REVISTA DE EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año VIII, 15 • enero a abril de 2018

Revista multidisciplinaria enfocada
en las ciencias sociales y las humanidades

REVISTA DE
EL COLEGIO DE SAN LUIS

Director
Israel Ramírez

Consejo Editorial
Luis Aboites / *El Colegio de México* / México
José Antonio Crespo / *Centro de Investigación y Docencia Económica* / México
Jorge Durand / *Princeton University* / E.U.A.
Carmen González Martínez / *Universidad de Murcia* / España
Mervyn Lang / *Salford University* / Reino Unido
Óscar Mazín Gómez / *El Colegio de México* / México
Antonio Rubial García / *Universidad Nacional Autónoma de México* /México
José Javier Ruiz Ibáñez / *Universidad de Murcia* / España
Javier Sicilia / *Revista Ixtus* / México
Valentina Torres Septién / *Universidad Iberoamericana* / México

Comité Editorial
Neyra Alvarado
Antonio Cajero
Sergio Cañedo
Javier Contreras
Julio César Contreras
Norma Gauna
José A. Hernández Soubervielle
Danira López
José Luis Plata

Edición
Jorge Herrera Patiño / *Jefe de la Unidad de Publicaciones*
Werner Juárez / *Asistente de la dirección de la revista*
Pedro Alberto Gallegos Mendoza / *Asistente editorial*
Adriana del Río Koerber / *Corrección de estilo*
Mayra Castañón / *Consejo de redacción*

Coordinadores de este número
Israel Ramírez

Diseño de maqueta y portada
Ernesto López Ruiz

Presidente
David Eduardo Vázquez Salguero

Secretaria Académica
Claudia Verónica Carranza Vera

Secretario General
Jesús Humberto Dardón Hernández

La *Revista de El Colegio de San Luis*, nueva época, año VIII, número 15, enero a abril de 2018, es una publicación cuatrimestral editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78294, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. www.colsan.edu.mx, correo electrónico: revista@colsan.edu.mx. Director: Israel Ramírez. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2012-092414023900-102 / ISSN: 1665-899X.

Impresa en los talleres de Solar Ediciones, S. A. de C. V. 5 de febrero 2309, Col. San Jerónimo Chicahualco, C.P. 52170, Metepec, Estado de México. Tel.: (722) 1 99 13 45. Este número se terminó de imprimir el 30 de enero de 2018. El tiraje consta de 150 ejemplares.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

Índice

Presentación
Israel Ramírez 9

[ARTÍCULOS]

Cándido Eugenio Aguilar Aguilar
El Colegio de San Luis
Régimen legislativo y de propiedad durante la Revolución Mexicana: los casos de las haciendas petroleras de Chapopote y El Álamo, en el norte veracruzano (1925-1937) 13

Edith Cervantes Trejo
El Colegio de la Frontera Sur
Erin Estrada Lugo
El Colegio de la Frontera Sur
Socialización de conocimientos del café orgánico en el contexto de espacios colectivos de grupos localizados de parentesco tseltales, Tenejapa, Chiapas 47

David Ortega Gaucin
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Medidas para afrontar la sequía en México: Una visión retrospectiva 77

Primo Sánchez Morales
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Omar Romero Arenas
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Evaluación de la sustentabilidad del sistema milpa en el estado de Tlaxcala, México 107

Enriqueta Serrano
El Colegio de San Luis
Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea 135

Lucía Sandoval
Universidad Autónoma de Nuevo León
María Estela Ortega Rubí
Universidad Autónoma de Nuevo León
Índice de capital social para el Pueblo Mágico de Tapijulapa, Tabasco 171

[NOTAS]

Aldo Adrián Martínez Hernández
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-España
La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica 205

Amalia Patricia Cobos Campos
Universidad Autónoma de Chihuahua
La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario 237

Laura Rangel Bernal
Universidad Autónoma de Aguascalientes
Producción de discursos sobre sexualidad en la escuela y heteronormatividad: El caso de un profesor de biología 269

Carlos María Chiappe
Universidad de Buenos Aires
Propuesta preliminar para el análisis de la disertación jurídica de Mariano Moreno (Charcas, 1802) 291

[RESEÑAS]

Fernando J. Remedi y Mario Barbosa Cruz
Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado social en América Latina, siglo XX
Juan Manuel Cerdá 315
Universidad Nacional de Quilmes

Didier Eribon
Regreso a Reims
Del closet sexual al clóset social:
La fabricación social y cultural del individuo
Ducange Médor 322
Universidad de Guadalajara

Norma Ramos Escobar
La niñez en la educación pública Nuevoleonesa 1891-1940
Francisco Hernández Ortiz 329
Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de San Luis Potosí

Agustín Ávila Méndez, Fuensanta Medina Martínez
y José Luis Plata Vázquez (coords.)
Territorios, seguridad y soberanía alimentaria. Retos para el futuro
Claudia Rocha Valverde 334
El Colegio de San Luis

J. Justin Castro
Radio in Revolution. Wireless Technology and State Power in Mexico
Simon Hagemann 338
Université de Franche-Comte

Presentación

Con el presente número, la *Revista de El Colegio de San Luis* cambia de periodicidad. Como parte de un plan de modificaciones cuyo objetivo es consolidar su presencia en el ámbito académico nacional y extranjero, las acciones iniciales contemplan el incremento de las colaboraciones que aparecen en cada número, así como la reducción del tiempo de publicación de los textos recibidos. De igual forma, se difundirán los materiales que integran el archivo histórico de la *Revista*, disponibles en los formatos impreso y electrónico. Por último, se proyecta el fortalecimiento de la línea editorial que se ha construido a lo largo de sus casi 20 años de existencia como revista enfocada en las ciencias sociales y las humanidades.

En esta edición se publican colaboraciones de autores de ocho estados de México (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí) y de cuatro países distintos (Argentina, España, Francia, México). Los artículos y notas aquí presentados abordan temas como la agricultura, la sequía, la migración, la legislación y su evaluación, la socialización del conocimiento y la libertad de los indígenas, la institucionalización de los partidos políticos y la producción de discursos sobre la sexualidad. El radio de interés abarca estudios de alcance regional, nacional e internacional; los hay enfocados en la República Mexicana o en estados como Chiapas, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, así como en América Latina y la Unión Europea.

El primer artículo es un estudio comparativo entre dos sistemas de producción de maíz, uno de milpa tradicional y otro de monocultivo, que contempla las dimensiones social, económica y ambiental desde una perspectiva agroecológica.

Se publica también un texto centrado en la interacción de grupos e individuos de un Pueblo Mágico en territorio mexicano y se examina en qué medida este nombramiento contribuye a la sustentabilidad de dicha comunidad, con la finalidad de proponer un índice de capital social.

Como parte del compromiso de la *Revista* por incluir trabajos que puedan tener repercusión social, no solo impacto en los índices métricos, se presenta también una investigación de carácter histórico relacionada con las sequías en México, así como la clasificación de las medidas para mitigarlas (ya sean acciones para prevenirlas o de reacción para contrarrestarlas).

En otro sentido, uno de los artículos de interés internacional que aquí se publican es el que reflexiona acerca del caso de los niños que emigran sin acompañantes a la Unión Europea, en el que se discute el tema de la migración y las leyes internacionales que rigen uno de los fenómenos sociales más complejos en nuestra época.

De temática legislativa es el artículo que aborda el régimen de propiedad de las haciendas petroleras durante la etapa revolucionaria en México y cómo esto se relaciona con las diferentes normatividades existentes desde la época porfirista.

Enfocado en la socialización del conocimiento en torno al cultivo de café orgánico en el sur del territorio mexicano, se presenta un estudio que nos lleva a pensar cómo las relaciones de parentesco en las comunidades indígenas son fundamentales para la circulación de conocimiento especializado.

Abre el grupo de Notas una en la que se estudia la defensa de las comunidades originarias en el continente americano, primordialmente de las regiones centro y sur, y su libertad en la época previa a las luchas de emancipación. Le sigue el texto que motiva la evaluación de las tareas legislativas en México y la amplia producción de leyes, bajo la premisa de cuestionar si en realidad dicha labor se orienta a solventar los problemas que la motivan o si responde a razones populistas. Se publica un trabajo sobre la institucionalización del sistema de partidos en América Latina y, finalmente, otro que gira en torno a los discursos sobre sexualidad en la educación básica mexicana, así como su producción y normalización por los profesores en el salón de clases.

Cierra este número la sección de reseñas en la que se presentan cuatro trabajos que revisan obras publicadas en Argentina, Estados Unidos y México, cuya temática se centra en la educación pública, las construcciones sociales de la sexualidad, el territorio, la seguridad y la soberanía alimentaria, así como el discurso de poder en los medios de comunicación.

Israel Ramírez
Director

A R T Í C U L O S

Régimen legislativo y de propiedad durante la Revolución Mexicana: Los casos de las haciendas petroleras de Chapopote y El Álamo, en el norte veracruzano (1925-1937)

Legislative regime and property during the Mexican Revolution: The cases of the petroleum farms of Chapopote and El Álamo in the north of Veracruz (1925-1937)

Cándido Eugenio Aguilar Aguilar*

Resumen

Este artículo tiene como principal objetivo mostrar el proceso de regulación legislativa y jurídica de la industria petrolera en México durante el periodo revolucionario. La metodología seguida consistió, en primer lugar, en analizar la construcción del Estado revolucionario a partir del control y administración del recurso petrolero con base en la aplicación del artículo 27 constitucional y, en segundo lugar, en estudiar la influencia de las leyes porfiristas en el régimen de propiedad que se mantuvo en las haciendas petroleras mexicanas, las cuales estuvieron estrechamente ligadas tanto al arrendamiento como a la inversión extranjera.

Palabras clave: legislación, territorio, superficiario, régimen jurídico, hacienda petrolera.

Abstract

This article has as main objective to show the process of legislative and legal regulation of the oil industry in Mexico during the revolutionary period. The methodology followed was first to examine the construction of the revolutionary state from the control and management of the oil resource based on the application of article 27 of the Constitution and, secondly, the influence of the porfiristas laws on the property regime remained in Mexican oil estates, which were closely linked to the lease as to foreign investment.

Keywords: legislation, territory, superficiary, legal regime, oil land.

Recepción: 3 de febrero de 2016.
Dictamen 1: 4 de abril de 2016.
Dictamen 2: 16 de mayo de 2016.
Dictamen 3: 27 de mayo de 2016.

* El Colegio de San Luis, Doctorado en Ciencias Sociales. Correo electrónico: caeg.boreal.81@gmail.com.

Introducción

El presente artículo pone en el centro del análisis las dificultades por las que atravesó el proceso legislativo revolucionario con respecto de la industria petrolera en México. En primer lugar, se muestra la complicada labor del Estado revolucionario por ejercer la Constitución de 1917; por otro lado, se expone de manera especial el caso de los propietarios particulares como mediadores de la riqueza petrolera. En ese sentido, se propone una revisión documental y bibliográfica que permita distinguir el tipo de régimen de propiedad y jurídico petrolero que imperó durante el periodo revolucionario, así como destacar la importancia de las leyes porfiristas como referente legislativo.

Nuestro análisis aborda la disputa por el control y administración del recurso petrolero en el norte del estado de Veracruz entre 1925 y 1937, que implicó una lucha por la posesión y usufructo de la tierra. Este fenómeno será ejemplificado mediante los recursos jurídicos utilizados por la familia Núñez en contra de la compañía petrolera Penn Mex Fuel Company y del gobierno mexicano en defensa de las haciendas petroleras de Chapopote y El Álamo, cuyos escenarios nos muestran perfectamente el tipo de régimen legislativo y de propiedad prevaleciente durante el periodo revolucionario, así como su relación con el transitorio Estado mexicano.

Esta mirada histórica nos permitirá una mejor comprensión del proceso jurídico de la industria privada del petróleo en México durante la Revolución, sobre todo si tomamos en cuenta que desde la primera década del siglo XX las compañías petroleras extranjeras fueron beneficiadas gracias a las concesiones porfiristas, las cuales, a su vez, ofrecieron ventajas sobre el derecho de propiedad y el subsuelo. Sin embargo, las posteriores reformas y decretos que los sucesores de Porfirio Díaz intentaron aplicar en materia de extracción y explotación petrolera propiciaron un conflicto entre el gobierno mexicano y las compañías que, al menos hasta la década de 1920, resultó favorable para estas últimas.

Como resultado de la inestabilidad política y económica que causó la Revolución, se entramó una serie de acontecimientos nacionales e internacionales que incidieron, entre otras cosas, en las actividades sociales y económicas del estado de Veracruz que giraban en torno al petróleo. En esta entidad, las compañías petroleras ya habían iniciado trabajos de exploración en el norte de su jurisdicción. La mayoría de los iniciales contratos de arrendamiento de tierras y las concesiones de explotación acordados por las compañías con el gobierno mexicano y superficiarios tenían como principal respaldo las leyes porfiristas que autorizaban la extracción

del combustible que se hallaba en propiedades de los concesionarios facultados por el titular del Ejecutivo.

Las ventajas que desde entonces tuvieron las compañías fueron notables frente a un gobierno mexicano que enfocó su atención en resolver la situación política y económica interna. En este derrotero coincidieron muchos factores políticos, económicos y legislativos que impidieron que la Constitución de 1917 se ejerciera a plenitud frente al poderío territorial y económico de las compañías petroleras y a la legislación porfirista que facilitó la privatización de la tierra por parte de las familias de poder, comúnmente llamadas terratenientes y jurídicamente mencionadas bajo el nombre de superficiarios.

Legislación y territorio nacional: La encrucijada revolucionaria

La modernización de México durante el gobierno de Porfirio Díaz requirió de su inclusión al sistema económico mundial entre finales del siglo XIX y principios del XX. El grupo de científicos que promovió esta política económica estaba convencido de que México debía ser impulsado a través de una ideología de orden y progreso, cuyo estado evolucionista había cumplido su etapa álgida tras el triunfo de liberalismo mexicano (Zea, 1968, pp. 233-285).

Este liberalismo desarrollista propugnó el establecimiento y defensa de la propiedad privada y el libre flujo de mercancías, así como la fragmentación de la propiedad comunal y la centralización administrativa de la riqueza nacional. En este proceso fue necesaria la aplicación de un conocimiento territorial que permitió dimensionar las riquezas naturales que pudieran ser extraídas, entre las cuales se encontraba el petróleo (García, 2009, p. 88).

El proyecto de modernización nacional logró vincular económicamente los centros de producción con los lugares de consumo a través de vías de comunicación. Esta vinculación permitió consolidar el dominio de la clase porfirista con respecto de los poderes locales, así como diseñar nuevos alcances territoriales una vez que se canalizó la producción nacional hacia el exterior (García, 2009, p. 88).

Al amparo de este proyecto modernista, se formularon leyes que protegieron la inversión extranjera y la propiedad privada, que influyeron en la definición de nuevas delimitaciones territoriales, como fue el caso de la industria petrolera. En primer orden, fueron decretadas las leyes del Código Minero de 1884 y 1892, las cuales

otorgaron derechos de explotación de recursos naturales del subsuelo a inversionistas extranjeros y a los dueños de tierras, así como concesiones y derechos de expropiación en caso de haber terrenos baldíos. Mientras que en el aspecto fiscal, se les eximía de pagos de impuestos de importación por la introducción de equipo, sin importar cualquier contribución de exportación de productos (Pemex, 1988, pp. 57-58).

Nueve años después se decretó la Ley del 26 de diciembre de 1901, la cual autorizaba concesiones a compañías petroleras permitiéndoles, entre otras cosas, "exportar libre de impuestos toda la producción, así como importar maquinaria para transportar y refinar el petróleo". Asimismo, concedía al superficiario el petróleo y demás sustancias que se encontraran en su propiedad, "sin necesidad de que fueran denunciadas y sin que fuera necesario obtener una adjudicación espacial para su explotación" (Bassols, 2006, pp. 9-14).

Con la autorización de la ley de 1901, el gobierno del estado de Veracruz llevó a cabo contratos durante los primeros años del siglo XX a través de los cuales se cedían a las compañías petroleras los derechos de exploración y explotación del subsuelo de los terrenos vacantes adquiridos por sentencia ejecutoria. Para que las compañías petroleras gozaran de dichos derechos y franquicias, debían manifestar al gobierno cuáles eran las negociaciones, terrenos, pozos de petróleo, instalaciones y fábricas que tenían en arrendamiento. Las compañías podían ocupar los terrenos pertenecientes al estado siempre y cuando no estuvieran destinados al uso público. En caso de que las propiedades fuesen de los ayuntamientos, la gestión tenía que hacerse ante las corporaciones municipales respectivas para resolver el caso con aprobación del Ejecutivo. La duración de este contrato tenía validez por cincuenta años, que contaba a partir de la fecha de su promulgación como decreto aprobatorio en el Periódico Oficial (AGEV, fondo Fomento, caja 173, exp. 24).

Posteriormente, en La ley de 1909 se estableció la "propiedad exclusiva del dueño del suelo todas las formas minerales combustibles, así como la facultad de explorar y explotar libremente el petróleo, sin necesidad de permiso de autoridad alguna" (Bassols, 2006, pp. 16-17). Esta ley en particular benefició a dos grupos principalmente: 1) los superficiarios o dueños de la superficie, los cuales llevaron a cabo contratos de compraventa o arrendamiento con las compañías petroleras para la exploración y explotación; 2) las compañías petroleras, que eran las principales beneficiadas económicamente de la explotación.

La apertura a la inversión extranjera y a la explotación privada de los recursos naturales formaron parte de un marco legislativo que rompió históricamente con las leyes hispanoamericanas, para fijar su atención en la legislación anglofrancesa,

la cual atribuía "la propiedad del fluido al dueño de la tierra". Esta modificación postuló la idea de que la nación era dueña del petróleo, por lo cual tocaba turno a los nacionales de dirigir los destinos administrativos de su explotación. Ser dueño no significaba ser el poseedor absoluto de la riqueza y del control económico, sino más bien el regulador de las actividades petroleras que establecían las leyes, las cuales dependían de las decisiones del Estado mexicano (Bassols, 2006, pp. 9-10). De esta manera, las leyes porfiristas influyeron en la expansión territorial de las compañías petroleras durante los procesos de unificación industrial, no obstante los cambios políticos ocurridos con motivo de la Revolución mexicana.

A pesar de que el gobierno porfirista había llegado a su fin, entre 1911 y 1918 la industria petrolera no solo se mantuvo, sino que logró extenderse a lo largo de las zonas potenciales petrolíferas. Un primer factor que facilitó la prolongación de la actividad privada petrolera fue la inestabilidad política que perduró durante la Revolución, y un segundo factor fue el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

La inestabilidad política ayudó a que los vínculos económicos entre la clase terrateniente y las compañías petroleras se fortalecieran. El frágil y efímero régimen revolucionario fue incapaz de controlar administrativamente la explotación petrolera, mucho menos de regular el mercado de tierras. Este vacío de poder permitió a la clase terrateniente de la Huasteca veracruzana tener un mayor dominio político y económico sobre su espacio de influencia. La clase terrateniente estaba compuesta en su mayoría por familias que habían afincado su poder desde la segunda mitad del siglo XIX a través de la explotación de recursos naturales, como fue el caso de los Ñúñez, Gorrochotegui, Peláez, Basáñez y Chao. Los vínculos directos generados con las compañías los condicionó como los verdaderos intermediarios de la riqueza, mientras que las compañías lograron explotar con mayor libertad la región petrolera. Los vínculos contribuyeron a dos cosas: 1) formar un grupo de Guardias Blancas a iniciativa de los líderes de familias terratenientes como Manuel Peláez,[1] con el fin de defender los intereses petroleros, y 2) lograr la mayor posesión de tierras por parte de las compañías.

[1] Manuel Peláez provenía de una familia de españoles que, gracias a las actividades comerciales desarrolladas desde el siglo XIX, logró consolidarse dentro del grupo de poder de Tuxpan, como también lo hizo la familia Núñez. Entre sus integrantes figuraron Gabriel y Manuel Gorrochotegui (tío y abuelo de Manuel Peláez, respectivamente), quienes fueron jefes políticos de Tuxpan en el periodo porfirista, y en el caso de Manuel, cacique de Tantoyuca. La familia contaba con un clientelismo político proveniente del pueblo de Temapache, debido a que los Gorrochotegui apoyaron en varias ocasiones a los indígenas en asuntos de tierras. La familia Peláez y Gorrochotegui era dueña de los terrenos de Tierra Amarilla, Palma Real, Llano Grande y Cuchilla del Pulque. Las tierras estaban ubicadas en el municipio de Temapache y colindaban con los predios de Tepetzintla, Potrero del Llano y Cerro Azul, los cuales estaban también en actividad petrolera. Estas tierras se hallaban al norte de las

Los sucesos nacionales e internacionales provocaron serios cambios territoriales y sociales en las zonas petrolíferas de México, como fue el caso de la Faja de Oro,[2] considerada hasta la década de 1920 como una de las regiones más productivas del mundo gracias a su desarrollo industrial. Un ejemplo de ello fue la facilidad con que la industria petrolera se extendió entre las jurisdicciones municipales de Tuxpan y Temapache para dar salida comercial al petróleo con destino a Europa y Estados Unidos. Uno de los principales motivos que dio cabida al acelerado proceso de industrialización de la zona rural fue la capacidad negociadora que tuvieron familias terratenientes como los Núñez para permitir la apertura de espacios petroleros en Temapache, municipio que estaba regido por un régimen de propiedad particular.

El acaparamiento de tierras petrolíferas del estado de Veracruz, junto con las condiciones geográficas del mismo estado, crearon las circunstancias apropiadas para la extensión de la industria petrolera. Por un lado, la constancia de la aplicación de las leyes porfiristas promovió un mercado de tierras (compra, renta y despojo), y por otro, las regiones petroleras tenían una relativa cercanía con el Golfo de México, situación que propició un mayor alcance de la industria, entendida esta como la unificación de un conjunto de procesos involucrados en la exploración, explotación y refinación, caracterizados por un origen, migración, acumulación, detección, extracción y transporte del petróleo (García, 1989, pp. 19-22).

Las compañías lograron un control sobre el derecho del subsuelo en la medida de la capacidad de la posesión de la tierra. Basta decir que, hacia 1906, la compañía El Águila, propiedad de Weetman Pearson, logró hacerse de 243 000 hectáreas de tierra en regiones petrolíferas de Tabasco, Campeche y Veracruz, mientras que para 1911 el número de hectáreas aumentó a 679 069 (Garner, 2007, pp. 226-227). Esto no significa que en la mayoría de los casos las compañías hayan recurrido al despojo de tierras comunales, o bien a la compra directa, como ocurrió en un principio. Un tercer recurso fue el arrendamiento de tierras, pues los alcances de los contratos entre terratenientes y compañías también posibilitaron procesos de exploración, explotación y refinación. Lo importante era obtener tierras por cualquier vía. El empresario Weetman Pearson lo tradujo de la siguiente manera:

haciendas de la familia Núñez, las más extensas del municipio de Temapache (AHP, Fondo Expropiación, caja 874, exp. 22758).

[2] La Faja de Oro es un término geológico que definía un área específica de 300 kilómetros de largo y 75 kilómetros de ancho, conocida como Línea de Ham o Golden Lane, cuya estructura petrolífera se extendía sobre los puntos de San Diego de la Mar, Tepetate, Juan Casiano, Naranjos, Chinampa, Amatlán, Cerro Azul, Zacamixtle, Toteco, San Jerónimo Tierra Amarilla, Potrero del Llano, Molino, Álamo, hasta llegar a San Isidro, al sur del río Tamesí; es decir, abarcaba los municipios de Chinampa, Tantoco, Amatlán, Tepetzintla, Naranjos, Temapache y Castillo de Teayo, en el norte del estado de Veracruz (López, 1975).

> [...] los yacimientos de petróleo se extienden frecuentemente en zonas muy grandes, por lo que los derechos sobre el petróleo deben abarcar una superficie muy vasta para que sea realmente valiosa. Cuatro mil, ocho mil o dieciséis mil hectáreas parecen ser una extensión no poco común; por lo que, al obtener una opción, obténgala sobre un territorio tan grande como sea posible (Garner, 2007, pp. 149-150).

En los contratos de arrendamiento, las familias terratenientes acordaron ceder a las compañías el derecho de hacer "uso gratuitamente de la superficie de terreno necesaria para las instalaciones de maquinarias, tanques de depósito, presas, estaciones para bombas y otras mejoras necesarias en las operaciones del concesionario", como era el hecho de construir líneas de tubería a lo largo del terreno, edificios para oficinas, almacenes y habitaciones para los trabajadores, así como abrir y construir toda clase de vías de comunicación con sus respectivos usos y derechos.[3] Al no estar sujeto el establecimiento de la infraestructura petrolera a patrones preconcebidos de diseño o dimensión de la región petrolífera, la tarea de uniformar el proceso industrial terminó por acaparar un mayor porcentaje de tierras.

Las compañías petroleras extranjeras lograron ampliar su espacio de influencia bajo el ejercicio de las leyes porfiristas y los contratos de arrendamiento. Adaptaron también el proceso industrial a las características geográficas del estado de Veracruz, al grado de delimitar un territorio que rebasaba las fronteras estatales. La delimitación territorial comprendió casi todo el norte del estado de Veracruz, desarrollada en función de una infraestructura de transporte y refinación que obligaba a los espacios extractivos a mantener una especie de contacto industrial, laboral y entre poblaciones.

Si bien es cierto que el porfiriato no representó la etapa cúspide de la producción petrolera en México, también es verdad que, en el marco legislativo, las compañías petroleras siguieron operando bajo los acuerdos de las leyes porfiristas, a pesar de que en 1917 ya se había decretado una Constitución nacional.[4]

La Constitución de 1917 fue producto de una necesidad del momento revolucionario, que intentó pacificar a la nación y reestructurar el territorio en términos

[3] El terreno para oficinas y habitaciones mencionado no excedería en cada pozo la extensión de seis hectáreas (AHP, Fondo: Expropiación, caja 1321, exp. 36359, ff. 10-11).

[4] Lorenzo Meyer propone un división cronológica de cuatro etapas para la industria petrolera: la primera se refiere a las postrimerías del porfiriato, cuya etapa de producción fue hasta cierto punto baja y de lento crecimiento; la segunda y más importante, considerada como la "etapa dorada", se caracterizó por una asombrosa producción entre 1911 y 1921, cuando solo Estados Unidos pudo superar a México en dicho rubro; la tercera, de 1922 a 1932, refleja una considerable caída en la producción, y la cuarta comenzó desde 1933 y terminó hasta 1938, justo cuando la industria petrolera se nacionalizó y en la que se observa una ligera recuperación en el nivel productivo (Meyer, 1972, p. 23).

petroleros, pero la premura y la división política en el interior de las facciones dificultó el proceso, como el hecho de desvanecerse el posible ejercicio constitucional del concepto de "tierras nacionales" en términos de exploración y explotación petrolera. Por el contrario, la legislación porfirista que incentivó el régimen de propiedad privada y el mercado de tierras (compra, despojo y arrendamiento) con fines petroleros fue tan real que las firmas Pearson, Doheny y Transcontinental "no sólo siguieron ocupando sus propiedades petroleras y aprovechando sus contratos, sino que se lanzaron a una ilimitada explotación de los yacimientos, en una época en que ya era evidente la conveniencia de extraer petróleo en forma unificada" (Bassols, 2006, p. 29).

Mientras que el gobierno porfirista se caracterizó por ser receptor de la inversión extranjera y regulador legislativo de las actividades económicas petroleras, el gobierno revolucionario construyó su imagen con base en intentos forzados por controlar administrativamente el territorio mediante un marco legislativo creado en su propio seno. Esto se debió al extremo logro de la inversión extranjera que condicionó el territorio a voluntad del uso y explotación de los recursos naturales. La visión territorial porfirista de unión nacional también desarrolló a tal grado una unificación de los procesos de exploración, explotación y refinación petrolera que desmantelar el proyecto de modernización y colonización extranjera fue una tarea monumental para el emergente Estado revolucionario. A marchas forzadas, el Ejecutivo revolucionario finalmente logró fortalecer su condición como representante del pueblo con la ayuda de la Constitución de 1917. En adelante, se nacionalizó el territorio con el apoyo de un "discurso escrito y gráfico político-cultural, de carácter constitucional, que desplegó una visión territorial con un fuerte acento mítico, de alta densidad simbólica" (García, 2009, p. 187). El discurso del uso del territorio en beneficio de la nación quedó expresado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, la cual fue diseñada y promovida por el gobierno de Venustiano Carranza:

> Corresponde a la Nación el dominio de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas y yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los

carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1934, p. 4).

La homogeneidad de la legislación porfirista permitió un margen mayor del uso de la llamada sustancia bituminosa o petróleo, pues se consideraba, al igual que los recursos minerales, un producto de las tierras nacionales, en donde la inversión extranjera tenía prioridad. El proceso de unificación industrial fue facilitado gracias a un previo consumo del conocimiento tecnológico de las nuevas formas de aprovechar el territorio.

El consumo del conocimiento tecnológico y el ejercicio de las leyes porfiristas durante la Revolución beneficiaron la extensión industrial de las compañías petroleras en el territorio mexicano. Jonathan Brown puntualiza que en este proceso influyó la situación interna de México, el mercado internacional y la postura política de los gobiernos revolucionarios. La influencia de estos factores fue vital en la actividad petrolera y en la relación entre las compañías y el Estado mexicano, sobre todo porque se trata de un periodo en el que el desarrollo capitalista y la regulación de la industria petrolera se sujetaron a los intereses de las facciones políticas mexicanas (Brown, 1998).

Por su parte, Narciso Bassols afirma que el Ejecutivo fue ineficiente política y administrativamente al momento de distribuir la riqueza petrolera con atención social. Esta visión estuvo vinculada a una cultura legislativa emergente y apresurada, que se exteriorizó con el gobierno porfirista al aislar a la sociedad mexicana de los beneficios de la explotación petrolera y sustituir el poder central de la vieja monarquía por uno patriarcal. El Antiguo Régimen se olvidó de incentivar la inversión mexicana en asuntos petroleros, lo que desembocó en un control territorial y social exento del derecho común e indefenso ante la postura avasalladora de las compañías petroleras. El espíritu de las leyes mexicanas fue excluyente, elitista, monárquico y poco distributivo. Si bien el Estado revolucionario creó un discurso nacionalista que contrastó con la privatización extranjera, también es cierto que al final solo fortaleció las funciones del Ejecutivo (Bassols, 2006).

La introducción del conocimiento técnico del petróleo repercutió con gran fuerza, al grado de generar entre la opinión pública altisonantes discursos de prosperidad, otrora mesuradas menciones de una industria en apariencia prometedora. La siguiente cita del periódico *Excélsior* del año de 1922 dice mucho con respecto del incentivo de la inversión extranjera y la explotación petrolera en México:

> Cada vez se evidencia más el dolo de las versiones propaladas tanto en este país como en el extranjero acerca del agotamiento de nuestro petróleo que es por hoy la riqueza nacional más fabulosa.
>
> Muy lejos están de extinguirse nuestras zonas productoras de aceite mineral, como lo demuestran las notas estadísticas que insertamos a continuación, y por consiguiente garantizada está también esa riqueza nacional que margen ha dado y grande a los financieros de aquende y allende el Bravo para realizar el amparo de falsar versiones magnas operaciones.

En este contexto, el artículo 27 de la Constitución de 1917 proponía una nueva forma de concebir lo que jurisdiccionalmente le pertenecía a la nación para explotar sus recursos naturales, pero el contexto político y económico sobre el que se pretendía legislar era desfavorable: no había un soporte nacional de infraestructura petrolera y el Ejecutivo aplicaba la ley pensando en la recaudación fiscal a partir del concepto de propiedad de la nación, cuando la riqueza del subsuelo era todavía disputable en tierra y jurisdicción de superficiarios.

Para Lorenzo Meyer, en este periodo, el juego expansionista de la industria petrolera tuvo gran repercusión permitiendo a Estados Unidos reducir la capacidad negociadora de México de la explotación de los hidrocarburos, mientras que este último país se vio en la necesidad de ceder derechos a los estadounidenses para que explotaran recursos naturales y de esta manera solventar parte de la crisis económica que se desató con el caos revolucionario (Meyer, 1972).

A pesar de la complicada situación económica imperante en México, de la crisis social que se desató y de los ingresos económicos que las compañías dejaron al gobierno obregonista (1920-1924) —causa principal de las holgadas operaciones de explotación petrolera en el país—, las leyes petrolíferas se volvieron a tomar durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1925 y 1926), quien dos años después apoyaría el Reglamento de Trabajos Petroleros, el cual establecía medidas en beneficio de la nación, tales como la prevención de accidentes, el comercio y distribución de productos. En la Ley y Reglamento sobre petróleo de 1925, por ejemplo, en su artículo 1° se lee: "Corresponde a la Nación el dominio directo de toda mezcla de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico. En esta ley se comprende la palabra 'Petróleo', a todas las mezclas naturales de hidrocarburos que lo componen, lo acompañan o se derivan de él" (Ley y Reglamento sobre Petróleo, Diario Oficial, 31 de diciembre de 1925, pp. 295-296).

El artículo 4° de la misma ley de 1925 establecía que las sociedades civiles y comerciales y los mexicanos podían obtener concesiones petroleras, siempre y cuando

estuvieran constituidas con base en las leyes mexicanas, mientras que los extranjeros tendrían que cumplir con lo prescrito en el artículo 27 de la Constitución. Asimismo, el artículo 7° instituía que si había oposición del superficiario, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo podría fungir como árbitro, si en todo caso convenían el explorador y el superficiario; de lo contrario, el Ejecutivo Federal se daría a la tarea de ocupar y expropiar los terrenos, de acuerdo con las necesidades de la industria petrolera, garantizando la indemnización del superficiario por daños y perjuicios.[5]

La ley orgánica propuesta por el gobierno de Calles en 1925 tenía por objeto reducir la capacidad de dependencia, no solo con respecto de las compañías, sino también del gobierno norteamericano, acción que fue calificada como anticapitalista. A pesar de que en un principio la labor del gobierno callista por escindir los consorcios petroleros parecía lograr el objetivo, la posición del petrolero Doheny de no cumplir con las modificaciones legislativas abatió el proyecto revolucionario que tenía por objeto hacer que las compañías cumplieran las nuevas disposiciones propuestas en la ley de 1925. Al inicio, las compañías Royal Dutch y Transcontinental estuvieron dispuestas a aceptar las disposiciones; sin embargo, las conferencias entre petroleros celebradas desde 1926, así como el seguimiento de compañías como El Águila a la posición de Doheny, encaminaron la ley petrolera mexicana a una controversia (Meyer, 1972, pp. 233-241).

Fue justamente a partir de la ley expropiatoria del 18 de marzo de 1938, decretada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas,[6] cuando el Estado mexicano

[5] El artículo 8° del Reglamento de la Ley del Petróleo de 1926 especificaba que en toda solicitud de concesión petrolera el interesado debía expresar —además del nombre, la nacionalidad, la edad y el domicilio— la naturaleza de la concesión y los fundamentos para obtenerla, el nombre del lote o los lotes que soliciten en concesión, ubicación y linderos del lote o lotes, superficie de cada uno y la especificación de si se trata de propiedad particular o jurisdicción federal. Para tener un mayor control de las actividades industriales del petróleo, el artículo 2° señalaba que las agencias de petróleo "dependerán directamente del Departamento del Ramo, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y las ya establecidas". Entre estas se encontraba la Agencia en Tampico que operaba en la Huasteca veracruzana, en los excantones de Ozuluama, Tantoyuca, Tuxpan, Chicontepec y Papantla (Ley y Reglamento sobre Petróleo, 1925, p. 297; Reglamento de la Ley del Petróleo, Diario Oficial, 8 de abril de 1926, pp. 306-308).

[6] El decreto establecía: "Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carrostanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de la propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Standford y Compañía Sucesores S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de Mexico, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera El Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Compañy, Clarita, S.A. y Cacalilao, S.A., en cuento sean necesarios, a

creó un discurso nacionalista con respecto de la explotación y administración del recurso petrolero, el cual rompió con la política porfirista de ceder amplia libertad a la inversión y privatización extranjera. Desde entonces, la frase de Justo Sierra de "colonización, brazos y capitales para explotar nuestra gran riqueza" (Zea, 1968, p. 313) se disolvió para dar paso a la retribución del pueblo mexicano, mediante una política que cerró las fronteras a la privatización extranjera de los bienes de la nación. Todo aquello que se encontrara dentro del territorio mexicano interesaba exclusivamente al Estado mexicano.

A pesar de que el territorio mexicano fue purgado de la monopolización extranjera desde 1938, el abastecimiento de petróleo nunca dejó de atenderse dentro del mercado mundial —en mayor o menor medida—. El gobierno porfirista creó las condiciones necesarias para la implementación de un aprendizaje industrial petrolero, cuya independencia llegaría con el triunfo del Estado revolucionario y la instauración institucional. Este aprendizaje se vio reflejado en la práctica de la industria petrolera por extensión, es decir, a partir de un sistema exploratorio que amplió las dimensiones petrolíferas del territorio mexicano con el seguimiento de un marco legislativo que protegió, incentivó y aceleró la producción petrolera.

Régimen jurídico y de propiedad: Los casos de las haciendas petroleras de Chapopote y El Álamo

Para abordar el régimen de propiedad, así como el problema jurídico que experimentaron las haciendas petroleras en el norte del estado de Veracruz antes del decreto expropiatorio de 1938, es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones acerca de la tenencia de la tierra y su relación con la legislación petrolera mexicana.

Según Ana María Serna, los cambios socioeconómicos producidos en las regiones petrolíferas del norte del estado de Veracruz fueron inherentes a la tierra. Ella parte de la idea de que cuando las compañías petroleras arribaron a la zona rural del norte de Veracruz, esta ya contaba con una estructura agraria operada por indígenas, arrendatarios y familias terratenientes. La estructura agraria estaba dividida en pueblos comunales, acciones individuales de condueñazgos y pueblos, ranchos y haciendas, las cuales no cambiaron su estatus a pesar del establecimiento de la industria privada del petróleo. Lo que sí se modificó fue la anatomía territorial, los

juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera" (Petróleos Mexicanos, 1988, pp. 28-29).

hábitos y los tipos de relaciones sociales. Por ejemplo, para conectar las haciendas con el Golfo de México a fin de dar libre tránsito al petróleo hubo que utilizar espacios limítrofes; o bien, para no interrumpir las actividades agrícolas de las haciendas, las compañías solo arrendaron la parte extractiva, con lo cual la propiedad se convirtió en un híbrido económico (Serna, 2008, pp. 75-79).

Esta situación la explica Ana María Serna en función de las "continuidades sociales que prevalecieron del antiguo régimen hasta la década de los veinte". En primer lugar, las relaciones de poder generadas entre la clase media rural y las compañías petroleras imposibilitaron cualquier alianza entre la población y los gobiernos revolucionarios; en segundo lugar, no hubo una estabilidad política que permitiera una continuidad de la Constitución de 1917, y por último, el petróleo se convirtió en un producto de extrema importancia para los intereses económicos de la nación (Serna, 2008).

Dada su productividad y su cercanía al Golfo de México, el municipio de Temapache representó un punto estratégico para las actividades petroleras de las compañías extranjeras en el norte del estado de Veracruz. Su jurisdicción abarcaba propiedades particulares, en su mayoría, situación que favoreció a las compañías para realizar contratos de arrendamiento. Hasta el siglo XX, su extensión territorial era utilizada, en gran medida, para la agricultura, la ganadería y la explotación de maderas finas y para la construcción. Con la inclusión de la industria petrolera a las actividades económicas del municipio, se abrieron nuevos espacios que dieron forma a una jurisdicción industrial (Serna, 2008).

