pública federal elaboraron varias iniciativas de ley y de decretos de reformas a varios ordenamientos legales como:

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de pornografía infantil.<sup>22</sup>
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de tráfico de menores.<sup>23</sup>

En los últimos años, México ha buscado unificar criterios legales y eliminar vacíos jurídicos por medio de una labor que contempla la colaboración activa de legisladores federales y locales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y de instituciones públicas que son responsables de trabajar en temas relacionados con la niñez.

Muestra de ello es la labor realizada por la Comisión Nacional Interinstitucional para Erradicar la Explotación Sexual de Menores<sup>24</sup> y la

<sup>22</sup> Aprobada por el Senado de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000, en el cual se considera delito grave y federal la corrupción sexual de niños, niñas y la pornografía infantil.

<sup>23</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2006. En [http://dof.gob.mx/2006/mayo/dof\\_23-05-2006.pdf](http://dof.gob.mx/2006/mayo/dof_23-05-2006.pdf) (consultado 24 de mayo 2006).

<sup>24</sup> Está integrada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Turismo (Sectur), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que actúa como coordinador, la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), Comisión Nacional de la Mujer

Subcomisión de Protección Jurídica y Defensa de la Niñez de la Coordinación Nacional.<sup>25</sup>

## Políticas de programas de atención

Aun cuando en México existen interés y voluntad por garantizar el bienestar de la infancia mediante acciones de prevención y protección, lo cierto es que actualmente no se cuenta con una instancia especializada que opere un modelo de atención integral para las víctimas de la ESCI.

Actualmente, es a través de las organizaciones de la sociedad civil que se atiende esta problemática. El DIF, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, ha implementado acciones integrales que dan respuesta a las necesidades que tienen los menores implicados en alguna modalidad de la ESCI, sobre todo en los estados donde el fenómeno se presenta con mayor fuerza.<sup>26</sup>

Por su parte, la PGR ha realizado numerosos esfuerzos para brindar apoyo a la ciudadanía en general a través de programas, en especial para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en México, y se han desarrollado, entre otros, los siguientes:

- Programa Integral de Prevención del Delito.
- Programa Prioritario de Atención a Víctimas del Delito.

(Conmujer), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Distrito Federal, (CNDH), Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las organizaciones no gubernamentales Casa Alianza, Casa Ecuador, C.M. de Apoyo a la Niñez, Coordinación del Programa a Favor de los Niños de la Calle (Ednica), Foro de Apoyo Mutuo, A.C. (FAM), Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap), MUSAE, A.C. y THAIS; y el UNICEF.

<sup>25</sup> Forma parte el Congreso de la Unión, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), la Procuraduría General de la República, la Policía Federal Preventiva (PFP), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el UNICEF y la OIT a través de su Programa Internacional para la erradicación del trabajo Infantil en México (IPEC), entre otras.

<sup>26</sup> Organización Internacional del Trabajo, La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en México, s/f, en <http://www.oit.org.mx/ipec/pdf/cap02.pdf> (consulta: 31 de marzo de 2006).

- Programa de Recepción de Información Confidencial sobre Delitos Federales.
- Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas o Ausentes.
- Programa Interdisciplinario de Capacitación para la Prevención del Delito y la Farmacodependencia.<sup>27</sup>

## Conclusión

Desde una perspectiva general, se estima que en el país para el año 2000 existían más de 16 mil niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual para fines comerciales. La mayoría de los casos se concentraron en dos centros turísticos: Cancún y Acapulco; en las zonas fronterizas de Ciudad Juárez, Tijuana y Tapachula, y en las ciudades de México y Guadalajara.

Sin embargo, por la naturaleza misma de los agresores (delincuencia organizada) y de los agredidos (menores de 18 años) no existen datos estadísticos que nos permitan determinar con exactitud cuántas niñas, niños y adolescentes son utilizados sexualmente con fines comerciales, ni conocer el tipo de explotación infantil, ya sea por pornografía, prostitución, tráfico o turismo sexual.

En general, los especialistas y las instituciones coinciden en que la pobreza asociada a factores como la deserción escolar, el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar o la falta de interacción materna-filial coloca a las niñas y niños en una situación mayor de vulnerabilidad. No obstante, cada uno de estos factores tiene diferentes impactos con base en la edad específica de las niñas y los niños.

Sin embargo, se ha comprobado que los menores que han sido explotados sexualmente con fines comerciales sufren secuelas físicas,

psicológicas y emocionales que limitan su integración a la sociedad. Asimismo, la discriminación y la exclusión social dificultan su reinserción a los espacios productivos.

Para revertir las graves consecuencias que la ESCI genera en las niñas y niños, el gobierno mexicano, tanto en los ámbitos legislativo y ejecutivo, como en el judicial, ha circunscrito sus acciones al Convenio 182 de la OIT acerca de la Prohibición de la Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción para su Eliminación. Legislativamente, se decretó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Penalmente, la tipificación de las sanciones de la ESCI las determinan los estados, aunque existe un esfuerzo desde el Congreso de la Unión para establecer un modelo que auxilie a las entidades federativas para la homologación de condenas, penas y procedimientos.

En el ámbito de los programas gubernamentales, no existe una instancia especializada que opere un modelo de actuación integral para prevenir o atender a las víctimas de la ESCI, aunque existen esfuerzos aislados en diversas dependencias en atender esta problemática, como la PGR y el DIF.

La integración de políticas públicas para atender la ESCI en México está lejos de ser una prioridad y no contempla una visión articulada para atender dicho fenómeno. Desde la perspectiva de este trabajo, en el ámbito legislativo federal se registran avances; pero sin un esfuerzo de integración gubernamental que permita entender de forma objetiva la ESCI, desde las estrategias para erradicarla, los programas de prevención, las penas y castigos para los *explotadores*, así como los programas de rehabilitación e integración para la niñez afectada, los esfuerzos gubernamentales seguirán limitados en sus alcances.

<sup>27</sup> UNICEF, "Prostitución infantil...", *op. cit.*

## Perspectivas para la economía mundial

**D**e acuerdo con el documento *Perspectivas de la Economía Mundial*, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a pesar de que la economía mundial se ha desacelerado en comparación con el 2004, el crecimiento mundial sigue siendo sólido, especialmente en los países en desarrollo.<sup>1</sup>

Además, el crecimiento mundial ha superado las expectativas sobre su desempeño debido a varios factores: la producción industrial mundial repuntó notablemente, el sector servicios sigue presentando buena capacidad de adaptación, se ha incrementado el comercio mundial, la confianza de los consumidores sigue en aumento, el mercado laboral está mejorando y los indicadores anticipados también han mejorado (véase Gráfica 1).

El FMI, señala que el crecimiento en los países en desarrollo promedió 6.4% en 2005, frente a 2.8% en los países de ingreso alto (véase Cuadro 1). De este porcentaje, 4.3% corresponde a economías en desarrollo importadoras de petróleo (excluyendo a India y China).

Hasta ahora el elevado precio del petróleo sólo ha tenido un limitado impacto en el crecimiento mundial. Sin embargo, el aumento de los precios entre 2003 y 2005 redujo el ingreso real de los países importadores de petróleo en 3.6 por ciento y, en el caso de algunos países importadores de ingreso bajo, hasta en 10 por ciento.

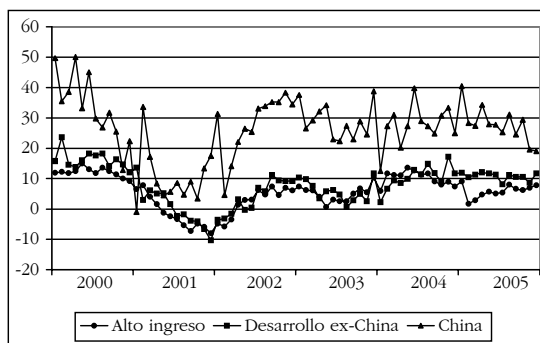
De acuerdo con los pronósticos del FMI, a la larga en todos los países el crecimiento se desacelerará. Para evitarlo, sugiere la aplicación de una política macroeconómica más restrictiva.

---

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas para la Economía Mundial (Prospects for the Global Economy)*, Grupo del Banco Mundial, mayo de 2006. Puede verse en: [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/) (consulta: 14 de junio de 2006). Documento elaborado con los bancos de datos del Banco Mundial y del FMI, creados a partir de indicadores de desempeño económico y de opinión.



Gráfica 1  
Crecimiento del comercio mundial\*



\* Fuente: Banco Mundial. En: [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/) (consulta: 14 de junio de 2006).

Cuadro 1\*

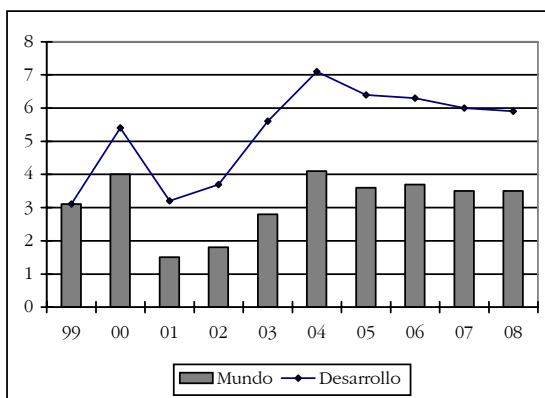
Crecimiento real del PIB <sup>a</sup>	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>b</sup>	2007 <sup>b</sup>	2008 <sup>b</sup>
<i>El mundo</i>	4.1	3.6	3.7	3.5	3.5
Partida por memoria: el mundo (Ponderación PPA) <sup>b</sup>	5.3	4.6	4.6	4.5	4.5
<i>Países de altos ingresos</i>	3.3	2.8	3.0	2.8	2.8
Países de la OCDE	3.2	2.7	2.9	2.7	2.8
Zona euro	2.0	1.4	2.1	2.1	2.2
Japón	2.7	2.8	2.8	2.1	1.8
Estados Unidos	4.2	3.5	3.5	3.3	3.3
Países no pertenecientes a la OCDE	6.2	5.5	5.1	4.7	4.7
<i>Países en desarrollo</i>	7.1	6.4	6.3	6.0	5.9
Asia Oriental y el Pacífico	9.1	8.8	8.3	8.2	8.1
Europa y Asia Central	7.2	5.7	5.5	5.4	5.1
América Latina y el Caribe	6.0	4.4	4.6	4.0	3.7
Oriente Medio y Norte de África	4.7	4.8	5.3	5.2	5.1
Asia Meridional	6.7	7.7	6.8	6.5	6.2
África al Sur del Sahara	5.2	5.2	5.4	4.9	5.4

<sup>a</sup> PIB en dólares constantes del año 2000; precios y tipos de cambio de mercado del año 2000.

<sup>b</sup> PIB medido en función de factores de ponderación de la paridad del poder adquisitivo del año 2000.

\* Fuente: Grupo del Banco Mundial, *Perspectivas para la economía mundial*, publicado el 30 de mayo de 2006. En: [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/) (consulta: 14 de junio de 2006).

Gráfica 2  
Crecimiento de los países en desarrollo



\* Fuente: Banco Mundial. En: [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/) (consulta: 14 de junio de 2006).

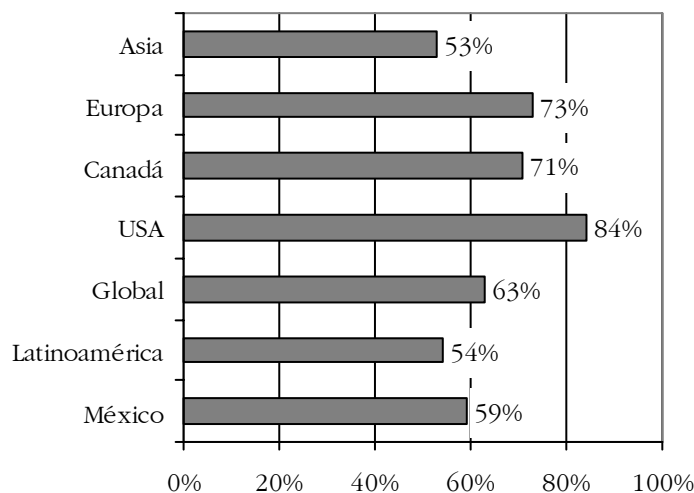
El análisis del FMI señala que las autoridades económicas tienen ante sí tres desafíos: *a)* Avanzar con mayor celeridad en la resolución de los desequilibrios mundiales, *b)* Velar por una situación fiscal sostenible a mediano plazo y, *c)* Crear las condiciones previas que permitan beneficiarse de la globalización y apoyar el crecimiento mundial en el futuro.

Sandra I. Espinosa Morales

# Encuesta global de seguridad de la información 2005

De acuerdo con la encuesta de Ernst & Young, se ha incrementado la vulnerabilidad de las organizaciones frente a riesgos relacionados con la seguridad de la información.<sup>1</sup> Sin embargo, en México sólo 59 por ciento de los encuestados cuentan con un Oficial de Seguridad de la Información, cifra que si bien supera al promedio de América Latina, está por debajo de países como Estados Unidos, Canadá y Europa (véase Gráfica 1).

Gráfica 1  
Organizaciones que cuentan con un oficial de seguridad



<sup>1</sup> Ernst & Young, *8a Encuesta Global de Seguridad de la Información*, Mancera, S.C. Encuesta internacional aplicada a ejecutivos de 1 300 organizaciones en 55 países de todo el mundo que pertenecen a 26 diferentes industrias. De las organizaciones encuestadas 62% operan en forma local (México), 17% lo hacen en forma regional (América Latina) y 21% son organizaciones globales. No se señala nivel de confianza ni margen de error.

Las organizaciones que no cuentan con un Oficial de Seguridad delegan esa función el Área de Sistemas, tendencia que es similar en América Latina y a nivel global.

De acuerdo con la encuesta, los riesgos que más impactan a la seguridad en México y Latinoamérica son los virus y gusanos electrónicos, mientras que las que más impactarán, en los próximos doce meses, se relacionan con las prioridades corporativas y de seguridad. En contraste, el principal problema a nivel global es el cumplimiento de las regulaciones, seguido de las prioridades corporativas de seguridad. En el caso de México se observa un aumento de 19 puntos porcentuales en la preocupación por el cumplimiento de las regulaciones (véase Cuadro 1).