Con la introducción de la industria petrolera, las haciendas del municipio de Temapache pasaron a formar parte de un área extractiva que tuvo salida al exterior a través de oleoductos, ríos y caminos de paso de mula. El área estaba integrada por las haciendas petroleras de Buena Vista, Zapotal de Solís, Alazán, Potrero del Llano, Horcones, Tierra Blanca, Tierra Amarilla, Palma Real, Cuchilla de la Cal, Tumbadero, Cerro Viejo, Llano Grande, La Pita, Guadalupe, Las Cañas, La Estación, San Miguel, Agua Nacida, El Callejón, Tamatoco, Chapopote, Jardín, Molino, El Álamo, San Isidro y Paso Real; veintiséis puntos geográficos situados entre los municipios de Cerro Azul y Castillo de Teayo, que conjuntamente formaban el área petrolífera, la cual abarcaba casi la mitad de la Faja de Oro. De las haciendas mencionadas, Potrero del Llano, El Álamo y Chapopote figuraron como las más productivas hasta la década de 1920; estas dos últimas eran las mayormente reguladas por sus propietarios en cuanto a producción, instalación y explotación de recursos naturales. La prueba de ello fue que, en 1925, la familia

Núñez demandó a la compañía Penn Mex Fuel Company por incumplimiento de contrato con respecto de la explotación de la hacienda El Álamo, y, más adelante, en 1928, interpuso una nueva demanda en contra de autoridades federales por el otorgamiento de permisos para explotar petróleo en la hacienda Chapopote.

De acuerdo con la documentación histórica que explica tanto el tipo de régimen de propiedad como el problema jurídico desarrollado en torno a la explotación y concesión de permisos de perforación referentes a las haciendas El Álamo y Chapopote, las fricciones que hubo entre la familia Núñez con respecto de la compañía Pen Mex Fuel Company y las autoridades federales se debió, en gran medida, a las consecuencias que trajo consigo la lucha por el control económico y administrativo del recurso petrolero. En palabras de Myrna Santiago, estas fricciones fueron producidas por complejas redes sociales que se tejieron alrededor de la industria, cambios en los patrones de uso y tenencia de la tierra, así como la configuración territorial de la industria petrolera. El problema jurídico y las fricciones desatadas en torno al régimen de propiedad estuvieron sujetos a cambios sociales y económicos drásticos, pues todo ocurrió en poco más de treinta años, mucho menos tiempo que requirió, por ejemplo, el establecimiento de la ganadería y el aprendizaje milenario de las sociedades indígenas acerca de la explotación comunal del ecosistema (Santiago, 2006, pp. 103-104).

El proceso jurídico y legislativo vinculado al control y administración del recurso petrolero se llevó a cabo en medio de una revolución que precipitó la toma de decisiones, sobre todo si tomamos en cuenta que en el municipio de Temapache predominaba la propiedad particular, cuyos dueños habían conformado un grupo de poder regional desde la segunda mitad del siglo XIX, el cual se apegó desde un principio a las leyes porfiristas para extraer petróleo de sus respectivas haciendas. Sin embargo, aunque las leyes porfiristas apoyaron, de alguna manera, a los propietarios particulares, la protección de sus intereses económicos y la posesión de la tierra estuvieron en juego durante el periodo revolucionario.

Esta situación se encuentra presente en las demandas que interpusieron los Núñez en contra de la compañía Penn Mex Fuel Company en 1925. Esta familia fue representada por sus apoderados legales Guillermo Rocha y Luis Cabrera, quienes desaprobaron en su momento aquello que llamaron "el efecto de la prosperidad petrolera". De acuerdo con el sustento histórico de Guillermo Rocha y Luis Cabrera, los propietarios particulares, también llamados superficiarios, fueron los más afectados dados los obstáculos impuestos por el Ejecutivo, motivo que justificó su alianza con las compañías petroleras para defender sus derechos ante las leyes nacionalistas

petroleras. El problema no radicó en el espíritu de las leyes de la Constitución de 1917, sino en la actitud asumida por los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios con respecto de los dueños de la tierra. Había, en efecto, un discurso nacionalista revolucionario, pero finalmente la realidad pendía de las leyes porfiristas que beneficiaban a las compañías petroleras, promovidas principalmente por el Ejecutivo. Esto se reflejó en varias ocasiones en la poca libertad que se les otorgó a los superficiarios para celebrar los contratos de explotación de petróleo, libertad que las compañías sí poseían para abrir pozos y computar regalías (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, f. 35).

Guillermo Rocha decía que los superficiarios tuvieron serias dificultades para regular incluso sus contratos particulares, pues las compañías nunca ofrecieron cuentas reales de las cantidades de petróleo extraído, mucho menos de las regalías que debían proporcionar. Esta situación fue catalogada por Guillermo Rocha como un aspecto moral que había sido disfrazado por una justicia ciega como producto de un discurso construido y procurado con base en leyendas acerca de la riqueza petrolera, la inversión de capitales, la honradez, la solvencia, el interés público y el progreso nacional. Este discurso era como una tela invisible que envolvía la falta de conciencia para explotar el petróleo, el otorgamiento de amplios derechos a compañías sin escrúpulos, el regateo de las regalías y un ardid llamado progreso industrial.

Dicho discurso no representaba la realidad social de las regiones petroleras, pues estaban entregadas al despilfarro. La *leyenda de la inversión de capitales*, por ejemplo, hacía alusión a las operaciones de contrato de arrendamiento y perforación que estaban entregadas al "coyotaje". Para cada operación había un coyote específico, desde el que conseguía el contrato hasta el que obtenía el permiso de perforación. El segundo ingrediente era la especulación: si el pozo brotaba, entonces la propiedad valía "un millón de pesos de capital extranjero invertido", de los cuales "la parte esencial estaba representada por el contrato de explotación que se pagaría más tarde en forma de regalías al superficiario", que en la mayoría de los casos resultaba cualquier nimiedad (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, f. 40). De igual manera, en la mayoría de las ocasiones en que se presentaron conflictos entre superficiarios y compañías petroleras, estas arguyeron en su defensa que habían "invertido en México cientos de millones de pesos, confiados en la protección que las leyes mexicanas deben conceder al capital extranjero; nosotros que hemos transformado a fuerza de trabajo regiones incultas del país dando empleo a sus habitantes y sembrando el bienestar en todos los hogares" (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 42-43).

Las compañías también utilizaron diversos mecanismos para operar holgadamente en las regiones petroleras de México. El artificio principal eran las llamadas compañías subsidiarias, es decir, empresas embrionarias de una gran matriz extranjera que estaba fuera de los alcances jurídicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pocas veces los superficiarios sabían el valor del petróleo extraído mediante las subsidiarias, las cuales tenían como principal respaldo de inversión sus instalaciones, mientras que la matriz absorbía el verdadero valor comercial a través de operaciones directas de venta de crudo y productos refinados; a este proceso se le denominó *leyenda de la solvencia*. A la par se encontraba la *leyenda del interés público*, que mencionaba a las compañías como algo sagrado por el enorme interés y empeño en que estas extrajeran el petróleo, según lo que el gobierno mexicano entendía como riqueza nacional, concepción que concedía considerables ventajas a las compañías (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 42-45).

> La razón de ser de este fetichismo es que el renglón principal de nuestro presupuesto ha llegado a ser el ingreso por explotación de petróleo. Con el petróleo se pagan las decenas; con el petróleo se compran las armas; con el petróleo se pagan las facturas privilegiadas; con el petróleo, en fin, se espera cubrir los compromisos internacionales que nos dejó Don Adolfo de la Huerta. El petróleo es sagrado y ¡guay del que se atreva a tocar esa fuente de ingresos de nuestro Gobierno!
>
> Una vez en este camino, no es ya de admirar que la Huasteca Petroleum Company con sólo prestar dinero al Gobierno Mexicano haya logrado que éste pase resueltamente por encima de todas las consideraciones de justicia hacia sus propios nacionales, y conceda a la omnipotente empresa del Sr. Doheny todo lo que éste pida en Juan Felipe en Cerro Azul (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 44-45).

Por otro lado, en el caso de la *leyenda del progreso nacional*, se observaba que detrás de las obras filantrópicas de las compañías en las regiones petroleras y del proceso civilizatorio que se auguraba en el país con el desarrollo económico que generó la industria del petróleo había un falso discurso que cubría las discordias incentivadas por las compañías en el norte de la entidad veracruzana y los préstamos que garantizaban la libertad de acción. Por su parte, la leyenda del Rey Midas era muy representativa en cuanto a lo que significaba la riqueza petrolera mexicana, tal cual lo expresa la siguiente cita hecha por Guillermo Rocha:

Su Majestad el Chapopote trae consigo la maldición de Baco; pero a diferencia del Rey Midas no la considera como maldición, sino como un don del que alardea y sigue usando ampliamente.

Su Majestad el Chapopote se enorgullece de su poder, y cada día es mayor la embriaguez de su triunfo. Todo lo convierte en oro. Toca las tierras y éstas se esterilizan para la agricultura, y sus ríos se hacen impotables, pero en cambio brota del suelo u chorro de oro negro; sólo que en vez de derramarse sobre la región, se encauza bien entubado hacia terminales para embarcarlo. Toca a los hombres, y cuando no mueren a su contacto, como Hilario Jacinto, Manuel Gómez o Joaquín Bermúdez, su corazón se cuaja en oro, y apoderándose de su voluntad los convierte en esclavos. Toca a las autoridades, y las convierte en becerros de la codicia: todo en fin se mancha de negro y se convierte en oro al contacto del nuevo Rey Midas (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 47-48).

La metáfora de la "prosperidad petrolera", como pretexto jurídico para defender el derecho de propiedad y usufructo de la familia Núñez, fue el preámbulo de un alegato petrolero que ilustra las fricciones que hubo entre superficiarios, compañías petroleras y el emergente Estado revolucionario.

El primer caso que detectamos con respecto de las fricciones mencionadas se ubica en 1925. Para entonces, Guillermo y Jacinto Rocha y Manuel Núñez, cesionarios de Pilar, Arturo y Josefa Núñez, promovieron una demanda de embargue precautorio contra la compañía Penn Mex Fuel Company, con el fin de garantizar la demanda mercantil, que se llevó a cabo bajo concepto de providencia precautoria,[7] la cual reclamaba la rescisión del contrato sobre explotación petrolífera con fecha de 20 de julio de 1912; la devolución material del lote El Álamo (perteneciente a la hacienda El Álamo), junto con mejoras y pozos (casa, vías, construcciones e instalaciones); el cumplimiento del pago de 3 437 100.34 dólares por concepto de diferencia en el volumen de petróleo (147 290.61 pesos), diferencia de precio en el valor de petróleo (3 240 909.28 pesos), y valor de diez por ciento de la gasolina explotada (48 900.45 pesos); el pago de intereses legales de las sumas reclamadas por concepto de regalías; el pago de 10 000 pesos por el empleo de maderas para la construcción de casas, durmientes y postes, y el pago de las costas y gastos judiciales para hacer valer las reclamaciones (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 51-52).

[7] Medida preventiva para asegurar el buen resultado del juicio, el cual implicaba el embargo precautorio. Esto para prevenir que en todo caso de existir sentencia condenatoria esta pudiera ser ejecutada sobre los bienes del demandado para evitar que dilapidara u ocultara los bienes.

El motivo de la demanda era que en el contrato colectivo de explotación del subsuelo de los terrenos de El Álamo, Jardín y El Molino, del excondueñazgo de Cicuaque, realizado entre la familia Núñez (Arturo, Pilar y Josefa) y la compañía Penn Mex Fuel Company, esta se comprometía a pagar una regalía de diez por ciento "de los productos brutos que explotara en el subsuelo". En el cumplimiento de sus obligaciones, la compañía realizó sus respectivos pagos con demasiada irregularidad a los propietarios. Al revisar la contabilidad, los señores Núñez se percataron de que la compañía había extraído cuarenta y tres millones de barriles de petróleo de los citados terrenos y nueve millones de litros de gasolina por compresión de vapores, cantidades que no eran proporcionales a las liquidaciones hechas a los propietarios. La compañía manejaba el precio de veintidós centavos, oro americano, por término medio, cuando en realidad su verdadero valor era de tres dólares con cincuenta centavos durante el periodo de la Primera Guerra Mundial. Haciendo cuentas, resulta que, al menos a la señora Josefa Núñez de Llorente, la compañía le debía seis millones de pesos (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 139-140).

La parte quejosa argumentaba que la compañía petrolera demandada no tenía arraigo en la República y que carecía de bienes en el país; "y por lo que hace a los bienes sobre los que se ejercía acción real, principalmente el petróleo extraído, por el temor fundado de que fueran dilapidados", debido a que el total producido era exportado al exterior para su venta. En ese sentido, la demanda en contra de la Penn Mex Fuel Company se hizo a partir de dos formas: acción real y acción personal. La acción real aludía al incumplimiento de las obligaciones con respecto de la producción de petróleo, cuyo producto quedaba fuera del alcance de cualquier orden de embargo, pues la mayoría era embarcada y remitida fuera del país, o bien vendida a la compañía El Águila. Según datos proporcionados por los libros confiscados de la compañía demandada, la producción media mensual extraída de los pozos era de 80 mil barriles, con precio aproximado de 80 mil dólares al mes, que sumado por el total de los meses demandados daba como resultado tres millones y medio de dólares. En tanto que la acción personal "garantizaba el resultado de la demanda en el momento de ser requerida de pago", teniendo en cuenta que "el embargo de la empresa de explotación y transporte de petróleo, en caso de llevarse a cabo, tendría que ser hecho bajo la forma de intervención" (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 51-56).

Después de haber procedido al embargo de bienes para responder a la cantidad de ocho millones de pesos, oro nacional, el representante de la Penn Mex Fuel

Company, el señor M. B. Koppe, pidió la suspensión de la providencia precautoria, argumentando lo siguiente:

> Con la resolución atentatoria dictada por el Juez de Distrito de Túxpam que tiene todas las características de una expropiación, de una confiscación, se violan, en perjuicio de la "Penn. Mex. Fuel Company", los artículos 14, 16, 22 y 27 Constitucionales por los conceptos que se puntualizan en los capítulos anteriores y se causan a la quejosa un perjuicio de carácter irreparable, pues los actos de que se queja mi representada se ejecutan de momento a momento, como son del llamado interventor, que no ha prestado garantía ninguna; con las informaciones que el mismo sigue, obteniendo de los libros, papeles, y secretos de la empresa, actos todos ellos ejecutándose como queda expresado de momento a momento, cada vez que se llevan a cabo ponen a la Compañía quejosa en la situación de que no pueda restituírsele en el ejercicio de las garantías violadas, toda vez que por una parte las informaciones que, repito, obtiene de momento a momento el interventor, de los libros, papeles, y secretos industriales, entran en su patrimonio y son divulgadas causándose un daño totalmente irreparable.
>
> Es indudable que las leyes que garantizan el sigilo y el respeto de la correspondencia y a los secretos industriales y comerciales, quedarían violados de una manera definitiva, absoluta y como expresa y claramente lo determina el artículo 54 de la Ley de Amparo, en su fracción II, sería físicamente imposible poner al quejoso en el goce de las garantías individuales violadas.[8]

En la demanda de amparo presentada por la compañía Penn Mex Fuel Company, M. B. Koppe exponía que, de acuerdo con el señalado artículo 1172 del Código de Comercio, con base en el cual solicitaron providencia precautoria, tenía como principal apoyo los contratos de 1912 y 1924, en los que manifestaban los propietarios cerciorarse de que "la parte del producto que se le estaba pagando era el que verdaderamente le correspondía", por lo tanto, eran a ellos a quienes les pertenecía el derecho de revisar libros del concesionario "cuando lo juzgare conveniente pero sin interrumpir o entorpecer los trabajos de éste". Esto quiere decir que la inspección de libros era de individual y particular participación, rechazando cualquier posibilidad de involucramiento de personas por derecho de cesión. Esta era una infracción al

[8] Las inconformidades están dirigidas al interventor José Domingo Lavín (particular con responsabilidades propias y que representaba los intereses particulares del actor) después de haber tomado posesión de los libros, talonarios, cheques y demás documentos. El ejercicio de sus funciones procedió después de que, en compañía del señor Guillermo A. Rocha, dio fe al levantamiento de sellos y de libros de contabilidad en las oficinas de la Penn Mex Fuel Company. Las cajas fuertes contenían auxiliares de cuentas y de ferrocarriles; inventarios y balances; libros mayores autorizados por el Timbre; libros de embarcaciones, producción de petróleo, construcciones y movimientos bancarios (AHP, fondo Expropiación, caja 653, exp. 17652, ff. 16 y 17).

artículo 1173 del Código de Comercio y al artículo 14 constitucional que decía que nadie podía ser privado de sus posesiones y derechos, "sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos", en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (AHP, fondo Expropiación, caja 653, expediente 17652, ff. 119-121).

Después de que el juez de Distrito Numerario de Veracruz concedió la suspensión de oficio (orden de suspensión de actividades por posible afectación a situaciones de interés social) por encontrarse inaplicable el artículo 22 constitucional, la parte demandante expuso que la providencia precautoria se trataba de la intervención de una negociación industrial, decretada conforme a la ley, más no de una imposición de pena, expropiación o aplicación del fisco a bienes, tal como apuntaba el dictamen por el que se decretó la suspensión de oficio. Confiscar suponía la privación de bienes por parte de la autoridad y la aplicación por concepto de fisco, acepción que tenía por objeto "servir de pretexto a la suspensión de oficio, creado por la Penn Mex Fuel Company y aceptado con deliberada credulidad por el Juez". La suspensión era improcedente dado que los actos no causaban perjuicios de difícil reparación; es decir, la quejosa "tenía medios legales para que no se llevara adelante o continuara ejecutando la precautoria, tanto porque podía reclamarla, cuanto porque podía hacer uso del derecho" que concedía el artículo 180 de Código de Comercio, "pudiendo obtener levantamiento de la precautoria otorgando fianza bastante o demostrando tener bienes raíces con que responder del éxito de la demanda".[9]

El asunto causó inquietud, incluso entre el mismo gremio de litigantes. En respuesta a la carta enviada por Luis Cabrera a Aquiles Elorduy en 1927, este contestó —por medio de otra carta— que no había intriga más grande que aprovechar la muerte del licenciado Guillermo Rocha para decir que había sido obra de un

[9] La parte demandante pedía la revocación de la suspensión de oficio concedida por el juez por las siguientes razones: "1°. Porque no se trataba de un caso comprendido por el artículo 22 Constitucional; 2°. Porque no había imposibilidad física de reponer a la quejosa en el goce de las garantías que decía violadas; 3°. Porque la simple posibilidad de abusos del Interventor en sus funciones no era motivo de amparo, ni tocaba a la autoridad federal prevenirlos o corregirlos, sino al Juez de los autos; 4°. Porque el acto estaba ejecutado y consumado; 5°. Porque el acto reclamado no era de tracto sucesivo momentáneo en cuanto se refería a la autoridad y no debían confundirse los actos de éste con los del interventor, que no era autoridad ni parte en el amparo; 6°. Porque la fianza mediante la cual se llevaba adelante la precautoria garantizaba los perjuicios que pudieran causarse al quejoso, y por tanto desde el punto de vista constitucional el acto no causaba perjuicios. [...] 8°. Porque los perjuicios que pudieran causarse no eran de difícil reparación, ya que existían medios legales para reclamar la precautoria y para obtener el levantamiento de que se haya decretado; 9°. Porque siendo notoriamente improcedente la demanda, debió haberse desechado sin conceder la suspensión, y ésta a su vez era improcedente; 10°. Porque estaba pendiente un recurso que tenía por objeto la revocación de la misma providencia precautoria que era el acto reclamado" (AHP, fondo Expropiación, caja 653, exp. 17652, ff. 20-30).

asesinato provocado por los agentes de la Penn Mex Fuel Company, cuando ya se había comprobado que su homicidio se debió a una "tragedia de cabaret". La pretensión de Luis Cabrera de que Elorduy, como agente internacional y consejero de las compañías petroleras, rectificara la idea propalada ante el Ejecutivo de que los ministros de la Suprema Corte tenían precio era algo absurdo desde el punto de vista de Elorduy (AHP, fondo Expropiación, caja 3829, expediente 92198, f. 14), quien expresó a Luis Cabrera que:

> Desgraciadamente, al tratarse del caso Penn Mex, tú eres el primero que, en tu afán de crear una mala atmósfera contra la compañía, y en general contra las compañías, has dicho en varias ocasiones que el oro de la Penn Mex ha tratado de comprar a la Justicia, cosas que, entre nos, poco habrá tenido cuando desde hace dos años y medio todas las resoluciones le han sido adversas y no ha podido lograr que se le devuelva su negociación, mientras que Rocha y Núñez han tenido éxito constantemente obteniendo aun resoluciones que, como la del Juez Cayetano Masse, fue revocada por unanimidad de votos en la Suprema Corte (AHP, fondo Expropiación, caja 3829, expediente 92198, f. 8).

En un comunicado que hizo Luis N. Morones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en representación del Ejecutivo, afirmó que este estaba enterado de la situación acerca del juicio promovido por los señores Núñez y Rocha en contra de la compañía Penn Mex Fuel Company. Morones manifestaba que antes de que se promoviera dicho juicio, el presidente Plutarco Elías Calles había tenido una reunión privada con el representante de la Suprema Corte, el licenciado Manuel Padilla, en la cual el representante del Ejecutivo comentó que "por ninguna manera, la situación política e internacional del país podría fallarse en contrario a la compañía demandada". De igual manera, Morones dijo que, después de una nueva consignación, los señores Arturo Núñez y Guillermo Rocha propusieron que se vendiera a la Administración de Petróleo Nacional el petróleo almacenado en los tanques de acero y las presas de tierra con que contaba la Penn Mex Fuel Company. Esta medida era indispensable porque, en caso de que no se vendiera en último momento a una compañía exportadora, podía pasar lo mismo que al general Manuel Peláez, a quien se le otorgó una concesión en 1922 para explotar el lote 19 de Zacamixtle, cuya producción, al no encontrar comprador, fue rematada a 20 centavos, oro americano, después de que el pozo había arrojado una producción de 40 000 barriles diarios, secándose en lo sucesivo (AHP, fondo Expropiación, caja 3829, expediente 92198, ff. 25-27).

Tras varios análisis, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo acordó que se tratara de evitar el cierre de las válvulas —como lo había propuesto la Penn Mex Fuel Company— ante la preocupación de un posible agrietamiento del yacimiento, la fuga de aceite, el agotamiento de los pozos y hasta la pérdida de vidas humanas. Si esto ocurría, el erario nacional dejaría de percibir impuestos.

Posteriormente, la Secretaría procedió a investigar más a fondo el caso enviando técnicos en petróleo para inspeccionar la zona a fin de determinar si en realidad el manto de donde provenía el petróleo en el campo de El Álamo alimentaba también los pozos perforados en Chapopote y Tierra Blanca; si la invasión de agua salada había esterilizado los pozos; si el campo podía volver a producir cantidades costeables de petróleo, y si la producción era distinta a la manejada por la compañía Penn Mex Fuel Company (AHP, fondo Expropiación, caja 3829, expediente 92198, ff. 34-42). Apegada al dictamen final, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dictó dos acuerdos:

> Los acuerdos de referencia, consisten, en primer lugar, en la orden expedida al Control de Administración de Petróleo Nacional, para que se encargue de la venta de los productos que la Penn Mex Fuel Co. tiene almacenada en su terminal Álvarez, del puerto de Tuxpan, a fin de que desaparezca el pretexto en que se apoya la mencionada empresa para demorar la explotación de los que tiene en la zona sur de Tuxpan; y el segundo, se relaciona con la consignación ante el Procurador General de Justicia de la Nación, de aquellos miembros del personal de la Penn Mex Fuel Co. Que resulten responsables de cierta maniobra encaminada a arruinar el yacimiento petrolífero, con perjuicio de los intereses del Fisco y de los participantes en el producto de los mismos (*Excélsior*, 1927).

A pesar de la resolución final de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la operatividad de la Penn Mex Fuel Company se consideraba necesaria, pues dicha compañía contaba con un plan comercial que venía funcionando desde 1914. El hecho de limitar la capacidad de la compañía extranjera para regular su propia explotación implicaba obstaculizar la salida del petróleo hacia el exterior, operación que resultaba necesaria para generar el capital que regularmente era distribuido entre la mano de obra, los dueños de la tierra y el Ejecutivo. Ni las autoridades ni el Ejecutivo contaban con el mencionado plan comercial para destinar el petróleo extraído al mercado internacional. Sin embargo, esto no impidió que la familia Núñez continuara regulando las actividades extractivas y el cumplimiento de los acuerdos estipulados en los contratos de arrendamiento y de regalías computadas

por el valor del petróleo extraído, situación que determinó su posición como propietarios afectados por desapego al contrato que firmó con la compañía Penn Mex Fuel Company, cuya demanda por embargue precautorio terminaron por ganar.

Sin embargo, la lucha por la defensa y usufructo de la tierra no cesó con el litigio ganado a la compañía norteamericana Penn Mex Fuel; por el contrario, continuó. El segundo caso registrado por la familia Núñez a favor de la defensa de su propiedad y sus intereses económicos inició en 1928. En este caso, Josefa Núñez de Llorente solicitó un amparo a las autoridades federales por otorgamiento equívoco de permiso para la perforación de un pozo llamado "Nacionales no. 172", que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y la Agencia de Petróleo en Tampico habían cedido para iniciar trabajos en la margen izquierda del río Pantepec, dentro de lo que dichas instituciones consideraban zona federal, en la hacienda de Chapopote, en el municipio de Temapache.

El amparo solicitado fundamentaba que la hacienda denominada Chapopote se encontraba en posesión de la familia Núñez desde 1828, ejerciendo sus derechos al subsuelo desde que comenzaron los trabajos de explotación petrolera a inicios del siglo XX bajo contrato de arrendamiento celebrado con la Tuxpam Petroleum Company antes de la promulgación de la Carta Magna. Hacia 1909, las leyes porfiristas le otorgaban las facultades para obtener la concesión confirmatoria para ejercer su derecho al subsuelo. Este otorgamiento reconocía el río Pantepec como lindero por la parte sur. Sin embargo, las especificaciones referidas fueron desconocidas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, denominando la margen izquierda de la corriente del citado río como zona federal para explotar el pozo "Nacionales no. 172" (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70538, ff. 127).

La ocupación de la zona federal que promovió la Dirección de Control de Administración de Petróleo Nacional para explotar el pozo Nacionales no. 172 no tenía justificación porque la parte señalada era propiedad privada. La justificación de esta privación, contemplada en los artículos 14 y 16 constitucionales, violaba los derechos del propietario.

Históricamente, la hacienda Chapopote nunca fue considerada propiedad pública, incluyendo la ribera del río Pantepec. La Real Orden de 10 de septiembre de 1815 declaraba "a favor de los matriculados el libre uso de las costas y playas", esto se entendía literalmente como "todo aquel espacio que baña el agua del mar en su flujo y reflujo diario, y veinte varas comunes más arriba de la mar". Incluso, hasta la Constitución de 1857, el gobierno nunca expidió una declaratoria que indicara

que las zonas contiguas a las riberas de los ríos fueran propiedad de la nación; por el contrario, se "instituyó la propiedad privada como una garantía individual" (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70538, f. 129), asimismo la fracción XXXIII del artículo 2° declaraba como bienes generales "los bosques y parques [...] las islas y playas, los puertos, radas, ensenadas, bahías, vados, ríos, lagunas y caídas de agua, sin perjuicio de observarse las leyes vigentes, respecto al uso que a los particulares les está permitido hacer de esos bienes" (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70538, f. 131).

Posteriormente, el Código Civil de 1884 ratificaba el reconocimiento de los derechos de los dueños de la propiedad privada sobre los terrenos ribereños de los ríos, reglamentación que había sido emitida desde las leyes de 1868 y 1870, respectivamente, las cuales enumeraban los conceptos de bienes de dominio público, y no incluían los mencionados terrenos ribereños.

A finales del XIX, el gobierno de Porfirio Díaz dictó disposiciones en las leyes de 1888, 1893 y 1894 en las que reglamentaba la declaratoria de las vías generales de comunicación, como ríos interiores, flotables o navegables y aquellos de cualquier clase que sirviesen de límite a la República o a dos o más estados; el señalamiento de lugares en que "los terrenos contiguos a los ríos tuvieran el carácter de baldíos"; el nulo establecimiento de ningún precepto de propiedad a favor de la nación, y la relación del dominio de la federación con la prohibición y la enajenación de las riberas de los ríos navegables, reglamentación que volvió a aparecer en las leyes del 31 de octubre de 1901, la de Bienes Inmuebles de la Federación del 18 de diciembre de 1902 y la Ley del 20 de junio de 1908. Todavía en 1910 se implementaron reformas a través de la Ley de Aguas, cuyo artículo 10 especificaba que las tierras ribereñas eran todas aquellas que lindaban con los cauces y lechos de las aguas de territorio federal (AHP, fondo Expropiación, caja 1653, expediente 70538, f. 131).

En relación con las disposiciones dictadas por las leyes, el artículo 27 constitucional de 1917 establecía la garantía de la propiedad privada "sin más límite que el de la ocupación", mientras que el artículo 14 especificaba la garantía de la no retroactividad de la ley, y el artículo 16, la garantía de la intangibilidad de la posesión, "a menos que hubiera en contra un mandamiento escrito de autoridad competente en que se aplicara con exactitud la ley del caso" (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70538, f. 130). De acuerdo con lo expuesto por la propietaria, Josefa Núñez de Llorente, la aplicación del artículo 125 era también controversial:

> Finalmente, el artículo 125 fué el único en que nuestros constituyentes quisieron referirse a los bienes que después se han llamado de la propiedad de la Nación. Pero salta a la vista que nuestros constituyentes, como un concepto más propio aunque incompleto, de lo que después se ha venido a llamar propiedad de la Nación y se ha equiparado exageradamente a la propiedad privada (como si el Estado tuviera la libre disposición de esas pretendidas propiedades y no estuviera sujeto su uso o aprovechamiento a leyes obligatorias para el mismo Estado), nuestros constituyentes, digo, reconocieron que una propiedad pública, una propiedad del Estado, en realidad no sólo es propiedad sino que es el concepto antagónico de la propiedad; y por lo mismo sólo establecieron para el Gobierno el de derecho de inspeccionar o vigilar esa llamada propiedad pública (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70538, f. 130).

Para efectos de la explotación petrolera, las leyes de 1892 y 1909 facultaban al dueño del suelo para explotar combustibles y minerales, además de declarar el suelo, junto con criaderos y depósitos, como exclusiva propiedad del dueño. Aunque el artículo 27 de la Constitución de 1917 sí declaraba el petróleo e hidrógenos como dominio directo de la nación, la ley no podía aplicar dado que la Suprema Corte ya había establecido jurisprudencia antes de la promulgación de la Carta Magna. Esta razón iba en contra de la disposición del departamento de Control de Administración de Petróleo Nacional de explotar el pozo Nacionales no. 172, debido a que la declaratoria se sujetaba al exclusivo precepto de propiedad nacional respecto del petróleo del subsuelo, siendo que la expropiación para utilidad pública sin una previa indemnización, tal como lo indicaba el mismo artículo 27, no tenía aplicación. A pesar de que el juicio terminó a favor de la familia Núñez, la defensa de sus propiedades petroleras se prolongó años más tarde.

Por lo que respecta a la hacienda El Álamo, según los juicios de amparo acumulados de 1937 promovidos por Josefa Núñez de Llorente y la compañía Penn Mex Fuel Company contra actos de algunos funcionarios (secretario de Agricultura y Fomento, secretario de Economía Nacional y director de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización) por errónea demarcación de zona federal del río Pantepec, corriente que lindaba con la hacienda El Álamo, se reclamaba la violación territorial que comprendía la margen izquierda de la corriente del río Pantepec, sitio donde se ubicaban los pozos Álamo números 1, 7, 14 y 37, los cuales se encontraban en actividad bajo explotación de la Penn Mex Fuel Company. El argumento de inconformidad expuesto por la propietaria, Josefa Núñez, y la compañía Penn Mex era que, según el informe presentado por el secretario de Agricultura y Fomento,

los pozos mencionados se encontraban dentro de una demarcación administrativa que correspondía a la propiedad de la nación.

De acuerdo con las respuestas presentadas por los peritos encargados de contestar el cuestionario elaborado por la Secretaría de Agricultura y Fomento con fecha 14 de agosto de 1937, el río Pantepec había sido declarado propiedad de la nación por decreto de 6 de octubre de 1920, en tanto que los pozos 1, 7, 14 y 37 se encontraban dentro del cauce mayor del río, en la margen derecha de este, y según lo definido como zona federal en la Ley de Aguas de la Propiedad de la Nación, dichos pozos se hallaban fuera de la jurisdicción que comprendía la faja de 10 metros de anchura contigua al cauce de la corriente, por ende, la margen no podía considerarse propiedad de la nación (AHP, fondo Expropiación, caja 2455, expediente 67115, f. 29).

En el amparo que solicitó la señora Josefa Núñez de Llorente por la violación y perjuicio de las garantías asentadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, la propietaria reprobaba la señalización de la demarcación de la zona federal tomando como base la margen izquierda de la corriente adyacente a la hacienda El Álamo, para lo cual se remitió a una serie de pruebas para refutar la inexacta aplicación de la fracción IV del artículo 4° del Reglamento de la Ley de Aguas vigente.

De principio, la propietaria comprobó que en realidad era dueña de dicha hacienda, en la cual se llevaron a cabo trabajos de exploración y explotación petrolera poco después de 1912, año en que firmó el contrato de arrendamiento con la compañía Penn Mex Fuel Company, con lo que justificaba que ejerció su derecho al subsuelo antes de la Constitución de 1917, gracias a la concesión confirmatoria que le otorgó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Estas pruebas evidenciaron una violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, que indicaban que "nadie podía ser molestado en sus propiedades", mucho menos privados de estas a menos que existiera un juicio previamente establecido mediante protocolización del Tribunal (AHP, fondo Expropiación, caja 2455, expediente 67115, ff. 137-138).

La violación de las garantías plasmadas en los artículos 14 y 16 tenía como uno de sus principales referentes la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Aguas de 1934, que especificaba que:

> Se entiende por cauce de una corriente, el canal que tiene la capacidad necesaria para que escurran las aguas de las mayores crecientes ordinarias, pero en las corrientes o en las partes de las mismas sujetas a desbordamientos, y mientras no se construyan obras de encauzamiento o canalización, el cauce estará constituido por el canal naturalmente cavado por las aguas

de la corriente, o por el formado por el sistema general de obras de defensa (AHP, fondo Expropiación, caja 2455, expediente 67115, f. 139).

El reclamo de violación de los artículos 14 y 16 tenía como fundamento el ejercicio del poder Ejecutivo, del que mencionaba que podía expedir disposiciones solo como medio práctico que diera exacta observancia de la ley, mas nunca el derecho de modificar el contenido de las reglamentaciones. La ley de 1934 carecía de validez porque la fracción IV era inaplicable a lo que se entendía como "corriente" y "faja" según la Ley de Aguas vigente; de igual manera, el concepto de zona federal no podía proceder porque los pozos 1, 7, 14 y 37 no se encontraban dentro del margen que especificaba las leyes reglamentarias.

En coincidencia, durante el tiempo en que la propietaria Josefa Núñez solicitó amparo ante las autoridades federales, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en representación del Ejecutivo de la Unión, celebró con la compañía El Águila contratos de arrendamiento de terrenos ubicados en ambas márgenes del río Pantepec, considerados zona federal, en específico en el Estero de Tampachoco, con el fin de tender una tubería para el bombeo del campo de El Álamo. La zona federal destinada para la ocupación se hallaba en terreno particular, dentro del perímetro que la Penn Mex Fuel Company exploraba bajo contrato de arrendamiento con la señora Josefa Núñez de Llorente. Ante esta situación, la Penn Mex Fuel Company, a través de su apoderado, el señor John M. Peardon, mostró su inconformidad a la Agencia de Petróleo:

> Como apoderado de Penn Mex Fuel Company, personalidad tengo debidamente acreditada Agencia de Petróleo Tampico, hago ante usted más respetuosa pero enérgica protesta contra cualquier tramitación de solicitudes permisos para perforación pedidos fecha diez diciembre por Control Petróleo Nacional en zona federal de Hacienda Alamo, Municipio Temapache, Cantón Tuxpam, Estado de Veracruz, que según entiendo cubren pozos ciento sesenta y uno, ciento sesenta y tres, ciento sesenta y siete, ciento sesenta y ocho y ciento setenta y uno, registrados Agencia de Tampico bajo números quinientos treinta y cuatro, ochocientos noventa y uno, al quinientos treinta y cuatro ochocientos noventa cinco inclusive. Fundo mi protesta primero por contrato de veinte de julio de mil novecientos doce por cual mi representada arrendó el subsuelo petrolífero hasta del río Túxpam y no hasta margen zona federal; segundo en que el único derecho que tiene o pudiera tener el Gobierno Federal en las fajas que comprende zona federal es un derecho de servidumbre para el libre paso público trabajos ribera y diques; tercero en que derechos mi representada están amparados

> por concesión número siete dos uno. Uno (tres, tres, uno-cuatro) cuatrocientos diez y ocho, y hasta niéguese concesión aludida no puedese privar mi representada derecho preconstitucionales (AHP, fondo Expropiación, caja 2653, expediente 70543, f. 2).

Las autoridades federales no lograron intervenir en la exploración y explotación de la hacienda Chapopote por lo menos durante dos años, a pesar de que la Constitución de 1917 los facultaba para iniciar el proceso de demarcación de zonas nacionales para administrar la producción petrolera. Este proceso tuvo su desenlace después de la aplicación de la ley expropiatoria de 1938 y del impulso de la política agraria, la cual fragmentaría las haciendas petroleras, fenómeno que no trataremos en el presente artículo, pues atañe a otro tipo de análisis.

La documentación correspondiente a las haciendas El Álamo y Chapopote evidencia tres cosas. En primer lugar, como pocos casos ocurridos en México, la familia Núñez buscó asegurar tanto los bienes como los beneficios económicos de la industria petrolera a través de un procedimiento jurídico, el cual exhibió las limitaciones legislativas de un Estado mexicano en transición, así como las contradicciones de los contratos particulares de arrendamiento, exploración y explotación. En segundo lugar, se produjo una disputa por territorio encabezada por instituciones que representaban al Ejecutivo en contra de la superficiaria Josefa Núñez de Llorente debido a que la nacionalización de la tierra y del petróleo implicaba la conversión de propiedad privada a zona federal. Por último, hace patente el interés del Ejecutivo por encargarse de la administración directa de la explotación del subsuelo con el respaldo que le pudiera otorgar la Carta Magna, pero en el camino se encontró con un grupo de superficiarios (la familia Núñez) que hicieron todo lo posible por defender su derecho al subsuelo. Estos desacuerdos complicaron el ejercicio de las instituciones con que el Ejecutivo dispuso para aplicar la Constitución de 1917. También queda de manifiesto que hubo diversos intereses nacionales y regionales por controlar la extracción del aceite mineral y los hidrocarburos, lo cual imposibilitó la eficiente implementación del artículo 27.