En cuanto a las tecnologías que representan una preocupación de seguridad en las empresas, el tema más recurrente es el de los dispositivos removibles y las redes inalámbricas. Asimismo, mientras que el cómputo móvil es considerado peligroso en el ámbito global (53 por ciento) y en México (45 por ciento). Finalmente a Latinoamérica lo que más le preocupa son las aplicaciones Web (46 por ciento).

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 2, no existe una relación directa entre los temas que más preocupan a las empresas y los que serán atendidos de manera inmediata.

Finalmente, en México el porcentaje de empresas que expresó preocupación por la seguridad de sus sistemas de cómputo aumentó de 59 por ciento en 2003 a 61 por ciento en 2005.

Cuadro 1

<i>Elementos que más han impactado o impactarán su función de seguridad</i>	<i>-12 M</i>		<i>+12 M</i>		<i>-12 M</i>		<i>+12 M</i>	
Cumplir con regulaciones	43%	46%	61%	60%	32%	51%		
Virus y gusanos	62%	32%	43%	31%	70%	30%		
Prioridades corporativas de seguridad	47%	52%	52%	52%	37%	63%		
Alcanzar objetivos de negocio	43%	47%	49%	55%	35%	37%		
Nuevas tecnologías	41%	49%	34%	42%	42%	46%		
Phishing y spyware	32%	24%	21%	21%	48%	26%		
Requerimientos de certificación de seguridad de la información	14%	34%	13%	24%	13%	33%		
Publicidad negativa	9%	10%	10%	10%	10%	7%		
Otros	4%	4%	6%	6%	1%	4%		

-12 M = Últimos doce meses

+12M = Próximos doce meses

Cuadro 2

<i>Tecnologías que son preocupantes</i>	<i>América Latina</i>			<i>Global</i>			<i>México</i>		
	<i>Preocupa</i>	<i>0 a 6 M</i>	<i>+12 M</i>	<i>Preocupa</i>	<i>0 a 6 M</i>	<i>+12 M</i>	<i>Preocupa</i>	<i>0 a 6 M</i>	<i>+12 M</i>
Aplicaciones Web	46	79	16	44	84	10	38	85	15
Cómputo móvil	35	75	18	53	76	16	45	75	16
Dispositivos removibles	40	76	16	49	75	15	48	70	15
Hosteo de aplicaciones Pay-as-you-go	6	88	6	4	84	8	8	83	17
Redes inalámbricas	40	80	14	48	77	14	46	94	3

0 a 6M= Lo piensa solucionar entre hoy y los próximos 6 meses.

+12 M= Lo solucionará en los próximos 12 meses.

*Sandra I. Espinosa Morales*

## Poder Legislativo, derechos juveniles y asuntos indígenas en la agenda de actividades del CESOP

Colaboración del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública con la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ha sido invitado a colaborar con la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP) en la organización del Congreso *¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?*, que se llevará a cabo los días 18 y 19 de octubre de 2006.

El pasado 30 de mayo, convocados por el Dr. Ricardo Espinoza Toledo, presidente de AMEP y coordinador del congreso, representantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, de la Universidad Iberoamericana, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), tuvieron una primera reunión de trabajo en la que se comprometieron a tomar parte en la organización y difusión del Congreso.

La representación política y las agendas de los grupos parlamentarios que conformarán la LX Legislatura, la asesoría y servicio profesional de las Cámaras, el proceso y la producción legislativa, las perspectivas de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como la transparencia en este último, son algunas de las mesas temáticas en las que trabajarán los asistentes al Congreso *¿Para qué sirve el Poder Legislativo en México?*, en el que además se ha propuesto la participación de reconocidos expositores del ámbito nacional e internacional expertos en el tema.

Con la convicción de que el I Congreso de la AMEP constituye un precedente importante en el estudio del Poder Legislativo, que al permitir una mayor vinculación con académicos y especialistas en el tema puede traducirse en la construcción de redes de investigadores, el CESOP

se ha involucrado en la organización y difusión del evento.

### **Colaboración del CESOP con Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. (Inicia)**

La formación de redes de investigación y la vinculación con los especialistas y sectores involucrados en los temas de la agenda social fue uno de los objetivos del ciclo de foros *Legislando la agenda social* organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), que se realizó en los meses de marzo y abril de 2006. Derivado de la participación de Héctor Morales Gil de la Torre, director de Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. (Inicia) en el foro “Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro” se comenzó a gestar la posibilidad de una colaboración entre el CESOP y esta asociación civil alrededor de los temas de investigación relativos a las problemáticas de los jóvenes.

Durante los meses de mayo y junio se llevaron a cabo reuniones entre los directores e investigadores para establecer una estrategia de colaboración con el proyecto “Estrategias para la exigibilidad de los derechos juveniles” que Inicia ha venido impulsando desde julio de 2004 y que pretende identificar prioridades para la agenda pública de nuestro país en materia de defensa y protección de los derechos fundamentales de ese sector. Para ello, Inicia trabaja en el diseño de herramientas que permitan medir el cumplimiento de éstos y producir tres índices sobre los derechos a la identidad, a la asociación y a la vida libre de violencia. El proyecto consta de tres fases fundamentales la primera, que tendrá lugar durante el mes de agosto, comprenderá el levantamiento de una encuesta diseñada por Inicia y será aplicada por Consulta Mitofski; la segunda comprende la interpretación jurídica, social y en términos de política pública, de los resultados arrojados por dicha encuesta, así como el análisis de otras fuentes estadísticas que permitan validar la información producida, y detectar y desarrollar

otros aspectos importantes relacionados con las condiciones de vida de los jóvenes. En esta etapa participará una red de colaboradores entre los que se encuentra el CESOP. La tercera etapa culminará en el mes de noviembre con la organización de un seminario de conclusiones con amplia participación de especialistas y actores.

### **Asistencia al curso *Integración, organización y funcionamiento de los poderes legislativos***

A partir del 3 de marzo y hasta el 2 de junio de 2006, Sandra Isabel Espinosa Morales, auxiliar de investigación del área de Opinión Pública del CESOP, acudió a la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco al curso *Integración, organización y funcionamiento de los poderes legislativos*. El curso impartido por la doctora Laura Valencia Escamilla tenía como objetivo general analizar aquellos aspectos que rigen y determinan la vida parlamentaria en México y en el mundo.

La primera parte del curso se enfocó al estudio de las características de los parlamentos en sistemas parlamentarios y en sistemas presidenciales, el estudio de los sistemas de partidos y se analizaron aspectos de la experiencia europea (características de los parlamentos en Alemania, Italia, España, Francia), y la experiencia latinoamericana (análisis de Brasil, Chile, Argentina y México).

Posteriormente se analizó la situación actual del Poder Legislativo en México, mediante el estudio de los cambios que se introdujeron al trabajo legislativo a partir de la pluralidad política, de los niveles de aprobación de las iniciativas, el comportamiento de los grupos parlamentarios, la formación de coaliciones, la cohesión partidista y la disciplina individual de los legisladores.