El caso particular de las haciendas de El Álamo y Chapopote ejemplifica perfectamente las complicaciones del libre ejercicio de las autoridades federales bajo respaldo de la Constitución de 1917. Por encima de los preceptos de la Carta Magna y de los intereses del Ejecutivo por controlar la explotación petrolera estaba el reconocimiento de la familia Núñez como los legítimos dueños de la tierra y, por tal motivo, del petróleo. La estricta aplicación de la ley tenía sus propias contradicciones, sobre todo si tomamos en cuenta que, aunque ya existían preceptos

constitucionalistas, el espíritu de estos era transitorio ante el ejercicio de gobiernos efímeros, constantes cambios políticos y una situación social y económica delicada. Basta recordar que entre 1920 y 1934 aconteció la rebelión delahuertista, Obregón fue asesinado por el religioso León Toral, se desarrolló el conflicto religioso de la Cristiada y Plutarco Elías Calles impuso el Maximato, por mencionar algunos acontecimientos. Paralelamente, el estado de Veracruz se enfrascó en una serie de conflictos entre campesinos y hacendados después de que el gobierno de Adalberto Tejeda (1920-1924 y 1928-1932), a través de la Liga de Comunidades del Estado de Veracruz, incentivó la formación de comités agrarios para facilitar las dotaciones ejidales de campesinos que había por toda la entidad veracruzana.[10]

Sin embargo, tal como nos muestra la documentación histórica de las haciendas El Álamo y Chapopote, ni el gobierno revolucionario tuvo el control de la riqueza petrolera y la administración territorial, ni la Constitución de 1917 fue acatada al pie de la letra. Por el contrario, con pocos obstáculos, las compañías extranjeras continuaron explotando los campos petroleros, mientras que los superficiarios que habían consolidado una estructura de poder desde la segunda mitad del siglo XIX se mantuvieron apegados a las ventajas que las leyes porfiristas habían otorgado. Pero, por otro lado, aunque las compañías tuvieron determinadas libertades de posesión territorial, extracción petrolera y distribución comercial, tuvieron que enfrentarse a la capacidad negociadora de las familias propietarias, las cuales se sujetaron a las condiciones económicas que los contratos les otorgaron en toda la extensión de la palabra.

Los primeros contratos de arrendamiento estaban respaldados por las leyes porfiristas, las cuales beneficiaban tanto a las compañías como a las familias que se hallaban en calidad de superficiarios; es decir, se privilegiaba a la propiedad privada

[10] La Ley de 6 de enero y el artículo 27 constitucional cobraron fuerza en la entidad veracruzana durante el primer periodo gubernamental de Adalberto Tejeda (1920-1924) a causa de la comunión de dos factores: la apertura de posibilidades para solicitar restitución y dotación de ejidos por parte de aquellos pueblos alterados por la enajenación de tierras, y la disponibilidad del gobierno para crear líneas políticas de acción popular para concentrar obreros y campesinos como consecuencia de un sistema político organizado. Esto significaba una alianza con los agraristas y una movilización y concentración de los trabajadores.

Con la creación de la Liga de Comunidades Agrarias del Estado de Veracruz (LCAEV) el 23 de marzo de 1923, los trabajadores del campo, agrupados para ese entonces alrededor de sus núcleos de población, encontraron una organización que les dio mayores posibilidades de enfrentar conjuntamente a los terratenientes.

En la Huasteca veracruzana, las solicitudes ejidales y la formación de comités agrarios no se hicieron esperar. En el municipio de Temapache se crearon comités en casi todas sus poblaciones a partir de 1921 con el apoyo de la Agrupación de Arrendatarios de Álamo y la Comisión Agraria Mixta. Esta situación perjudicó a la industria petrolera y a los hacendados de la zona. Los poblados que inicialmente formaron su Comité Ejecutivo Particular fueron Temapache, Raudal, Raya Oscura, Puerta Reforma, Palo Blanco, El Jardín, El Molino, La Estación, Paso Real, La Noria y Álamo (Meyer, 1978, p. 79; Velasco, 1993, p. 77; Fowler, 1979, p. 40; AGEV, fondo Almanza, caja 3, expediente 78).

y a la inversión extranjera. Los convenios de explotación petrolera respaldaron el trabajo de las compañías, pues evitaron pagar mayores impuestos al Estado y, en vez de esto, acordaron pagar a las familias regalías estipuladas en los contratos de arrendamiento, las cuales fueron irregulares.

Conclusiones

Observamos, mediante los documentos, un diálogo jurídico en el cual aparecen actores sociales que intervinieron en el proceso de construcción del Estado nacional. Si bien es cierto que el régimen revolucionario fue transitorio e inestable, motivo por el cual la Constitución de 1917 tuvo una difícil aplicación, esto no quiere decir que los sucesores de Venustiano Carranza no hayan querido controlar y administrar la riqueza petrolera nacional.

En la relación entre el régimen revolucionario y las compañías petroleras participaron departamentos petroleros nacionales, gremio de abogados, instituciones jurídicas y superficiarios. Estos actores ayudaron a que el conocimiento de la industria petrolera fuera más profundo, pues el petróleo no solo fue visto como una sustancia industrialmente manipulable y generadora de riqueza económica, sino también como un producto inherente a un marco legislativo, relaciones de poder, así como uso y tenencia de la tierra. La industria petrolera era multidimensional y como tal debía ser tratada.

Aunque las leyes porfiristas fueron el principal instrumento jurídico para que tanto compañías petroleras como superficiarios operaran bajo el concepto de propiedad privada, lo que nos muestra la faceta política revolucionaria es que fue todo menos pasiva. La muestra de ello es que los gobiernos mantuvieron contacto con las actividades petroleras mediante la supervisión, inspección y evaluación de los procesos industriales del petróleo. Lo mismo podemos decir de los superficiarios, pues los documentos jurídicos demuestran que el vínculo económico generado con las compañías petroleras no solo se forjó en función de mantener un poder local-regional ante la intervención del Estado revolucionario, sino también fue cambiante y ríspido.

A pesar de que las fricciones jurídicas y los desacuerdos económicos fueron una constante en el proceso industrial petrolero, hubo una relación intermitente entre Estado, compañías y superficiarios, la cual fue determinante en la construcción de un territorio petrolero repleto de complejidades sociales en el norte del estado de Veracruz.

En las demandas llevadas a cabo por la familia Núñez queda claro que las compañías sí causaron drásticos cambios y afectaciones, pero esto fue en mayor proporción por la libertad que tuvieron para operar mediante la infraestructura extractiva y comercial en tierra de superficiarios sin regulación constitucional. ¿Por qué esta forma tan peculiar de operar? No había seguridad nacional y administración territorial que limitaran la capacidad de las compañías para extraer, comerciar y hacer uso del petróleo; el Estado revolucionario necesitaba las entradas al erario nacional que los impuestos petroleros recaudaban; los superficiarios tenían una relación directa con la tierra; la Suprema Corte de Justicia no tenía la capacidad para intervenir fuera del territorio mexicano en caso de demandar a alguna compañía, cuya matriz regularmente estaba en su país de origen; los contratos de arrendamiento estaban por encima de la Constitución de 1917; las compañías tenían que satisfacer un mercado internacional, sin importar las consecuencias que a su paso dejaran.

En ese sentido, Narciso Bassols dice que las etapas de la nacionalización petrolera dejaron la experiencia de un Estado fortalecido conforme sus actos tuvieron mayor fuerza entre aquello que consideraba nación y pueblo, pero la aplicación de una Constitución nacional tuvo un lento efecto y una debilidad constante, pues partía de un contexto histórico en donde el "territorio mexicano nunca fue propiedad real de un Estado" (Bassols, 2006, p. 31).

De acuerdo con lo que nos indican las fuentes históricas, las palabras de Narciso Bassols cobran sentido, sobre todo por la problemática social y territorial que se vivió en las regiones petroleras de México, en especial en el norte de Veracruz, durante las décadas de 1920 y 1930. Una de las principales consecuencias fue que las mencionadas regiones fueron expuestas a un mercado de tierras basado en la compra, despojo y arrendamiento de tierras, en donde las compañías petroleras obtuvieron una considerable ventaja. Pero, a pesar de la inestabilidad política, el endeble control territorial y administrativo de los gobiernos revolucionarios, así como el creciente poder corporativo y económico de las compañías petroleras extranjeras, hubo casos en los que los propietarios hicieron uso de instrumentos legislativos y jurídicos para defender sus bienes, así como hacer cumplir a las compañías petroleras y al gobierno mexicano tanto la jurisprudencia de las leyes porfiristas como las cláusulas de los contratos privados de arrendamiento, exploración y explotación petrolera.

La principal razón por la que los propietarios hicieron uso de los mencionados instrumentos es que tenían un derecho histórico a la tierra, el cual sustentaba su

legitimidad como usufructuarios, pues antes de que se decretaran las leyes de 1857 y 1917 ya habían iniciado actividades económicas con base en la explotación de recursos naturales que se hallaban dentro de sus propiedades.

Por otro lado, es importante mencionar que existe una larga tarea por desarrollar en el ramo jurídico de la industria petrolera, pues hay que tomar en cuenta también las denuncias promovidas por el sector agroganadero dada la afectación de sus tierras, la lucha por la captación de impuestos entre gobiernos estatales y federales e invasión de tierras nacionales. En la medida que estas aristas sean resueltas, hablaremos de un proceso legislativo y jurídico mucho más detallado que ayude a la mayor comprensión del sentido político y social de la industria petrolera.

Referencias documentales y bibliografía

Archivos

AHP: Archivo Histórico de PEMEX. Ciudad de México, México.
Fondo: Expropiación.

AGEV: Archivo General del Estado de Veracruz. Xalapa, Veracruz, México.
Fondos: Comisión Agraria Mixta y Almanza.

Decretos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1934). Distrito Federal, México: Talleres Gráficos de la Nación.

Gaceta Oficial (2 de febrero de 1915). Xalapa, Veracruz, México. Gobierno del Estado de Veracruz.

Ley y Reglamento sobre Petróleo (31 de diciembre de 1925). Diario Oficial. Distrito Federal, México.

Reglamento de la Ley del Petróleo (8 de abril de 1926). Diario Oficial. Distrito Federal, México.

Bibliografía

Alemán, M. (1977). *La verdad del petróleo en México*. Distrito Federal, México: Editorial Grijalbo.

Bassols, N. (2006). *Las etapas de la nacionalización petrolera*. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa.

Brown, J. (1998). *Petróleo y Revolución en México*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno Editores.

Cosío, D. (1965). *Historia moderna de México*. Distrito Federal, México: Editorial Hermes.

Fowler, S. (1979). *Movilización campesina en Veracruz (1920-1938)*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno Editores.

García, I. (2009). *Historia de la visión territorial del Estado mexicano*. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.

García, L. (1989). *Realidad y demagogia en la tecnología mexicana*. Distrito Federal, México: Premia Editora.

Garner, P. (2007). *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

López, P. (1975). *El petróleo de México*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Meyer, L. (1990). *Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera en México*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Meyer, L. (1972). *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Meyer, L. (1978). *Historia de la Revolución mexicana, 1928-1934: El conflicto social y el Maximato*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Petróleos Mexicanos (1988). *El petróleo*. Distrito Federal, México: Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos (1988). *Mensaje a la nación. Decreto expropiatorio, Marzo 18, 1938*. Distrito Federal, México: Petróleos Mexicanos.

Santiago, M. (2006). *The ecology of oil: Environment, labor, and de Mexican Revolution, 1900-1938*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Serna, A. (2008). *Manuel Peláez y la vida rural en la Faja de Oro. Petróleo, revolución y sociedad en el norte de Veracruz, 1910-1928*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Velasco, J. (1993). *Política y legislación agraria en México. De la desamortización civil a la reforma campesina*. Xalapa, Veracruz, México: Universidad Veracruzana.

Zea, L. (1968). *El positivismo en México: Nacimiento, apogeo y decadencia*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Socialización de conocimientos del café orgánico en el contexto de espacios colectivos de grupos localizados de parentesco tseltales, Tenejapa, Chiapas

Socialization of knowledge of organic coffee in the context of collective spaces of localized groups of kinship tseltales, Tenejapa, Chiapas

Edith Cervantes Trejo*
Erin Estrada Lugo**

Resumen

El objetivo de este trabajo es comprender que la práctica de socialización de conocimientos requiere considerar los contextos en que esta se realiza. Entre estos contextos se encuentran las propiedades de los espacios que son escenarios de esa práctica social. La metodología empleada consistió en la indagación de las propiedades de los espacios en donde grupos localizados de parentesco tseltales realizan esta práctica, y en la exploración de la manera en que estos grupos socializan los conocimientos acerca del café orgánico a partir del uso de esquemas interpretativos que emplean en el habla, en el marco de un saber mutuo contextualizado en la cultura tseltal. Entre los hallazgos de la investigación, destaca que el uso de sedes colectivas por los miembros del grupo y de un lenguaje que sugiere orientar y acompañar al actor que aprende favorece la difusión amplia de conocimientos del café orgánico. Esta situación revela la importancia del parentesco en la socialización de conocimientos en comunidades indígenas.

Palabras clave: escenarios de interacción, socialización de conocimientos, enseñanza-aprendizaje, esquemas interpretativos, saber mutuo.

* El Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristobal, Doctorado en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable. Correo electrónico: ecervantes@ecosur.edu.mx.
** El Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristobal, Departamento de Agricultura, Sociedad y Ambiente. Correo electrónico: eestrada@ecosur.mx.

Abstract

The objective of this paper is to understand that the practice of socialization of knowledge requires consideration of the contexts in which it is performed, including the properties of the spaces involved as scenarios in this social practice. The methodology used was to investigate the properties of the spaces in which localized tseltal kinship groups perform this practice and to explore how these groups the socialization of knowledge of organic coffee from the use of interpretive schemes used in speech, in the framework of a mutual know contextualized in the Tseltal culture. Among the findings of the research highlights that the use of collective action by the members of the group and of a language that suggests guide and accompany the actor who learns encourages the wide dissemination of knowledge of organic coffee. This situation reveals the importance of kinship in the socialization of knowledge in indigenous communities.

Keywords: interaction stage, socialization of knowledge, teaching-learning, interpretative diagram, mutual know.

Recepción: 10 de febrero de 2016.
Dictamen 1: 2 de mayo de 2016.
Dictamen 2: 30 de agosto de 2016.

Introducción

Después del maíz, el café es el cultivo con mayor importancia cultural, económica, social y política en la historia nacional, a pesar de que no es un cultivo originario de México (Pérez Grovas et al., 2002, p. 29). El café se introdujo en las regiones indígenas durante la década de 1970, a partir de la promoción institucionalizada de la caficultura en este país por parte del Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), organismo que desapareció en 1989, pero que durante su funcionamiento realizó una introducción masiva de este cultivo en las zonas montañosas del sureste mexicano, las más aptas para su desarrollo, y asiento de numerosos pueblos indígenas (Nolasco, 1985, p. 93; Pérez Grovas et al., 2009, pp. 33).

La producción del café orgánico en México es de suma importancia porque contribuye al mantenimiento de la biodiversidad, a la conservación de suelos y cuencas hidrológicas y a la mejora de la calidad de vida de quien lo produce (Boege, 2008; Moguel y Toledo, 1999). Son las organizaciones de pequeños productores de café de áreas indígenas las que sostienen este tipo de producción, que además ha posicionado a este país como el mayor productor de café orgánico en el mundo (Pérez Grovas et al., 2009, p. 37). Sin embargo, han sido escasas las investigaciones sobre los mecanismos que opera el tejido social indígena para sustentar tal diversidad de fenómenos. Además, no ha sido relevante para los estudios abocados al conocimiento de la caficultura en México, la indagación de los procesos de socialización de conocimientos del café orgánico que fomentan la organización cafetalera, y cómo estos operan en el interior de las comunidades indígenas y se entrelazan con el parentesco. La socialización y la difusión de conocimientos en áreas campesinas e indígenas se han considerado generalmente como actos de individuos o productores, con lo cual se han excluido los mecanismos del tejido social que subyacen en dichos procesos. Desde esta perspectiva se conceptúa la difusión de conocimientos a partir de la acción individual y autónoma del productor como agente de cambio, postura muy generalizada, por ejemplo, en prácticas de innovación tecnológica bajo modelos del productor-experimentador,[1] el agricultor primero y último, el extensionista campesino, el productor líder, etcétera. La amplia cobertura social y territorial que caracteriza a la organización cafetalera indígena difícilmente puede explicarse con base en acciones individuales.

[1] El productor-experimentador es considerado como "un agente de cambio que tiene como contacto (externo) al investigador, que aplica la nueva tecnología trasferida por éste, la valida en su terreno, y los vecinos, al ver los resultados, imitarán o aceptaran esa tecnología" (Mata, 2003, p. 85).

El presente artículo explora los mecanismos sociales que operan en la socialización de conocimientos del café orgánico en el interior de comunidades cafetaleras y que posibilitan la amplia difusión de este cultivo. Se realiza una aproximación a este proceso que responde a la siguiente pregunta: ¿cómo grupos de parentesco adscritos a una organización cafetalera del área tseltal de la región de Los Altos de Chiapas realizan esta práctica de socialización? Se destaca también la importancia de tomar en cuenta el contexto de interacción de socialización de conocimientos, referido a las propiedades de los espacios en donde esta ocurre. El nexo entre el entramado del tejido social indígena y la novísima producción orgánica devela rasgos de contemporaneidad de los pueblos originarios tseltales, los cuales conforman uno de los dos grandes bloques lingüísticos mayances que forman la región alteña. En particular, el área tseltal se extiende hacia parte de las regiones de las montañas marginales del este y norte de Chiapas.

Se exponen los resultados de la investigación de dos grupos de parentesco miembros de la organización cafetalera tseltal denominada Productores de Café Orgánico de Kotolté, ubicados en las comunidades de Kotolté y Los Mangos, del municipio de Tenejapa, Chiapas, dos de las cuatro comunidades de su área de influencia. Esta organización se constituyó legalmente en 2006, y realiza la comercialización colectiva de café orgánico a través de la Unión de Ejidos San Fernando, cuya sede está en la localidad Zoque y municipio del mismo nombre, en el estado de Chiapas. El grupo de parentesco de nuestro interés constituye una unidad social intermedia ubicada entre la familia y la comunidad, formada por tres generaciones de lazo patrilineal, los padres, los hijos casados y su descendencia, que habitan un complejo habitacional en un área circunscrita. Este tipo de grupos ha sido observado empíricamente en la región alteña (Villa Rojas, 1992; Vogt, 1966; Collier 1976, Ixtacuy, et al., 2006) y en el área mesoamericana (Nutini, 1976; Robichaux, 2005), y aquí se le denomina grupo localizado de parentesco (Robichaux, 2005, pp. 168 y 172). Este grupo de parentesco se concibe como un sistema de interacción social. Por sistema se entiende "las relaciones reproducidas entre actores y colectividades organizadas como prácticas sociales regulares" (Giddens, 2011, p. 61), y la práctica situada de socialización de conocimientos del café orgánico, como una interacción social.

La investigación se enmarca en la validez del estudio de caso como método de análisis de los fenómenos sociales, en el que "un estudio de caso es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo —el 'caso'— en profundidad y en el contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el

contexto no son claramente evidentes" (Yin, 2009, p. 16). En el primer apartado se abordan los espacios de residencia y productivos del grupo; cada espacio se considera como sede, es decir, como el lugar de un conglomerado amplio de interacciones —entre los miembros del grupo— en el curso de un día característico, el cual presenta diferentes usos del espacio que proveen, a la vez, escenarios de interacción (Giddens, 2011, pp. 151-152). Los escenarios de interacción que intervienen en la práctica de socialización de conocimientos se distinguen por ser espacios abiertos en donde ocurren con mayor sistematicidad circunstancias de copresencia entre miembros del grupo de diferente nivel generacional, en los cuales se favorece la interacción enseñanza-aprendizaje de múltiples conocimientos, entre estos, los del café orgánico.

El segundo apartado introduce a la comprensión de la práctica de socialización de conocimientos en grupos localizados de parentesco adscritos a una organización cafetalera. Se analizan los conceptos o esquemas de comprensión manipulados por los actores miembros del grupo en los discursos producidos en la interacción enseñanza-aprendizaje de conocimientos del café orgánico, insertos en los cuerpos de conocimientos compartidos de hablantes de lengua tseltal. Las categorías analíticas empleadas en la investigación de la interacción objeto de estudio están referidas a la comunicación de sentido, la moralidad y el poder, consideradas como elementos integrales de una interacción social, que implican respectivamente la aplicación de esquemas interpretativos, normas y medios o recursos, elementos que, en conjunto, constituyen las modalidades de la interacción (Giddens, 2001, pp. 129, 150). La práctica de producción de datos, en esta sección del documento, se abocó a la realización de entrevistas semiestructuradas con grupos focales para dar pauta a la incorporación de los discursos empleados en la interacción enseñanza-aprendizaje y a la inclusión de actores situados —los miembros del grupo de parentesco— como parte del contexto. Esta aproximación a la práctica de socialización de conocimientos se diferencia, entonces, de aquella que la aborda mediante el análisis de problemas semánticos vinculados a las competencias lingüísticas de hablantes individuales o al examen de las propiedades de actos del habla aislados (Giddens, 2011, p. 105). Otras prácticas de producción de datos efectuadas en el desarrollo de la investigación, realizada durante 2014 y 2015, se basaron en la elaboración de genealogías y representaciones de configuraciones de los espacios de residencia y productivos elaboradas por los grupos de parentesco, observación directa y diario de campo. La investigación se inscribe en la generalización analítica de los estudios de caso, que es distinta a la generalización estadística que se refiere a la "inferencia realizada a partir de una muestra estadísticamente representativa [...] en donde se trata de

enumerar frecuencias" (Giménez, 2012, p. 49). La generalización analítica es un término acuñado por Yin (2009, p. 15), que se usa para designar la generalización de los estudios cualitativos, y apunta a una teoría del fenómeno estudiado que puede ser transferible a otros casos o refinada a la luz de ellos (Yin, 2009, pp. 37, 116). En esta dirección, la investigación plantea que el estudio de los procesos de socialización del conocimiento requiere de la indagación de cómo los grupos sociales —los pueblos indígenas— interpretan y realizan tales procesos a partir del uso de esquemas interpretativos que emplean en el habla, los cuales constituyen modos de prefiguración integrados en los reservorios de saber de los actores, que se aplican reflexivamente para el mantenimiento de una comunicación (Giddens, 2011, p. 65).

Los espacios de residencia y productivos de grupos localizados de parentesco como escenarios de socialización de conocimientos

Berger y Luckman (1998, pp. 164, 170) consideran la socialización como un proceso de internalización de la realidad que inicia en la niñez y se desarrolla en el seno de la familia. A esta etapa la denominan socialización primaria, y en ella se construye el primer mundo del individuo. Subsecuente a esta etapa, la socialización secundaria se desarrolla a través de instituciones; por lo tanto, consiste en la internalización de submundos institucionales (Berger y Luckman, 1998, p. 172). Bender (1976, p. 502) menciona que no hay evidencia sólida de que la familia nuclear sea el más importante agente socializador en el proceso de socialización primaria, pues esta suele también ocurrir en unidades sociales más amplias. Alude al referente de proximidad como característica de los grupos corresidenciales, y agrega que la corresidencia implica una interacción recíproca entre sus miembros, que está en la base de la socialización de los niños. Estas referencias abordan el proceso de socialización desde la perspectiva de los tipos y los agentes involucrados en la socialización evidenciando la complejidad del proceso. Sin embargo, una mayor comprensión del proceso de socialización requiere incluir el análisis del contexto de interacción en que dicho proceso se realiza, lo cual posibilita la identificación del peso específico de los escenarios de interacción en este proceso y entender las situaciones de copresencia de actores situados. En consecuencia, se parte de considerar la socialización de conocimientos como una práctica o interacción social que tiene una duración temporal y un sitio determinado (Giddens, 2011, p. 144), y se propone explorar, en

este apartado, el contexto de la práctica de socialización de conocimientos del café orgánico realizada por grupos de parentesco tseltales, referido a las propiedades de los espacios que intervienen como escenarios de esa interacción social. Más adelante se realiza una aproximación al proceso de socialización en cuestión.

Los grupos de parentesco de nuestro interés constituyen una unidad social formada por tres generaciones de lazo patrilineal: los padres, los hijos casados y su descendencia.[2] Nutini (1976, p. 17) señala que esos grupos corresponden a linajes mínimos, grupos de poca profundidad genealógica, que en general tienen una unidad residencial en un área circunscrita. A esta unidad social se le denomina grupo localizado de parentesco (Robichaux, 2005, pp. 168, 172). Esta unidad de parentesco opera, entre otras prácticas sociales, las prácticas de residencia y herencia de la tierra bajo un patrón de principios patrilineales que inciden en la estructuración de los espacios donde el grupo vive y trabaja (Cervantes et al., 2017). Se concibe a este grupo de parentesco como un sistema de interacción social, en el que el sistema son "las relaciones reproducidas entre actores y colectividades organizadas como prácticas sociales regulares" (Giddens, 2011, p. 61), y las prácticas situadas de residencia patrilocal y herencia patrilineal, como interacciones sociales.

En la residencia patrilocal, los padres otorgan a sus hijos casados terrenos del vecindario donde ellos viven para que construyan sus casas. La práctica reproducida de residencia, vista como un proceso, configura espacialmente un complejo habitacional integrado por los emplazamientos de las viviendas de los grupos domésticos[3] de los hijos, incluido el del miembro fundador del grupo. Este espacio lindado constituye el ámbito de residencia del grupo localizado de parentesco tseltal, a la vez que un ámbito de propiedad, al que se le denomina unidad de residencia (Cervantes et al., 2017).[4] En el contexto de formas de apropiación del territorio asentadas en la propiedad colectiva de pueblos originarios, los límites externos de la unidad de residencia —el ámbito de propiedad del grupo—, al igual que los

[2] Entre los investigadores que en un nivel empírico han analizado estos grupos de parentesco en la región alteña se tiene a Villa Rojas, 1992; Vogt, 1966; Collier, 1976.

[3] Se usa el concepto de grupo doméstico para designar a la unidad social que habita una casa del complejo habitacional del grupo localizado de parentesco. El grupo doméstico puede estar constituido por una familia nuclear (padres e hijos) o extensa, y puede incluir otros miembros que no tengan lazos de parentesco. La corresidencia constituye un atributo destacado del grupo doméstico (Bender, 1976, pp. 493, 497), a diferencia del atributo de parentesco que caracteriza a la familia (Bender, 1976, p. 493; Laslet, 1972), y permite enfocar el carácter localizado de esta unidad social para realizar una aproximación a la expresión espacial de las prácticas de parentesco.

[4] La noción de ámbito de propiedad aquí se vincula con el concepto de apropiación que tiene como condición indispensable "una organización del espacio y un sentido de propiedad [... que implica] delimitación, lindes, separación entre dos trozos de espacio [... ya que] todo espacio social organizado está lindado" (George, 1985, p. 41).

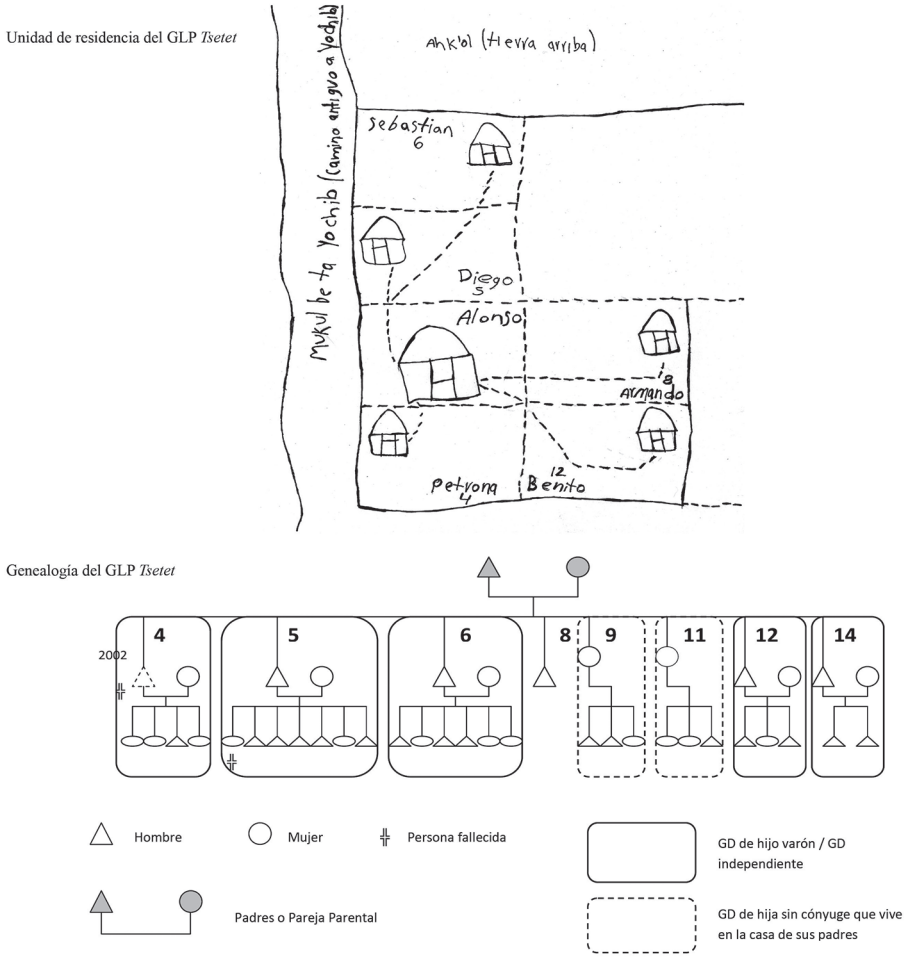
límites internos correspondientes a los espacios habitacionales usufructuados por los grupos domésticos independientes, no precisan de barreras físicas (bardas, alambres), porque son reconocidos por los miembros de la comunidad y del grupo. De esta manera, se configura un espacio colectivo de vida de tres generaciones de lazo patrilineal, que puede o no incluir a otros residentes, y que posibilita una constante interacción entre los miembros del grupo de diferente nivel generacional. La figura 1 muestra la representación que el grupo localizado de parentesco Tsetet, uno de los grupos objeto de estudio,[5] tiene de su unidad de residencia. La figura incluye la genealogía del grupo que da cuenta de la composición de los grupos domésticos independientes que lo integran y que habitan cada casa del complejo habitacional.

El espacio lindado de la unidad de residencia se constituye en una sede o, en términos de Giddens (2011, p. 152), en el lugar de un amplio conglomerado de interacciones —en este caso, entre los miembros del grupo— en el curso de un día característico. La sede presenta diferentes usos del espacio que proveen, a la vez, escenarios de interacción (Giddens, 2011, p. 151). Así, en la unidad de residencia del grupo localizado de parentesco tseltal, el espacio íntimo está representado por la habitación o habitaciones que se usan para dormir, ubicadas en cada una de las casas que integran este complejo habitacional, las cuales son denominadas *wayeval*, que lo mismo se traduce como dormir que soñar. La cocina es designada en tseltal *snail pasobil velil* (la casa de la elaboración de la comida); por lo general, esta constituye una construcción rústica adyacente al *wayeval*, en donde se reúnen los miembros de cada grupo doméstico independiente para tomar los alimentos cotidianamente. Sin embargo, la mayor parte de las actividades cotidianas de los miembros del grupo de parentesco transcurren, en gran medida, en los escenarios de interacción constituidos por espacios abiertos, como son los patios de las casas de los grupos domésticos y las áreas arboladas aledañas a ellas, pues las casas se emplean principalmente para dormir o comer.

El espacio abierto, propiedad constante de los escenarios de interacción de los miembros del grupo localizado de parentesco, se expresa en la nomenclatura tseltal en el término *jamalal*, que sirve también para designar el espacio del patio

[5] En el paraje tseltal la diferenciación interna y localización de los grupos localizados de parentesco se da con base en el topónimo *ah k'ol* (tierra arriba) o *ah lan* (tierra abajo) y al *jol bil* (cabeza de nombre) del grupo adquirido patrilinealmente. El *jol bil* de los grupos de parentesco objeto de estudio corresponden a los vocablos *Tsetet* y *Ja'as*, cuyo significado es árbol cortado y árbol de zapote, respectivamente. El primer grupo se localiza en el paraje Kotolté y el segundo en Los Mangos. El paraje es la unidad de asentamiento indígena que sustenta un patrón de asentamiento disperso en el espacio alteño, el cual contrasta con la organización urbana del espacio de la Ciudad de San Cristóbal de Las Casas (Cervantes, 2006, pp.156, 162).

Figura 1. Representación de la unidad de residencia del Grupo Localizado de Parentezco (GLP) *Tsetet* y genealogía del Grupo con los Grupos Domésticos (GDs) independientes y miembros que lo integran. Comunidad Kotolté, Tenejapa, Chiapas.



de la casa del grupo doméstico, el *amak'*. En los patios de las casas se descansa al término de las labores agrícolas, se seca el café obtenido en la cosecha por cada grupo doméstico, se platica de manera cotidiana mientras juegan los niños. De la distribución de encuentros cotidianos de los miembros del grupo de parentesco en el interior de la unidad de residencia destaca, en mayor número, la que ocurre

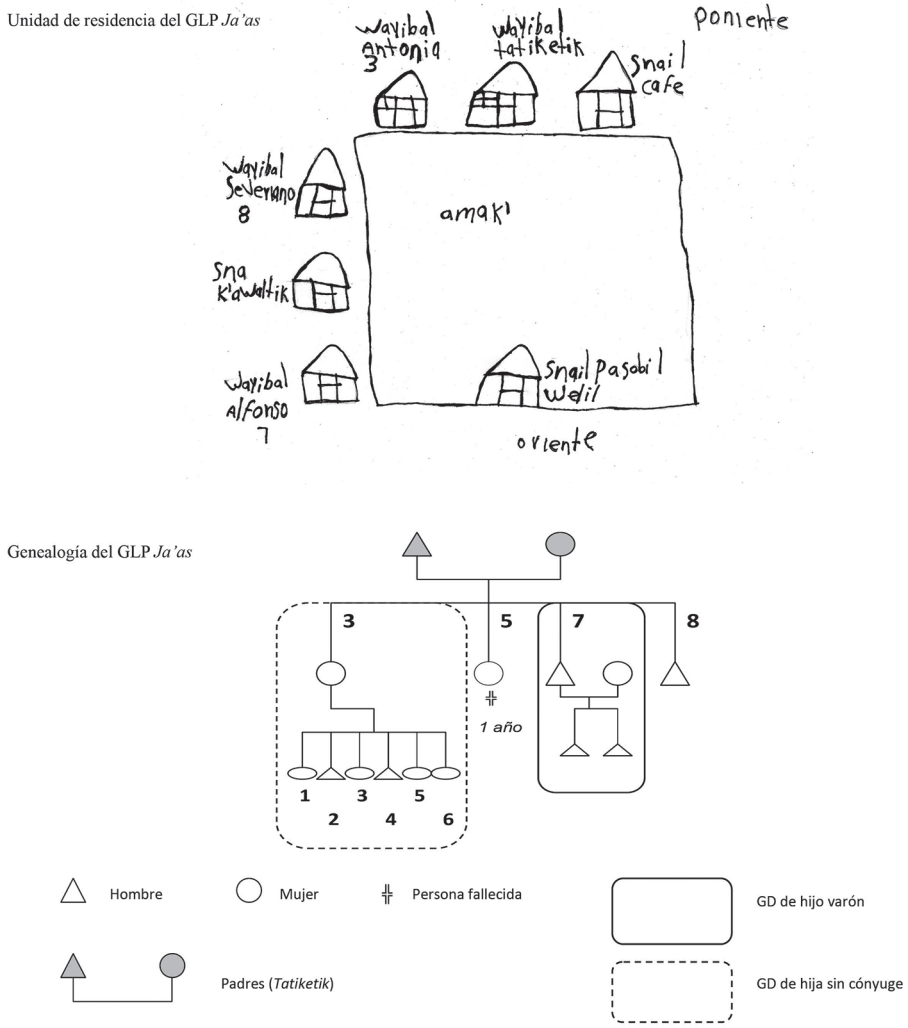
en el *amak'* del abuelo, que así se constituye en el lugar de encuentro (*tael bail*) o lugar de reunión (*tsob bail*) de los miembros del grupo. Ahí ocurren con mayor sistematicidad circunstancias de copresencia que favorecen la comunicación cotidiana vinculada a la socialización de conocimientos, entre ellos, los relacionados con el café orgánico. La figura 2 muestra el esquema de la unidad de residencia del grupo localizado de parentesco Ja'as que fue elaborado por sus miembros. En esta representación, se traza el *amak'* como un articulador de los espacios habitacionales, y es el de mayor dimensión. La figura incluye la genealogía del grupo para dar cuenta de la composición de los grupos domésticos que lo integran y que habitan los distintos espacios del complejo habitacional.

La práctica de herencia patrilineal de la tierra conlleva a una parcelación del espacio productivo de la pareja parental del grupo localizado de parentesco paralela al usufructo de la parcela heredada por parte del grupo doméstico de cada hijo casado, en donde se sigue una estricta división en partes iguales del terreno a heredar entre los hijos para evitar conflictos en el interior del grupo. Este proceso de herencia sustenta la configuración de un terreno parcelado compacto que tiende a un mismo uso del suelo. Los límites de los territorios parcelarios de café orgánico de los grupos de parentesco y de las parcelas en su interior están demarcados por mojones apenas perceptibles, denominados en tseltal *s'akan*, que dan la imagen, al observador externo, de una continuidad de áreas arboladas. Así, las prácticas reproducidas de parentesco en cuestión, vistas como procesos sociales, sustentan las formas espaciales de los ámbitos de residencia y productivo del grupo, sostenidas en la propiedad colectiva, que acusan regularidad y recurrencia en las comunidades cafetaleras alteñas.[6]

La figura 3 muestra el croquis del territorio parcelario de café orgánico del grupo de parentesco Tsetet y su estructura genealógica resultante de la práctica de la herencia patrilineal de la tierra. El territorio parcelario sustentado por las parcelas ya establecidas por parte del miembro fundador del grupo y los grupos domésticos de sus hijos (cuatro, cinco, seis y ocho) evidencia el peso específico de las relaciones de parentesco en la caficultura orgánica de la región alteña. La contigüidad de los minifundios de las plantaciones de café orgánico de los grupos domésticos que integran el grupo de parentesco y la ausencia de barreras físicas al interior de esta forma espacial permiten la libre movilidad de sus miembros y

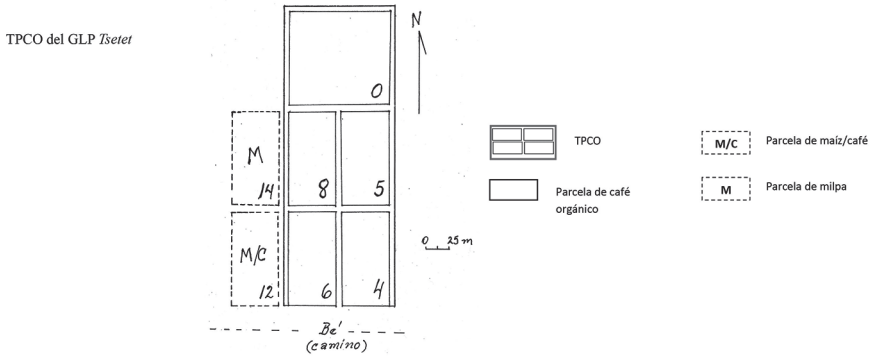
[6] La conceptuación de la espacialidad de los procesos sociales que plantea Coraggio (1989, p. 86) señala, entre otras nociones, que una forma espacial es aquella configuración territorial que acusa regularidad y recurrencia, y su sentido puede ser descifrado a partir de la lógica del proceso social correspondiente.

Figura 2. Representación de la unidad de residencia del Grupo Localizado de Parentesco (GLP) *Ja'as* y genealogía del Grupo con los Grupos Domésticos (GDs) y miembros que lo integran. Comunidad Los Mangos, Tenejapa, Chiapas.