Al final del curso se cubrieron los objetivos particulares del mismo: *a)* estudiar las diferentes formas en que se integran, organizan y funcionan los poderes legislativos en el mundo en relación con el Congreso mexicano; *b)* estudiar la relación entre los poderes Ejecutivo-Legisla-

tivo y las consecuencias en la gobernabilidad y; c) examinar la interrelación jurídica y política existente entre el Poder Legislativo con los partidos políticos y los legisladores en particular.

### **Asistencia a foros sobre asuntos indígenas en la Cámara de Senadores y en El Colegio de México**

Patricia Legarreta, investigadora del área de Opinión Pública del CESOP, asistió al Foro *Pluralidad jurídica y justicia indígena*, y al Seminario *Participación de los pueblos indígenas en procesos electorales*. El primero, organizado por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, se llevó a cabo el 20 de abril de 2006. El tema de la primera mesa fue “La dialéctica nacional e internacional en el reconocimiento del pluralismo jurídico”, en la que participaron Óscar Correas Vázquez (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM), Jorge Alberto González Galván (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM) y Raquel Sonia Irigoyen (Universidad de Barcelona). En ella, se discutió, desde el punto de vista teórico y jurídico, la posibilidad de regular los usos y las costumbres, llegando a la conclusión de que otorgar autonomía en el campo jurídico a los pueblos indígenas no tiene por qué ser contradictorio con las instituciones del Estado. No obstante, hubo divergencias en cuanto al modo en que esto se debe llevar a cabo. En la segunda mesa sobre “La pluralidad jurídica en el marco constitucional estatal, experiencias y alcances”, participaron los magistrados indígenas Francisco

Javier Reyes Hernández, Juan Antonio Renedo Dorantes y Ligia Aurora Cortés Ortega de los estados de Quintana Roo, Campeche, y Yucatán, respectivamente. En esta segunda parte se expusieron experiencias diversas de los magistrados en diferentes situaciones de interculturalidad. Se trata de los únicos estados que hasta ahora cuentan con legislación en la materia y que también tienen magistrados indígenas en operación.

El 14 de junio de 2006 se realizó en El Colegio de México el Seminario *Participación de los pueblos indígenas en procesos electorales*, organizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Federal Electoral. El foro se estructuró en cuatro mesas de discusión: “Elecciones y partidos políticos”, “Elecciones y organizaciones políticas indígenas”, “Participación política y procesos electorales en zonas indígenas” y “Justicia electoral y pueblos indígenas”. En todas ellas participaron integrantes de diferentes instituciones del gobierno, miembros del sector académico y representantes de pueblos indígenas. En todas las mesas se insistió en que a pocos días de las elecciones llama la atención que en el foro no hubiera ningún representante de los partidos políticos en contienda electoral. Esto, según los diferentes sectores representados, muestra la poca disponibilidad a recuperar el tema en la agenda pública, así como la necesidad de realizar una reforma estructural profunda que incorpore las demandas de los pueblos indígenas.

## La comunicación social

NORA ILEANA LEÓN REBOLLO

Roberto Gutiérrez López, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, Pomares, 2005, 239 pp.

En los últimos años se ha abierto un debate serio sobre el papel que desarrollan los medios de comunicación en nuestro país y, fundamentalmente, sobre la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico en materia de libertades de expresión e información y derecho a la información.<sup>1</sup>

En ese sentido, este trabajo propone rebasar el espectro político-electoral del derecho a la información y trabajar en las deficiencias en el cumplimiento de un pleno derecho a la información por parte de los actores envueltos en el proceso de comunicación social, de manera que se corrija la estructura del sistema de comunicación de México.

De acuerdo con la obra de Roberto Gutiérrez, la influencia de los medios de comunicación en la política afecta la dinámica de las instituciones públicas y la conformación de la sociedad desde un punto de vista cultural e ideológico.

Los medios se han convertido en actores principales que definen la agenda política, la visibilidad de las ofertas políticas e, incluso, plantean las condiciones para hacer accesible a los partidos políticos el espacio mediático, sin el

cual la ciudadanía no podrá tomar nota de sus ofertas.

Los medios, señala el autor, influyen en gran medida en la definición de las grandes polémicas nacionales, las cuales en muchas ocasiones van más allá de los asuntos que de manera directa les conciernen como espacios de información.

Además, sostiene que los medios se han convertido en el espacio privilegiado de la arena pública, a diferencia de lo que ocurría hace unas décadas, cuando la relación entre los políticos y los ciudadanos se daba de manera directa, a través del contacto personal y que ahora, dada la complejidad de la sociedad, parece sumamente difícil de mantener sin la presencia de los medios.

En el primer capítulo de la obra el autor examina los problemas y riesgos que enfrenta el proceso de democratización mexicano, en particular desde la alternancia en el Poder Ejecutivo federal de 2000.

Según Gutiérrez López, desde la reforma político-electoral de finales de los setenta y hasta los proyectos para la Reforma del Estado de mediados de los noventa y principios del 2000, destaca el hecho de que las propuestas de cambio relativas al régimen de comunicación social se han inscrito en proyectos más amplios, vinculados a la realidad política nacional, lo cual

<sup>1</sup> Fidela Navarro Rodríguez, "Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México", 2004. Véase en: [www.uaim.edu.mx/webraximhai/Ej-02/articulosPDF/03RE.pdf](http://www.uaim.edu.mx/webraximhai/Ej-02/articulosPDF/03RE.pdf)

sugiere la estrecha conexión existente, para enunciarlo en términos generales, entre comunicación y democracia.

En el capítulo siguiente, Gutiérrez López analiza la manera en que los actores asumieron concretamente las negociaciones relativas al régimen de comunicación social, cuáles fueron sus propuestas más relevantes, de qué forma valoraron la importancia del tema en el contexto general de la reforma política del Estado y cómo interpretaron la imposibilidad de llegar a acuerdos en la materia. Asimismo, precisa la lógica de actuación de los concesionarios de los medios de cara al trabajo legislativo y, finalmente, ubica las diferencias entre la experiencia de la administración anterior y la que está en curso.

Este esfuerzo se enmarca en el replanteamiento hecho en torno a la necesidad de legislar en materia de comunicación social, incluyendo los actos extralegislativos impulsados por el Poder Ejecutivo, y la tentativa de reforma integral alentada por grupos de la sociedad civil y retomada por el Senado de la república.

En el tercer capítulo se revisan algunos de los principales efectos sociales y políticos vinculados a la insuficiencia regulatoria en materia de acceso a la información y de funcionamiento mediático, al tiempo que se discute la nece-

sidad de construir las reglas del juego relativas a la acción de los medios electrónicos.

El autor aclara que no se pretende proponer un modelo de funcionamiento mediático, pues señala la naturaleza del fenómeno comunicacional y la diversidad de actores participantes en él; implica que las formas de modulación de la actividad de los medios serán siempre susceptibles de ajustes y precisión.

En conclusión, Gutiérrez López afirma que la clase política cometería un grave error si optara por la postergación de una reglamentación de los medios electrónicos. En una sociedad como la mexicana de principios de milenio, insiste, los medios no pueden ser vistos como factores de poder cruciales en la definición de la forma y el fondo del conjunto de las actividades y funciones públicas.

Por ello enfatiza que no tendría que haber duda respecto al establecimiento de los parámetros legales que regulan a los medios, que permitan construir mecanismos para la rendición de cuentas sobre su responsabilidad pública y de su apertura a la pluralidad social, cultural y política, y no sólo a la de carácter partidista. La conclusión es que así se estimularía la contribución de los medios a la consolidación democrática del régimen y a la democratización progresiva del sistema político.



# Cooperativas financieras, una vertiente del sector del ahorro y crédito popular.

## El caso colombiano

MARIO MENDOZA ARELLANO

Martha Rocío Padilla Piraquive y Adolfo León Atehortúa Cruz, *Crisis del cooperativismo financiero en Colombia, 1996-1998*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia, 2005.

**E**n el marco del actual debate sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular que ha generado posiciones divergentes, y a cinco años de haber entrado en vigor esta regulación, es pertinente revisar la perspectiva del sector que nos brinda el cooperativismo financiero en Colombia. Oportunidad que aborda el libro de Martha Rocío Padilla y Adolfo León, al hacer una revisión detallada de los procesos económicos y los elementos internos y externos que llevaron al cooperativismo financiero a vivir su peor crisis en ese país a mitad de la década de los noventa. Esta lectura invita a la reflexión y, en su justa dimensión, nos indica qué se puede evitar en el camino que se inició en junio de 2001 con la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

A finales de la década de 1980, la gran crisis económica que azotó a América Latina, en Colombia se reflejó, entre otras cosas, en la intervención estatal para regular mecanismos financieros como las tasas de interés, en evitar la masiva salida de capitales y reaccionar lo más rápido posible contra fraudes en diversas instituciones financieras, así como intervenir en cajas de ahorro consolidadas y con prestigio como lo fue la Caja Vocacional, administrada por la Iglesia católica colombiana.

Para 1990, la aprobación de la ley 145 que tenía por objeto propiciar una mayor compe-

tencia en el mercado e incentivar la modernización y el fortalecimiento del sistema financiero, fue base del proceso de cambio estructural. Dentro de este escenario, el gobierno aceptó la participación de las cooperativas financieras y de los bancos cooperativos como forma alterna de ahorro y crédito y como resultado de un escenario donde la sociedad colombiana vivía intensamente una euforia democrática; se presentaba además un crecimiento del producto interno bruto de más de 5 por ciento gracias a la privatización de empresas estatales y un aceptable poder adquisitivo; por último, el clima político era optimista por que las negociaciones con la guerrilla apuntaban a un posible acuerdo de paz.

Así, en 1993, el sector cooperativo de ahorro y crédito financiero estaba compuesto por mil 398 entidades cooperativas de base, dos organismos cooperativos de grado superior, dos bancos, una sociedad administradora de fondos de pensiones y cesantías, una sociedad fiduciaria, dos aseguradoras, 49% de las acciones de una corporación de ahorro y vivienda y 345 cooperativas multiactivas con secciones de ahorro y crédito, además de 895 cooperativas de comercialización, 330 de producción, 605 de transporte, 268 de consumo, 729 de trabajo y servicio, 219 de vivienda y 301 de educación. También existían 136 organismos de grado su-

perior, 828 precooperativas, mil 868 fondos de empleados y 404 asociaciones mutualistas, que representaron a finales de ese mismo año, casi 10% de los activos totales del sector cooperativo financiero, sin contar las cooperativas de ahorro y crédito, que representaban más del 13% de la cartera total, al captar 25% del patrimonio de los colombianos y más del 27% de los depósitos de ahorro del sistema bancario nacional.

Sin embargo, hacia 1996 los balances de las empresas cooperativas reportaron ausencia de una vigilancia efectiva por parte del gobierno, falta de una reglamentación adecuada a las necesidades del sector, un deficiente control especializado en cooperativas financieras por el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, inexperiencia de sus directivos y corrupción. Para 1997 la crisis de sector cooperativo bancario estaba plenamente identificada. Con excepción de las cooperativas de ahorro y crédito que salvaguardaron sus ahorros, de las cooperativas financieras y bancarias, 49 entidades fueron liquidadas, 19 incorporadas, 700 oficinas o sucursales cerradas, más de un millón 700 mil asociados y familias lesionadas y 800 mil ahorradores afectados.

Muchos fueron los factores que se combinaron en esta crisis. El análisis de Padilla y León se centra en tres de ellos: la coyuntura económica, la coyuntura política, y los factores estructurales del sistema con sus dinámicas internas. Por lo que, a la luz de lo que acontece en nuestro país, *Crisis del cooperativismo financiero en Colombia, 1996-1998*, describe situaciones que pueden presentarse y de las cuales miembros del sector de ahorro y crédito popular han alertado.

Sobre el aspecto económico, como resultado de las políticas inducidas por el Banco Mundial, durante el gobierno de César Gaviria, se realizaron diversas reformas a la economía colombiana para insertarla en la dinámica de la globalización de los mercados y la competitividad, basado en la liberalización de importaciones y la reestructuración industrial. Esta política económica se sostuvo en cinco ejes: una reforma financiera que consolidó el proce-

so de reestructuración y facilitó el funcionamiento de intermediarios financieros; una reforma tributaria que buscó incrementar el ahorro de la economía; una reforma laboral que flexibilizó el mercado de trabajo con el pretexto de obtener mayor competitividad; una reforma del comercio exterior que pretendió modernizar el sector industrial, y una reforma cambiaria que consolidó el proceso de apertura al eliminar las trabas del comercio internacional de bienes y servicios.

Como resultado de los ajustes, a finales de 1992 se había afectado a más de 82 empresas estatales y más de 25 mil empleados habían sido despedidos. Para 1995, la crisis se extendió también a las instituciones políticas y gubernamentales. Al finalizar el año de 1997, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a 5.8 del producto interno bruto, el más alto de América Latina y uno de los más elevados del mundo.

Otro tanto contribuyó la dinámica de la producción y distribución de drogas a finales de 1980 e inicios de la década de 1990, que aceleró la entrada de miles de millones de dólares ilegales, provocando que el tipo de cambio real no funcionara favorablemente para estimular las exportaciones y encarecer las importaciones, así como el encarecimiento de la tierra debido a la demanda para la nueva actividad de producción de droga. Esta coyuntura económica tuvo un receso cuando a mediados de 1990, con la presión estadounidense, la lucha contra el narcotráfico provocó la caída de los precios de la tierra en el campo y la ciudad, la desvalorización de los inmuebles como garantía del crédito y el descenso del ahorro, provocando un desbalance en la cuenta corriente de grandes cooperativas financieras que en ese momento concentraban altos niveles de activos.