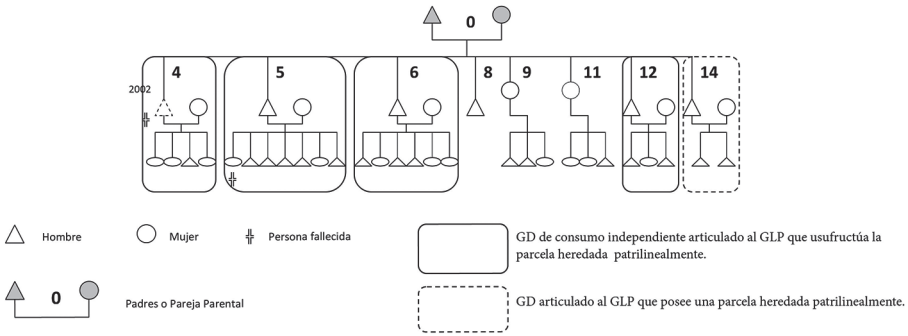


posibilitan su constante interacción dentro de este espacio lindado. Esta configuración territorial alberga un espacio colectivo de vida del grupo y constituye una sede, esto es, siguiendo a Giddens (2011, p. 151), un lugar donde se intersecan las rutinas de encuentro de los miembros del grupo de parentesco relacionadas con

Figura 3. Croquis del Territorio Parcelario de Café Orgánico (TPCO) del Grupo Localizado de Parentesco (GLP) *Tsetet* y genealogía del Grupo con los Grupos Domésticos (GDs) que heredaron patrilinealmente una parcela. Comunidad Kotolté, Tenejapa, Chiapas.



Distribución de parcelas heredadas por hijos varones y parcela del padre, ubicadas en *Ah k'ol* (tierra arriba), aprox. a 1 km de la unidad de residencia del GLP *Tsetet*. Kotolté, Tenejapa, Chis.



las prácticas del manejo del cultivo realizadas comúnmente por cada grupo doméstico conforme al itinerario técnico del ciclo agrícola del café. Esta sede, al igual que la sede de la unidad de residencia, interviene como parte del escenario de socialización de conocimientos del café orgánico y de la interacción enseñanza-aprendizaje de este tipo de conocimientos en el interior del grupo de parentesco, aspectos que se revisan en el siguiente apartado.

Aproximación a la práctica de socialización de conocimientos del café orgánico de grupos localizados de parentesco tseltales

Santoro (2003, p. 240) señala que en la orientación de cualquier acción social encontramos un conocimiento, "todo un conjunto de suposiciones, intuiciones, imágenes, conceptos y teorías que, en diferentes grados de elaboración y de abstracción, pretenden construir una imagen verdadera de lo social, acompañando y dotando de un significado la conducta de los sujetos en relación con la conducta de los otros". Por ello, la vida colectiva es un flujo continuo de conducta intencional gracias a la reflexividad del agente (Giddens, cit. en Lutz, 2010, p. 215), entendida como el conocimiento que los actores tienen de su acción y del contexto en el que se desarrolla (Giddens, 2011, p. 41).

Este apartado introduce a la comprensión de la práctica de socialización de conocimientos de café orgánico realizada por grupos localizados de parentesco tseltales. Para ello, se analizan los conceptos manipulados por los actores en los discursos producidos en la interacción enseñanza-aprendizaje de los conocimientos del café orgánico en el marco de un saber mutuo o conocimiento mutuo contextualizado en la cultura del grupo en cuestión.[7] El agente, para funcionar en el mundo, debe poder interpretarlo, y tal posibilidad se sustenta en un saber mutuo (García, 2013, p. 261). El término saber mutuo (*mutual knowledge*) es acuñado por Giddens (2001, p. 132), y denota genéricamente el saber que se da por sentado, que los actores suponen que los otros poseen si son miembros competentes de la sociedad, y que se aprovecha para sostener una comunicación en interacción. El saber mutuo es aplicado a través del lenguaje en la forma de esquemas interpretativos para entender lo que otros dicen (*say*) y denotan (*mean*) (Giddens, 2001, p. 128).

En la interacción enseñanza-aprendizaje entre los miembros de los grupos localizados de parentesco tseltales Ja'as y Tsetet, los esquemas interpretativos usados tanto por el que enseña como por el que aprende refieren al mismo vocablo *nopel*, verbo que denota o significa acercar o hacer que otro se aproxime (Paoli, 1999, p.

[7] La información recopilada que sirvió de base para el análisis propuesto se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas con grupos focales. Los grupos se conformaron bajo el supuesto de que la interacción enseñanza-aprendizaje definía límites precisos entre dos estratos generacionales del grupo localizado de parentesco, los grandes que enseñan y los menores (adolescentes y niños) que aprenden. Sin embargo, los datos empíricos apuntan en la dirección de que la interacción en cuestión frecuentemente tiende a realizarse de forma horizontal en el estrato de adolescentes y niños del grupo, como se verá más adelante.

22).[8] Así, quien enseña el trabajo de café orgánico dice *ya yich' noptesel a'tel orgánico* (dar para hacer que otro se aproxime al trabajo orgánico); mientras quien aprende dice *ya jnop a'tel orgánico* (yo me acerco al trabajo orgánico).[9] En consecuencia, las conductas del que enseña y del que aprende son reconstruidas en el interior del campo de sentido del verbo *nopel*, bajo la respectiva connotación de acercar al otro a saberes y haberes o de aproximarse a saberes y haberes, ambas acciones contextualizadas por los actores en su propia cultura. *Enseñar* en lengua tseltal sugiere el ejercicio de orientar y acompañar, y discrepa del sentido de la acción de transferir información que evoca este verbo tanto en otros contextos educativos como en la transferencia de innovaciones t*écnica*s.

De esta manera, los esquemas interpretativos referidos a la palabra *nopel*, como parte de los cuerpos de conocimientos compartidos[10] de hablantes de lengua tseltal, se aprovechan, siguiendo a Giddens (2001, p. 133), para crear y sostener contextos de una comunicación de enseñanza-aprendizaje en encuentros que ocurren en el ámbito de los espacios colectivos de vida del grupo, la unidad de residencia y el territorio parcelario del café orgánico. La sistematicidad en circunstancias de co-presencia por parte de los miembros del grupo de parentesco involucrados en tales encuentros posibilita que el sentido de la palabra *nopel*, su significado, se aprehenda, como señala Wittgenstein (cit. en García, 2013, p. 270), en el examen de su empleo tanto por el actor que enseña como por el que aprende.

A la vez, la práctica social de enseñanza-aprendizaje sustentada en encuentros cotidianos o periódicos en las sedes ya mencionadas entraña a actores que, como Lutz (2010, p. 215) señala, comparten en ese momento una espacialidad de posición y una espacialidad de situación. En el contexto del grupo localizado de parentesco, la conducta de los actores en esos encuentros suele estar permeada por la situación que da el vínculo generacional entre padres e hijos e hijas. La relación jerárquica entre adultos y niños o adolescentes que revela este vínculo en la interacción enseñanza-aprendizaje está ligada al vocablo tseltal *ch'un*, que significa obedecer, esquema interpretativo que también denota la acción de comprender. Pero este vocablo comúnmente no se enuncia en los encuentros de enseñanza-aprendizaje en el grupo, ya que la conducta implícita en este vocablo forma parte de un tipo de

[8] El vocablo utilizado para enseñar/aprender tiene igual raíz que las palabras *nopol y nopoltic*, usadas tanto en lengua tseltal como tsotsil para designar, respectivamente, "que algo está cerca" (adverbio de lugar) o "un lugar cercano" (sustantivo) (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 2001; Delgaty y Ruiz, 1986).

[9] La raíz del verbo *nopel* la encontramos en el vocablo tseltal *nopteswanej*, que significa maestro, "aquel quien tiene un oficio de aproximar al educando" (Paoli, 1999, p. 22).

[10] Término usado por Gadamer (cit. en Giddens, 2011, p. 83).

normas que, de acuerdo con Giddens (2011, p. 59), son aprendidas tácitamente por los actores, pero intervienen de forma decisiva en la producción y reproducción de las prácticas sociales. Esta norma, como parte de los medios culturales compartidos por los actores, se llega a plantear en un plano discursivo en forma de consejo en situaciones atípicas, cuando la conducta de un actor no se orienta a querer aprender, por ejemplo, las labores del cafetal orgánico.

> Todo el trabajo que hacen los padres lo tienen que aprender los hijos... cuando no quieren [se refiere a sus hijos Alfonso y Severiano] ir a aprender el trabajo de orgánico (*nop a'tel* orgánico), entonces me enojo y me voy solo al cafetal... cuando regreso del cafetal, les digo que tienen que obedecer, que si no quieren guardar en su corazón lo orgánico pues todo se va a perder... que si no van a trabajar, entonces no van a aprender (Diego Ja'as Girón Gómez [59 años], miembro fundador del grupo de parentesco. Entrevista con el grupo de hombres del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015).

En la interacción objeto de estudio, los esquemas de interpretación aplicados tanto en la comunicación como en las normas que la constituyen sustentan marcos de sentido.[11] Giddens (2001, p. 120) señala que los marcos ofrecen una ordenación de actividades y de significados que permite a los actores la escenificación de rutinas diarias. Agrega que la creación de marcos "ocurre como mediación de actividades prácticas y en función de los diferenciales de poder que los actores son capaces de aportar" (Giddens, 2001, p. 140). Aquí la noción de poder representa la capacidad transformadora de la acción social, y se concreta en la movilización o el aporte de recursos aplicados como medios en la interacción, con lo cual se constituye el "puede" que media entre intenciones o necesidades (Giddens, 2001, pp. 137-138). En la interacción en estudio, el uso del poder está vinculado al agente que realiza la acción de enseñar, sujeta al interés de que el que aprende se apropie de conocimientos para realizar el trabajo del café orgánico. De ahí que la agencia sea una acción orientada a la *praxis* (Hernández, 2006, p. 6).[12]

[11] Goffman (1986, pp. 21-22) señala que los marcos permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y etiquetar los acontecimientos ocurridos en su vida diaria. La importancia de la obra de Goffman, señala Giddens (2011, p. 72), reside en su preocupación por el ordenamiento temporal y espacial de una actividad social que refiere a condiciones de copresencia en encuentros sociales.

[12] La acción social requiere tratarse como *praxis*, y no solo como sentido, esto es, verse a través del compromiso de los actores con la realización de práctica de intereses, incluida la transformación material de la naturaleza por la actividad humana (Giddens, 2001, p. 73). Esta postura reconoce la centralidad del poder en la vida social (Giddens, 2001, p. 73).

Los conocimientos que trasmite el agente son recursos de asignación,[13] saberes aplicados vinculados con el proceso del trabajo agrícola del café en el nivel parcelario realizado comúnmente por cada grupo doméstico que integra el grupo localizado de parentesco. Las rutinas de encuentro de los grupos domésticos en la sede del territorio parcelario del café orgánico, conforme al desarrollo del itinerario técnico del ciclo agrícola del café, posibilitan momentos de interacción colectiva entre los miembros del grupo de parentesco, en donde la práctica de enseñanza-aprendizaje sucede en distintos grados entre miembros de diferentes niveles generacionales (adultos y adolescentes) y entre miembros del mismo nivel generacional o niveles contiguos (adolescentes y niños). En consecuencia, la agencia, en esta interacción, no es una propiedad exclusiva del miembro fundador del grupo localizado de parentesco o de los padres de cada núcleo familiar, ni la socialización de conocimientos del café orgánico es distintiva de la esfera del grupo doméstico. Los siguientes testimonios ilustran las relaciones que guardan cierta horizontalidad entre los miembros de los grupos Ja'as y Tsetet en la socialización de conocimientos del café orgánico, situación que propicia una mayor difusión de estos haberes y saberes. Estos testimonios también dan cuenta del proceso que entraña enseñar y aprender la complejidad del conjunto de prácticas que integran el itinerario técnico del ciclo de este cultivo.

> Vemos el trabajo del *tatik* [se refiere a Diego, su papá], así hemos aprendido... Cuando mi papá no puede ir a la parcela de café, entonces vamos mi hermano Severiano y yo, junto con mis sobrinos Juan y Agustín... entre los cuatro hacemos podas;[14] de más chicos [Juan y Agustín] no sabían hacer ese trabajo, aprendieron mirando lo que se está haciendo... así han ido aprendiendo a hacer otras cosas, a sembrar palo de agua[15] para que no se pierda la tierra con la lluvia... (Alfonso Ja'as Girón Pérez [24 años], entrevista con el grupo de jóvenes y adolescentes del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015.)

[13] Dentro de la tipología de recurso de asignación se encuentran los medios de producción/reproducción material en donde se incluye la tecnología (Giddens, 2011, p. 285). Bajo este enfoque, los conocimientos o saberes de café orgánico considerados como un elemento inherente a la tecnología de producción orgánica constituyen un recurso de asignación. La posesión del poder, señala Giddens (2001, p. 140), resulta de la destreza superior lingüística o dialéctica de una persona en la conversación con otra; de la posesión de tipos adecuados de saber técnico; de la movilización de la autoridad o la fuerza, etcétera. Lo que pasa por realidad social está en relación inmediata con la distribución del poder. En esa dirección, en la interacción enseñanza-aprendizaje de conocimientos del café orgánico, la agencia del que enseña se evidencia en la posesión de tipos adecuados del saber técnico del café orgánico.

[14] Labor del cafetal orgánico que consiste en el corte de ramas viejas que se realiza con machete para que crezcan ramas nuevas y frutos.

[15] Práctica de manejo para la conservación de suelos, que consiste en sembrar arbustos conforme a curvas de nivel para aminorar el arrastre de suelo por lluvia.

Las mujeres no saben podar... María aprendió lo del abono orgánico en la casa del *tatik* [padre] Alonso...[16] Hay trabajos difíciles como el abono orgánico, que solo hacemos con el *tatik* [Diego, su padre], junto con ella [María]... el abono orgánico se hace aquí cerca de la casa... (Severiano Ja'as Girón Pérez [21 años], entrevista con el grupo de jóvenes y adolescentes del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015).

El *mamil* [abuelo] Alonso hace una abonera muy grande... sí, como se hace aquí en la casa aprendimos yo, Alonso, María Esther y Petrona [primos de David[17]] a hacer el abono orgánico... se hace aquí cerca del patio y vemos que le ponen a la abonera... le ponen abono de lombrices, cal, ceniza, *tse maní* [hierba de monte]... (David Tsetet López Pérez [16 años], entrevista con el grupo de adolescentes y niños del grupo localizado de parentesco tseltal Tsetet, Kotolté, Tenejapa, marzo de 2015).

[...] lo primero que aprenden los niños es a cortar el café, les enseñamos a escoger los granos de café rojos, los que están maduros... los más chiquitos solo van a jugar al cafetal... (Rosa Pérez Meza [36 años], entrevista con el grupo de mujeres del grupo localizado de parentesco tseltal Tsetet, Kotolté, Tenejapa, marzo de 2015).

Los conocimientos sobre el café orgánico que socializan los grupos localizados de parentesco tseltales objeto de estudio provienen de un conocimiento híbrido generado por un sistema de interacción social más amplio, que es la red de la organización cafetalera. El andamiaje social de la red revela una heterogeneidad de actores integrada por los delegados designados por los grupos de parentesco de las comunidades del área de influencia de la organización y por un equipo de profesionistas que acompaña el proceso de producción y comercialización colectiva del café orgánico que desarrolla la organización cafetalera. Este conocimiento híbrido se sustenta en los conocimientos que los actores son capaces de aportar, y evidencia la interdependencia de un conocimiento mesoamericano (el de los grupos localizados de parentesco) y un conocimiento gestionado por el equipo de profesionistas. La efectividad de este conocimiento se mide por el avance de la caficultura orgánica en el área de influencia geográfica de la organización social cafetalera.

16 El *tatik* (padre) Alonso *Tsetet* López es uno de los miembros fundadores de la organización cafetalera Kotolté. En el patio de su casa ocurren frecuentemente talleres de capacitación de café orgánico, a los que asisten miembros de los grupos de parentesco, este es el caso de María, sobrina de Severiano, de 18 años de edad.

17 Sus primos Alonso, María Esther y Petrona tienen 12, 12 y 13 años, respectivamente.

El cuadro 1 resume los elementos que se aplican en la interacción enseñanza-aprendizaje de conocimientos acerca del café orgánico entre miembros del grupo localizado de parentesco tseltal. Sin embargo, la motivación o el interés que suscita la producción de café orgánico o la propia socialización de conocimientos de este cultivo por parte de los miembros de grupos de parentesco necesariamente tiene como referencia motivos que se inscriben en procesos más amplios:

> Nuestro difunto abuelo nos dijo *ich'al ta muk' ta alum k'inal*, eso quiere decir cuidar la tierra... la tierra es la que nos da de comer... por eso aprendimos el trabajo de café orgánico... (Alonso Tsetet *López [70 años], miembro fundador del grupo de parentesco. Entrevista con el grupo de hombres del grupo localizado de parentesco* tseltal Tsetet, Kotolté, Tenejapa, marzo de 2015.)
>
> Cuando empezamos el trabajo de orgánico fue por el precio, porque los particulares, los coyotes no daban buen precio... con los talleres de orgánico me di cuenta que si se le echaba *poxil*[18] al cultivo, mataba todas las plantas, por eso dejé de usarlo... al no usar químico todo crece, ahorita trabajo con puro orgánico... (Diego Ja'as Girón Gómez [59 años], miembro fundador del grupo de parentesco. Entrevista con el grupo de hombres del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015).
>
> En el cafetal orgánico también crecen muchas plantas medicinales para curarnos, también hay árboles de fruta, plátano, naranja, lima, níspero... un cafetal bien cuidado da buena producción... (Alonso Tsetet *López [70 años], entrevista con el grupo de hombres del grupo localizado de parentesco* tseltal Tsetet, Kotolté, Tenejapa, marzo de 2015).
>
> El trabajo que hacen los padres lo tienen que aprender los hijos... si se aprende el trabajo de orgánico, se pueden comprar sus cosas, sus zapatos... porque no solo en Estados Unidos o en México (la ciudad de México) hay trabajo, hay dinero... (Diego Ja'as Girón Gómez [59 años], entrevista con el grupo de hombres del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015).

Como refieren los testimonios, en estos procesos se encuentran intereses que van desde el ejercicio del cuidado de los recursos naturales bajo una noción mayance hasta la obtención de un mejor precio por la producción, comercializada de modo colectivo, que retribuya el trabajo campesino invertido en el cafetal e incida en la mejora de las condiciones de vida de quienes producen el café de manera orgánica. Los motivos también incluye mantener el cafetal orgánico como un policultivo ante la gran diversidad de recursos genéticos locales vinculados a las preferencias y

[18] Término que significa veneno, que es utilizado para designar a los agroquímicos.

Cuadro 1. Elementos de la práctica de enseñanza-aprendizaje de conocimientos del café orgánico realizada por miembros del grupo localizado de parentesco Tseltal

	Propiedades de una interacción social / modalidad	*Interacción enseñanza-aprendizaje*		
		Esquema interpretativo principal	El que enseña	El que aprende
Saber mutuo/esquemas interpretativos	Comunicación de sentido/esquemas interpretativos *	*Nopel*	*Ya ich' noptesel* dar para hacer que otro se aproxime a...	*Ya jnop* acercarse a...
	Moralidad/ Normas**	*Ch'un*		*jch'un* obedezco/comprendo
	Poder/recursos***		*...ta pasele te xposil kajpel* ...hacer la medicina-abono de café	

* Los esquemas interpretativos se expresan a través del lenguaje en la comunicación de sentido.
** Las normas son procedimientos de interacción que se aplican a la reproducción de prácticas sociales (Giddens, 2011, p. 57).
***Los conocimientos trasmitidos son recursos de asignación, a la vez que esquemas interpretativos que, al igual que los correspondientes a la comunicación y las normas, forman parte de categorías semánticas públicamente accesibles (Wittgenstein, cit. en Giddens, 2001, p. 72) al interior de un grupo social específico.

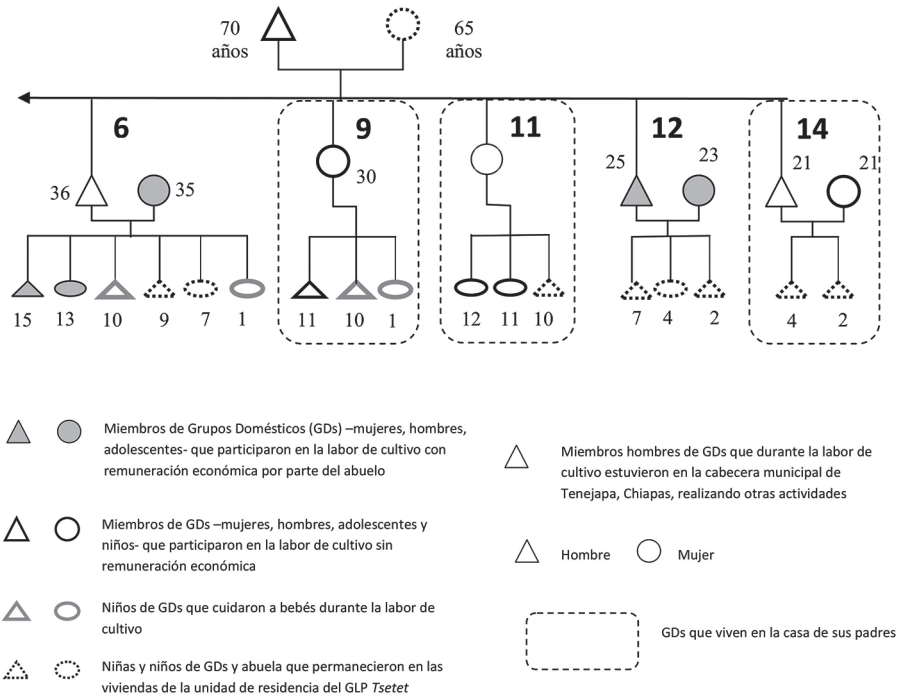
las necesidades culturales de la población, pues las especies presentes en él —aparte del café— responden a una diversidad de bienes y servicios relacionados con un patrón de usos alimenticios, ornamentales, condimenticios, medicinales, rituales, maderables, etc*étera,* del grupo doméstico.[19] De ahí que todos estos referentes "están mediados por las relaciones sociales que los individuos mantienen en las prácticas de rutina de su vida diaria" (Giddens, 2011, p. 85).

Encuentros y enseñanza-aprendizaje en el espacio colectivo del territorio parcelario de café orgánico del grupo localizado de parentesco

Los miembros del grupo no se apropian de los conocimientos del café orgánico como algo ya dado, sino que, siguiendo a Giddens (2001, p. 133), son producidos y reproducidos de nuevo por ellos como parte de la continuidad de su vida, al estar vinculados a rutinas de encuentro ciclo a ciclo cafetalero en el ámbito del espacio colectivo de vida del territorio parcelario de café orgánico —y en menor medida, de la unidad de residencia—.

[19] Así lo ejemplifica el inventario de una parcela de un cuarto de hectárea de cafetal orgánico en la comunidad de Polhó, Chenalhó, Chiapas, que reporta 45 especies diferentes al café (Pérez Grovas, 1999, p. 48).

Figura 4. Segmento del Grupo Localizado de Parentesco (GLP) *Tsetet* que participó en la labor de cultivo de conservación de suelos (siembra de palo de agua, mayo 2014) de ciclo cafetalero 2014-2015 realizada en la parcela de los abuelos, ubicada en el Territorio Parcelario de Café Orgánico (TPCO) del Grupo. Comunidad Kotolté, Tenejapa, Chiapas.



La figura 4 ilustra la fracción del grupo localizado de parentesco Tsetet que participó en la labor de cultivo de conservación de suelos (siembra de palo de agua, mayo de 2014) del ciclo cafetalero 2014-2015 en la parcela de los abuelos. Durante el desarrollo de la labor de cultivo en cuestión, los momentos de interacción colectiva, que ocurren en distinto grado entre actores de diferentes niveles generacionales (el abuelo, el tío, las mujeres madres y los adolescentes o los niños) o entre actores del mismo nivel generacional (las y los adolescentes y los niños) que integran esta fracción del grupo, coadyuvan a que se realice la práctica de enseñanza-aprendizaje de la labor de cultivo.

Segmentos del grupo de parentesco (tal como lo evidencia la figura) o, en su caso, miembros de los grupos domésticos que articulan el grupo mantendrán rutinas

de encuentro predecibles en la sede del territorio parcelario de café orgánico en el contexto del itinerario técnico del ciclo agrícola de este cultivo. Sin embargo, el carácter rutinizado de las sendas de vida de los miembros del grupo localizado de parentesco en esta sede no ocurre casualmente, sino que, como señala Giddens (2011, p. 98), se lo hace ocurrir por los modos de registro reflexivo de una acción (la enseñanza-aprendizaje de la práctica del manejo o la realización de la propia práctica del manejo) que los miembros del grupo sostienen en circunstancias de copresencia.

La noción de trabajo reflejada en el lenguaje empleado en las rutinas de encuentro de los miembros del grupo de parentesco en la sede del territorio parcelario del café no está anclada a una conducta que haga referencia a él como una situación obligatoria. Este matiz se evidencia, en mayor medida, en los discursos de las mujeres tseltales monolingües.

> ...con un solo corazón vamos a trabajar (*junax ko´ tantik a'telotik*) en la parcela de café que está tierra abajo (*kajpetal lum ta Ah lan*), vamos las mujeres a sembrar palo de agua, a la cosecha de café... los niños van con nosotras... (Antonia Ja'as Girón Pérez [37 años], entrevista con el grupo de mujeres del grupo localizado de parentesco tseltal Ja'as, Los Mangos, Tenejapa, febrero de 2015).
>
> ...cuando vamos a trabajar hay armonía (*ay slamal kinal*), vamos a hacer los trabajos del café, vamos a poner abono a las matas de café, ayudamos a limpiar el terreno... (Mariana Tsetet *López [30 años], entrevista con el grupo de mujeres del grupo localizado de parentesco* tseltal Tsetet, Kotolté, Tenejapa, marzo de 2015).

El lenguaje, como conciencia práctica[20] que se expresa sobre el trabajo en estos testimonios, no se asienta en intereses divergentes en el interior de esta unidad social vinculados, por ejemplo, con aquellos relacionados con la división entre el capital y el trabajo asalariado, o con un conflicto de clases sociales, que es endémico en la sociedad capitalista. La tesitura de la noción de trabajo tseltal está fincada en una *praxis* ligada a la acción colectiva en concordia con los ritmos que manifiesta la vida.

Giddens (2011, p. 106) destaca la importancia de los encuentros fugaces en el marco de una rutina de encuentros como elemento central enlazado a una reproducción social.[21] En nuestro caso de estudio, la rutina de encuentros que acontece en la sede del territorio parcelario de café orgánico, que los miembros del grupo

[20] "el lenguaje es conciencia práctica", dijo Marx (cit. en Giddens, 2001, p. 125).

[21] El proceso de reproducción comienza con la reproducción de las circunstancias materiales de la existencia humana y depende de ella la reprocreación de la especie y la transformación de la naturaleza (Giddens, 2001, p. 127).

localizado de parentesco mantienen desde la niñez hasta la adolescencia o la edad adulta, hace posible la paulatina concatenación de los elementos que integran el itinerario técnico del ciclo agrícola del café orgánico, su cabal conceptuación en el contexto de la cultura tseltal y su reproducción. La importancia de la sede en cuestión, con las propiedades ya señaladas, reside en que provee escenarios de interacción social que favorecen procesos de intercambio y de transmisión de conocimientos del trabajo agrícola entre distintos niveles generacionales, en el marco de un saber mutuo contextualizado en la cultura tseltal. En términos generales, estos procesos se encuentran en la base de la continuidad de las formas del manejo agrícola, del mantenimiento de las calidades de la tierra y de la vigencia de los conocimientos en la región alteña. La enseñanza-aprendizaje de conocimientos acerca del café orgánico en el contexto del pueblo tseltal se puede considerar como una forma de acompañamiento que, aunado al uso de sedes colectivas por parte del grupo localizado de parentesco, al hecho de que esta unidad social agrupa a un conjunto de grupos domésticos, y a que esta interacción suele darse de manera horizontal en el interior del grupo, propicia una amplia difusión de la caficultura orgánica en el área cafetalera tseltal de la región de Los Altos de Chiapas.

Conclusiones

En la socialización de conocimientos del café orgánico realizada por grupos localizados de parentesco tseltales adscritos a una organización social cafetalera reviste importancia el contexto de interacción colectiva en que esta práctica se realiza, el cual remite a la constitución del Grupo, integrado por tres generaciones de lazo patrilineal, y a las sedes colectivas en donde sus miembros interactúan de manera cotidiana o periódica: la unidad de residencia y el territorio parcelario de café orgánico. Tal contexto de interacción se diferencia de escenarios en los que la socialización de conocimientos de este cultivo se efectúa en sedes constituidas por espacios compartimentados y en un nivel atomizado por la familia nuclear.

Las formas espaciales de la unidad de residencia y del territorio parcelario compacto que tiende a un mismo uso del suelo están sustentadas por las prácticas reproducidas de parentesco de la residencia patrilocal y la herencia patrilineal de la tierra que opera el grupo doméstico fundador del grupo, generación tras generación. Ambas formas espaciales constituyen ámbitos de propiedad del grupo localizado de parentesco, cuyos límites internos no precisan de barreras físicas, dado el contexto

de propiedad colectiva de pueblos originarios en que se insertan. Se considera que esta reproducción de prácticas de parentesco se asienta, como señala Voss (2015, pp. 39-40), en una noción de tiempo basada en que un hecho se repite periódicamente dentro de una secuencia infinita de ciclos consecutivos. Los cambios son manifestaciones de estos ciclos en que los acontecimientos se hacen, deshacen y rehacen (Puech, 1958, cit. en Voss, 2015, pp. 39-40). Esta forma específica de reproducción social de grupos domésticos se vincula más con un sentido de sustentabilidad y equidad *in vivo*, al ofrecer a la generación presente —es decir, a los hijos casados y su descendencia— un lugar donde vivir y donde trabajar, que con una prospectiva que responda a una noción de sustentabilidad fincada en el horizonte de un futuro o a una visión lineal de tiempo en la que se basa el desarrollo. Las prácticas de parentesco patrilineales señaladas, consideradas como procesos sociales, constituyen, a la vez, un principio de organización del territorio de los asentamientos indígenas. Asimismo, el grupo localizado de parentesco es una unidad socio-territorial ubicada entre el grupo doméstico y la comunidad, cuyas prácticas evidencian la agencia de un actor reflexivo con un carácter electivo de una forma de vida.

Siguiendo a Giddens (2011, pp. 151-152), estimamos que la unidad de residencia y el territorio parcelario de café orgánico son sedes colectivas, es decir, lugares donde se intersecan las rutinas de encuentro de los miembros del grupo relacionadas con los procesos de comunicación lingüística y el trabajo agrícola. Las sedes colectivas presentan diferentes usos del espacio que proveen, a la vez, escenarios de interacción. Entre estos escenarios se encuentran aquellos relacionados con la socialización de conocimientos, que se distinguen por ser espacios abiertos, por lo que en ellos ocurre con mayor sistematicidad, circunstancias de copresencia entre miembros del grupo de parentesco de diferentes niveles generacionales que favorecen la interacción enseñanza-aprendizaje de múltiples conocimientos, entre ellos los del café orgánico. La socialización de conocimientos implica el uso de esquemas interpretativos que se emplean en el habla, en el marco de un saber mutuo contextualizado en la cultura tseltal. En la interacción enseñanza-aprendizaje, que ocurre en encuentros cotidianos o periódicos entre los miembros del grupo, los esquemas interpretativos usados en la comunicación de sentido, tanto por el que enseña como por el que aprende, refieren al mismo vocablo *nopel*, verbo que denota o significa acercar o hacer que otro se aproxime (Paoli, 1999, p. 22). En lengua tseltal, enseñar sugiere el ejercicio de orientar y acompañar, y discrepa del sentido de la acción de transferir información que evoca este verbo tanto en otros contextos educativos como en la transferencia de innovaciones técnicas. Entre

los conceptos usados por cualquier miembro del grupo localizado de parentesco en el aprendizaje de todo tipo de labor de cultivo se encuentran las expresiones *ya jnop a'tel* (yo aprendo trabajando), *ya jnop ta pasele* (yo aprendo haciendo) y *ya jnop te kil ta pasele* (yo aprendo mirando lo que se hace). Tales construcciones expresan formas de aprendizaje diametralmente opuestas al aprendizaje basado en la memorización de datos que se acostumbra realizar por parte de niños y adolescentes en las aulas de cualquier escuela en México. La realización de encuentros cotidianos o periódicos de enseñanza-aprendizaje de conocimientos del café orgánico en el grupo localizado de parentesco no requiere de un *nopteswanej* (maestro), "aquel quien tiene un oficio de aproximar al educando" (Paoli, 1999, p. 22), ni la enseñanza es coto exclusivo del anciano o sabio del grupo, ya que la agencia en esa interacción puede ser ejercida por las mujeres o los adolescentes miembros del grupo al trasmitir a otros esos conocimientos en distinto grado. En esa dirección, la agencia del que enseña se evidencia en la posesión de tipos adecuados de saber técnico de café orgánico.

La regularidad y la recurrencia de las formas espaciales de las sedes colectivas del grupo localizado de parentesco en el territorio comunitario y regional propician espacios informales de enseñanza-aprendizaje que coadyuvan a una difusión amplia de conocimientos del trabajo agrícola en las comunidades indígenas de la región, como ha sido en el caso de la caficultura orgánica en el área tseltal cafetalera. Justamente, los procesos de intercambio y de transmisión de conocimientos del trabajo agrícola que ocurren inter e intra generacionalmente entre los miembros del grupo en la sede colectiva del territorio parcelario son los que se encuentran en la base de la continuidad de las formas del manejo agrícola, del mantenimiento de las calidades de la tierra y de la vigencia de conocimientos, generación tras generación. En este punto destaca un elemento de continuidad en la actividad agrícola de las comunidades indígenas como es el policultivo. Pese a ser una especie introducida, el cafetal orgánico ha adquirido la misma lógica mesoamericana que la milpa al establecerse como policultivo y rescatar una gran diversidad de recursos genéticos locales vinculados a las preferencias y las necesidades culturales del grupo doméstico, pues las especies presentes en él —aparte del café— responden a una diversidad de bienes y servicios ligados a un patrón de usos alimenticios, ornamentales, condimenticios, medicinales, rituales, maderables, etc*étera*. López Austin (1995, p. 217) señala la existencia de un complejo articulado de elementos culturales en la tradición mesoamericana sumamente resistentes al cambio, que denomina el *núcleo duro, cuya base reside en un núcleo agrícola*. Aunque este autor

asienta el concepto de núcleo duro en la cosmovisión indígena, la descripción de su funcionamiento "como gran ordenador [que] ubica los elementos adquiridos en la armazón tradicional y da sentido a lo novedoso —incluso un sentido profundo y complejo— reinterpretándolo para su ajuste" (López, 2001, p. 61), bien puede aplicarse a la práctica del policultivo en la plantación del cafetal orgánico. En el sureste del país, organizaciones campesinas e indígenas que producen café orgánico han promovido el policultivo en el establecimiento de cafetales, lo cual ha sustituido el esquema institucionalizado del monocultivo de café bajo la sombra monoespecífica impuesto por Inmecafé en el marco de la revolución verde (Pérez Grovas, 1998, pp. 43, 47).

En la lógica social y económica de los grupos domésticos campesinos e indígenas de las áreas cafetaleras, el trabajo se articula a los ciclos productivos de la milpa y el café con el fin de obtener valores de uso y valores de cambio, respectivamente, usándose estos últimos para adquirir satisfactores que no se producen. El cafetal orgánico parece presentar una contradicción por tratarse de un cultivo comercial, ya que en una parcela de un cuarto de hectárea se han reportado hasta 45 especies distintas del café (Pérez Grovas, 1999, p. 48), y la lógica comercial tradicional señala que se requiere establecer el mayor número de matas de café por unidad de superficie para alcanzar una productividad elevada de la especie. La paradoja se resuelve al ubicarse en una óptica de relaciones equitativas establecidas en el comercio justo, que postula la valoración del trabajo campesino, ingresos dignos y el cuidado medioambiental, es decir, si se rompe la inercia de una relación comercial basada en el costo-beneficio que abstrae los postulados mencionados.

Los procesos de socialización de conocimientos del café orgánico que realizan los grupos localizados de parentesco adscritos a las organizaciones cafetaleras tienen un gran peso específico en la difusión de este cultivo en las áreas cafetaleras. Aquí es importante considerar el señalamiento que hace Nutini (1996, p. 84) acerca de aportar elementos a la vinculación poco conocida entre parentesco y asociaciones voluntarias —considerando la organización cafetalera como tal—. Aunque esta vinculación puede existir en organizaciones sociales de campesinos indígenas que producen maíz, caña, etc*étera*, los mecanismos sociales en su interior responden generalmente a demandas gremiales. Mientras que los mecanismos sociales —entre los que se hallan las redes sociales— que han creado las organizaciones cafetaleras indígenas pueden sustentar, entre otros procesos, aquellos relacionados con la generación y la difusión de conocimientos que hacen posible el mantenimiento y la ampliación de este cultivo; de ahí la importancia de abordar en estudios posteriores los mecanismos

sociales que sustentan la producción de café orgánico en México. El vínculo entre los grupos localizados de parentesco y los andamiajes sociales de la organización cafetalera evidencian el dinamismo de las relaciones de parentesco, que no suele ser visible para algunos enfoques antropológicos que las constriñen a un tratamiento normativo.

Bibliografía

Bender, D. R. (1976). A Refinement of the Concept of Household: Families, Co-Residence, and Domestic Functions. *American Anthropologist*, *69*(5): 493-504. DOI: 10.1525/aa.1967.69.5.02a00050.

Berger, P., y Luckman, T. (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas.* Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Cervantes Trejo, E. (2006). Niveles de organización territorial de San Juan Chamula. En F. Anta, A. Arreola, M. A. González y J. Acosta (comps.). *Ordenamiento territorial comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas* (pp. 151-168). Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, Grupo de Estudios Ambientales, Methodus Consultora, Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo.

Cervantes Trejo, E.; Estrada Lugo, E. I. J., y Bello Baltazar, E. (2017). Prácticas de parentesco y configuración de espacios colectivos de vida en el área tseltal cafetalera, Tenejapa, Chiapas. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, *38*(150): 281-315. DOI: 10.24901/rehs.v38i150.304.

Collier, G. A. (1976). *Planos de interacción del mundo tzotzil. Bases ecológicas de la tradición en Los Altos de Chiapas*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Educación Pública.

Coraggio, J. L. (1989). Sobre la espacialidad social y el concepto de región. En J. L. Coraggio, A. F. Sabaté y O. Colman (eds.). *La cuestión regional en América Latina* (pp. 67-106). Quito, Ecuador: Ediciones Ciudad. Recuperado de http://www.

coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Espacialidad%20social%20y%20el%20concepto%20de%20región.pdf.

Delgaty, A., y Ruiz Sánchez, A. (1986). *Diccionario tzotzil de San Andrés con variaciones dialectales tzotzil-español, español-tzotzil*. Distrito Federal, México: Instituto Lingüístico de Verano.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (2001). *Diccionario básico de la lengua tzeltal*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Secretaría de Educación Pública.

García Andrade, A. (2013) *Giddens y Luhmann. ¿Opuestos o complementarios?* Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

George, P. (1985). *La acción del hombre y el medio geográfico*. Barcelona, España: Península.

Giddens, A. (2001). *Las nuevas reglas del método sociológico: Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Trad. Salomón Merener. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Trad. José Luis Etcheverry. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.

Giménez, G. (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y Representaciones Sociales*, *7*(13): 40-62. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v7n13/v7n13a2.pdf.

Goffman, E. (1986). *Frame Analysis: An Essay on The Organization of Experience*. Boston, Massachusetts, Estados Unidos: Northeastern University Press.

Hernández Veráztica, A. E. (2006). La impronta práctica para la formulación de sentido. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, *I*(II): 1-17. Recuperado de http://www.ibero.mx/iberoforum/2/pdf/america_hernandez.pdf.

Ixtacuy López, O.; Estrada Lugo, E. I. J., y Parra Vázquez, M. R. (2006). Organización social en la apropiación del territorio: Santa Marta, Chenalhó, Chiapas. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, *XXVII*(106): 183-219. Recuperado de http://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/106/pdf/OctavioIxtacuyLopez.pdf.

Laslett, P. (1972). Introduction: The History of the Family. En P. Laslett y R. Wall (eds.). *Household and Family in Past Times Publications* (pp. 1-90). Cambridge, Reino Unido: The Cambridge University Press.

López Austin, A. (1995). Tras un método de estudio comparativo entre las cosmovisiones mesoamericana y andina a partir de sus mitologías. *Anales de Antropología*,

32(1): 209-240. Recuperado de http://www.revistas.unam.mx/index.php/antropologia/article/view/349/333.

López Austin, A. (2001). El núcleo duro, la cosmovisión y la tradición mesoamericana. En J. Broda y F. Báez Jorge (coords.). *Cosmovisión, ritual e identidad de los pueblos indígenas de México* (pp. 47-65). Distrito Federal, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica.

Lutz, B. (2010). La acción social en la teoría sociológica: Una aproximación. *Argumentos*, *23*(64): 199-218. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59518491009.

Mata, B. (2003). Innovación tecnológica con participación de agricultores. En B. Mata García (ed.). *Desarrollo tecnológico participativo para una agricultura sustentable* (pp. 65-104). Chapingo, Texcoco de Mora, México: Universidad Autónoma Chapingo.

Moguel, P., y Toledo, V. M. (1999). Café, luchas indígenas y sostenibilidad: El caso de México. *Ecología Política*, *18*: 23-36. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/20743031.

Nolasco, M. (1985). *Café y sociedad en México*. Distrito Federal, México: Centro de Ecodesarrollo.

Nutini, H. (1976). Introduction: The Nature and Treatment of Kinship in Mesoamerica. En H. Nutini, P. Carrasco y J. Taggart (eds.). *Essays on Mexican Kinship* (pp. 3-77). Pittsburgh, Pensilvania, Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.

Nutini, H. (1996). Mesoamerican Community Organization: Preliminary Remarks. *Ethnology*, *35*(2): 81-92. Special Issue: Mesoamerican Community Organization: Barrios and Other Customary Social Units: Part I. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/3774071.

Paoli Bolio, A. (1999). *Educación y solidaridad en la pequeña comunidad tseltal*. Guatemala, Guatemala: Coban, A.V.: Ak'Kutan, Centro Bartolomé de Las Casas.

Pérez Grovas Garza, V. (1998). *Evaluación de la sustentabilidad del sistema de producción de café orgánico en la Unión de Ejidos Majomut en la región de Los Altos de Chiapas* (tesis de Maestría). Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, Texcoco de Mora, México.

Pérez Grovas Garza, V. (1999). Café orgánico. *Revista Pronatura*, 5: 46-49.

Pérez Grovas Garza, V.; Cervantes, E.; Burstein, J.; Carlsen, L., y Hernández Navarro, L. (2002). *El café en México, Centroamérica y el Caribe. Una salida sustentable a la crisis*. Distrito Federal, México: Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, Coordinadora de Pequeños Productores de Café de Chiapas.

Robichaux, D. (2005). Principios patrilineales en un sistema bilateral de parentesco: Residencia, herencia y sistema familiar mesoamericano. En D. Robichaux (comp.). *Familia y parentesco en México y Mesoamérica: Unas miradas antropológicas* (pp. 167-272). Distrito Federal, México: Universidad Iberoamericana.

Santoro, P. (2003). El momento etnográfico: Giddens, Garfinkel y los problemas de la etnosociología. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *103*(3): 239-255. Recuperado de http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_103_101167997682011.pdf.

Villa Rojas, A. (1992). Parentesco y nahualismo en una comunidad tzeltal del sureste de México. En V. M. Esponda, S. Pincemin y M. Rosas (comps.). *Antropología mesoamericana* (pp. 73-90). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas, Consejo Estatal de Fomento a la Investigación y Difusión de la Cultura, Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia-Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura.

Vogt, E. Z. (1966). *Los zinacantecos, un pueblo tzotzil de los altos de Chiapas*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional Indigenista.

Voss, A. W. (2015). La noción del tiempo en la cultura maya prehispánica. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, *13*(2): 38-52. Recuperado de http://liminar.cesmeca.mx/index.php/r1/article/view/391/403.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research*. Londres, Reino Unido: Sage.

Medidas para afrontar la sequía en México: Una visión retrospectiva

Measures to cope with drought in Mexico: A retrospective view

David Ortega-Gaucin*

Resumen

La sequía es uno de los fenómenos naturales más complejos y que afecta a más personas en el mundo. El objetivo de este artículo es presentar una revisión de las principales medidas que han sido implementadas en las distintas etapas de la historia de México (época prehispánica, época colonial, siglos XIX, XX y XXI) para prevenir y mitigar los impactos de la sequía en la sociedad. Como parte de la metodología empleada, se realizó una clasificación de las medidas adoptadas en cada periodo, agrupándolas en dos grandes categorías: preventivas (las que se han implantado mucho antes de que suceda una sequía) y reactivas (las que se han adoptado durante el evento de sequía); a su vez, ambos tipos de medidas se subdividen en medidas sociales, tecnológicas y gubernamentales. La originalidad de esta aportación se basa en exponer que, pese a la lucha histórica de México frente a la sequía, esta no ha dejado ni dejará de ser un problema capital, por lo que es sustancial que tanto las autoridades gubernamentales como la población en general sean conscientes de la vulnerabilidad ante el peligro y de la importancia de adoptar medidas preventivas y de adaptación que conduzcan a una gestión apropiada del riesgo. Se concluye que, aunque en la actualidad tenemos mayor conocimiento científico y desarrollo tecnológico para hacer frente a la sequía, estas herramientas no constituyen por sí mismas la solución al problema, sino que son el complemento de otras acciones y estrategias de corte político, económico y social que en conjunto ayudan a contrarrestar los efectos negativos del fenómeno.

Palabras clave: sequía, historia de México, usos del agua, vulnerabilidad, desastre.

* Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Coordinación de Hidrología. Correo electrónico: dortega@tlaloc.imta.mx.

Abstract

Drought is one of the most complex and natural phenomena that affects more people in the world. The aim of this article is to present a review of the main measures that have been implemented in the different stages of the history of Mexico (pre-hispanic, colonial, XIX, XX and XXI) to prevent and mitigate the impacts of drought in the society. As part of the methodology used was a classification of the measures taken in each period, grouped into two broad categories: preventive measures (those that have been in place long before it happens a drought) and reactive (which have been taken during the event of drought); in turn, both types of measures are further subdivided in social, technological and governmental measures. The originality of this contribution is based on that in spite of the historic struggle of Mexico vis-à-vis the drought, this has not stopped will cease to be a problem, so it is substantial, that both the government authorities and the population in general are aware of the vulnerability in the face of danger, and of the importance of preventive measures and adaptation that will lead to a proper risk management. It is concluded that, although at present we have greater scientific knowledge and technological development to cope with drought, these tools do not constitute itself the solution to the problem, but, rather, they are the complement of other actions and strategies of political, economic and social nature which together help to counteract the negative effects of the phenomenon.

Keywords: drought, history of Mexico, water uses, vulnerability, disaster.

Recepción: 29 de febrero de 2016.
Dictamen 1: 6 de junio de 2016.
Dictamen 2: 17 de octubre de 2016.
Dictamen 3: 8 de noviembre de 2016.

Introducción

La sequía es uno de los fenómenos naturales que más daños han causado a la población mundial (WMO, 2006). Es parte intrínseca del clima, por lo que todos los lugares del planeta están expuestos a su eventual ocurrencia, incluso las zonas distintivamente lluviosas (Wilhite, 2000). Sus efectos van desde aquellos de carácter físico a corto plazo (escasez o falta de agua para las actividades cotidianas) y ambiental (daños en la flora y fauna silvestres) hasta los impactos sociales y económicos de gran alcance como son pérdidas de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera; desempleo; conflictos por el agua, entre otros (Ortega-Gaucin y Velasco, 2013).

En el mundo, se estima que alrededor de una quinta parte de las pérdidas económicas provocadas por fenómenos naturales se atribuyen a las sequías (WMO, 2006). En efecto, las sequías pueden tener una incidencia global muy negativa en la economía tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo. Por ejemplo, en Estados Unidos, la nación más poderosa del mundo, las sequías son causantes de los desastres más costosos asociados a fenómenos naturales, que han llegado a provocar pérdidas en los diferentes sectores económicos de hasta ocho mil millones de dólares anuales (Wilhite, 2000; Cook et al., 2007). Mientras tanto, en países mucho más pobres como Nigeria y Níger, en África, las sequías pueden provocar la reducción anual de hasta nueve por ciento de su producto interno bruto (WMO, 2006).

México, país en vías de desarrollo, no está exento de padecer las acometidas de las sequías con cierta periodicidad, como lo muestra la última sequía ocurrida durante los años 2011 y 2012, la cual, por sus efectos negativos en los diversos sectores socioeconómicos, ha sido evaluada como la más grave de las últimas siete décadas. Esta sequía afectó más de 80 por ciento del territorio nacional y causó pérdidas superiores a 16 mil millones de pesos tan solo en el sector agropecuario; además, provocó serios problemas de desabasto de agua en las comunidades rurales de las regiones más áridas y vulnerables del país (INEGI, 2013).

La sequía no es un problema reciente en México, pues esta ha sido una dificultad frecuente y persistente durante toda la historia del desarrollo nacional, como lo ponen de manifiesto los registros de las sequías acontecidas desde la época prehispánica. Documentos antiguos señalan que la sequía fue una de las peores adversidades de los pueblos, que perturbaba la agricultura y la vida de los habitantes provocando hambre, migración y muerte (Castorena, 1980; Florescano et al.,

1980; García, 1993; Florescano, 2000; García et al., 2003; Gill, 2008). Incluso, existen teorías que sostienen que la sequía fue la causa de la desaparición de algunas civilizaciones precolombinas, como la maya o la teotihuacana (Culbert, 1973; Dalhin, 1983; Hodell et al., 1995; Rodríguez y MacLachlan, 2001; Gill, 2008), aunque estas teorías no han sido comprobadas plenamente.

Durante la época colonial y en el periodo independiente, la sequía estuvo presente en diferentes momentos de la historia del país y provocó escasez de granos, carestía de alimentos, crisis agrícolas y hambrunas (Castorena, 1980; Florescano, 1986; Aboites y Camacho, 1996; Molina, 1996). Además, existen pruebas históricas que permiten inferir que las sequías ocurridas en los años previos a los movimientos de Independencia de 1810 y de Revolución de 1910 influyeron en su desencadenamiento (García, 1993; Escobar, 1997; Florescano, 2000).

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo exponer las principales medidas que han sido implementadas en las diferentes etapas de la historia de México (desde la época prehispánica hasta la actualidad) para gestionar las sequías, es decir, para prevenir y mitigar los impactos del fenómeno. Para lograr este cometido, el estudio ha sido dividido en una periodización convencional a fin de establecer un orden cronológico en la investigación: época prehispánica, época colonial (virreinato), México decimonónico (siglo XIX), siglo XX y siglo XXI. El procedimiento de recopilación de la información consistió básicamente en una revisión bibliográfica (artículos y libros) de los principales historiadores que han escrito sobre el tema de la sequía en México para las épocas prehispánica, colonial, siglo XIX y siglo XX; y una revisión documental (informes técnicos y publicaciones oficiales, primordialmente) para dar cuenta de las medidas adoptadas para paliar la sequía en lo que va del presente siglo. Dado que el periodo de estudio que abarca este artículo es bastante amplio —como también lo es el área geográfica de México—, no se pretende incluir una revisión exhaustiva de las medidas adoptadas en cada época y en cada región del país, sino más bien hacer una descripción y clasificación general de estas, anotando ejemplos de las más comunes o sobresalientes en cada etapa.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: en el siguiente apartado se presenta un breve marco teórico, en el cual se describe la sequía como fenómeno natural y las diferentes formas de concebirlo (esto será útil, más adelante, para entender las diferentes asimilaciones etiológicas y las respectivas respuestas de las sociedades a través del tiempo); luego se propone una clasificación general de los modelos históricos para afrontar las sequías en México; posteriormente se despliegan los apartados que describen las diversas medidas implementadas en las distintas

épocas del desarrollo del país; después se incluye la discusión, en la que se enuncian algunas consideraciones derivadas del estudio; finalmente, las conclusiones y la relación de las fuentes consultadas.

El fenómeno de la sequía: De la atribución divina a la comprensión científica

La concepción y el entendimiento de los fenómenos naturales ha variado mucho a través de los siglos. En tiempos ancestrales, se consideraba que los peligros de la naturaleza, tales como tormentas, tornados o terremotos, eran provocados por la furia de los dioses contra los pueblos y las naciones (Gaarder, 2012). Ello provenía de la necesidad humana de darle sentido a los hechos, sobre todo a aquellos capaces de provocar muerte (Ayala Carcedo, 2002). Sin embargo, aún en la actualidad, una gran proporción de la población mundial sigue creyendo que estos fenómenos son atribuibles a causas divinas. Por ejemplo, la inundación provocada en 2008 por el río Kosi, en la India, fue imputada por muchos de sus habitantes a la ira de una diosa; o cuando ocurrió el tsunami que devastó Aceh, Indonesia, en 2004, numerosos pobladores creyeron que Alá les había enviado un castigo por haber permitido el turismo y la perforación de pozos petroleros (IFRC, 2014). Lo anterior es comprensible si se toma en cuenta el papel tan importante que desde siempre han tenido las distintas creencias y religiones en la vida social.

El entendimiento del fenómeno de la sequía no es la excepción. La ausencia de lluvias durante periodos prolongados ha sido atribuida por diversas culturas a la voluntad de los dioses. Por ejemplo, en la mitología egipcia existía el dios Set o Seth, deidad brutal de la sequía y del desierto. Por su parte, en la mitología de culturas mesoamericanas como la azteca o la maya, la creencia en dioses de la lluvia como Tláloc o Chac es una evidencia clara del miedo ancestral que nuestros antepasados le tenían a la falta de agua (Moreno, 2004). Por otro lado, en las tierras bíblicas la sequía era considerada un castigo de Jehová por los errores o pecados del pueblo (Hageo 1:7-11, Jeremías 14:1-6). Debido al amplio esparcimiento del judaísmo y del cristianismo —y de las innumerables religiones derivadas de estas corrientes— esta creencia ha persistido en amplios sectores de la población desde los tiempos bíblicos hasta la actualidad.

No obstante, en el campo técnico-científico, hoy se reconoce que la sequía es un fenómeno natural que forma parte de la variabilidad del clima, que responde

a muy diversas causas de origen natural según la región donde se presente, tales como las variaciones en la actividad solar, los cambios en los patrones de circulación de la atmósfera y los fenómenos globales de interacción entre los océanos y la atmósfera, como El Niño/Oscilación del Sur (Lean y Rind, 2001; Schubert et al., 2004; Sheffield et al., 2009). Además, en tiempos recientes se ha reconocido que factores antropogénicos como la deforestación, la degradación ambiental y el cambio climático global —imputado principalmente a las actividades humanas que implican la quema de combustibles fósiles y su consecuente liberación de grandes cantidades de gases de efecto invernadero hacia la atmósfera— han traído como consecuencia una mayor frecuencia y severidad de las sequías ocurridas en las últimas décadas (Mishra y Singh, 2009; IPCC, 2014).

Con independencia de las causas que se le atribuyan, lo cierto es que la sequía es uno de los fenómenos más complejos y es tal vez el menos comprendido de todos los peligros naturales (Wilhite, 2000). Ello se debe a que se trata de un fenómeno relativo, cuyas características varían mucho de un lugar a otro y para el cual no existe una definición única y precisa aplicable a todos los ámbitos, sino que depende de la ubicación y percepción de la población que lo padece (Velasco et al., 2005). Así, comúnmente se habla de sequía desde los puntos de vista meteorológico, agrícola, hidrológico y socioeconómico (WMO, 2006). A diferencia de otros fenómenos naturales cuyos efectos son locales y de corto plazo (los huracanes o los tornados, por ejemplo), las sequías se extienden en grandes áreas geográficas y sus consecuencias pueden prevalecer por varios años, con un efecto negativo en la calidad de vida y en el desarrollo de las poblaciones afectadas (Wilhite y Vanyarkho, 2000). Además, las sequías carecen de epicentro y trayectorias definidas, evolucionan de manera lenta y gradual, por lo que es difícil identificar el momento de su inicio y no se sabe con certeza cuándo será su final (Below et al., 2007). De igual forma, estas características hacen que las sequías hasta el día de hoy sean difícilmente predecibles y potencialmente catastróficas (Kim et al., 2002).

Los impactos de la sequía no solo dependen de las características físicas y temporales del fenómeno, es decir, del grado de disminución de la lluvia, de su duración o de su extensión geográfica, sino también del nivel de desarrollo socioeconómico y tecnológico de las áreas afectadas, del equilibrio entre la disponibilidad y la demanda del recurso hídrico para la permanencia de los ecosistemas y para la realización de las actividades humanas, así como de la habilidad de las comunidades y los gobiernos para implementar acciones y estrategias adecuadas que permitan prevenir y paliar sus impactos (Ortega-Gaucin, 2012). Por ello, debido a que los efectos de la sequía

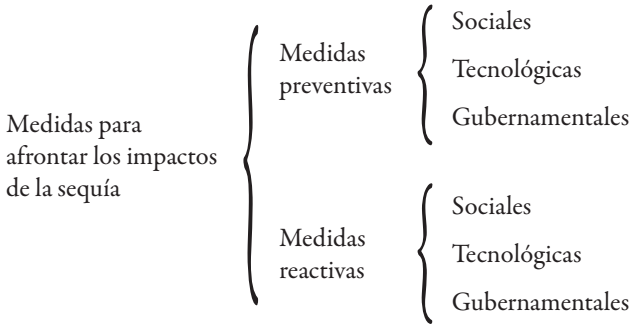
sobre la población dependen en gran medida de factores humanos, históricamente las personas y comunidades han respondido al fenómeno en función de una variedad de elementos típicamente relacionados con la cultura, la percepción del peligro y la organización social imperante en el momento en que ocurre.

En este contexto, lo cierto es que no es posible evitar la ocurrencia de las sequías, pero hay maneras de prevenir y mitigar sus efectos negativos, así como disminuir las pérdidas de los afectados por el fenómeno, es decir, hay maneras de gestionar las sequías. La gestión de sequías se refiere a todas aquellas acciones y respuestas sociales, técnicas (ingenieriles) e institucionales (económicas, políticas) que se ponen en práctica para afrontar situaciones de sequía (WMO, 2012), ya sea con antelación al inicio del fenómeno (medidas preventivas) o cuando ya está presente (medidas reactivas). Así, desde siempre, las diversas civilizaciones han efectuado una gran variedad de acciones y estrategias con este propósito. En este artículo se analiza el caso de México.

Modelos históricos para afrontar las sequías en México

En general, las sociedades antiguas y modernas de México han diseñado y utilizado distintos tipos de estrategias para afrontar las sequías, las cuales pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: preventivas y reactivas, tal como se ilustra en la figura 1.

Figura 1. Clasificación de las medidas para afrontar los impactos de las sequías



Las medidas preventivas son aquellas que se han implantado mucho antes de que suceda una sequía, y han tenido como finalidad estar preparados para afrontar la escasez y falta de agua provocada por el fenómeno. Por su parte, las medidas reactivas se refieren a las que se han adoptado durante el periodo de sequía, y han implicado que la comunidad y el gobierno actúen haciendo algo al respecto para aminorar sus efectos negativos. Ambos tipos de medidas se pueden dividir, a su vez, en tres categorías: sociales, tecnológicas y gubernamentales.

- Medidas sociales. Son las que se han llevado a cabo de manera independiente u organizada por los miembros de la sociedad civil para tratar de prevenir o aminorar los efectos de la sequía en la vida social. Estas van desde la celebración de ceremonias religiosas dirigidas a los dioses en la época prehispánica para propiciar las lluvias, hasta los festivales dirigidos a los santos en la actualidad, pasando por las procesiones y rogativas en el virreinato y la participación de la Iglesia para ayudar a los necesitados en el México decimonónico.
- Medidas tecnológicas. Se refieren a las que se han basado en el diseño y uso de diversos tipos de técnicas, métodos, obras y dispositivos para captar, almacenar y aprovechar mejor el agua en épocas de escasez y sequía. Estas van desde los "chultunes" (sistemas de captación y almacenamiento de agua de lluvia) de la época prehispánica hasta las grandes presas de la actualidad, pasando por las acequias, apantles, jagüeyes, aljibes, cisternas, pilas, etcétera, que se utilizan hasta el día de hoy. Incluyen las investigaciones que se han llevado a cabo desde el siglo pasado para provocar la lluvia o para crear semillas resistentes a la sequía mediante manipulaciones genéticas.
- Medidas gubernamentales. Son las acciones, regulaciones y políticas públicas que han sido instauradas por las autoridades estatales o nacionales para prevenir y mitigar los efectos de la sequía en la economía y en la sociedad. Estas van desde la imposición de tributos en especie (maíz y otros granos) para los indígenas en la época colonial, o la creación de grandes almacenes de depósito de granos en la misma época, hasta la formulación de programas gubernamentales contra la sequía en la actualidad, pasando por los controles de precios y la importación de alimentos en épocas de crisis, así como diversas formas de ayuda asistencial a la población afectada por sequías.

Los diferentes tipos de medidas descritos anteriormente han sido utilizados en distintos momentos de la historia de México, ya sea de manera conjunta o por

separado, tal como se describe de modo puntual en las siguientes secciones, las cuales se han organizado siguiendo la periodización mencionada en la introducción de este artículo.

Medidas contra la sequía en la época prehispánica

Las civilizaciones precolombinas buscaban contrarrestar los impactos de las sequías mediante acciones de carácter sobrenatural: la celebración de múltiples ceremonias religiosas dirigidas a sus distintos dioses y prácticas mágicas para regular ritualmente el ciclo agrícola (García, 1993; Florescano, 2000). Entre los mixtecas, por ejemplo, se hacían festivales dirigidos a Tláloc, dios de las lluvias, el rayo y las tempestades. De igual modo, se hacían festivales dirigidos a Chalchiuhtlicue, diosa de las aguas terrenales (mares, lagos, ríos, torrentes y manantiales), quien era considerada la esposa o hermana de Tláloc. Esta diosa era reverenciada, en general, en todas partes donde se tenía agua aprovechable, y la honraban con esculturas a las que ofrendaban los mismos productos del agua, flores, joyas y sacrificios de animales y humanos (Kroger y Granziera, 2012). Asimismo, los mixtecas practicaban la adivinación para predecir desastres o épocas malas, y eventualmente sacrificaban recién nacidos y niños para propiciar las lluvias. Por ejemplo, el Códice Ramírez documenta la terrible sequía de 1450-1454 que causó hambruna y emigración en el Valle de México. Aunque el Imperio Azteca distribuía maíz de graneros centrales en tiempos de hambre, la sequía de 1454 fue tan severa que la gente se vendía a sí misma o a sus hijos como esclavos y se hacían sacrificios humanos a los dioses de la lluvia (Florescano et al., 1980; Sancho y Pérez Gavilán, 1981; Musset, 1991).

Los mayas, al igual que los mexicas, tenían sus propios dioses a quienes asociaban con los distintos fenómenos hidrometeorológicos, por ejemplo, Chac, dios de la lluvia, del trueno y del relámpago, o Gucomatz, dios de la tempestad. Las cuevas, caracterizadas por tener abundante humedad relativa y rocío condensado (en ocasiones atravesadas por ríos subterráneos formados por la infiltración de la precipitación en suelo kárstico), eran consideradas el hogar de estos dioses, por lo que se piensa que los rituales celebrados dentro de ellas sugieren que podrían haber sido intentos de generar lluvia en las épocas secas. Según el *Libro de Chilam Balam de Maní*, los mayas se retiraron a sus cuevas en tiempos de sequía, donde vivieron, oraron y murieron (Bassie Sweet, 1991).

Además de los rituales y ceremonias dirigidas a los dioses, en todos los pueblos antiguos de Mesoamérica se implementó otro tipo de medidas tecnológicas para afrontar la sequía, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, la construcción de observatorios astronómicos para ayudar a predecir el clima (Liverman, 2000). Así, estas sociedades crearon una ciencia, la astronomía, dedicada a estudiar las relaciones entre los fenómenos meteorológicos y el ciclo agrícola (Florescano et al., 1980). Igualmente, a lo largo del imperio mexica se construyeron trojes en donde se almacenaba el maíz, que servía para sortear la falta de alimento durante un año; el grano almacenado se repartía en épocas de escasez a los necesitados, según el principio de reciprocidad social entre gobernantes y gobernados que caracterizó al mundo indígena (García, 1993).

Asimismo, durante la época prehispánica se efectuaron diversas medidas prácticas para hacer un mejor uso y aprovechamiento del agua, las cuales permitieron sortear periodos de escasez de agua provocados por sequía. Por ejemplo, se empleó una extraordinaria variedad de técnicas hidroagrícolas que van desde ingeniosos sistemas para colectar y conservar el agua de la lluvia hasta la excavación de pozos y la apertura de acequias desde los lagos para regar a brazo las huertas; incluso los setos vivos o de piedra, la construcción de terrazas agrícolas y de bancales deben considerarse, en muchos casos, como técnicas deliberadas de control de humedad del suelo y como maneras planeadas de retener y dirigir el agua de lluvia (Palerm, 1954 y 2007; Enge y Whiteford 1989; Wilken 1987). Así surgieron los primeros sistemas de irrigación, por lo que la agricultura de riego se practicaba entre los mexicas mucho antes de la llegada de los españoles (Palerm, 1954 y 1969). Por todas partes había pequeños diques y canales que servían para almacenar el agua y conducirla hasta las tierras que la necesitaban, con lo cual se protegían las primeras cosechas de las amenazas de la sequía y se ayudaba a la segunda cosecha a crecer en un suelo que de otra manera permanecería estéril (Wolf, 1967; Palerm y Wolf, 1972).

En el área de la civilización maya, el reto para los pobladores, no solo era cómo protegerse de la estación seca (es decir, la época de estiaje), sino también cómo lidiar con periodos de precipitación extremadamente baja o nula. La carencia absoluta de acceso a cualquier fuente de agua obligó a los pobladores de esta zona a construir instalaciones bien diseñadas para guardar agua, llamadas chultunes (precursores de las cisternas modernas), cuyo fin era almacenar agua para ser utilizada en tiempos de lluvias escasas (Zapata, 1982; Gill, 2008).

Medidas para afrontar la sequía en el Virreinato

Entre las estrategias puestas en práctica para aminorar los impactos de la sequía en esta época, la religión católica desempeñó un papel preponderante, pues ayudaba a reducir las tensiones sociales provocadas por la falta de lluvias, a través de plegarias, procesiones y misas, principalmente. Por ejemplo, en la Villa de Saltillo, Coahuila, para reducir los efectos de una "terrible seca" se celebró un novenario de misas dedicadas al Señor Cristo de la Parroquia, se realizó una procesión pública y otras ceremonias con cargo a las aportaciones de los feligreses (García, 1997; García et al., 2003).

De igual modo, era común que los administradores de las haciendas confiaran la abundancia de la cosecha a Dios, a la Virgen de Guadalupe o a los santos patronos locales. En ocasiones, se pagaba a un cura para que exorcizara los fenómenos naturales como las heladas, el granizo y otras amenazas para la agricultura. Para los hacendados, lo más convincente era invocar la protección de Santa Teresa o de la Virgen de los Remedios, la santa patrona de la lluvia, la cual, de acuerdo con la tradición medieval, era la intermediaria más eficiente en estos asuntos (Hernández, 1982; García, 1993; Florescano, 2000; García et al., 2003). Incluso, existen investigaciones que han determinado la frecuencia y la duración de las sequías en la cuenca del Valle de México desde el siglo XVI hasta el XIX mediante la cuantificación de las ceremonias denominadas rogativas (que fueron registradas en forma constante en las actas de los Cabildos religioso y civil de la Ciudad de México), las cuales tenían como propósito solicitar, sobre todo a la Virgen de los Remedios, el fin de una vicisitud ambiental o mórbida como lo era una sequía (Garza, 2002).

Por otro lado, cuando los alimentos escaseaban en las ciudades a consecuencia de la sequía, se pedían tributos en especie (maíz) a los indígenas, en lugar de dinero,[1] y se prohibía que se instalaran algunos tianguis que se celebraban periódicamente en diversos pueblos cercanos a la ciudad de México a fin de obligar a los indígenas a llevar sus productos hasta el mercado de la capital. Al mismo tiempo, se ponían en práctica medidas para combatir el acaparamiento de granos (maíz y trigo) y la especulación por parte de los encomenderos y los corregidores, autoridades españolas encargadas de proteger a los indios, hacer justicia y recibir los tributos reales (Florescano, 2000; García et al., 2003). Por ejemplo, en la ciudad de México, se

[1] Hubo ocasiones en que las autoridades llegaron a conmutar el tributo a pueblos cuando comprobaban que no podían rendirlo, ya sea por causa de la disminución de la población o cuando existieron grandes sequías y hambres (Quezada, 1996).

fundaron dos instituciones con este propósito: el pósito y la alhóndiga. El pósito nació por decisión del cabildo de la ciudad de México, y su función era asegurar a los grupos de bajo ingreso la compra de cereal. Era una institución de beneficencia pública, por lo cual las ordenanzas mandaban que los granos del pósito se reservaran a la población más pobre y a los indios. Por su parte, la alhóndiga se había pensado como un complemento del pósito: era un almacén de depósito público donde deberían llevarse y venderse todos los granos introducidos a la ciudad, con lo cual se buscaba evitar la venta libre y arbitraria de estos, eliminar a los intermediarios y evitar el acaparamiento en las casas de los particulares (Vázquez, 1968).

No obstante, los hacendados habían adquirido cada vez mayor control sobre la oferta de granos y el alza de los precios, así como el dominio del pósito y de la alhóndiga, gracias al poder político y económico que tenían, pues con frecuencia ocupaban los principales cargos del Cabildo de la ciudad, y lograban acumular excedentes de sus propias cosechas. A pesar de todo, el pósito y la alhóndiga cumplieron, hasta cierto punto, sus propósitos originales en los años de crisis y carestía, ya que aseguraban el suministro de granos a la población y atenuaban los efectos de la escasez (Molina, 1996).

En esa época también se instauró otro tipo de ordenanzas por parte de las autoridades coloniales para hacer frente a las sequías. Por ejemplo, en la Villa de Saltillo, Coahuila, con frecuencia se establecían controles de las siembras para regular la cantidad de cultivos que se sembraban; se imponía la contribución forzosa para los hacendados más prominentes; se prohibía la extracción de granos de la villa para evitar el desabasto y el aumento de precios de los productos básicos; se inspeccionaban las cantidades de las cosechas y de las reservas. Además, se instauró la llamada "alhóndiga provisional" con el propósito de regular el suministro y el precio de las semillas (García, 1997; García et al., 2003).

Finalmente, cabe mencionar que durante la época colonial se efectuaron diversas obras hidráulicas que, de manera directa o indirecta, permitieron combatir la escasez de agua provocada por las frecuentes sequías. Estas obras incluyen, por ejemplo, los jagüeyes, pozos, acueductos, canales, presas de almacenamiento, presas derivadoras, superficies para recolectar agua de lluvia (impluvio) en techos de casas y patios, diques y calzadas-diques y depósitos de almacenamiento (aljibes, cisternas, pilas, etcétera) (Toussainnt, 1974; Galván, 1998; Doolittle, 1999; Rojas, 2009).

Medidas contra la sequía en el México decimonónico (siglo XIX)

Muchas de las medidas para combatir las sequías adoptadas durante el siglo XIX fueron semejantes a las de la época colonial; por ejemplo, se recurrió a la religión, al control de precios y a la importación de semillas como medidas para paliar la crisis. Con respecto del papel que desempeñó la religión en esta época, la Iglesia participaba de forma material y espiritual. En el aspecto material, donaba dinero para la compra de semillas, creaba comedores públicos para los necesitados y dispensaba productos agrícolas recabados por el diezmo para que se vendieran a un precio inferior al de mercado. Por el lado espiritual, participaba con procesiones y rogativas para implorar el socorro divino, aunque ya en esos tiempos las ceremonias religiosas en lugares públicos estaban prohibidas por las leyes federales. Al respecto, se citan dos ejemplos: en 1866 se celebró un novenario en honor a la Señora de Guanajuato con el propósito de solicitar su intervención para que lloviera; y, en agosto de 1891, las campanas de la parroquia de Durango no cesaban de sonar llamando a los fieles a rogativas, novenarios y triduos para solicitar las lluvias (Escobar, 1997 y 2004).

En cuanto al control de precios y de la existencia de granos como estrategias para mitigar los efectos de la sequía, se pueden ejemplificar con la sequía de 1849-1851 que afectó principalmente a los estados del norte del país. Durante esta crisis agrícola, las autoridades del gobierno de Durango ordenaron a los hacendados y rancheros de la jurisdicción entregar una relación jurada de las existencias de maíz, frijol y trigo, así como de las cantidades que requerían para las raciones de sus trabajadores. En la misma crisis, el estado de Coahuila amortiguó las tendencias del alza de los precios fijando el costo del almud de maíz a cuatro reales (Del Bajío, 1987).

Para reducir los efectos inmediatos de las sequías, una medida adicional consistía en la importación de granos de otras entidades federativas de la república o bien de Estados Unidos. Por ejemplo, entre 1822 y 1835, para resarcir la situación en Yucatán, el gobierno federal promovió la importación libre de cereales cada vez que la agricultura era dañada por la sequía en la región (Padilla et al., 1980). Durante la sequía de 1849-1851, el gobierno federal autorizó a los gobiernos de Nuevo León y Tamaulipas importar víveres del extranjero (maíz, frijol, harina y manteca). En la crisis de 1891-1892 se produjo la importación más cuantiosa de maíz y trigo de Estados Unidos hacia México, debido a que se decretó una ley que permitía que casi todos los estados de la república pudieran comprar semillas de origen estadounidense (Escobar, 1997 y 2004).

Al abolirse el pósito y la alhóndiga a raíz de la Independencia se intentó fundar instituciones similares en distintos estados. En los puertos de San Blas, Acapulco y Veracruz se establecieron los llamados "puertos de depósito", creados por iniciativa del gobierno federal en 1837, para hacerse cargo de almacenar alimentos importados para afrontar las épocas de crisis (Del Bajío, 1987). Asimismo, con el propósito de aminorar los efectos sociales de las sequías, en 1888 se fundaron los Almacenes Generales de Depósito, mediante los cuales se buscaba disminuir las secuelas de los años de malas cosechas (Florescano, 2000). Con todo, estos esfuerzos no fueron suficientes, pues las sequías continuaron afectando a la población más necesitada.

A finales del siglo XIX, aunque la sequía rara vez afectó a los agricultores, estos demandaron constantemente que los fondos del gobierno se destinaran a lo que ellos consideraban obras necesarias, como las de irrigación. En ese tiempo se construyeron los primeros canales para riego en la Comarca Lagunera, en el Valle de Mexicali y en la parte baja de la cuenca del río Bravo (Florescano, 2000). No obstante, se estima que a principios del siglo XX apenas unas 750 mil hectáreas se hallaban cultivadas con riego en toda la república (Sánchez, 2009), es decir, la mayor parte de la tierra se sembraba con cultivos de temporal. Por otro lado, para mitigar los impactos de las sequías en el sector ganadero, se construyeron abrevaderos en los que se captaba y almacenaba el agua durante la época de lluvias para hacer frente a la estación seca del año. Asimismo, fue práctica común arrear el ganado a regiones menos castigadas por la sequía y vender la mayor parte de los rebaños antes de que las condiciones empeoraran.

Con los inicios del porfiriato en 1876, comenzó la construcción de una importante infraestructura que, de manera directa o indirecta, permitió la mitigación de los impactos de las recurrentes crisis agrícolas ocasionadas por las sequías. Por ejemplo, las mejoras en los caminos y el desarrollo del ferrocarril, aunque no abarcaron el país en su conjunto, hicieron posible la transportación de manera más rápida, eficiente y económica de los bienes de las zonas de producción a las áreas de desastre. Igualmente, el puente ferroviario tendido entre el noroeste de México y el suroeste de Estados Unidos facilitó el inicio de la importación de granos desde ese país (Gresham, 1975).

Medidas contra la sequía en el siglo XX

Durante el siglo XX, la religión siguió desempañando un papel importante en las medidas previstas por la población para paliar los impactos de la sequía. Por

ejemplo, ante la grave sequía de 1950 en Jalisco, los feligreses sacaban a la Virgen de Zapopan de su santuario para realizar procesiones implorando por la lluvia (Aboites y Camacho, 1996). En 1955, tras varios años de sequía que amenazaba la extinción del lago de Chapala, la imagen de la virgen mencionada fue llevada al vaso del lago para pedir un buen temporal de lluvias, con lo que se logró una asombrosa recuperación del embalse (Ceja, 2011). Desde entonces, año con año se celebra en el mismo lugar una festividad en honor de esta virgen para solicitar su intermediación ante la Divina Providencia por la sana supervivencia y el auge del vaso lacustre más grande del país (Alcalá y Ceja, 2014).

En esa época, cuando la sequía provocaba insuficiencia de granos y otros víveres, se recurría al mercado internacional de alimentos, aun en grandes proporciones. Hacia 1950, México era ya un gran importador de alimentos, según lo muestra la estadística de la balanza comercial (Aboites y Camacho, 1996). Durante la sequía de 1949-1958, las importaciones de trigo, maíz y frijol se incrementaron sustancialmente (Reyes, 1974). Incluso, en diciembre de 1952, cuando Adolfo Ruiz Cortínez ocupó la Presidencia de la República, inició un Programa Agrícola de Emergencia para solventar la insuficiencia y carestía de alimentos básicos (Pellicer y Mancilla, 1980).

Por otro lado, la construcción y rehabilitación de obras hidráulicas con fines de irrigación financiadas por el gobierno federal (como son presas, bordos, pozos y la instalación de equipos de bombeo) contribuyeron a disminuir los efectos de la sequía. Aunque la mayoría de ellas formaron parte de la política agraria implementada por los distintos gobiernos a lo largo del siglo XX, con frecuencia estas obras se realizaron con el propósito de reducir las tensiones sociales y políticas provocadas por los malos tiempos. Por ejemplo, en 1952, a raíz de la grave sequía que se vivía en la Región Lagunera (la zona algodonera más importante del país), la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) invirtió alrededor de doce millones de pesos para dar empleo diariamente a entre cinco mil y quince mil ejidatarios. Además, se perforaron pozos, se construyeron caminos y carreteras y se realizaron obras de conservación. En ese mismo año, en el distrito de riego de Don Martín, Nuevo León, la presa se secó y las parcelas de cultivo fueron abandonadas, por lo que las autoridades tuvieron que invertir grandes cantidades de dinero para reparar algunas instalaciones de este distrito de riego y, de paso, crear empleos. Lo mismo ocurrió en Río Bravo, Tamaulipas (SRH, 1952).

En ciertos momentos de crisis por la escasez de agua, se adoptaron medidas emergentes para asegurar una distribución adecuada del recurso. Por ejemplo, en 1935, el gobierno de Sonora ordenó que el agua de los pozos y abrevaderos se

distribuyera entre la gente más necesitada y en las zonas ganaderas (Florescano, 2000). En 1951, ante la necesidad de regar grandes áreas de cultivo de algodón, la SRH construyó una toma de agua en la parte inferior de la presa La Boquilla con el propósito de acceder al volumen "muerto" o de reserva y, de esa manera, irrigar los campos cultivados (Bistráin, 1997). Entre 1948 y 1954, los agricultores de varios lugares del país recurrían cada vez más a la explotación intensiva de los acuíferos para mitigar la grave sequía (Senior, 1956).