Para 1998, según datos del Banco Mundial, más de 6.5 millones de personas, la quinta parte de la población colombiana se encontraba en una situación de pobreza crítica con un ingreso total del PIB del 3.6%, mientras que 10% de la población más rica concentraba 40% del PIB. Este escenario afectó sin duda al sector más débil de la estructura financiera y bancaria de

Colombia: el sector cooperativo financiero. A finales de 1998 el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas afirmaba que los errores se debieron a las debilidades del sector como falta de implementación de políticas y estrategias al interior de las organizaciones cooperativas, sobrestimar los logros del sector como esfuerzos colectivos sin percibir que eran casos aislados de los grupos cooperativos, una débil relación con el sector privado, malas negociaciones con el sector público y una falta de regulación estatal.

El texto hace una revisión a los medios impresos de ese momento, que dan cuenta del proceso de crisis que vivieron varias cooperativas financieras como la Caja Popular Cooperativa, una de las primeras intervenidas en 1997, la cual contaba con 214 mil ahorradores con depósitos en más de 200 mil millones de pesos, activos por 140 mil millones y 190 mil millones en pasivos. Para su salvamento se necesitaron 40 mil millones que fueron aportados por el gobierno y los propios ahorradores. Esta caja financiera cayó en crisis por inversiones en *Cofidesarrollo*, empresa inmobiliaria. Otra caja en problemas fue *Construyecoop*, la sexta de mayor importancia en el país. Con más de 68 mil afiliados y de 82 mil 526 ahorradores, fue intervenida por la Superintendencia Bancaria, ya que la caída de sus depósitos por más de 3 mil millones suspendió la captación de recursos del público. Su iliquidez fue causada, según la prensa, por la adquisición con sobrecostos de varios predios dedicados a la construcción de oficinas.

El proceso de intervención de la Superintendencia Bancaria fue sucesivo en diversas cooperativas financieras como *Coopexbanca*, *Avanceamos*, *Corandina*, *Surandina*, *Coodesnal*, *Joreplat*, *Cooservir* y *Colaborro*. En la mayoría de estos casos, la prensa atribuyó el origen de los hechos a la intervención de un grupo de intermediarios con el sector financiero, con muy buenas relaciones con funcionarios del gobierno, que ofrecieron cuantiosos recursos de entidades estatales y departamentales (entidades

federativas) a las cooperativas. Por las consignaciones, los intermediarios recibían jugosas comisiones del 5 y 10% y aseguraban el compromiso de prestar a instituciones y personas recomendadas por ellos mismos, sin importar su solvencia.

Otras opiniones atribuyeron la crisis a la operación de cooperativas financieras fuera del control de la Superintendencia Bancaria, y que se sostenían con recursos volátiles, por lo cual dejaron de captar ahorro; y finalmente, al pánico provocado por las intervenciones en un corto periodo, provocando retiros de varias cajas financieras por más de 6 mil millones de pesos.

A finales de 1998, más de un millón de personas esperaban la recuperación de sus ahorros en un total de 35 cooperativas financieras con una deuda de más de un billón de pesos. Las cooperativas de ahorro y crédito no resultaron afectadas porque sólo operaban con socios y ahorradores, sin la posibilidad de captar recursos de terceros ni financiar compras o proyectos de los mismos.

Por último, Padilla y León demuestran la necesidad de hacer eficientes los procesos internos de organización, de profesionalizar los cuadros directivos de las instituciones de ahorro y crédito popular, así como de fomentar una cultura del ahorro sustentada en un marco jurídico a la altura de las necesidades del mercado financiero internacional. Tal propuesta fue hecha hace más de cinco años a través de la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en nuestro país, pero es imprescindible no dejar de considerar la heterogeneidad y las condiciones socioeconómicas de los ahorradores de este sector para hacer frente a las políticas de liberalización de la economía mundial

Este libro obliga, propone revisar la operación de las cajas de ahorro en nuestro país y advierte que es necesario reglamentar su funcionamiento, impulsar mecanismos gubernamentales que fortalezcan la banca social y profesionalicen al sector público y a los directivos de las organizaciones del sector de ahorro y crédito popular.

# Análisis de las políticas públicas

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, 150 pp.

El análisis de las políticas públicas no es tarea sencilla. Requiere de identificar y analizar los problemas que deberán ser atendidos y solucionados por la intervención y actuación de los poderes públicos. No se trata de ocuparse por conocer cómo funcionan las instituciones públicas o su normatividad, sino de comprender el problema y reflexionar sobre aquellos aspectos que resultan significativos en la recomendación e implementación de una política pública.

El análisis de políticas públicas es una ciencia aplicada que sigue procedimientos y métodos de investigación con la finalidad de producir razonamientos y alternativas de solución a los problemas públicos.<sup>1</sup> Además de recomendar soluciones a los distintos problemas, requiere utilizar el conocimiento para evaluar la pertinencia y la efectividad de una política pública que se ha puesto en marcha.

Así, todo analista de políticas públicas tiene la necesidad de utilizar información de tipo política, económica, social, jurídica o cultural, además del conocimiento de diferentes campos de las ciencias sociales para poder evaluarla, comprenderla y en consecuencia proponer alternativas, o para evaluar el desempeño de los organismos gubernamentales. El proceso es

<sup>1</sup> William N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice-Hall, New Jersey, 1981, pp. 34-35.

complicado, ya que cada análisis es diferente a los demás, pues cada problema de orden público presenta características, coyunturas, actores interesados y posicionamientos políticos diferentes.

En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Eugene Bardach hace un valioso aporte, ya que no sólo advierte de los problemas a los que se enfrenta el analista de políticas públicas, sino que además nos ofrece recomendaciones y opciones para resolverlos.

El autor plantea un proceso analítico de ocho pasos para realizar el análisis, llevándonos desde la definición del problema hasta la solución propuesta y la forma de plantearla para generar su aprobación e implementación. Otros autores como Jones, Starling o Hogwood y Gunn, esbozan un ejercicio teórico similar con variantes en el número de etapas del proceso.<sup>2</sup> Lo interesante de Bardach es que lo hace de una manera sencilla, de lectura ágil y comprensible, que invita al lector a aplicar el método planteado.

El profesor de la Universidad de California define su libro como “un manual de conceptos

<sup>2</sup> Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks & Cole Publishing, California, 1984; G. Starling, *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago, 1988; Brain W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *The Policy Orientation*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, Reino Unido, 1981.

y métodos cuyo objetivo es ayudar al análisis de políticas públicas” y agrega que los lectores potenciales son “aquellos profesionales que comienzan a abordar la tarea del análisis de las políticas”. Sin embargo, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* es también un excelente prontuario para aquellas personas con una amplia experiencia en la propuesta de alternativas de solución a problemas de interés público, en la evaluación de programas gubernamentales, de investigadores académicos o asesores legislativos.

El libro se divide en dos partes. En la primera, el autor presenta un modelo de análisis compuesto por ocho pasos: la definición del problema; la recopilación de información; la construcción de alternativas para solucionar o mitigar el problema; la selección de criterios para tomar decisiones; la proyección de resultados esperados por las alternativas de solución; la confrontación de costos y beneficios de los resultados asociados a las distintas alternativas de solución; la selección de una alternativa; y, por último, la comunicación de los resultados. En cada una de las etapas del proceso el lector encontrará criterios que le ayudarán a responder interrogantes como ¿por dónde empezar?, ¿cómo definir el problema?, ¿qué información es relevante?, ¿dónde y cómo obtener información?, ¿cómo evaluar las diferentes alternativas?

En la segunda parte, el autor ofrece una valiosa guía con la finalidad de recopilar información para la investigación de políticas públicas—que pueden ser aplicadas a cualquier tipo de investigación científica— y que van desde ayudar al investigador a sentar las bases de su trabajo, el diseño de su investigación, la localización de fuentes importantes de información, la obtención, acceso y conservación de fuentes, hasta consejos para llevar a cabo una entrevista, distinguir entre los actores más relevantes y obtener información de personas importantes o reacias a colaborar.

Aunque la propuesta de los ocho pasos del profesor Bardach es sin duda un gran aporte para el análisis de políticas públicas, el analista o el investigador quedará agradecido con la lec-

tura de la segunda parte del libro. En ella, el autor hace una clara distinción entre las necesidades de información del investigador académico y el investigador de políticas públicas, ya sea que este último se desempeñe en el ámbito de la consultoría privada, en la administración pública o en la esfera del legislativo.

El análisis de los asuntos públicos requiere de técnicas de medición y enfoques analíticos que provienen de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, pero a diferencia de la investigación académica, en la investigación de políticas no se requiere de una investigación original, sino de utilizar el conocimiento, las ideas y los datos que han sido realizados por otros. Bardach señala que la función principal del analista de políticas es “... interpretar, criticar y sintetizar ideas y datos que otros ya han desarrollado”, y añade: “el investigador de políticas es un experto de expertos”. Por tanto, el tipo de información y de fuentes que utiliza el análisis de políticas públicas es una de las diferencias que pone de manifiesto el autor respecto de la investigación académica, aunque es reservado al aclarar que el investigador de políticas también se nutre de las técnicas y los métodos de la investigación académica.

El investigador de políticas requiere conocer las políticas y los programas vigentes, la forma en que están siendo implementados, las metas, los criterios y las variables con que son evaluados, los actores y grupos interesados, las variables que seleccionará para hacer su propia valoración, y la percepción de los actores implicados en torno al problema público o a los programas puestos en marcha.

En *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, el lector encontrará una valiosa ayuda para localizar, acceder, analizar y clasificar información, así como una serie de estrategias de recopilación de información en la investigación de políticas. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, es un manual de análisis e investigación de políticas públicas para personas con poca o mucha experiencia en el arte de diseñar alternativas de solución a problemas de interés público o de evaluar programas de política pública.

# Partidos políticos y participación ciudadana en la democracia contemporánea

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Reino Unido, 2002, 314 pp.

En *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, publicado en 1990, Ronald Inglehart identificó una serie de transformaciones en los sistemas de valores de las democracias consolidadas que, entre otras cosas, había incidido en la relación entre los electores y los partidos políticos.<sup>1</sup> Este texto, seminal para el desarrollo de diversas escuelas y líneas de investigación –incluyendo el estudio de la cultura política, de los nuevos movimientos sociales y del “post industrialismo”– reavivó el debate, iniciado en los años sesenta, sobre el futuro de los partidos políticos.<sup>2</sup>

*Parties without partisans*, o *Partidos sin partidarios*, forma parte de los esfuerzos de investigación para enriquecer el análisis sobre este tema.<sup>3</sup> Se trata de un análisis de datos estadísticos sobre las características, fortalezas, debilidades y funciones de los partidos políticos en

18 naciones que gozan de trayectorias democráticas largas y estables.<sup>4</sup> Al mismo tiempo, analiza algunos de los temas centrales en los debates académicos contemporáneos, como el presente y futuro de la organización y participación ciudadana, de la democracia y de la cultura política.

El libro se construye a partir de tres hilos temáticos y dos preguntas. Los primeros son el análisis de la filiación de los partidos políticos y de la llamada “desafección ciudadana”, el estudio de los cambios internos experimentados por los partidos políticos y la discusión sobre el papel que éstos desempeñan en la definición de la política pública. Además, con base en el modelo de partidos elaborado por V.O. Key,<sup>5</sup> *Parties without partisans* se plantea dos preguntas: ¿existe evidencia de que los partidos se encuentran en decadencia en las sociedades industriales avanzadas? y, si este es el caso, ¿qué implicaciones tiene ello en las democracias contemporáneas?

<sup>1</sup> Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

<sup>2</sup> Véanse, entre otros, Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, Nueva York, 1973 y Alain Touraine, *The Return of the Actor: Social Theory in Post-Industrial Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.

<sup>3</sup> Russell Dalton, editor de *Partidos sin partisanos*, ha publicado libros y ensayos sobre la política en las democracias avanzadas, entre ellos *Citizen Politics in Western Democracies*, Clalham, Nueva Jersey, 1988 y *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Clalham, Nueva Jersey, 1996.

<sup>4</sup> Los países incluidos en el estudio son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia y Suiza. En ocasiones se hace referencia a Islandia y a Luxemburgo.

<sup>5</sup> El modelo de Key concibe a los partidos políticos de manera tripartita –como partidos en el electorado, como organizaciones y como instituciones de gobierno. Véase: V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, Crowell, Nueva York, 1964.

La primera parte del texto, con colaboraciones de Rusell Dalton, Ian McAllister y Martin Wattenberg, revisa datos sobre la filiación a los partidos políticos, sobre las opiniones de los ciudadanos respecto de éstos y sobre el comportamiento electoral. Con base en el análisis del “inventario de datos más completo compilado hasta entonces”,<sup>6</sup> Dalton concluye que, en efecto, existe una caída real de la filiación a los partidos políticos en las democracias avanzadas, y que dicha disminución es más pronunciada entre la población joven y con niveles altos de educación. Este hallazgo coincide con las conclusiones de estudios anteriores, incluyendo el mencionado trabajo de Inglehart y diversas investigaciones de Pippa Norris.<sup>7</sup> Sin embargo, Dalton apunta que el distanciamiento de los ciudadanos hacia los partidos políticos no significa que la población no se interese por la política, sino más bien que se inclina a pensar y actuar por caminos distintos a los de los partidos tradicionales.

Otra conclusión importante del análisis estadístico de Dalton es que la falta de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, fenómeno largamente discutido durante las últimas décadas, no ha sido una causa para que se debiliten los lazos entre ciudadanos y partidos políticos. “Por su naturaleza –señala el autor– el desempeño no puede explicar las tendencias generales de dichos lazos, a menos que creamos que todos los gobiernos están desempeñándose peor que en el pasado”.<sup>8</sup> En ese sentido, las conclusiones de Dalton hacen que el lector recuerde los argumentos de José Ramón Montero, Richard Gunther, Mariano Torcal y Rossen Vassilev, quienes afirman que no existe una relación directa entre satisfacción con el desempeño y legitimidad de la política.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Dalton y Wattenberg, “Partisan Change and the Democratic Process”, en *Parties...*, *op. cit.*, p. 262.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, Lawrence Leduc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage, Londres, 1996 y Pippa Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

<sup>8</sup> Dalton, “Decline of Party Identification”, en *Parties...*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>9</sup> José Ramón Montero, Richard Gunther y Mariano

La disminución en la afiliación de los partidos políticos también ha tenido efectos en el comportamiento de los ciudadanos. De acuerdo con Wattenberg, en las naciones democráticas avanzadas existe un fenómeno compartido de fragmentación partidista y volatilidad electoral, lo cual implica que los electores decidan el sentido del sufragio al final de las campañas. Además, señala el autor, se ha presentado una sensible disminución en la participación electoral, cercana a 10 puntos en promedio, entre 1950 y 1998.<sup>10</sup> El ensayo de Wattenberg, sin embargo, no concluye que estas tendencias sean irreversibles. Deja abierta la posibilidad de recuperación, aunque afirma que la desafección también puede tratarse de un cambio definitivo.