Por otra parte, el gobierno federal dispuso otras medidas económicas y sociales para contrarrestar la sequía; por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) conminó al sistema bancario para incrementar el crédito al sector agrícola, como parte del Programa Nacional de Economía Agrícola. Este programa se mantuvo hasta 1970, cuando se instituyó el Plan de Lucha Contra la Sequía, cuya meta fue proveer de trabajo a los desempleados en las áreas de desastre (Castorena, 1980; Florescano et al., 1980).

Finalmente, como parte de las políticas públicas efectuadas por el gobierno federal para mitigar los desastres causados por fenómenos naturales (entre los cuales se encuentra la sequía), a fines del siglo XX, en 1996, se constituyó el denominado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Este fondo perdura hasta nuestros días y es un instrumento interinstitucional que tiene como objetivo suministrar recursos económicos para dar respuesta a los efectos de los llamados "desastres naturales". Desde su creación y hasta 2011, el FONDEN destinó en promedio 1.9 por ciento de su presupuesto a la atención de desastres provocados por sequías, lo cual es comprensible si se toma en cuenta que las sequías rara vez ocasionan daños estructurales, pues el FONDEN es un mecanismo financiero que apoya principalmente la reconstrucción de infraestructura pública (puentes, carreteras, etcétera) y vivienda dañada por desastres, por lo que la mayoría de los recursos de este fondo se han asignado a la reconstrucción de obras afectadas por exceso de precipitación pluvial (inundaciones), huracanes y sismos (SEGOB, 2012).

Medidas para afrontar la sequía en el siglo XXI

En lo que va del presente siglo, México ha padecido los impactos de la sequía con consecuencias desastrosas en algunos estados del centro y norte del país, principalmente, como sucedió durante la sequía de 2011-2012, que ha sido evaluada como la más severa de las últimas siete décadas (INEGI, 2013). Ante situaciones como esta,

en la actualidad ciertos sectores de la población siguen recurriendo a la religión y a la intermediación de los santos para tratar de revertir los efectos negativos de la sequía. Por ejemplo, en 2012, en Guanajuato se celebró una misa en la presa del Papalote —que estaba totalmente seca— para pedir por un buen temporal de lluvias, y se realizó una procesión con la imagen de la Madre Santísima de la Luz (Álvarez, 2012). De manera similar, en el lago de Chapala, Jalisco, alrededor de siete mil personas se reunieron en julio de 2013 para pedirle a la Virgen de Zapopan la bendición del lago para su pronta recuperación y un buen temporal agrícola (Melchor, 2013). En mayo de ese mismo año, en Soto La Marina, Tamaulipas, se hizo una procesión en honor a San Isidro Labrador (patrono de los agricultores) para pedir la llegada de las "benditas lluvias", en virtud de que la sequía comenzaba a causar graves estragos en el campo (El Redactor, 2013).

Por su parte, ante la emergencia provocada por las sequías, las autoridades federales y estatales tienden a implementar varios programas emergentes de ayuda humanitaria y agropecuaria, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: reparto de agua en pipas (carros tanque); entrega de despensas, dinero en efectivo o cheques a la población rural y urbana de zonas marginadas; apoyo con suplementos para la alimentación del ganado; programas de empleo temporal (Ortega-Gaucin, 2012). Por ejemplo, ante los severos impactos socioeconómicos y ambientales causados por la sequía en 2011, a principios de 2012 el titular del Ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto, instruyó a varias dependencias y Secretarías de Estado la realización de acciones con el propósito de aminorar los impactos de la sequía, para lo cual se les ordenó la agilización del gasto público y la construcción de diversas obras públicas (Presidencia de la República, 2012a). Tan solo en 2012 se erogaron más de 33 mil millones de pesos para mitigar dichos impactos (CONAGUA, 2014).

En noviembre de 2012, el mismo gobierno federal dio a conocer, a través del Diario Oficial de la Federación (DOF), los criterios y mecanismos mediante los cuales la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) puede emitir acuerdos de carácter general por la presencia de sequía (Presidencia de la República, 2012b). Estos lineamientos sirvieron de base para que el presidente de la república anunciara en Zacatecas, el 10 de enero de 2013, la puesta en marcha del Programa Nacional Contra la Sequía (PRONACOSE), designando a la CONAGUA como la dependencia responsable de su coordinación general. Por medio de este programa se pretende transitar de un enfoque reactivo hacia uno preventivo y orientado a la gestión del riesgo de sequía, para lo cual se elaboraron los instrumentos de planeación denominados Programas de Medidas Preventivas y de Mitigación de la

Sequía (PMPMS) para cada uno de los 26 consejos de cuenca[2] del país (Arreguín et al., 2015). Asimismo, se creó el Monitor de Sequía de México (MSM), basado en tecnología de punta e imágenes de satélite, como una herramienta de seguimiento y alerta temprana de la sequía en todo el territorio nacional.

De manera paralela a las acciones realizadas como parte del PRONACOSE para auxiliar a la población afectada por sequía, el gobierno federal continúa ejerciendo recursos y apoyando a los afectados a través de otros programas instituidos para atender emergencias climatológicas, como son el Componente de Atención a Desastres Naturales del Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA), administrado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y el propio FONDEN, de la Secretaría de Gobernación (CONAGUA, 2014).

Discusión

Del sucinto repaso histórico que se ha realizado en este artículo resulta evidente que, por razones etiológicas diferenciales, en las distintas etapas del desarrollo nacional se ha transitado poco a poco desde una respuesta puramente simbólica ante la sequía hasta la instauración de políticas públicas nacionales para afrontar este fenómeno, pasando por la aplicación de diversos tipos de tecnologías, cuyo avance ha dependido de la época.

En principio, es indudable el papel de la religión —entendida en su sentido más amplio— como una medida para intentar mitigar los efectos de la sequía, desde tiempos ancestrales hasta la actualidad. En este aspecto en particular, pareciera que lo único que ha cambiado a través de los siglos son las formas (tipos de rituales y sacrificios ofrecidos), pero el fondo sigue siendo el mismo: implorar a los seres "superiores" o buscar la intermediación divina para tener abundancia de lluvias y buenas cosechas. Aunque esta concepción y forma de proceder ante la sequía es errónea desde la perspectiva científica actual, ha cumplido la función de posibilitar mecanismos preventivos por medio de ritos propiciatorios o de enmienda que, aun siendo totalmente ilusorios, han proporcionado una seguridad psicológica a

[2] Aunque limitados en su alcance por su carácter consultivo, los consejos de cuenca son instancias diseñadas para la cogestión del agua; son órganos colegiados integrados de manera mixta entre representantes de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía, para coadyuvar a la gestión integrada de los recursos hídricos y restablecer el equilibrio entre su disponibilidad y aprovechamiento (CONAGUA, 2010).

individuos y pueblos indefensos. Esta función de las creencias religiosas, de hecho, sigue estando presente en las sociedades actuales, que continúan creando mitos que toman prestados sus atributos de la propia cultura (Ayala Carcedo, 2002). Es evidentemente que la religión tuvo una importancia mucho mayor durante las épocas prehispánica y colonial, pero a partir del siglo XIX se observa un cambio de una visión religiosa-sobrenatural a una más técnica-gubernamental, y esta tendencia perdura hasta nuestros días.

Por otro lado, respecto del uso de la técnica y la tecnología para contrarrestar la sequía, un aspecto que hay que resaltar y que es común a los diferentes periodos analizados es la construcción de obras hidráulicas que tienen como propósito captar, almacenar, conducir, distribuir y aprovechar el agua con fines agrícolas, pecuarios y de consumo humano. En este rubro, es importante dimensionar de manera adecuada el papel de la sequía en la construcción de estas obras, pues es claro que la sequía no ha sido el único problema en torno a los usos del agua que han afrontado las sociedades a través de los siglos, por lo que sería una exageración —o una simplificación— afirmar que todas las obras hidráulicas que se han hecho en el transcurso de la historia han formado parte de una estrategia contra la sequía. Sin lugar a dudas, esa apreciación sería incorrecta. Lo que sí es cierto es que este tipo de obras coadyuvaron a disminuir los efectos del fenómeno en diferentes momentos de la historia, y con frecuencia se realizaron obras con el propósito de reducir las tensiones sociales y políticas provocadas por los malos tiempos (como sucedió, por ejemplo, con las obras de conservación del distrito de riego de Don Martín, Nuevo León, en los años cincuenta del siglo XX). Estas medidas permitían ocupar a los desempleados y otorgarles un salario, al mismo tiempo que hacían menos sensibles los efectos sociales de la crisis y contrarrestaban la depresión económica producida por ella. También es factible afirmar que los desarrollos tecnológicos en materia hidráulica, en general, se aceleran en tiempos de sequía y escasez de agua, debido a la necesidad de aprovechar mejor los pocos recursos hídricos disponibles; así, la sequía puede ser considerada como "el gran motor" del desarrollo tecnológico relacionado con el sector hídrico (Velasco et al., 2005). El avance de la tecnología a través de los siglos ha propiciado que las obras hidráulicas y los dispositivos utilizados para el aprovechamiento del agua sean cada vez más eficientes y sofisticados. El ejemplo más conspicuo es, probablemente, el uso del riego para la producción agrícola, que ha evolucionado de forma notable en el correr de los siglos hasta llegar a los modernos sistemas de riego presurizados y automatizados (aunque en la mayor parte de la superficie agrícola de México se

siguen utilizando los métodos tradicionales de riego por gravedad). Por ello, Maass y Anderson (1978, p. 3) aseveran que "el riego es la respuesta humana a la sequía, por este medio se reduce radicalmente la incertidumbre que la naturaleza presenta al asentamiento humano en un medio ambiente poco acogedor."

Por otra parte, un aspecto sobresaliente que se observa en las distintas etapas del desarrollo del país (sobre todo a partir de la época colonial y hasta el siglo XX) es que a través de la historia las autoridades gubernamentales han impuesto diversos ordenamientos y regulaciones (controles de precios y existencias de los granos, prohibiciones para la extracción de semillas, etcétera) para tratar de aminorar los impactos de la sequía en la economía y la sociedad. En este aspecto, es importante hacer notar que existen continuidades entre los distintos periodos analizados, en particular entre el periodo colonial y el siglo XIX, y entre este y el siglo XX. Los estudiosos de los usos del agua coinciden en la larga y compleja continuidad de los ordenamientos coloniales con las nuevas normas republicanas, y algo similar sucede en torno a la gestión de las sequías. Por ejemplo, la prohibición de llevar semillas de las villas hacia otros lugares y el establecimiento de controles para regular los precios y las existencias de granos eran ordenamientos que se practicaban en el periodo virreinal y continuaron en el siglo XIX. No obstante, estas medidas en realidad fueron poco efectivas (a la luz de la teoría económica actual de libre mercado, se consideran totalmente ineficaces), pues intentaban obligar a los acaparadores y especuladores de granos a aceptar la tasación de precios que imponían las autoridades. Pero como no se respetaban del todo estas disposiciones, se instauraron otras medidas con mejores resultados para paliar las crisis, al menos temporalmente: en el virreinato se optó por echar mano de los tributos reales para adquirir productos en especie y venderlos a precios moderados, y en el siglo XIX comenzó la importación de víveres del extranjero.

De igual modo, en diferentes etapas del desarrollo nacional se han creado instituciones y programas gubernamentales que, directa o indirectamente, han tenido como finalidad prevenir o mitigar los impactos de la sequía en la sociedad. Desde la fundación del pósito y la alhóndiga para evitar el acaparamiento y la monopolización de la venta de granos en el virreinato, pasando por la creación de los Almacenes Generales de Depósito para aminorar los efectos de la insuficiencia de cosechas en el siglo XIX, hasta la instauración de planes y programas nacionales contra la sequía en los siglos XX y XXI. Con respecto de estos últimos programas, cabe mencionar el Plan de Lucha Contra la Sequía, instituido en los años setenta del siglo XX, y el Programa Nacional Contra la Sequía, puesto en marcha en 2013, para hacer notar

la diferencia sustancial entre ambos: el primero consistía básicamente en atender de manera reactiva los efectos de la sequía mediante el ofrecimiento de empleo temporal a los afectados por el desastre; el segundo pretende adoptar un enfoque preventivo orientado a la gestión del riesgo de sequía por medio de la planificación de medidas preventivas y de mitigación que podrán ser implementadas antes, durante o después del evento, en función de la gravedad del fenómeno (CONAGUA, 2014). Lo cierto es que, con independencia de su origen, enfoque o alcance, todos los programas gubernamentales creados con la finalidad de paliar los impactos de la sequía han sido útiles, en mayor o menor medida, en distintos momentos históricos del país, puesto que han contribuido a reducir las pérdidas y los daños colaterales provocados por la escasez y falta de agua (Florescano, 2000; Ortega-Gaucin, 2012). Por tal motivo, se debe seguir trabajando en mejorar y hacer más eficientes estos programas, así como establecerlos de manera permanente a través de la instauración de políticas públicas con una visión de largo plazo que trascienda los cambios de gobierno.

Conclusiones

La sequía es un peligro natural que puede ocasionar graves impactos en los distintos sectores socioeconómicos de un estado o una nación. Es capaz de perturbar drásticamente las actividades humanas, el desarrollo social y el ambiente, de lo cual ningún país, por desarrollado que sea, puede librarse por completo. México ha sufrido los efectos adversos de las sequías de manera frecuente y persistente. A través de su historia ha sido implementada una gran diversidad de medidas con el propósito de prevenir o atenuar sus impactos. Estas medidas van desde aquellas que tienden a influir directamente sobre el clima mediante actos mágicos y rogativas a dioses y santos, hasta el uso de tecnologías avanzadas y la instauración de políticas públicas nacionales para aminorar las repercusiones de la sequía en la economía y la sociedad. Aunque en la actualidad contamos con mayor conocimiento científico y desarrollo tecnológico para hacer frente a la sequía, lo cierto es que estas herramientas no constituyen por sí mismas la solución al problema, sino que, más bien, son complementarias de otras acciones y estrategias de corte político, económico y social que de manera conjunta contribuyen a aminorar los efectos perjudiciales del fenómeno. Pese a la lucha histórica de México frente a la sequía, esta no ha dejado, ni dejará, de ser un problema capital, por lo que es sustancial que tanto las autoridades gubernamentales como la población en general seamos

conscientes de nuestra fragilidad ante el peligro y de la importancia de adoptar medidas preventivas y de adaptación que conduzcan a una gestión apropiada del riesgo, sobre todo en las zonas áridas y semiáridas del país, donde por naturaleza el agua es escasa y, por ello, son las más expuestas y vulnerables ante los embates de esta anomalía climatológica.

Bibliografía

Aboites Aguilar, L., y Camacho Pichardo, G. (1996). Aproximación al estudio de una sequía en México. El Caso de Chapala-Guadalajara (1949-1958). En V. García Acosta (coord.). *Historia y desastres en América Latina. Vol. 1.* (pp. 259-275). Distrito Federal, México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Recuperado de http://www.pronacose.gob.mx/Repositorio/Documentos/Aboites_Aproximación%20al%20estudio%20de%20una%20sequ%C3%ADa%20en%20México.pdf.

Alcalá Gómez, M. L., y Ceja Ramírez, S. G. (2014). Que la visita de la virgen traiga la gracia a Chapala. *Semanario Arquidiocesano de Guadalajara*. Órgano de Formación e Información Católica, año XVII (julio): 4-7. Recuperado de http://www.semanario.com.mx/ps/2014/07/la-laguna-de-chapala-rico-legado-en-riesgo/.

Álvarez, X. (20 de mayo de 2012). Oficiarán misas para que llueva en Guanajuato. *El Universal*. Recuperado de http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/848426.html.

Arreguín Cortés, F.; López Pérez, M.; Ortega-Gaucin, D., e Ibáñez Hernández, O. (2016). La política pública contra la sequía en México: Avances, necesidades y perspectivas. *Tecnología y Ciencias del Agua*, *7*(5): 63-76. Recuperado de http://repositorio.imta.mx/handle/20.500.12013/1705.

Ayala Carcedo, F. J. (2002). Catástrofes naturales, mitos, religiones e historia. en F. J. Ayala Carcedo y J. Olcina Cantos (coords.). *Riesgos naturales* (pp. 103-124). Barcelona, España: Ariel.

Bassie Sweet, K. (1991). *From the Mouth of The Dark Cave: Commemorative Sculpture of The Late Classic Maya*. Norman, Oklahoma, Estados Unidos: University of Oklahoma Press.

Below, R.; Grover Kopec, E., y Dilley, M. (2007). Documenting Drought-Related Disasters. A Global Reassessment. *The Journal of Environment & Development*, *16*(3): 328-344. DOI: https://doi.org/10.1177/1070496507306222.

Bistráin, P. (1997). La evolución de las obras hidráulicas en los ríos Conchos y San Pedro. En L. Aboites Aguilar (ed.). *Pablo Bistráin, ingeniero mexicano* (pp. 42-48). Jiutepec, Morelos, México: Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Castorena, G. (1980). Las sequías en el siglo XX. En G. Padilla, L. Rodríguez, G. Castorena y E. Flores Cano (coords.). *Análisis histórico de las sequías en México* (pp. 59-81). Distrito Federal, México: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisión del Plan Nacional Hidráulico.

Ceja Ramírez, S. G. (2011). Chapala se alista para recibir a La Generala. *Semanario Arquidiocesano de Guadalajara. Órgano de Formación e Información Católica*, año XIV (junio): 4-6. Recuperado de http://www.semanario.com.mx/ps/2011/06/chapala-se-alista-para-recibir-a-la-generala/.

Cook, E. R.; Seager, R.; Cane, M. A., y Stahle, D. W. (2007). North American Drought: Reconstructions, Causes, and Consequences. *Earth-Science Reviews*, *81*(1): 93-134. Recuperado de http://ocp.ldeo.columbia.edu/res/div/ocp/pub/cook/Cook_Seager_Cane_Stahle.pdf.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) (2010). *Reglas de organización y funcionamiento de los consejos de cuenca*. Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua.

CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) (2014). *Política pública nacional para sequías. Documento rector*. Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua.

Culbert, T. P. (1973) *The Classic Maya Collapse*. Albuquerque, Nuevo México, Estados Unidos: University of New Mexico Press.

Dalhin, B. H. (1983). Climate and Prehistory on the Yucatan Peninsula. *Climatic Change 5*(3): 245-264. DOI: https://doi.org/10.10007/BF02423521.

Del Bajío, A. (1987). *Crisis alimentarias y subsistencias populares en México*. Distrito Federal, México: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Doolittle, W. E. (1999). Noria Technology in Mexico: Against the Current and Against the Odds. *International Molinology*, 59: 8-13.

El Redactor de Soto La Marina (5 de mayo de 2013). Convocan a procesión por la fiesta de San Isidro Labrador. Recuperado de http://www.elredactor.mx/index.php/locales/85-ultimas/18155-convocan-a-procesion-por-la-fiesta-de-san-isidro-labrador.

Enge, K. I., y Whiteford, S. (1989). *The Keepers of Water and Earth: Mexican Rural Social Organization and Irrigation*. Austin, Texas, Estados Unidos: University of Texas Press.

Escobar Ohmstede, A. (1997) Las "sequías" y sus impactos en las sociedades del México decimonónico, 1856-1900. En V. García Acosta (coord.). *Historia y desastres en América Latina. Vol. 2*. (pp. 170-202). Distrito Federal, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Escobar Ohmstede, A. (2004). *Desastres agrícolas en México. Catálogo histórico. Tomo II. Siglo XIX (1822-1900)*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) (2014). *Informe mundial sobre desastres: Cultura y riesgo*. Ginebra, Suiza: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Florescano, E. (1986). *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810*. Distrito Federal, México: Ediciones Era.

Florescano, E. (2000). *Breve historia de la sequía en México*. Distrito Federal, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Florescano, E.; Sancho y Cervera, J., y Pérez Gavilán Arias, D. (1980). Las sequías en México: Historia, características y efectos. *Comercio Exterior*, *30*(7): 747-757. Recuperado de http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/421/9/RCE9.pdf.

Gaarder, J. (2012). *El mundo de Sofía: Novela sobre la historia de la filosofía*. Trad. Kirsti Baggethum y Asunción Lorenzo. Madrid, España: Ediciones Siruela.

García Acosta, V. (1993). Las sequías históricas de México. *Desastres y Sociedad*, *1*(julio-diciembre): 2-18. Recuperado de http://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys01/dys1-LSHM-oct-24-2001.pdf.

García Acosta, V.; Pérez Cevallos, J. M., y Molinar del Villar, A. (2003). *Desastres agrícolas en México. Catálogo histórico. Tomo I. Época prehispánica y colonial (958-1822)*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

García Hernández, A. (1997). Alternativas ante las sequías de 1789-1810 en la Villa de Saltillo, Coahuila, México. En V. García Acosta (coord.). *Historia y desastres en América Latina. Vol. 2* (pp. 148-169). Distrito Federal, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

García Jiménez, F.; Fuentes Mariles, O., y Matías Ramírez, L. G. (2002). *Sequías*. Distrito Federal, México: Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Galván Rivera, M. (1998). *Ordenanzas de tierras y aguas*. Facsímil de la 5ª edición de 1868. Presentación de Teresa Rojas Rabiela. Distrito Federal, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Archivo Histórico del Agua, Registro Agrario Nacional.

Garza Merodio, G. G. (2002). Frecuencia y duración de sequías en la cuenca de México de fines del siglo XVI a mediados del XIX. *Investigaciones Geográficas*, *48*(agosto): 106-115. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112002000200007.

Gill, R. B. (2008). *Las grandes sequías mayas. Agua, vida y muerte*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Gresham Chapman, J. (1975). *La construcción del ferrocarril mexicano (1837-1880)*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública.

Hernández Rodríguez, R. (1982). Epidemias y calamidades en el México prehispánico. En E. Florescano y E. Malvido (comps.). *Ensayo sobre la historia de las epidemias en México. Tomo 1* (pp. 144-152). Distrito Federal, México: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Hodell, D. A.; Jason H. Curtis y Brenner, M. (1995). Possible Role of Climate in the Collapse of Classic Maya Civilization. *Nature. International Journal of Science*, *375*(June): 391-394. DOI: 10.1038/375391a0.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Ginebra, Suiza: World Meteorological Organization, United Nations Environment Progrmme.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2013). Estadísticas a propósito del día mundial contra la desertificación y la sequía. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Estadística y Geografía Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/sequia0.pdf.

Kim, T. W.; Valdés, J. B., y Aparicio, J. (2002). Frequency and Spatial Characteristics of Droughts in the Conchos River Basin, Mexico. *Water International*, *27*(3): 420-430. DOI: https://doi.org/10.1080/02508060208687021.

Kroger, J., y Granziera, P. (2012). *Aztec Goddesses and Christian Madonnas. Images of the Divine Feminine in Mexico.* Farnham, Inglaterra: Ashgate.

Lean, J., y Rind, D. (2001). Earth's Response to a Variable Sun. *Science*, *292*(5515): 234-236. DOI: 10.1126/science.1060082.

Liverman, D. M. (2000). Adaptation to Drought in Mexico. En D. Wilhite (ed.). *Drought: A Global Assessment. Vol. II*. (pp. 31-45). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

Maass, A., y Anderson, R. L. (1978) *...And the Desert Shall Rejoice. Conflict, Growth and Justice in Arid Environments*. Cambridge, Reino Unido: The MIT Press.

Melchor, E. (14 de julio de 2013). Piden por recuperación del lago de Chapala. *El Informador*. Recuperado de http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/471714/6/.

Molina del Villar, A. (1996). Impacto de epidemias y crisis agrícolas en comunidades y haciendas del México colonial (1737-1742). En V. García Acosta (coord.). *Historia y desastres en América Latina. Vol. 1* (pp. 146-166). Distrito Federal, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Moreno, P. (2004). *Nubes ausentes: Las sequías*. Distrito Federal, México: Editorial Planeta Mexicana.

Mishra, A. K., y Vijay P. Singh (2010). A Review of Drought Concepts. *Journal of Hydrology*, *391*(1-2): 202-216. DOI: https://doi.org/10.1016/jhydrol.2010.07.012.

Musset, A. (1991). *De l'eau vive à l'eau morte: Enjeux techniques et culturels dans la Vallée de Mexico (XVIe-XIXe siècles)*. París, Francia: Éditions Recherche sur les Civilisations.

Ortega-Gaucin, D. (2012). *Sequía en Nuevo León: Vulnerabilidad, impactos y estrategias de mitigación*. Apodaca, Nuevo León, México: Instituto del Agua del Estado de Nuevo León.

Ortega-Gaucin, D., y Velasco, I. (2013). Aspectos socioeconómicos y ambientales de las sequías en México. *Aqua-LAC*, *5*(2): 78-90. Recuperado de https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/Aspectos_socioeconomicos_y_ambientales_de_las_sequias_en_Mexico.pdf.

Padilla, G.; Rodríguez, L.; Castorena, G., y Florescano, E. (1980). *Análisis histórico de las sequías en México*. Distrito Federal, México: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisión del Plan Nacional Hidráulico.

Palerm, A. (1954). La distribución del regadío en el área central de Mesoamérica. *Ciencias Sociales*, *5*(25): 2-15.

Palerm, A. (1969). The Agricultural Basis of Urban Civilization in Mesoamerica. En J. A. Graham (ed.). *Ancient Mesoamerica: Selected Readings* (pp. 60-74). Palo Alto, Santa Clara, California, Estados Unidos: Peek Publications.

Palerm, A. (2007). *Agua y agricultura: Ángel Palerm, la discusión con Karl Wittfogel sobre el modo asiático de producción y la construcción de un modelo para el estudio de Mesoamérica*. Distrito Federal, México: Universidad Iberoamericana, Agencia Española de Cooperación Internacional, Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas.

Palerm, A., y Wolf, E. R. (1972). *Agricultura y civilización en Mesoamérica*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública.

Pellicer de Brody, O., y Mancilla, E. L. (1980). El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador (1952-1960). *Historia de la Revolución Mexicana*, *23*: 122-124.

Presidencia de la República (2012a). Acuerdo por el que se instruyen acciones para mitigar los efectos de la sequía que atraviesan diversas entidades federativas. Diario Oficial de la Federación 25/01/2012. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5231010&fecha=25/01/2012.

Presidencia de la República (2012b). Lineamientos que establecen los criterios y mecanismos para emitir acuerdos de carácter general en situaciones de emergencia por la ocurrencia de sequía. Diario Oficial de la Federación 31/10/2012. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5278695.

Quezada Ramírez, M. N. (1996). *Los matlatzincas. Época prehispánica y época colonial hasta 1650*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Reyes Osorio, S. (1974). Consumos aparentes de productos agrícolas 1925-1978. *Ecotecnia*, *3*(9): 152-170.

Rodríguez O., J. E., y MacLachlan, C. M. (2001). *Hacía el ser histórico de México. Una reinterpretación de la Nueva España*. Distrito Federal, México: Diana.

Rojas Rabiela, T. (2009). Las obras hidráulicas en las épocas prehispánica y colonial. En Comisión Nacional del Agua (comp.). *Semblanza histórica del agua en México* (pp. 9-25). Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-28SemblanzaHistóricaMéxico.pdf.

Rossi, G.; Castiglione, L., y Bonaccorso, B. (2007). Guidelines for Planning and Implementing Drought Mitigation Measures. En G. Rossi, T. Vega y B. Bonaccorso (eds.). *Methods and Tools for Drought Analysis and Management* (pp. 325-347). Dordrecht, Países Bajos: Springer.

Sánchez Rodríguez, M. (2009). De la tradición a la modernidad. Cambios técnicos y tecnológicos en los usos del agua. En Comisión Nacional del Agua (comp.). *Semblanza histórica del agua en México* (pp. 27-41). Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2010/09/semblanzahistoricaaguaenmexico.pdf.

Schubert, S. D.; Suárez M. J.; Pegion, P. J.; Koster, R. D., y Bacmeister, J. T. (2004). Causes of Long-Term Drought in the U.S. Great Plains. *Journal of Climate*, *17*(3): 485-503. DOI: https://doi.org/10.1175/1520-0442(2004)017<0485:COLDIT>2.0.CO;2.

SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2012). *FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña*. Distrito Federal, México: Banco Mundial, The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, Swiss Confederation, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de

http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf.

Sheffield, J.; Andreadis, K. M.; Wood, E. F., y Lettenmaier, D. P. (2009). Global and Continental Drought in the Second Half of the Twentieth Century: Severity-Area-Duration Analysis and Temporal Variability of Large-Scale Events. *Journal of Climate*, *22*(8): 1962-1981. DOI: https://doi.org/10.1175/2008JCLI2722.1.

SRH (Secretaría de Recursos Hidráulicos) (1952). *Informe de Labores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Del 1º de septiembre de 1951 al 31 de agosto de 1952*. Distrito Federal, México: Talleres Gráficos de la Nación.

Senior, C. (1956). Reforma agraria y democracia en la Comarca Lagunera. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, *8*(2): 3-174.

Toussainnt, M. (1974). *Arte colonial en México*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Vázquez de Warman, I. (1968). El pósito y la alhóndiga en la Nueva España. *Historia Mexicana*, *17*(3): 395-426. Recuperado de http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1161/1052.

Velasco, I.; Ochoa, L., y Gutiérrez, C. (2005). Sequía, un problema de perspectiva y gestión. *Región y Sociedad*, *17*(34): 35-71. DOI: https://doi.org/10.22198/rys.2005.34.a615.

Wilhite, D. A. (2000). Drought as a Natural Hazard: Concepts and Definitions. En D. A. Wilhite (ed.). *Drought: A Global Assessment. Vol. I* (pp. 3-18). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

Wilhite, D. A., y Vanyarkho, O. (2000). Drought: Pervasive Impacts of a Creeping Phenomenon. En D. A. Wilhite (ed.). *Drought: A global Assessment. Vol. I* (pp. 245-255). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

Wilken, G. C. (1987). *The Good Farmers: Traditional Agricultural Resource Management in Mexico and Central America*. Berkeley, California, Estados Unidos: University of California Press.

Wolf, E. R. (1967). *Pueblos y culturas de Mesoamérica*. Distrito Federal, México: Ediciones Era.

WMO (World Meteorological Organization) (2006). *Vigilancia y alerta temprana de la sequía: Conceptos, progresos y desafíos futuros*. Ginebra, Suiza: World Meteorological Organization. Recuperado de http://www.droughtmanagement.info/literature/WMO_drought_monitoring_early_warning_es_2006.pdf.

WMO (World Meteorological Organization) (2012). *International Glossary of Hidrology*. Ginebra, Suiza: World Meteorological Organization, United Nations Educational,

Scientific and Cultural Organization. Recuperado de http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/publications/international_glossary/385_IGH_2012.pdf.

Zapata Peraza, R. L. (1982). *Los chultunes. Sistemas de captación y almacenamiento de agua pluvial*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Evaluación de la sustentabilidad del sistema milpa en el estado de Tlaxcala, México

Evaluation of sustainability of the milpa system in the Tlaxcala State, Mexico

Primo Sánchez Morales*
Omar Romero Arenas**

Resumen

El objetivo del estudio es efectuar una evaluación comparativa de la sustentabilidad de dos sistema de producción: a) sistema milpa tradicional y b) sistema de maíz en monocultivo. Para conocer las fortalezas y las debilidades se calculó el tamaño de la muestra (n=380) a partir de la población de productores de maíz, N=29 828. La metodología fue construida desde una perspectiva agroecológica: se aplicó el Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de Recursos Naturales incorporando indicadores de sustentabilidad y se consideró la escala temporal transversal en el ciclo primavera-verano 2014 en el estado de Tlaxcala, México. Se establecieron 15 indicadores, en los que se abarcaron las dimensiones social, económica y ambiental. Los resultados muestran que solo en un indicador económico, el sistema monocultivo obtuvo el valor más alto; en dos indicadores los valores son similares (balance oferta/demanda de grano y zacate e impacto de políticas agrícolas); en el resto, los resultados favorecieron al sistema milpa. En tres de estos, la diferencia es mayor a 35 puntos porcentuales: relación beneficio/costo, eficiencia en uso de energía fósil y agrodiversidad. Se concluye que en el sistema milpa es favorable la asociación de cultivos, se aprovecha de mejor manera el espacio y los energéticos fósiles empleados y se produce mayor diversidad de alimento humano. Sin embargo, hace falta integrar otros cultivos y prácticas que hagan más sustentables ambos sistemas de producción.

Palabras clave: maíz, policultivo, monocultivo, indicadores, MESMIS.

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Agroecología del Instituto de Ciencias. Correo electrónico: primosamo@yahoo.com.
** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Agroecología del Instituto de Ciencias. Correo electrónico: biol.ora@hotmail.com.

Abstract

The aim of this study is to evaluate the sustainability of comparative way between two corn production systems: (a) traditional milpa system, and (b) system of maize in monoculture. For strengths and weaknesses we calculated the sample size (n=380) from the population of corn producers N=29.828. The methodology was built from an agroecological perspective; applied the Framework for the Assessment of systems of Natural Resource Management incorporating sustainability indicators, and considered the time scale cross-spring-summer 2014 in the state of Tlaxcala, Mexico. 15 indicators were established in which covered the dimensions: social, economic and environmental. The results show that only in an economic indicator, the system monoculture obtained higher value; in two indicators values are similar (supply/demand balance of grain and grass, and impact of agricultural policies); in the remainder, the results favored the milpa system. In three of these, the difference is more than 35 percentage points: cost-benefit ratio, efficiency in use of fossil energy, and agrobiodiversity. It is concluded that in the milpa is favorable the association of crops and takes advantage of best way the space and fossil fuels employees and produces greater diversity of human food; however, there is a need to integrate other crops and practices that make both more sustainable production systems.

Keywords: corn, polyculture, monoculture, indicators, MESMIS.

Recepción: 4 de marzo de 2016.
Dictamen 1: 11 de mayo de 2016.
Dictamen 2: 22 de noviembre de 2016.

Introducción

El maíz es el grano que más se cultiva y consume en el mundo. De acuerdo con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), en 2014 se estimó la cosecha en 1 006.24 millones de toneladas métricas (TM) (USDA, 2015). Estados Unidos es el mayor productor y el principal consumidor de maíz. Sin embargo, el consumo en este país no ocurre de manera directa: primero es transformado en carne, leche y huevo. Además, se calcula que en 2011 en Estados Unidos se sembró 82 por ciento de la superficie de maíz con semillas transgénicas (González y Ávila, 2014; USDA, 2014).

En el caso de México, el consumo es directo. Se calcula un consumo per cápita de 343 gramos (CEDRSSA, 2014) y se importan alrededor de 10 millones de TM. De acuerdo con Hernández Xolocotzi, desde su propuesta etnobotánica y de "la agricultura de huarache", este grano es originario de México, y se cultiva desde hace aproximadamente nueve mil años (Hernández y Aguirre, 1998, pp. 104-109). Las formas de cultivo se valieron de tecnologías de bajos insumos, fueron de poca dependencia externa y, en general, de baja entropía (Max Neef et al., 2001, pp. 26-28).

No obstante, en las décadas recientes se han implementado técnicas "productivistas" como el paquete de la revolución verde (RV), que desde la década de los sesenta del siglo XX ha tenido el objetivo de incrementar los rendimientos por área sembrada mediante el uso de semillas híbridas, fertilización química, maquinaria y equipo con alto uso de energéticos fósiles. En la actualidad se integró la propuesta de utilizar semillas transgénicas, que lo hace cada vez menos sustentable y con una entropía alta (Max Neef et al., 2001, pp. 26-28), lo cual atenta contra el ambiente, la agrodiversidad y la cultura de los pueblos indígenas y campesinos (Hecht, 1999, pp. 28-29).

En el presente predomina el cultivo de maíz en monocultivo, con algunas desventajas como la pérdida de especies; el deterioro de los suelos por la extracción de nutrientes similares en cada ciclo y por erosión a causa de las prácticas "modernas"; la vulnerabilidad de los agroecosistemas ocasionada por la reducción de la base genética; la alta dependencia de energéticos fósiles, y la disminución de especies dentro de las cadenas tróficas provocada por el uso de pesticidas, entre otros (Hecht, 1999, pp. 28-29).

En Mesoamérica, antes de la RV, el maíz se sembraba de forma tradicional, generalmente en policultivo con frijol, calabaza y chile, entre otros (sistema milpa), lo que significó una producción más diversificada de alimentos y, a la vez, un menor desgaste de nutrientes en los suelos. El sistema milpa se considera una alternativa

viable que combina ingeniosas prácticas campesinas e indígenas, que integra productos para la diversificación de la dieta. Además, la Food and Agriculture Organization (FAO) lo reconoce como un "sistema importante del patrimonio agrícola mundial" (FAO, 2009). El sistema milpa es una de las diversas formas de conservación del germoplasma nativo. De acuerdo con De Schutter (2012, pp. 15-19), se debe proteger legalmente el manejo de la milpa y mejorar su potencial productivo porque es un mecanismo para abatir la pobreza alimentaria.

Ante las consideraciones citadas y la proporción de productores mexicanos de subsistencia, el objetivo general de esta investigación es conocer la sustentabilidad de los sistemas milpa tradicional y cultivo de maíz en monocultivo, para conocer los saberes campesinos que aportan a la revaloración de este policultivo tradicional y contribuir con elementos teóricos para el estado de Tlaxcala, México.

Materiales y métodos

Ubicación geográfica

El estado de Tlaxcala es la entidad más pequeña de la república mexicana, con una extensión de 3 997 kilómetros cuadrados. El clima es templado subhúmedo C(w) en 92 por ciento de su extensión geográfica; la temperatura media anual es de 14.5 grados centígrados. La precipitación media anual es de 720 milímetros, con lluvias en verano, principalmente entre los meses de julio a diciembre (SAGARPA, 2014).

Tlaxcala se ubica en el altiplano central mexicano, entre los 19° 06' 18" – 19° 43' 44" de latitud norte y entre los 97° 37' 32" – 98° 42' 31" de longitud oeste, a una altitud media de 2 230 metros sobre el nivel del mar (INEGI, 2015). Al suroeste, sur, este y una sección del norte colinda con el estado de Puebla; al norte y noroeste, con el estado de Hidalgo, y en una pequeña franja del noroeste comparte límites con el Estado de México. La entidad está dividida en 60 municipios. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, en 2015 tenía 1 272 847 habitantes, de los cuales 80 por ciento vive en zonas urbanas. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016), las zonas urbanas son comunidades con más de 2 500 habitantes.

La escolaridad promedio de la población tlaxcalteca en el periodo 2013-2014 fue de 9.1 años, ligeramente superior a la media nacional, de 9.0; mientras que el índice de analfabetismo es de 4.3 por ciento, inferior al índice nacional, de 6.0 por ciento (SE, 2015).

Los principales cultivos, en orden de importancia, son: maíz (115 503 hectáreas), cebada (42 898 hectáreas) trigo (33 519 hectáreas), frijol (5 231 hectáreas), haba (4 176 hectáreas) (SIAP, 2014). Los suelos que predominan son: Phaeozem (34.2 por ciento), Regosol (13.6 por ciento), Durisol (12.0 por ciento), Leptosol (11.6 por ciento) (INEGI, 2012). Los suelos tienen una profundidad menor a un metro en la mayor parte del estado, por lo cual se consideran someros. Además, existe algún grado de erosión en más de 90 por ciento del territorio estatal (INE, 1995).

Recolección de datos

Para la colecta de información se consideró el universo de beneficiarios del programa de subsidio gubernamental federal Proagro Productivo de 2014 para el estado de Tlaxcala. Los beneficiarios reportados fueron en total 43 219 campesinos, de los cuales 29 828 son productores de maíz (Proagro Productivo, 2014).

Se dividió el estado de Tlaxcala en cuatro regiones geográficas: norte, oriente, sur y poniente, con el objetivo de distribuir proporcionalmente los productores que se entrevistarían en cada región. Se calculó el tamaño de la muestra (Hernández et al., 2010, pp. 170-190) y, por afijación proporcional, se determinó la equivalencia para cada uno de los estratos (regiones) (Cochran, 1974; Azorín, 1969). El muestreo fue aleatorio simple con varianza máxima, precisión de cinco por ciento y el valor de la distribución normal de 1.96, con probabilidad de error de cinco por ciento y nivel de confianza de 95 por ciento. Con estas variables descritas, la fórmula que se utilizó para calcular el tamaño de la muestra fue la siguiente:

Al sustituir los valores de las variables involucradas, donde N=29 828 productores, resultó el valor de n=380. Posteriormente se aplicó la afijación proporcional para cada una de las regiones, lo cual determinó el número de productores que siembran maíz en cada región, que quedaron distribuidos de la siguiente manera: 1) norte n_1=87; 2) oriente n_2=165; 3) sur n_3=64, y 4) poniente n_4=64. El estado de Tlaxcala tiene condiciones diferidas en las cuatro regiones, por ejemplo, el tamaño de los predios que poseen y siembran los productores y los cultivos más importantes de cada región. Se aplicó la encuesta a un total de 380 productores, que se eligieron al azar de la lista de beneficiarios de Proagro Productivo.

Para evaluar la sustentabilidad, se utilizó el marco para la evaluación de sistemas de manejo de recursos naturales incorporando indicadores de sustentabilidad (MESMIS), que propone seis pasos básicos (Masera et al., 2000, p. 27). Se aplicó la encuesta a los agricultores distribuidos en 53 municipios de la entidad tlaxcalteca

(los siete municipios restantes tienen pocos campesinos beneficiarios de Proagro Productivo, razón por la que no salió sorteado alguno de ellos). Los resultados se ordenaron y codificaron en una base de datos del programa Excel para Windows, lo cual permitió clasificar el total de encuestados en dos grandes grupos de productores de acuerdo con los propósitos de este trabajo: a) sistema milpa tradicional (SMT), y b) sistema de maíz en monocultivo (SMo).

Una vez clasificados de la manera antes mencionada, se realizaron algunas pruebas de validación a la base de datos de cada sistema como lo sugieren Hernández et al. (2010, p. 297). Posteriormente se realizaron los análisis en el programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versión 16, se determinaron resultados de estadística descriptiva, así como otros requerimientos para la valoración de los indicadores planteados en la evaluación comparativa de la sustentabilidad entre ambos sistemas de producción.

Enfoque metodológico

El enfoque teórico fue el agroecológico, cuyo fin es analizar los procesos agrícolas y entender la problemática de forma integral y holística. Por lo tanto, se habla de un paradigma cuyo enfoque considera los agroecosistemas como las unidades fundamentales de estudio; en estos, los ciclos minerales, las transformaciones de la energía, los procesos biológicos y las relaciones socioeconómicas son analizados e investigados como un todo (Altieri, 1987, pp. 31-33). Además, Sevilla y González (1992) consideran la agroecología como el manejo ecológico de los recursos naturales a través de formas de acción social-colectiva.

La perspectiva de este trabajo es transversal (ciclo de cultivo primavera-verano/2014) y, a la vez, tridimensional: se consideraron factores sociales, económicos y ambientales, (Altieri y Nicholls, 2000, p. 22). La escala espacial fue el estado de Tlaxcala. La estrategia teórica y metodológica tiene una naturaleza sistémica y un enfoque holista. El enfoque metodológico aquí empleado es de análisis comparativo, que involucra la comparación de un sistema de producción en monocultivo (SMo) con un sistema de producción de mayor complejidad (SMT) (Hecht, 1999, pp. 26-27), que para este caso es un policultivo tradicional mesoamericano.

Resultados y discusión

Caracterización de los sistemas de producción

Se caracterizaron los dos sistemas de producción, los cuales tienen diferencias marcadas, que se mencionan a continuación:

a) Sistema milpa tradicional (SMT)

A este sistema también le llamaremos "sistema de referencia" por ser el sistema tradicional. Este sistema de producción es resultado de la conservación de prácticas tradicionales de indígenas y campesinos de Mesoamérica. De acuerdo con la zona, recibe diversos nombres; por ejemplo, en la zona de Yucatán, México, lo llaman "solar maya"; mientras que en diversos estados como Chiapas y Tlaxcala, entre otros, llaman "milpa" o "sistema milpa tradicional" a la asociación de maíz (gramínea), frijol (leguminosa) y calabaza (cucurbitácea) (Sánchez y Castro, 2011, pp. 76-79; Sánchez y Hernández, 2014, pp. 6-7).

Este policultivo tiene diversas variantes en función de las condiciones biofísicas: en el caso de Tlaxcala, en lugares con altitudes mayores a 2 500 metros sobre el nivel del mar, el frijol (*Phaseolus vulgaris* L.) es sustituido por variedades de ayocote (*Phaseolus coccineus* L.) o haba (*Vicia faba*). También se han encontrado campesinos que solo siembran maíz-frijol, maíz-haba o maíz-calabaza. No obstante, para efectos de este trabajo, se consideran productores del SMT los que asocian maíz con alguna leguminosa, debido a la complementariedad en el sistema de cultivo y a la satisfacción de requerimiento de alimentos para sus familias.

En el SMT se ubicó a 20 por ciento del total de productores encuestados, cuyas edades varían de 35 a 86 años (con media y mediana de 58 años); poseen en promedio 3.7 hectáreas, aunque el rango varía de 0.5 hasta 9.0 hectáreas. El grupo de encuestados está conformado por 14 por ciento de mujeres y el resto de hombres. En general, la escolaridad media es cercana a cinco años, y 6.8 por ciento del total no sabe leer ni escribir. Además, 28 por ciento de los productores tiene otro trabajo para la generación de ingresos complementario a las actividades primarias. En promedio, el número de integrantes por familia es de cinco personas, aunque 57 por ciento de las familias se conforma de entre dos a cuatro y el resto lo integran de cinco a 11 personas.

b) Sistema de maíz en monocultivo (SMo)

En este trabajo nos referiremos a este sistema también como sistema alternativo, debido a que es un sistema industrial. Es el sistema de producción en el que solo se

siembra maíz. Esto permite que se mecanice y se realicen aspersiones de herbicidas sin el riesgo de eliminar cultivos de hoja ancha. Esta forma de cultivo es resultado de la difusión de más de cinco décadas del paquete tecnológico de la revolución verde, implementado en México desde la década de los sesenta del siglo XX con el objetivo de industrializar la agricultura (Hewitt, 1985, pp. 47, 56).

En el SMo se ubica 80 por ciento de productores muestreados en el estado de Tlaxcala, con una edad media de 62 años y un rango que va de 23 a 93 años. La cantidad de tierra que poseen en promedio es de 5.5 hectáreas; sin embargo, el rango entre los que menos tienen y los que más área poseen va de 0.5 a 60.0 hectáreas. En este conjunto, 15 por ciento de las personas encuestadas son mujeres, proporción similar al primer grupo. La escolaridad también es similar a la del SMT, aunque el nivel de analfabetismo es ligeramente menor en este conjunto (6.2 por ciento). El número de integrantes por familia también es de cinco personas; 68 por ciento está compuesto de dos a cinco integrantes y el resto desde seis hasta 14. Además, 30 por ciento de los productores tiene algún oficio extra que les reporta ingresos complementarios para el mantenimiento de sus familias.

Resultados en la aplicación del MESMIS

El área de estudio representa 2.0 por ciento de la destinada a la producción de maíz en Tlaxcala. Sin embargo, con el agrupamiento realizado, el SMo conforma cerca de 1.8 por ciento, debido a que el maíz se cultiva de esta manera comúnmente. Para la evaluación de la sustentabilidad a través del MESMIS, se siguieron seis pasos sugeridos por Masera et al. (2000, pp. 5-7), como a continuación se citan.

Definición del objeto de la evaluación (paso 1). Debido a que ya hemos definido antes el objeto de este trabajo, nos permitimos continuar con el siguiente paso sugerido por Masera et al. (2000, pp. 32, 40).

Identificación de los puntos críticos del sistema (paso 2). De acuerdo con el análisis de los aspectos que limitan o fortalecen la capacidad de los sistemas para sostenerse a través del tiempo en la producción de maíz en Tlaxcala, los resultados de esta fase muestran que para los técnicos y los productores existen diversas consideraciones: algunos puntos críticos están relacionados con la productividad del agroecosistema (baja producción, alto consumo de combustibles, etcétera); otros son afines a la estabilidad, como el caso del monocultivo y la degradación de recursos naturales. Además, factores como el bajo precio del maíz, lo poco redituable que

resulta este cultivo por la alta dependencia al paquete de la RV, o el riesgo de las heladas, se integraron al resto de atributos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Puntos críticos del sistema de producción maíz

Atributos	Puntos críticos
Productividad	Baja producción, baja disponibilidad de forraje en algunas épocas del año, bajo aseguramiento del autoconsumo, bajo valor agregado, alto consumo de combustibles.
Estabilidad, resiliencia y confiabilidad	Monocultivo, interés decreciente hacia la agricultura por parte de las nuevas generaciones, recursos naturales degradados.
Adaptabilidad	Precios bajos del maíz, aspectos climatológicos poco predecibles (heladas, sequías); alto costo de insumos externos (insumos agrícolas y combustibles).
Equidad	Baja rentabilidad, limitado abasto de granos, acaparamiento por intermediarios (coyotes).
Autodependencia (autogestión)	Alta dependencia de insumos externos, mucha mano de obra requerida, falta de empleo bien remunerado y alta migración.

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por líderes de 12 ejidos y técnicos del Instituto Internacional de Recursos Renovables (irri), Bases Populares de Tlaxcala, Proyecto de Desarrollo Rural Integral Vicente Guerrero, A. C., Comercializadora y Productores de Maíz de Tlaxcala, A. C.

Selección de los criterios de diagnóstico e indicadores (paso 3). De acuerdo con los puntos críticos, se establecieron y midieron 15 indicadores; cinco en cada dimensión, social (DS), económica (DE) y ambiental (DA), con la finalidad de darle a la investigación un enfoque tridimensional.

Medición y monitoreo de indicadores (paso 4). A continuación se exponen los resultados obtenidos en cada indicador, contemplándolos como parte de cada uno de los cinco atributos que sugieren Masera et al. (2000, pp. 64-66).

Atributo productividad

La productividad es la capacidad de un agroecosistema de brindar los bienes y servicios necesarios (Masera et al., 2000, pp. 20-21). En este atributo se propusieron y evaluaron tres indicadores: 1) cantidad de granos y zacate cosechados (DA); 2) relación beneficio/costo (DE), y 3) cantidad de producto/energía fósil empleada (DA) (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Atributos, indicadores, valores óptimos y resultados de la evaluación de indicadores de sustentabilidad comparados

Atributos	Indicadores	Criterios para óptimos	Valor óptimo (100%)	Valor actual calculado	
				smt (de referencia)	smo (alternativo)
Productividad	1. Cantidad de grano(s) y zacate cosechados	Proporción de campesinos con rendimiento medio en el ciclo estudiado[1] (María, 2009)	100% **(100)**	**39.0**	**26.0**
	2. Relación beneficio /costo	Porcentaje de productores que no tienen pérdida económica en el proceso de producción[2]	1:1.0 **(100)**	**54.0**	**14.0**
	3. Cantidad de producto/ energía fósil empleada	Eficiencia media en el uso de energéticos fósiles para la producción de biomasa seca en ambos sistemas[3]	≥2.195 kg/MJ **(100%)**	**100**	**67.4**
Estabilidad, resilencia, confiabilidad	4. Agrobiodiversidad	Máximo posible de productores con más especies de gramíneas y leguminosas en su sistema de cultivo (Gliessman, 2002), y mayor tiempo de poseerlas	100% **(100)**	**86.7**	**40.5**
	5. Algunas prácticas agroecológicas	Que la totalidad de productores realicen cuatro prácticas de conservación de recursos naturales	100% **(100)**	**48.0**	**25.0**
Adaptabilidad	6. Balance de oferta y demanda de granos y zacate/ sistema productivo	Relación entre oferta y demanda (o/d) de maíz, leguminosas y zacate por sistema productivo[4]	1:1 **(100)**	**100**	**100**
	7. Renovación generacional	Mayor proporción de productores jóvenes y transmisión entre generaciones de prácticas tradicionales por sistema	100% **(100)**	**60.5**	**54.5**
	8. Ética en el manejo de recursos naturales	La mayor proporción de campesinos con sensibilidad ecológica y congruente en cada sistema de producción	100% **(100)**	**80.8**	**60.3**
	9. Impacto del cambio climático global (ccg)	Productores con capacidad de adaptación al cambio climático con visión agroecológica	100% **(100)**	**50.8**	**43.2**
	10. Impacto de las políticas agrícolas	Proporción de la capacidad de productores del sistema para adaptarse a cualquier política pública	100% **(100)**	**52.0**	**52.0**

Cuadro 2. Atributos, indicadores, valores óptimos y resultados de la evaluación de indicadores de sustentabilidad comparados

(continuación)

Atributos	Indicadores	Criterios para óptimos	Valor óptimo (100%)	Valor actual calculado	
				smt (de referencia)	smo (alternativo)
Equidad	11. Nivel de seguridad alimentaria fraccional	Índice de seguridad alimentaria para maíz y frijol (isapamleg) (Damián et al., 2013) y calidad de tortillas consumidas por sistema (Appendini et al., 2008)	100% **(100)**	**90.0**	**81.0**
	12. Distribución de maquinaria y equipo	Propiedad de maquinaria y equipo/ sistema	100% **(100)**	**27.2**	**27.5**
	13. Distribución de ingreso (agrícola por maíz)	Índice de Gini (baja concentración de la riqueza)[5]	IG=0 **(100)**	**59.0**	**48.5**
Autogestión o autodependencia	14. Ingresos agrícolas medios/ productor/ año/ sistema.	Proporción de productores que generarían ingresos para la familia por un año o más[6]	100% **(100)**	**51.0**	**39.0**
	15. Independencia a insumos externos.	Proporción de dependencia de insumos externos[7]	30% **(100)**	**64.0**	**52.0**

[1] Para obtener el dato concreto, se consideró que, en la zona maicera, una planta con mazorca pesa 162.5 gr, y el óptimo es de 55 mil plantas/ha. Datos del informe de experimento con maíz de María (2009).

[2] Considerando que la relación beneficio/costo sea 1:1, tomando en cuenta gastos de insumos, trabajo invertido sea familiar o contratado, maquinaria y equipo costo de renta de la tierra. El nivel óptimo no indica ganancia en el sistema de producción y tampoco pérdida. Sí considera la generación de empleo.

[3] Debido a la escasez de información al respecto, se tomaron en cuenta los datos reportados por Sánchez et al., 2012.

[4] Si el factor entre oferta y demanda es igual a 1 (O/D=1), nos indica que el sistema es autosuficiente respecto de la producción de maíz versus su consumo. En caso de ser mayor que 1, indica que se generan excedentes de producción de grano, lo cual es más adecuado. Sin embargo, considerando área óptima (10 ha) y rendimiento óptimo derivado de María (2009), calculando 3.5 ton/ha, implican 35 ton de grano/UDC. Entonces, el óptimo tendrá un rango de $O/D \geq 1 \leq 8.75$).

[5] Se consideró el IG=0 como ideal, debido a que implica una distribución del ingreso totalmente equitativa; sin embargo, este ideal no refiere a que gracias a esto el nivel de vida de la población sea mejor, pues depende la cantidad de ingresos a distribuir.

[6] Se contempló la venta de excedentes (granos y zacate) para cubrir la equivalencia del salario mínimo mensual en Tlaxcala de 2 045.00 pesos durante un año o más.

[7] La proporción de dependencia de insumos externos considerada como adecuada hace referencia a la compra de combustibles para el uso de maquinaria y equipo, lo cual implica un máximo de 30 por ciento del costo de producción considerando también elementos como refacciones.

Fuente: Elaboración propia tomando como base propuesta de Masera et al., 2000, p. 78.

Los resultados de la evaluación favorecen el SMT en los tres indicadores. En el primero, se clasificó el total de productores de cada sistema tomando como referencia el dato que propone María (2009) (nivel óptimo) de 8 938 Kg ha-1 (sumando zacate y grano). Con ese rendimiento, se calculó la proporción para cada productor. En esta caracterización, los campesinos que recolectaron menos de 33.3 por ciento se consideraron en el nivel bajo, los que cosecharon de 33.4 a 66.6 por ciento se ubicaron en el nivel medio y los que lograron más de 66.6 por ciento se clasificaron en el nivel alto. Para este indicador, cantidad de granos y zacate cosechados, 39 por ciento de los productores del SMT se ubicó en el nivel alto, y del SMo solo 26 por ciento de los campesinos se situó en esta posición.

La productividad calculada en este trabajo es similar a la reportada por el SIAP (2014) respecto de la producción de maíz (1 896 Kg ha-1), aunque en el SMo es ligeramente mayor el rendimiento. Sin embargo, al estimar el zacate cosechado (y el frijol, para el caso del SMT), la biomasa seca cosechada es mayor en el sistema de referencia. Este dato coincide proporcionalmente con lo reportado por Astier et al. (2003, pp. 41-42) en la comparación realizada entre el sistema tradicional y el sistema tradicional diversificado, cuyos resultados muestran que donde se diversifica el cultivo del maíz aumenta la disponibilidad de biomasa cosechada.

En el caso del indicador relación beneficio/costo (B:C), también se hicieron cálculos para cada productor, y se consideró adecuada, como producto de esta relación, la unidad, debido a que no hay pérdida ni ganancia; cuando menos, se genera trabajo y se recupera el capital y el trabajo invertidos. Los valores menores de uno representan pérdida y los mayores significan ganancia. En el SMT, 54 por ciento de los productores obtuvo valores mayores a uno, en comparación con el SMo, que solo 14 por ciento logro igual monto.

La relación beneficio-costo depende del costo de los insumos de acuerdo con la oferta y la demanda, así como del precio de venta de la cosecha. Ayala et al. (2013, pp. 389-392) reportan costos de producción en Tulancingo, Hidalgo, de 2 282 a 6 366 pesos TM-1, lo cual implica utilidades de 1 067 pesos como máximo, y pérdidas en otros casos. Para el presente trabajo, la situación es parecida respecto del SMo, pero es diferente para el SMT, debido a que las leguminosas y cucurbitáceas tuvieron mejor precio de venta en el mercado.

Así también, para el indicador cantidad de producto/energía fósil empleada, se valoró el caso de cada productor en cuanto a la frecuencia de uso de tractores y otras maquinarias agrícolas para la preparación de los suelos (barbecho, rastra), de siembra (surcado y siembra), labores culturales (escarda, labra, segunda), cosecha

(con máquina combinada y uso de desgranadoras, empacado y molido de zacate) y el transporte (flete de cosecha) desde el terreno de cultivo hasta sus respectivas viviendas. Se consideró el óptimo de acuerdo con estudios de Sánchez et al. (2012, p. 148) del valle de Huamantla, Tlaxcala, cuyos valores son ≥2.195 kilogramos de biomasa seca cosechada por megajulio (MJ) derivado de energéticos fósiles. Para este caso, el SMT obtuvo resultados similares al óptimo, y el SMo, 67.4 por ciento de esa proporción, lo cual indica que en el primero se obtienen 2.206 kilogramos MJ-1 de biomasa seca y en el segundo 1.479 kilogramos MJ-1. La relación entre cantidad de biomasa cosechada y la energía fósil empleada fue mayor en el SMT, lo que indica mayor eficiencia. Además, en Estados Unidos, con el modelo productivista, de acuerdo con Pimentel y Pimentel (2005, pp. 5-7) y Pimentel et al. (cit. en Gliessman, 1990, pp. 305-321), se producen 0.172 kilogramos MJ-1. El empleo de altas cantidades de energéticos fósiles durante todo el proceso de producción explica su "alta productividad".

Atributo estabilidad, resiliencia, confiabilidad

En este atributo se evaluaron dos indicadores: 4) agrodiversidad (DA), y 5) algunas prácticas agroecológicas (DA) (véase el cuadro 2).

En la valoración de agrodiversidad, el SMT obtuvo el mayor valor en cuanto a diversidad de especies (policultivo), al igual que en el número de variedades. Los resultados muestran que 68 por ciento de productores del sistema de referencia tiene tres o más especies cultivadas; además, 94.9 por ciento tiene una variedad de leguminosa. Por parte del SMo, 55.6 por ciento tiene solo una especie (maíz), y 10.1 por ciento, alguna leguminosa. En lo concerniente al tiempo de propiedad del germoplasma, ambos grupos obtuvieron valores similares (68.0 por ciento de los productores de ambos grupos lleva más de 10 años sembrando el germoplasma que tiene en la actualidad). Los resultados favorecen al SMT, que obtuvo 86.7 en promedio, *versus* 40.5 del SMo. Para el caso de Michoacán, en la comparación que realizaron Astier et al. (2003, pp. 41-44), en el sistema tradicional hallaron seis especies y variedades, y en el tradicional diversificado, nueve. Para el caso de Tlaxcala, la situación es similar en el SMT. En el SMo, la diversificación es menor, aunque 10 por ciento de los productores de este grupo también tiene cuatro especies y variedades.

Para evaluar el indicador algunas prácticas agroecológicas, se preguntó a los campesinos qué prácticas de conservación realizan y la cantidad de estas. Con

esta información se ponderó el valor de subindicadores. Ambos sistemas obtuvieron valores bajos en barreras vivas (entre 18.0 y 23.3 por ciento). En el SMT, la proporción de policultivo es más alta (100 por ciento), y la conservación de suelos y agua (CSA) (zanjas y bordos) fue mayor que en el SMo (39.5 y 25.0 por ciento, respectivamente).

Los valores calculados para el quinto indicador fueron de 47.8 para el SMT y de 25.0 para el SMo. Al respecto, Gliessman (2002, pp. 301-318) menciona que la agricultura sostenible se basa en la preservación de la calidad de los recursos naturales, y la aplicación de prácticas agroecológicas tiene como objetivo central la producción de alimentos por medio de la conservación de los recursos de los que depende la agricultura.

Atributo adaptabilidad

La adaptabilidad (flexibilidad) es la capacidad del sistema para encontrar nuevos niveles de equilibrio ante cambios socioambientales en el largo plazo (Masera y López Ridaura, 2000, p. 121). En este atributo se analizaron cinco indicadores: 6) balance de oferta-demanda de granos y zacate/sistema (DE); 7) renovación generacional (DS); 8) ética en el manejo de recursos naturales (DS); 9) impacto del cambio climático (DS), y 10) impacto de las políticas agrícolas (DS).

Para evaluar el indicador balance de oferta-demanda de granos y zacate/sistema, se contemplaron datos por productor respecto de la cantidad de maíz y frijol que consumen semanalmente sus familias (2.66 kilogramos de maíz y 0.26 kilogramos de frijol por persona en promedio[1]) y que son cercanos a lo calculado por el CEDRSSA (2014), que estima 110 kilogramos de maíz requeridos al año por cada mexicano. En el caso de frijol, la Secretaría de Economía (SE, 2015) calculó 11 kilogramos para el consumo per cápita. Esos datos se sumaron al cálculo de maíz requerido para el ganado, de acuerdo con las especies y cantidad de animales que poseen. También se estimó la cantidad total de maíz (grano), leguminosas y zacate que cada campesino produce.

Con esos datos, se valoró la relación oferta/demanda ($O{:}D_{parcial}$) por año y, a la vez, por sistema. Para el maíz, resultó en una proporción de 3.4:1 en el SMT y de 6.1:1 para el SMo. Respecto del frijol, la $O{:}D_{parcial}$ en el SMT fue de 8.1:1, en comparación con el SMo (0.04:1). En cuanto al zacate, la situación fue contraria, debido

[1] Estos datos fueron proporcionados por los productores encuestados.

a que el SMT muestra un déficit de 20 por ciento de su requerimiento (0.8:1), y el SMo tiene excedente de 40 por ciento al resultar una relación $O:D_{parcial}$ de 1.4:1. Al promediar los tres datos parciales, el SMT obtuvo $O:D_{total}$ =4:1, comparado con 2.6:1 calculado para el SMo. No obstante, ambos tienen la capacidad para cubrir con sus excedentes las deficiencias propias, por lo que pueden lograr su autoabasto al 100 por ciento. Así, ambos alcanzaron el nivel óptimo. En el caso que reportan Astier et al. (2003, p. 42), se calcula que se necesitan 4.4 hectáreas para equilibrar la capacidad de carga animal. En el caso de Tlaxcala, se consideró la cantidad de ganado por productor y se calculó la cantidad que requieren de forraje por año y por sistema. Además, para Tlaxcala se conjuntaron los otros elementos citados.

En el indicador renovación generacional, se calculó, del total de personas involucradas en actividades agrícolas, las que tienen edad igual o menor a 35 años. Asimismo se consideró la forma de transmisión intergeneracional de prácticas agrícolas. Los resultados mostraron que en el SMT, 44 por ciento de las personas involucradas en estas actividades son menores a 35 años de edad, y en 77 por ciento de los casos sus familiares les enseñaron las técnicas tradicionales del cultivo del sistema milpa. Respecto de la edad de los productores del SMo, 39 por ciento es menor de 35 años, y 70 por ciento aprendió de su propia familia las técnicas de cultivo que aplica. Los valores medios calculados son 60.5 a favor del SMT y 54.5 en el SMo.

Con estos resultados, se evidencia que la edad media de los propietarios de las tierras es de alrededor de 60 años. Además, en ambos grupos se transmiten los conocimientos empíricos de generación en generación. Lo anterior coincide con lo referido por Hernández Xolocotzi en el momento que caracterizó "la agricultura de huarache" (Hernández y Aguirre, 1998, pp. 105-106). Además, la edad en ambos grupos muestra la situación de envejecimiento del campo mexicano, que Bartra (2012) deja ver cuando afirma que 50 por ciento de los ejidatarios tiene más de 55 años.

En cuanto a la evaluación del indicador ética en el manejo de recursos naturales, se generó información de la percepción de los productores sobre sus tierras, el agua de temporal que captan para la agricultura y la preservación de sus especies y variedades nativas. Posteriormente se contrastó con la generación de datos sobre lo que cada campesino hace para aprovechar esos recursos. Los resultados favorecieron al SMT, en el que hubo más congruencia entre el discurso y los hechos que en el SMo. En el primero, 25.4 por ciento de los productores no realiza acciones para conservar sus suelos agrícolas, y en el SMo casi la mitad (49.1 por ciento) tampoco realizan obras de CSA, lo cual implica que proporciones similares desaprovechan una parte del agua de las lluvias y sus terrenos están expuestos a la erosión.

Para la conservación del germoplasma, en el SMT 80.8 por ciento realiza prácticas de selección de semillas, que se guardan para los ciclos siguientes; mientras que en el SMo lo hacen 60.3 por ciento de los campesinos. Aunado a lo anterior, 30 por ciento externaron haber "perdido" alguna variedad o especie de semillas (de frijol, ayocote, haba o maíz). Con las ponderaciones correspondientes, el SMT obtuvo el valor de 80.8 en comparación a 60.3 del SMo. Ambos aspectos evaluados son importantes: en el caso de la agrodiversidad en un país como México, es de gran relevancia por la relación íntima que esta tiene con la diversidad cultural (Toledo y Barrera Bassols, 2008, pp. 15-25, 101-104), ya que da identidad como territorio-nación.

De acuerdo con González et al. (2007, pp. 183-201), los campesinos crean estrategias de supervivencia que se van adecuando al tiempo, a las condiciones biofísicas y socioeconómicas (Chayanov, 1986, pp. 3-5). En este trabajo se plantearon los indicadores impacto del cambio climático (CC) e impacto de las políticas agrícolas (IPA), con los que se consideraron elementos de adaptación externados por los campesinos: el primero es la información que conocen al respecto, seguido por la actitud frente a posibles afectaciones, complementada con las acciones que proponen para su mitigación.

Respecto del CC, en el SMT, 64.4 por ciento conoce información sobre el tema, 64.4 por ciento considera que no le afectará y 52.5 por ciento tiene propuestas y acciones. En promedio, 50.8 por ciento considera afrontar las consecuencias del cambio climático. En el SMo, 39.1 por ciento manifestó estar informado sobre el CC, 44.4 por ciento considera que no le afectará este fenómeno y 35 por ciento plantea propuestas de mitigación. La media y la mediana son más bajas para este grupo de campesinos (43.2 y 42.5 por ciento, respectivamente) sobre este tema.

En el caso del IPA, existen datos cercanos entre ambos grupos: en el SMT, en promedio 52.1 por ciento de los productores cuenta con información, considera que no le afecta y tiene mecanismos para adaptarse por medio de acciones. En el SMo, el valor medio es de 51.8 por ciento. Ambos son valores regulares. En su estudio comparativo entre agroecosistemas campesinos de maíz y leche en el valle de Toluca, Brunett (2004, pp. 13-14, 164) encontró diversas condiciones tecnológicas y sociales en que los campesinos tienen una alta capacidad de adaptación.

Atributo equidad

Este atributo se refiere a la capacidad de un sistema para distribuir de manera justa, intra e intergeneracionalmente, beneficios y costos relacionados con el manejo de

los recursos naturales (Masera et al., 2000, pp. 19-22). En este atributo se plantearon tres indicadores: 11) nivel de seguridad alimentaria fraccional (DS); 12) distribución de maquinaria y equipo (DE), y 13) distribución del ingreso agrícola (DE) (véase el cuadro 2).

Con el fin de valorar el indicador nivel de seguridad alimentaria fraccional, se consideraron dos factores: la proporción de la producción de maíz y frijol (u otra leguminosa) empleada para autoabasto familiar por año en cada sistema, y la calidad de tortillas que consumen las familias de los productores (forma de elaboración y tipo de maíz usado), considerando lo que sugieren Appendini et al. (2008, pp. 103-127; FAO, 2010) de contemplar la disponibilidad y la calidad.

Para calcular este indicador se utilizó la fórmula propuesta por Damián et al. (2013, pp. 162-163) para estimar el índice de seguridad alimentaria (ISA), a la que se le hicieron adecuaciones para calcular el índice parcial para maíz (ISA_{pam}) como se muestra en la siguiente expresión matemática:

$$ISA_{pam} = \frac{(R_m)\,(SS_m)\,/\,NMF}{500^*}$$

Donde:
R_m = Rendimiento en Kg/ha de maíz.
SS_m = Superficie sembrada de maíz (ha).
NMF = Número de miembros en la familia del productor.
* Factor que considera que la seguridad alimentaria familiar fraccional para maíz (SAF_m) se conseguirá cuando cada miembro de la familia disponga de 500 kilogramos de maíz al año (Damián et al., 2013, pp. 159, 163).

Si el valor de $ISA_{pam} < 1$: no existe SAF_m; pero si $ISA_{pam} \geq 1$: se cuenta con SAF_m.

En el caso de la seguridad fraccional para el consumo de frijol se utilizó una expresión similar, en la que se adecuó el factor de disponibilidad de leguminosas por persona por año en zonas rurales de acuerdo con datos publicados por la Secretaría de Economía (SE, 2015).

$$ISA_{leg} = \frac{(R_{leg})\,(SS_{leg})\,/\,NMF}{20^*}$$

Donde:
R_{leg} = Rendimiento de frijol u otra leguminosa en Kg ha-1.
SS_{leg} = Superficie sembrada de leguminosa (ha).
NMF = Número de miembros en la familia del productor.
* Factor que considera que la SAF_{leg} se conseguirá cuando cada miembro de la familia disponga de 13 kilogramos de leguminosa al año.

Si el valor de $ISA_{leg} < 1$: no existe SAF_{leg}; pero si $ISA_{leg} \geq 1$: se cuenta con SAF_{leg}.

Para calcular el índice de seguridad fraccional de maíz y frijol o leguminosa (ISA_{pamleg}), se sumaron los índices parciales de cada cultivo y se dividieron entre los dos datos como se muestra en la siguiente fórmula:

Los resultados obtenidos mostraron que 64.4 por ciento del SMT satisface el ISA_{pamleg}, 22 por ciento solo satisface el ISA_{pam}, aunado a 93.0 por ciento de los productores que aún elabora tortillas en casa con maíz criollo principalmente, lo que promedia 89.7 para este grupo. En el SMo, los valores obtenidos son más bajos: 1.6 por ciento satisface el ISA_{pamleg}, 80.3 por ciento satisface el ISA_{pam}, y 80 por ciento elabora tortillas en casa. El valor medio fue de 80.9 para este conjunto.

Damián et al. (2013, p. 157) reportan que en la comunidad de Cohetzala, Puebla, México, solo 15 por ciento de los productores maiceros alcanza la seguridad alimentaria familiar (SAF), situación generalizada en varias regiones del país debido al elevado costo de producción, condiciones climatológicas y deterioro de suelos, entre otros. Para el caso de Tlaxcala, el nivel de SAF es mayor debido a tres factores principalmente: a) el rendimiento medio es cercano a 2 TM ha-1, en comparación con Cohetzala, donde es de 746 Kh ha-1; b) en el SMo, los productores siembran en promedio 5.5 hectáreas, y c) los productores del SMT siembran maíz, frijol (u otra leguminosa) y calabaza en algunos casos.

Para evaluar el indicador distribución de maquinaria y equipo, se generaron datos respecto de la maquinaria que se emplea para cada labor y si es propia o rentada. Los resultados medios son similares para ambos sistemas de producción, con variaciones en algunos rubros: en el SMT, siete por ciento de los campesinos tiene tractor; 37 por ciento, sembradora (sea de tracción animal o de tractor); 15 por ciento, picadora para zacate o molino; 34 por ciento, bomba para fumigar (principalmente manual); 59 por ciento conserva su yunta, y 11 por ciento tiene desgranadora (de motor eléctrico y a gasolina). En promedio, 27 por ciento tiene maquinaria y equipo. En el grupo de campesinos del SMo, 19 por ciento tiene tractor;

25 por ciento, sembradora; nueve por ciento, picadora para zacate o molino; 67 por ciento, bomba para fumigar; 36 por ciento, yunta, y nueve por ciento, desgranadora. En promedio, 27.5 por ciento tiene maquinaria y equipo.

Los datos promedio en cuanto a la propiedad de tractores en Tlaxcala son ligeramente mayores (13 por ciento) que los reportados por Damián et al. (2013, p. 171) para Cohetzala (10 por ciento); aunque por grupo, en el SMo 19 por ciento de los productores tiene tractor propio. Respecto de la posesión de yunta, la situación es inversa: mientras en Cohetzala 70 por ciento de los campesinos tiene yunta propia, en Tlaxcala el promedio es de 47.5 por ciento.

Para el indicador distribución del ingreso agrícola se calculó el índice de Gini (IG), que mide la distribución del ingreso. Cuando el valor de IG es cercano a cero indica la existencia de distribución equitativa, y en caso de acercarse a uno muestra que el ingreso se concentra en pocas personas (González, 2009).

Para calcular el índice de Gini se empleó la siguiente fórmula:

$$IG = \frac{\quad}{\Sigma}$$

Donde:
Fi = frecuencias relativas acumuladas de la población. En este caso, de las muestras en cada sistema.
Yi= ingreso relativo acumulado de las muestras en cada sistema.
fi= frecuencias relativas de la muestra.

Con los datos de frecuencias relativas de población (Fi) y de ingresos relativos acumulados (Yi) se elaboró una gráfica de Lorenz para cada grupo.

Los resultados para el SMT, IG=0.408, y para el SMo, IG=0.516, indican una distribución más equitativa de ingresos agrícolas, que favorece al SMT. Además, de acuerdo con la curva de Lorenz, en el SMT, 80 por ciento de los campesinos concentra 56 por ciento de los ingresos; en el SMo, 80 por ciento de los productores concentra 44 por ciento de los ingresos. Para el caso de la comparación hecha por Astier et al. (2003, p. 46), los resultados respecto de la distribución de beneficios favorecieron al sistema tradicional diversificado, que a la vez registró mayores ingresos que el sistema tradicional. En este trabajo, la situación es similar: el SMT tiene mejores ingresos y distribución que el SMo.

Atributo autodependencia (autogestión)

La autodependencia es la capacidad del sistema para regular y controlar sus interacciones con el exterior, incluidos los procesos de organización y los mecanismos del sistema socioambiental (Masera et al., 2000, pp. 24-25). En términos sociales, se emplea el concepto autogestión, que implica la participación de todos los integrantes de una organización o comunidad en la propiedad y el control de su misma organización (Adizes, 1977, p. 26). Para este atributo se evaluaron dos indicadores: 14) ingresos agrícolas medios/productor/año/sistema, y 15) independencia a insumos externos (semillas, pesticidas, maquinaria y equipo).

En la valoración del indicador ingresos agrícolas medios/productor/año/sistema, se calculó la cantidad necesaria de producción para el autoabasto de acuerdo con los integrantes de cada familia, y los excedentes (granos y forrajes) se valoraron considerando precios medios de venta. Después se dividió el ingreso entre el salario mínimo mensual (2 045 pesos) a fin de saber cuánto tiempo se podría mantener cada familia con un salario mínimo. En el SMT, 51 por ciento de los campesinos podría tener este ingreso más de un año; 17 por ciento lo conservaría de seis a 12 meses; 25 por ciento, de uno a seis meses, y siete por ciento, ningún mes. En el caso del SMo, 39 por ciento de los productores podría ingresar un salario mínimo durante más de un año; 21 por ciento, de medio año a un año; 30 por ciento, de uno a seis meses, y 10 por ciento, ningún mes.

En los trabajos de Damián et al. (2013, pp. 171-173), todos los campesinos entrevistados se ubican bajo la línea de la pobreza. En Tlaxcala, en el mismo caso, de acuerdo con el CONEVAL (2010), se encuentra 55 por ciento del total de los productores entrevistados. Sin embargo, es mayor la proporción en el SMo (61 por ciento), debido a que no se tienen excedentes suficientes para la venta.

Finalmente, para la evaluación del indicador independencia a insumos externos, se valoró la dependencia por cada productor. Los resultados son los siguientes: en el SMT, tres de cada cien campesinos emplean semillas híbridas, 91 utilizan fertilizantes, 11 aplican herbicidas, 12 emplean insecticidas y 57 hacen uso de maquinaria y equipo para la preparación de suelos, las labores culturales y la cosecha. En promedio, la independencia en cuanto a este tipo de insumos es de 64 por ciento en este sistema de producción. En el SMo, seis de cada cien agricultores emplean semillas híbridas, 93 aplican fertilizantes, 68 emplean herbicidas, 13 usan insecticidas y 61 utilizan maquinaria y equipo. En promedio, la independencia con respecto de este tipo de insumos es de 52 por ciento. Los datos aquí calculados para el SMo se encuentran cercanos a los reportados por el SIAP (2013) para Tlaxcala.

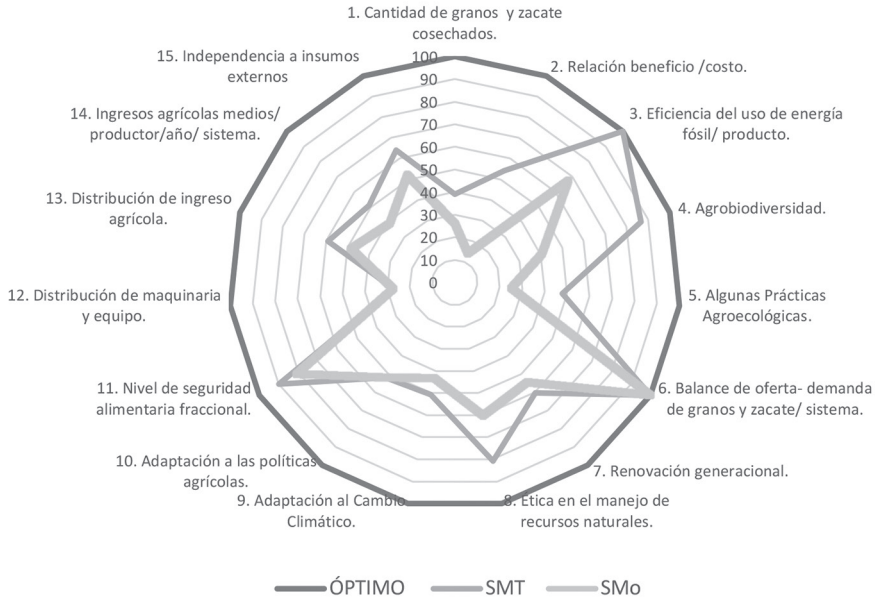
Los resultados del SMT son diferentes, porque debido a la asociación de cultivos no es posible el uso del paquete tecnológico de la RV.