La segunda parte del libro examina los cambios internos y organizativos experimentados por los partidos políticos. El ensayo de Susan Scarrow, con el que inicia la segunda sección de *Partidos sin partidarios*, constituye un enlace afortunado entre las dos primeras secciones del texto.<sup>11</sup> La autora confirma las conclusiones de los ensayos anteriores, entre ellas la disminución en la afiliación a los partidos políticos –que denomina “diagnóstico perenne”–, pero también inicia la discusión sobre los efectos que ello ha generado en su organización interna.

El análisis de Scarrow se centra en la discusión de tres ideas que califica de “mitos”: el primero, que la edad de oro de los partidos políticos tuvo lugar durante la primera mitad del siglo xx; el segundo, que la disminución de la afiliación a los partidos significa pérdida de fuerza de organización de los mismos; y, el tercero, que existen pocas presiones para que los partidos alimenten estructuras de organización de masas.

En realidad, sostiene Scarrow, la mayoría de los partidos de derecha y un número importan-

Torcal, “Legitimidad, descontento y desafección”, en *Estudios Públicos*, núm. 74, otoño de 1999, pp. 107-149 y Rossen Vassilev, “Economic Performance and Regime Legitimacy in Post-Communist Bulgaria”, en *Politics*, vol. 24, núm. 2, 1994, pp. 113-121.

<sup>10</sup> Wattenberg, “Decline of Party Mobilization”, en *Parties...*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>11</sup> Susan Scarrow, “Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment”, en *Parties...*, *op. cit.*, pp. 79-101.

te de partidos de izquierda nacieron y se fortalecieron entre 1950 y 1975. Más importante, señala la autora, la caída de la afiliación a los partidos no significa que carezcan de capacidad de organización o competencia: “el incremento en la eficiencia profesional de la organización puede compensar la declinante afiliación”.<sup>12</sup> Finalmente, Scarrow encuentra que los partidos políticos en varias de las democracias desarrolladas, en particular en Alemania, Finlandia, Noruega y Nueva Zelanda, han implementado incentivos para favorecer el ingreso de nuevos miembros.

El ensayo de David Farrell y Paul Webb analiza tres tipos de cambios en las estrategias e ideologías de los partidos políticos. Primero, los partidos han tenido que volverse más centralizados y profesionales. Segundo, gracias al desarrollo tecnológico y a los estudios de opinión, los partidos han adquirido un conocimiento más detallado y comprensivo sobre las opiniones y demandas ciudadanas. Tercero, las figuras personales han adquirido un papel central en las campañas: “la tendencia creciente es menos la de venderse a los votantes y más la de designar un producto apropiado para adecuarse a las necesidades de los mismos”.<sup>13</sup>

Por otro lado, en un tono optimista, Farrell y Webb retoman la discusión sobre el efecto del internet y el correo electrónico en las campañas políticas y en la democracia directa, tema abordado con mayor escepticismo por Pippa Norris y José Ignacio Porras en algunos de sus trabajos más recientes.<sup>14</sup>

Más allá de este debate, para Farrell y Webb lo cierto es que los partidos han tenido que adaptarse a fin de ajustar sus programas políticos a las preferencias de un volátil electorado. Si bien su papel en la socialización, movili-

ción y representación política ha disminuido, “se mantienen como entidades tercamente persistentes, con tareas importantes que desempeñar en el corazón del proceso democrático contemporáneo”.<sup>15</sup>

La tercera sección de *Partidos sin partidarios* estudia el papel de los partidos políticos en el gobierno. El texto de Shaun Bowler analiza las características y el comportamiento de los partidos políticos representados en el Poder Legislativo de las democracias contemporáneas, y llega a la conclusión de que éstos siguen siendo la entidad más importante en dicho poder y que existe una tendencia creciente a la disciplina partidista.<sup>16</sup> Para Bowler, las reglas internas de los congresos y parlamentos, así como el control que aún tienen los partidos sobre las nominaciones, permiten a éstos mantener el papel central en el Legislativo, independientemente de los cambios en la fortaleza y el tipo de vinculación que tengan con los ciudadanos.

El papel de los partidos políticos en el Poder Ejecutivo también sigue siendo dominante, aunque con una tendencia a la baja. De acuerdo con Kaare Strom, aunque los partidos políticos siguen controlando el nivel de gabinete, su dominio sobre las demás posiciones de gobierno se ha erosionado a favor de personas sin adscripción partidista e incluso de organizaciones y grupos independientes.<sup>17</sup> Los partidos se han adaptado, e incluso anticipado, a estos cambios, pero “aunque es improbable que en el futuro próximo desaparezcan los partidos en el gobierno, tendrán que compartir las arenas Ejecutiva y Legislativa con cuerpos menos estructurados”.<sup>18</sup>

La conclusión del libro hace honor a su objetivo: a partir del análisis empírico, y desde una óptica comparada, responde a las preguntas sobre el papel que desempeñan los partidos políticos en las democracias avanzadas. Al identificar transformaciones y continuidades, el epílogo comparte la sentencia que

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 99-100.

<sup>13</sup> David M. Farrell y Paul Webb, “Political Parties as Campaign Organizations”, en *Parties...*, *op. cit.*, p. 102.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Pippa Norris, “Democracia y tecnología de la información: ¿oportunidad o amenaza”, 26 de junio de 2003. En: [www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=284](http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=284) (consulta: 27 de abril de 2006) y José Ignacio Porras y Rubén Araya (eds.), *E-democracia. Retos y oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en la sociedad de la información*, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2003.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>16</sup> Shaun Bowler, “Parties in Legislatures: Two Competing Explanations”, *ibidem*, pp. 157-179.

<sup>17</sup> Karee Strom, “Parties at the Core of Government”, *op. cit.*, pp. 180-207.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 203.



Schattschneider emitió hace 65 años: “La democracia moderna es impensable salvo en términos de los partidos políticos”.<sup>19</sup> Sin embargo, los editores emiten una alerta que, aunque dedicada a las democracias estables, podría extenderse a las democracias en proceso de con-

---

<sup>19</sup> E.E. Schattschneider, *Party Government*, Rinehart, Nueva York, 1942, p. 1.

solidación: “la respuesta no debe ser voltear hacia el periodo en el que los partidos políticos eran más fuertes y en el que la democracia funcionaba solamente a través de instituciones representativas... Las democracias deben adaptarse para sobrevivir”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Rusell Dalton y Martin Wattenberg, “Partisan Change and the Democratic Process”, en *Parties...*, *op. cit.*, p. 284.