Integración de resultados (paso 5)

Para completar el ejercicio de evaluación de indicadores, se planteó un nivel óptimo para cada uno de ellos, que sirvió como punto de referencia en un escenario ideal, en el cual no se forzó al sistema para producir más de su capacidad y tampoco se desperdician las cualidades de este. Se hicieron ponderaciones de acuerdo con los resultados en la valoración de los diversos indicadores. En el cuadro 2 se observa la concentración de los 15 indicadores, sus criterios de óptimos y los resultados para el caso de cada sistema de manejo comparado.

Al considerar los niveles de sustentabilidad según los resultados de cada indicador, en el SMT, uno se ubicó en un nivel bajo de sustentabilidad (distribución de maquinaria y equipo); nueve, en sustentabilidad media, y cinco, en sustentabilidad alta. Por parte del SMo, se ubicaron cuatro indicadores en el nivel bajo de la sustentabilidad: a) cantidad de granos y zacate cosechados; b) relación beneficio-costo;

Figura 1. Evaluación de indicadores de sustentabilidad



c) prácticas agroecológicas, y d) distribución de maquinaria y equipo. Además, ocho indicadores están en el nivel medio de sustentabilidad y tres están el nivel alto.

Una vez generados los datos con la evaluación de indicadores, el siguiente paso sugerido por Masera et al. (2000, pp. 75-77) es conjuntar los resultados en un gráfico tipo amoeba o amiba, que permite observar el panorama general entre los sistemas de producción comparados (véase la figura 1). Para este caso, se muestra el gráfico con los resultados de 15 indicadores evaluados para cada sistema de manejo.

Conclusiones

En el balance de los resultados de la evaluación de sustentabilidad se observa que el SMT tiene más indicadores en el área de fortalezas (cinco indicadores) que en el área de debilidades (uno). Por el contrario, en el SMo hay más debilidades (cuatro indicadores) que fortalezas (tres).

Así, se evidencia que el SMT tiene varias ventajas en comparación con la siembra de maíz en monocultivo, porque se produce una diversidad de alimentos, se aprovecha mejor el espacio cultivado, existe una complementariedad entre las especies, es menor el uso y la dependencia de insumos agroquímicos y maquinaria, al igual que el impacto negativo al ambiente. Del mismo modo, este sistema ayuda más a conservar la agrodiversidad.

Con estas evidencias, se concluye que el sistema milpa tradicional es más sustentable que el sistema de maíz en monocultivo porque tiene mayores beneficios para la producción de alimentos, cumple las expectativas de seguridad alimentaria respecto del maíz y las leguminosas, se aprovechan de mejor manera los recursos naturales locales, genera trabajo para las familias campesinas, es de baja entropía y es amigable con el ambiente.

Sin embargo, en ambos sistemas hace falta que los campesinos e indígenas integren otros elementos que hagan sus sistemas productivos más redituables económicamente y, en general, más sustentables. Uno de estos puede ser la introducción de frutales de buena calidad, con aceptación en el mercado. Estas acciones tienen diversas implicaciones: capacitación técnica, inversión de capital que el Estado puede financiar con créditos blandos y facilitación para introducir las primeras cosechas a las cadenas mercantiles.

Respecto del aspecto técnico, es posible emplear técnicas agroecológicas para el mejoramiento de la fertilidad de los suelos, como la elaboración de abonos orgánicos

(composta, lombricomposta, bioles, etcétera), la implementación de abonos verdes, microorganismos para mejoramiento de la fertilidad (*Azospirillum*, *Rhizhobium*), o el uso de microorganismos antagónicos para el control de insectos y enfermedades (*Beauveria bassiana*, *Metarhizium*, etcétera), entre otros.

No obstante, el papel del Estado es fundamental para hacer conciencia de la problemática que afronta el agro tlaxcalteca, en particular: altos índices de erosión y deterioro de suelos, elevada contaminación por uso de agrotóxicos, alta dependencia de insumos externos, encarecimiento de insumos y combustibles, desequilibrio ecológico y su consecuente incidencia de insectos y enfermedades, riesgo de erosión genética de semillas nativas, etcétera. Ante este escenario, instancias como la Secretaría de Fomento Agropecuario de Tlaxcala (SEFOA), el programa PESA-FAO, que aplica en esta entidad, y la Cruzada Nacional Contra el Hambre, de la Secretaría de Desarrollo Social, deben destinar recursos para implementar mejoras encaminadas a una agricultura sustentable en términos prácticos, y no solo demagógicos.

Además, es necesaria una campaña permanente que concientice a los consumidores sobre el origen y la forma de producción de los alimentos que llevan a su mesa, para que a la vez exijan que instancias gubernamentales y universidades se comprometan más en mejorar y diseminar técnicas de producción sustentable.

Para evaluar el estado de la sustentabilidad de un agroecosistema, el MESMIS es una herramienta metodológica que se centra en ese objetivo, es sencillo de aplicar, metódico y con resultados acercados a la realidad. Sin embargo, algunas limitaciones encontradas radican en la complicación para incluir subindicadores, así como para encontrar niveles óptimos en cada indicador y para estandarizar formas de medición de factores sociales, culturales y ambientales entre zonas o regiones diversas que son diferentes.

Agradecimientos

El primer autor agradece especialmente a productoras/es del estado de Tlaxcala por compartir la información de sus sistemas de producción para el presente trabajo. Así también, los más sinceros agradecimientos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México por el financiamiento y a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) por la facilitación para el mismo.

Bibliografía

Adizes, I. (1977). *Autogestión: La práctica yugoslava*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Altieri, M. A. (1987). *The Scientific Basis of Alternative Agriculture*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press.

Altieri, M. A.; Nicholls, C. I. (2000). *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. Distrito Federal, México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Appendini, K.; Cortés, L., y Díaz, H. V. (2008). Estrategias de seguridad alimentaria en los hogares campesinos: La importancia de la calidad del maíz y la tortilla. En K. Appendini y G. Torres Mazuera (coordinadores). ¿Ruralidad sin agricultura? Perspectivas *multidisciplinarias de una realidad fragmentada* (pp. 103-127). Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Astier, M.; Pérez Agis, E.; Ortiz, T., y Mota, F. (2003). Sustentabilidad de sistemas campesinos de maíz después de cinco años: El segundo ciclo de evaluación MESMIS. *Leisa, Revista de Agroecología*, *19*(10): 39-46. Recuperado de http://leisa-al.org/web/index.php/statistics/volumen-19-numero-0/2219-sustentabilidad-de-sistemas-campesinos-de-maiz-despues-de-cinco-anos-el-segundo-ciclo-de-evaluacion-mesmis

Ayala, G. A. V.; Schwentesius, R. R.; De la O Olán, M.; Preciado, R. P.; Almaguer, V. G., y Rivas, V. P. (2013). Análisis de rentabilidad de la producción de maíz en la región de Tulancingo, Hidalgo, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, *10*(4): 381-395. DOI: http://dx.doi.org/10.22231/asyd.v10i4.132.

Azorín, F. (1969). *Curso de muestreo y aplicaciones*. Madrid, España: Aguilar.

Bartra, A. (2012). *Los nuevos herederos de Zapata. Campesinos en movimiento, 1920-2012*. Distrito Federal, México: Coordinadora Nacional Plan de Ayala, Partido de la Revolución Democrática, Circo Maya.

Brunett, P. L. (2004). *Contribución a la evaluación de la sustentabilidad. Estudio de caso: Dos agroecosistemas campesinos de maíz y leche del Valle de Toluca* (tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2014). *Reporte del CEDRSSA. Consumo, distribución y producción de alimentos: El caso del complejo maíz-tortilla*. Distrito Federal, México: Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Chayanov, A. V. (1986). *The Theory of Peasant Economy*. Madison, Wisconsin, Estados Unidos: The University of Wisconsin Press.

Cochran, G. W. (1974). *Técnicas de muestreo*. Distrito Federal, México: Compañía Editorial Continental.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010). *La pobreza por ingresos en México*. Distrito Federal, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Damián, H. M. A.; Cruz, L. A.; Ramírez, V. B.; Romero, A. O.; Moreno, L. S., y Reyes, M. L. (2013). Maíz, alimentación y productividad: Modelo tecnológico para productores de temporal. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, *10*(2): 157-176. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v10n2/v10n2a2.pdf.

De Schutter, O. (2012). *El derecho a la alimentación. Informe de Misión a México. Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación*. Distrito Federal, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informe_alimentacin_web.pdf.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2009). Proceedings of the Second International Forum on Globally Important Agricultural Heritage System (GIAHS). Theme: Cherishing our Agricultural Heritage Systems for Climate Change Adaptation and Mitigation. Buenos Aires, Argentina: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2010). Special Programme for Food Security. Recuperado de http://www.fao.org/spfs/index_es.aspv.

Gliessman, S. (2002). *Agroecología. Procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Turrialba, Costa Rica: Impresiones LITOLAT.

González, B. (2009). Cálculo del índice de Gini. Sin pie de imprenta. Recuperado de http://issuu.com/byrong/docs/c_lculo_del_indice_de_gini#print.

González, J. A.; Del Amo, R. S., y Guirri, G. F. D. (coords.). (2007). *Los nuevos caminos de la agricultura: Procesos de conversión y perspectivas*. Distrito Federal, México: PROAFT, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés Editores.

González, M. A., y Ávila, C. J. F. (2014). El maíz en Estados Unidos y en México: Hegemonía en la producción de un cultivo. *Argumentos*, *27*(75): 215-237. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v27n75/v27n75a11.pdf.

Hecht, S. B. (1999). La evolución del pensamiento agroecológico. En M. A. Altieri (coord.). *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable* (pp. 15-30).

Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad. Recuperado de https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/AgroecologiadeALTIERI.pdf?iv=197.

Hernández, S. R.; Fernández, C. C., y Baptista, L. P. (2010). Metodología de la investigación. Distrito Federal, México: Mc Graw Hill.

Hernández, X. E., y Aguirre, R. J. R. (1998). Etnobotánica y agricultura tradicional. En L. M. A. Díaz y L. A. Cruz (coords.). *Nueve mil años de agricultura en México. Homenaje a Efraín Hernández Xolocotzi* (pp. 104-109). Distrito Federal, México: Grupo de Estudios Ambientales, Universidad Autónoma Chapingo.

Hewitt, A. C. (1985). *La modernización de la agricultura mexicana, 1949-1970*. Distrito Federal, México: Siglo XXI Editores.

INE (Instituto Nacional de Ecología) (1995). *Estudio de país: México ante el cambio climático. Informe técnico México-U.S*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Country Studies Program Support for Climate Change Studies.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2012). Anuario estadístico del estado de Tlaxcala. Aguascalientes, Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Mapa digital de México. Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF0OjE5LjQzMDAwLGxvbjotOTkuMTMwMDAsejo5LGw6YzExMXNlcnZpY2lvc3x0YzExMXNlcnZpY2lvcw==.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016). Panorama sociodemográfico de México 2015. Tlaxcala. Recuperado de http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Panorama2015/Web/Contenido.aspx#Tlaxcala29000.

María, R. A. (2009). Apuntes de experimentos en INIFAP. Archivos inéditos. Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, México.

Masera, O.; Astier, M., y López Ridaura, S. (2000). *Sustentabilidad y manejo de recursos naturales: El marco de evaluación MESMIS*. Pátzcuaro, Michoacán, México: Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada, Mundi-Prensa México, Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Masera, O., y López Ridaura, S. (eds.) (2000). *Sustentabilidad y sistemas campesinos. Cinco experiencias de evaluación en el México rural*. Pátzcuaro, Michoacán, México: Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada, Mundi-Prensa México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Medio Ambiente.

Max Neef, M. A.; Elizalde, A., y Hoppenhayn, M. (2001). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona, España: Nordan-Comunidad, Icaria.

Pimentel, D.; Dazhong, W., y Giampietro, M. (1990). Technological Changes in Energy use in U.S. Agricultural production. En S. R. Gliessman (ed.). *Agroecology. Researching the Ecological Basis for Sustainable Agriculture* (pp. 305-321). Nueva York, Estados Unidos: McGraw-Hill.

Pimentel, D., y Pimentel, M. (2005). Energy Use in Agriculture: An Overview. *LEISA Magazine*, *1*(21): 5-7. Recuperado de http://www.cigrjournal.org/index.php/Ejounral/article/view/1044/1037.

PROAGRO PRODUCTIVO (2014). Listado preliminar de beneficiarios primavera verano 2014 del estado de Tlaxcala. Distrito Federal, México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx//agricultura/Programas/proagro/Beneficiarios/PV14/TLAXCALA_PV14.zip.

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación) (2014). Delegación de la SAGARPA en Tlaxcala. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/tlaxcala-gob-estado/Paginas/default.aspx/.

Sánchez, M. P., y Castro, P. F. (2011). *Prácticas agroecológicas para una agricultura sostenible*. Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, México: El Colegio de Tlaxcala, Proyecto de Desarrollo Rural Integral Vicente Guerrero.

Sánchez, M. P., y Hernández, O. P. (2014). *Sistema milpa: Elemento de identidad campesina e indígena*. Distrito Federal, México: Programa de Intercambio, Diálogo, Asesoría en Agricultura Sostenible y Seguridad Alimentaria.

Sánchez, M. P.; Ocampo, F. I.; Parra, I. F.; Sánchez, E. J.; María, R. A., y Argumedo, M. A. (2012). *Evaluación de la sustentabilidad del agroecosistema maíz en la región de Huamantla, Tlaxcala* (tesis de Doctorado). Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas Campus Puebla. Puebla, Puebla, México.

SE (Secretaría de Economía) (2015). Delegación de la Secretaría de Economía en Tlaxcala. Recuperado de http://www.2006-2012.economia.gob.mx/delegaciones-de-la-se/estatales/tlaxcala.

Sevilla, G. E., y González, D. M. (1992). *Ecología campesinado e historia*. Madrid, España: Ediciones de la Piqueta.

SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2013). Tecnificación. Archivos que contienen los cuadros tabulares con datos estadísticos del uso de

tecnología y servicios en la superficie agrícola. Recuperado de https://www.gob.mx/siap/documentos/tecnificacion.

SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2014). Cierre de la producción agrícola por estado: Cultivo de maíz en 2014. Anuario estadístico de la producción agrícola. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/aagricola_siap_gb/icultivo/.

Toledo, V. M., y Barrera-Bassols N. (2008). *La memoria biocultural. La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales*. Barcelona, España: Junta de Andalucía, Icara Editorial.

USDA (United States Department of Agriculture) (2014). *Adoption of Genetically Engineered Crops in The United States. Recent Trends in GE Adoption*. Washington, D. C., Estados Unidos: United States Department of Agriculture. Recuperado de http://www.ers.usda.gov/data-products/adoption-of-genetically-engineered-crops-in-the-us/recent-trends-in-ge-adoption.aspx.

USDA (United States Department of Agriculture). (2015). *Coarse Grains: World Markets and Trade*. Washington, D. C., Estados Unidos: United States Department of Agriculture. Recuperado de http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain-corn-coarsegrains.pdf.

Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea

Protection of unaccompanied minor migrants in the European Union

Enriqueta Serrano Caballero*

Resumen

El objetivo de este artículo es identificar y dar a conocer las normas del derecho internacional y del derecho de la Unión Europea (UE) acerca de la protección de los menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo (véase la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011), a fin de dar un poco de luz sobre el tema de la protección de los menores extranjeros no acompañados que llegan al territorio de la UE. La cuantía y la naturaleza de la emigración de los menores de edad no acompañados que solicitan protección varían de un Estado a otro. El valor de esta investigación es abordar el estudio de la manera en que durante los últimos años se ha incrementado el número de menores no acompañados que emigran a alguno de los Estados miembros de la UE, indocumentados y sin tener en cuenta las normas de extranjería de los Estados que la conforman. El trabajo concluye que, a pesar de las deficiencias de la normativa comunitaria en lo que respecta al control y la falta de competencia comunitaria para proteger al menor extranjero no acompañado, la UE debe hacer prevalecer en todo su territorio el interés superior del menor.

Palabras clave: menores no acompañados, refugiados, protección internacional, Unión Europea, derechos del niño.

* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos e Internacionales. Correo electrónico: eserrano@colsan.edu.mx.

Abstract

The objective of this article is to identify and know the rules of international law and the law of the European Union (EU) on the protection of unaccompanied foreign applicants for asylum (see Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011), to give a bit of light to the subject of the protection of unaccompanied foreign minors that arrive in the territory of the EU. The number and nature of the foreign minors seeking protection vary from one State to another. The value of this research is to approach the study of how in recent years there has been an increase in the number of unaccompanied minors who migrate to one of the Member States of the EU, undocumented and without taking into account the rules of aliens of the States that make it up. The paper concludes that despite the shortcomings of Community legislation in relation to the monitoring and the lack of community competence to protect the unaccompanied child, the EU must prevail in all its territory the best interests of the child.

Keywords: unaccompanied minors, refugees, international protection, European Union, rights of the child.

Recepción: 15 de abril de 2016.
Dictamen 1: 14 de noviembre de 2016.
Dictamen 2: 22 de febrero de 2017.

No me pregunte por qué soy un refugiado, no lo sé.
Pregunte a los mayores el porqué.

Liban Ahmed Habib, 10 años de edad.
Refugiado etíope en Kenia (Sybella Wilkes, 1999).

Introducción

La migración de menores de edad ha existido en las grandes migraciones producidas a lo largo de la historia, bien acompañados de sus familias o de manera autónoma; pero no fue hasta la década de los 90 del siglo XX cuando suscito el interés de los Estados y de las instituciones.

La migración de menores ha sido entendida como parte de una estrategia familiar y su protagonismo ha sido subsumido a esta. Varias investigaciones han comenzado a prestar más atención a los menores en los procesos migratorios. Dado que la migración de menores no acompañados[1] es un nuevo actor de la inmigración en general, este sector se convierte en una prioridad política y social para los Estados miembros de la UE, quienes tienen el reto de construir una política común para hacer frente a este fenómeno.

Los motivos de los menores extranjeros no acompañados (MENA, en adelante) para emigrar son muchos y se encuentran interrelacionados. Algunos de los menores extranjeros no acompañados que llegan a territorio europeo escapan de guerras, conflictos, terrorismo, situaciones de persecución y discriminación, catástrofes naturales, hambre, pobreza, sequías, o simplemente son enviados por sus familias con la expectativa de encontrar un trabajo o acceder a unas condiciones mejores de vida y de educación que carecen en sus países de origen, y muchos de ellos son potencialmente solicitantes de asilo. Sea cual sea el motivo, su minoría de edad y el hecho de que no estén acompañados por sus progenitores o tutores les convierte en un grupo vulnerable —por la condición que impone su grado de desarrollo y su situación de indefensión— que debe ser objeto de atención y protección por parte de los poderes públicos, una protección que tiene su marco de referencia específico en la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, y

[1] La expresión "menores no acompañados" se refiere a los individuos de edad inferior a 18 años que entran en territorio europeo sin que en el Estado de acogida haya un adulto responsable de ellos. En la Unión Europea se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional.

también en lo relativo a los solicitantes de asilo en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1966 sobre el Estatuto de Refugiados.

En 2015 se produjo un aumento de inmigración irregular en la UE, resultado de diversos factores: la oleada de conflictos en Oriente Próximo (en especial, los problemas en Libia y Siria); la presión demográfica en África; el aumento de tráfico ilegal de personas como consecuencia del desarrollo de mafias organizadas; la emigración económica procedente de los Balcanes, y las propias dificultades de la UE para gestionar de manera homogénea sus fronteras.

Los menores migrantes extranjeros no acompañados no configuran un colectivo homogéneo. Estos son construidos y categorizados como "menores extranjeros no acompañados", y son sujetos de protección bajo una lógica de control que problematiza e invisibiliza su protagonismo y autonomía, al tiempo que oculta los factores y lógicas que motivan sus trayectorias migratorias. Los MENA plantean una problemática definida por su doble situación de inmigrantes ilegales y de menores de edad, que les garantiza una protección que no siempre coincide con la ayuda que ellos necesitan o desean recibir (Durán, 2011, p. 12; Horcas, 2016, pp. 11, 15).

Debemos señalar que los primeros casos de menores extranjeros no acompañados se dieron en medio de una laguna jurídica, por lo que cada Estado de la UE tuvo que hacer frente a este fenómeno creando una respuesta legal dentro de su propio territorio (Senovilla, 2014). A partir de la constante llegada de menores extranjeros no acompañados en la década de los 90 del siglo XX, las instituciones europeas incorporaron la figura de "menor no acompañado" en sus directivas y reglamentos y en la construcción de una política en materia de inmigración y de asilo comunes (Horcas, 2016, pp. 14-15).

El objetivo de este artículo es identificar y conocer el marco normativo internacional y comunitario respecto de la protección de los MENA solicitantes de asilo en la UE, para dar un poco de luz sobre el problema de la protección internacional de estos en la actual crisis migratoria y humanitaria que acontece en la UE. Este trabajo es una aproximación al tema; no pretende hacer un análisis exhaustivo de la protección internacional de los MENA en la UE, tema en el que hay que seguir trabajando.

El trabajo se ha dividido en tres apartados bien diferenciados. En el primero se describe la situación de los menores extranjeros no acompañados que llegan a la UE; en el segundo se abordan algunas cuestiones conceptuales sobre los MENA que solicitan asilo en la UE, y acto seguido se aborda el marco jurídico internacional y comunitario, a pesar de que, a la fecha en que se escribió este artículo (2016), no

existen normas específicas y obligatorias para todos los Estados miembros de la UE que permitan abordar la protección de los MENA de forma global.

Para ello, se revisaron textos jurídicos y fuentes legislativas internacionales sobre la infancia, derechos humanos, así como las normas europeas sobre migración, asilo y refugio, y bases de datos estadísticos sobre los MENA en diversas fuentes comunitarias (Frontex, Eurostat), así como informes e investigaciones auspiciados por organizaciones internacionales, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC), la Organización Internacional para las Migraciones de Naciones Unidas (OIM), y organizaciones de la sociedad civil especializada (Amnistía Internacional, Save The Children, Human Rights Watch, entre otros). Todo ello nos ayudó a conocer más de cerca la complejidad que entraña la protección de los menores extranjeros no acompañados que llegan a territorio comunitario. En este sentido, hay que señalar el prolífero desarrollo de investigaciones y la variedad de análisis jurídicos referentes a los MENA que se abocan a la temática de la protección, defensa, derechos de los menores extranjeros no acompañados que llegan a territorio europeo. Este es uno de los ámbitos acerca del cual más se ha publicado durante los últimos años, pero en este trabajo no vamos a mencionarlos todos, sino aquellos que en nuestra opinión son los más relevantes: Claro y Lázaro (2013); Durán (2011) Lázaro y Moroy (2010), Moraga (2015), Ortega (2006) y Senovilla (2007, 2009, 2013, 2014).

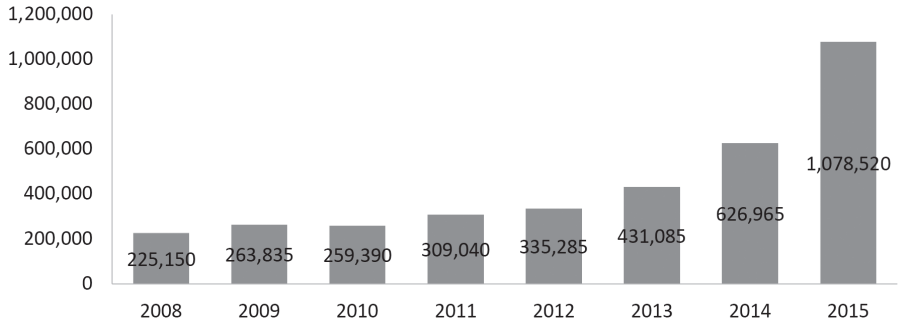
Situación de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea

En los últimos años, según datos oficiales de la Unión Europea,[2] la llegada de los menores extranjeros no acompañados no es un fenómeno eventual, sino una particularidad en realidad preocupante de la inmigración hacia el territorio de la UE. Abordar este asunto no es nada fácil, ya que se carecen de datos concretos y fiables, porque muchos de los MENA, al introducirse en el territorio de la UE, no son observados, ni registrados; aun así, basta con consultar los datos proporcionados por Eurostat y Frontex relativos a los MENA que al llegar al territorio europeo solicitan protección internacional. En 2015, llegó a Europa la mayor

[2] Datos proporcionados por Eurostat y Frontex (2008-2015).

oleada de extranjeros —más de un millón de personas[3]— en busca de protección internacional (véase la gráfica 1), lo cual ha dificultado las concesiones de asilo. Frente al elevado número de personas solicitantes de asilo y protección que llega a los países de UE, se han implementado políticas de control de los flujos migratorios que dificultan la llegada de estos al territorio europeo.

Gráfica 1. Solicitantes de asilo en la unión europea (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, 2008-2015.

Desde 2008, más de 750 000 personas que solicitaron asilo vieron sus demandas aceptadas (Abellán, 2015). En 2014 hubo un incremento de 50 por ciento en el número de personas que obtuvieron el estatus de refugiado o algún tipo de garantía internacional con respecto de 2013 (Eurostart, 2015).

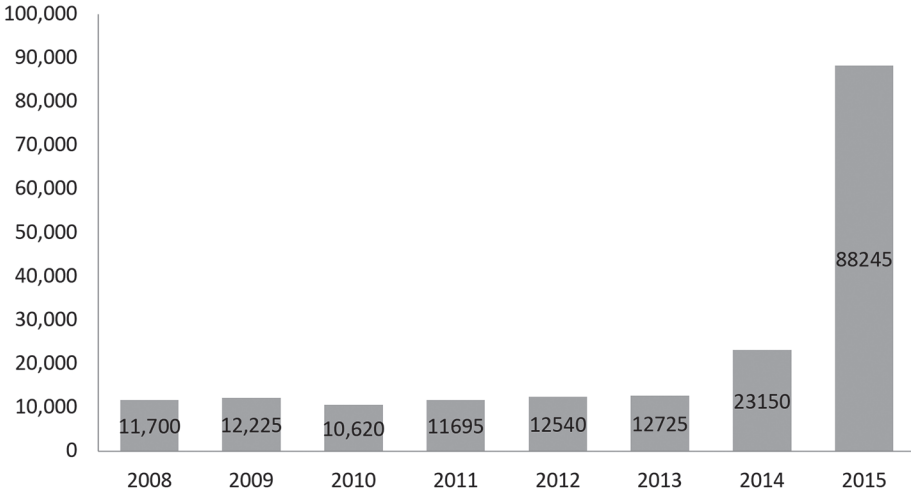
Entre los refugiados que llegan a Europa hay miles de menores que viajan solos, sin padres, y que solicitan asilo. Se estima que el número de MENA que solicitan asilo a la UE se ha ido incrementando desde 2010, alcanzando 25 300 menores que solicitaron protección internacional en 2013 en 77 países, más de la mitad en Europa: 12 730 (CEAR, 2015) (véase la gráfica 2). Sin embargo, no es fácil obtener datos de los MENA que no solicitan asilo, y se estima que esta cifra fue superior a 8 500 menores en 2013 (European Migration Network, 2015).

En la gráfica 2 y en la tabla 1 nos damos una idea bastante fiable —a partir de los datos proporcionados por Eurostat— de la magnitud del fenómeno de los MENA

[3] Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, el balance actualizado hasta el 15 de febrero de 2016 confirma una cifra de 1 0011 712. Gran parte de estos refugiados han llegado a territorio europeo a través de Grecia, país por el que entraron 853 650 refugiados en 2015, en su mayoría sirios y afganos. En total, cerca de 3 770 personas han perdido la vida en su intento por buscar un futuro mejor en Europa.

por el número de solicitudes de asilo que se han realizado. Cabe señalar que hay menos estadísticas sobre los MENA irregulares o que han sido objeto de la trata de seres humanos o del crimen organizado. El número de MENA que solicitan asilo en la UE se ha incrementado a partir de 2010, aunque esta tendencia no es homogénea y depende del Estado específico de que se trate. Entre 2013 y 2014, la cifra se duplicó de 12 730 a 23 150 (véase la tabla 1), y de enero a septiembre de 2015 alcanzó un total de 106 000, según datos de Eurostat. En 2015, 22 255 menores no acompañados solicitaron asilo en Alemania y 35 250 en Suecia; 57 por ciento (50 500 personas) de ellos tenían entre 16 y 17 años, mientras que los menores de 14 a 15 años representaban 29 por ciento (25 800 personas).

Gráfica 2. Solicitudes de asilo de MENA en la UE (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, 2008-2015.

La cifra supone una cuarta parte de todos los solicitantes de asilo. Como se puede observar, el alcance y la procedencia de estos flujos migratorios varía de un Estado miembro (EM) a otro. Aunque 80 por ciento de quienes llegan a la UE pueden convertirse en candidatos a la protección alegando motivos de persecución, la proporción de concesión ha permanecido bastante estable (Abellán, 2015). Además, los porcentajes por país demuestran grandes disparidades y la falta de homogeneidad en las políticas en la UE, variando desde 94 por ciento de reconocimiento que concede Bulgaria o 77 por ciento de Suecia hasta nueve por ciento de Hungría

o 11 por ciento de Croacia (Eurostart, 2015). Durante el primer cuarto de 2016, la UE registró 287 100 solicitudes, de la cuales 60 por ciento fueron aceptadas. Alemania, Italia, Francia, Suecia, Países Bajos y Reino Unido fueron los que más solicitudes procesaron (Eurostat, 2016).

TABLA 1. SOLICITANTES DE ASILO CONSIDERADOS COMO MENORES NO ACOMPAÑADOS. DATOS ANUALES, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE (28 países)	11 695 (d)	12 190 (d)	10 610 (d)	11 690 (d)	12 540	12 725	23 150	88 245
Bélgica	470	705	860	1 385	975	415	470	2 650
Bulgaria	15	10	20	25	60	185	940	1 815
República Checa	35	10	5	10	5	0	5	15
Dinamarca	300	520	410	270	355	350	815	2 125
Alemania	765	1 305	1 950	2 125	2 095	2 485	4 400	14 440
Estonia	0	0	0	0	0	5	0	0
Irlanda	100	55	35	25	25	20	30	35
Grecia	295	40	145	60	75	325	440	420
España	10	20	15	10	15	10	15	25
Francia	410	445	610	595	490	365	270	320
Croacia	:	:	:	:	70	55	10	5
Italia	575	415	305	825	970	805	2 505	4 070
Chipre	70	20	35	15	25	55	50	105
Letonia	5	0	5	0	0	5	0	10
Lituania	0	5	10	10	5	0	5	5
Luxemburgo	0	10	20	20	15	45	30	105
Hungría	175	270	150	60	185	380	605	8 805
Malta	20	45	5	25	105	335	55	35
Países Bajos	725	1 040	700	485	380(p)	310(p)	960	3 855
Austria	695	1 040	600	1 005	1 375	935	1 975	8 275
Polonia	375	360	230	405	245	255	185	150
Portugal	5	0	5	5	10	55	15	50
Rumania	55	40	35	55	135	15	95	55
Eslovenia	20	25	25	60	50	30	65	40
Eslovaquia	70	30	5	20	5	5	10	5
Finlandia	705	535	315	150	165	160	195	2 535

TABLA 1. SOLICITANTES DE ASILO CONSIDERADOS COMO MENORES NO ACOMPAÑADOS. DATOS ANUALES, 2008-2015 (continuación)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Suecia	1 510	2 250	2 395	2 655	3 575	3 850	7 045	35 250
Reino Unido	4 285	2 990	1 715	1 395	1 125	1 265	1 945	3 045
Islandia	0	0	0	0	5	0	0	5
Liechtenstein	0	15	0	0	0	0	0	5
Noruega	1 045	1 820	630	635	705	670	940	5 050
Suiza	595	415	220	310	495	355	775	2 670

Fuente: Eurostat (14 de julio de 2016).

Los patrones de actuación de la UE respecto del reconocimiento de los derechos de los menores extranjeros no acompañados son adoptados en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, CDFUE) y de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (véase Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989).

Qué se entiende por "menor extranjero no acompañado"

El concepto de menor de edad extranjero no acompañado que emigra de forma autónoma sin ningún miembro de su familia o adulto que lo acompañe se cruza con las formas de gobierno sobre la migración (Jiménez, 2011; Monteros, 2007). El "menor extranjero no acompañado" es resultado de una construcción social y jurídica, como ya se había mencionado anteriormente. Desde los marcos normativos, se les denomina "menores no acompañados", categoría que oculta la complejidad social del menor, sus trayectorias personales, laborales, sociales y educativas. Para Vacchiano y Jiménez (2011), conforman una categoría "única", al ser menores sujetos de derecho, menores de edad, extranjeros y objetos de control, a los que hay que vigilar y repatriar. Los MENA son los niños, jóvenes y adolescentes que migran solos e irregularmente a Europa. Jóvenes que viven una doble condición: de menores (a quienes hay que proteger) y extranjeros (a quienes hay que controlar y, en su condición de irregulares, expulsar). Las normas internacionales de "protección de la infancia" establecen que todo menor solo debe ser tutelado por el Estado, al encontrarse en situación jurídica de desamparo. De ahí que la

mayoría de estos menores estén acogidos por las entidades públicas de protección de menores.

La categoría "menores no acompañados" inviabiliza y engloba una compleja realidad con la intención de sistematizar y homogeneizar a todo un colectivo que presenta una multitud de situaciones en las que se pueden encontrar. Esta pretendida uniformidad y categorización de todo un colectivo como "menores no acompañados" responde al interés de las instituciones, nacionales, comunitarias e internacionales, para denominar a una realidad que desde las instituciones nacionales, comunitarias e internacionales de protección fragmenta el marco jurídico, normativo e institucional, para poder clasificarla y gestionarla (Jiménez, 2011; Gimeno, 2013; Gimeno, 2014).

La llegada a la UE de los MENA evidencia las contradicciones de la política migratoria y de la política de asilo y refugio de la UE con los sistemas de protección de la infancia y la polémica sobre la externalización de las fronteras europeas. Estos "menores extranjeros no acompañados", desde su condición como menores y solicitantes de asilo, deben ser protegidos, y como extranjeros deben ser controlados.

En la literatura existen diversos términos que se utilizan como sinónimos para denominar a los menores de 18 años que no están bajo el cuidado de un adulto y que se encuentran en movimiento migratorio. Los más comunes son "niños no acompañados", "menores no acompañados" y "niños separados".[4] Otros términos empleados, en este mismo contexto, son "solicitantes de asilo menores no acompañados" y "niños refugiados". Sin embargo, hay Estados y organismos internacionales que otorgan una particularidad a cada concepto.

Hay que señalar que en cada Estado de la UE, el tratamiento jurídico que se le da a esta categoría depende de las tradiciones y de las diferentes políticas en materia de migración y asilo. Los menores no acompañados reciben diferentes denominaciones dependiendo del Estado comunitario al que lleguen, produciéndose diferentes itinerarios y procesos de acogida que dependen de los flujos migratorios y la regulación de asilo que tengan estos países, por un lado, y de los propios sistemas de protección, por el otro.

Por todo lo anterior, es necesario definir al menor extranjero no acompañado desde el punto de vista legislativo. En la Resolución 97/C221/03 del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997 (Diario Oficial nº C221 de 19/07/2003, pp. 0023-0027) se estableció la definición de "menores no acompañados nacionales de terceros países" como:

[4] Estos términos, aunque no incluyen palabra alguna que califique la condición migratoria, son también utilizados para describir la situación de algunos niños migrantes.

> Menores de 18 años, nacionales de países terceros, que llegan a territorio de los Estados miembros de la Unión Europea sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres [del Derecho consuetudinario del Estado del que sea nacional el menor], en tanto no se encuentren efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable [por lo tanto, sin representación jurídica], así como aquellos menores que se queden solos tras su entrada en los Estados miembros (Diario Oficial n° C221 de 19/07/2003, p. 0023).

Después, el concepto de "menor extranjero no acompañado" se reconoció en varias Directivas de la UE en materia de extranjería: sobre protección temporal (Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001), sobre condiciones de acogida (Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003), sobre el derecho de repatriación familiar (Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003), permiso de residencia a nacionales de terceros países (Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004), sobre cualificaciones (Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, artículo 2, inciso i) y sobre los procedimientos (Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005), incorporando la mención de los apátridas y el establecimiento de la edad de 18 años como referencia para la mayoría de edad. En la actualidad, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 establece el término en el artículo 2, inciso l:

> El menor de 18 años no nacional de la UE o apátrida que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él; incluyendo al menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros (Directiva 2011/95/UE).

En virtud de estas definiciones, los menores no acompañados se caracterizan por ser "apátridas" o "nacionales de otros países", es decir, son naturales de Estados que no pertenecen a la UE. Quedan excluidos los menores comunitarios, que no se verían afectados por la restricción de libertad de circulación vigente para los nacionales de terceros Estados.

Por lo tanto, la protección del menor se basa, ante todo, en la identificación de la edad. En efecto, si el migrante es reconocido menor, generalmente puede ser asistido por un tutor o representante legal administrador *ad hoc* y disfrutar de ciertas

medidas de seguridad ante las autoridades nacionales. Esta categoría restrictiva abarca solo a aquellos menores que llegan sin "un adulto responsable" que pueda hacerse cargo de ellos según lo que establezcan las leyes o los usos y costumbres. El carácter restrictivo del término "menor no acompañado" no refleja la realidad de estos menores que llegan a la UE; y la diversidad y complejidad de situaciones en las que se pueden encontrar es un principio básico que debe garantizar la atención de los menores.

Tres son las características definitorias de la condición del "menor extranjero no acompañado": a) la minoría de edad, b) la ausencia de un adulto responsable y c) la condición de inmigrante. La intersección de estas condiciones define la singularidad jurídica del menor extranjero no acompañado, y los Estados deberán encargarse de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección del menor.

Las definiciones propuestas por Save The Children y ACNUR son las recogidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Hay que señalar que, a pesar de que la Convención de los Derechos del Niño de 1989 no define lo que debemos entender por "menor no acompañado", el Comité de los Derechos del Niño —órgano de control de la Convención— sí se preocupa por el trato que reciben los menores que se encuentran en esta situación.

Durán (2011, p. 11) señala que la cuestión no es quién está al cuidado del menor, sino "si tiene cubiertas sus necesidades físicas y emocionales por adultos que sean responsables de su situación. El criterio de la falta de asistencia material o moral es el que se usa [...] para considerar que un menor está en situación de abandono y [...] debe quedar bajo la tutela de la Administración, sustrayéndose la patria potestad o la tutela a sus padres o tutores".

Marco normativo internacional sobre la protección de los menores extranjeros no acompañados

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Resolución 1386 [XIV] de la Asamblea General de las Naciones Unidas) no se refiere de forma expresa a los MENA, aunque en su artículo 2 establece:

> El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de

> libertad y dignidad. Al proclamar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.[5]

Esta es la primera vez que se reconoció el principio del "interés superior del menor", principio fundamental que debe regir el ámbito de protección de los derechos del menor de edad.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 20 de noviembre de 1989 no es un texto declarativo de principios genéricos, sino es un instrumento jurídico internacional vinculante para los Estados que lo hayan ratificado (Senovilla, 2010, p. 24). Esta CDN no prevé disposiciones especiales relativas a los niños migrantes, extranjeros, ni sobre los niños solicitantes de asilo, pero establece un amplio catálogo de derechos aplicables a los menores no acompañados como "el interés superior del niño" (artículo 3 de la CDN), que debe tenerse en cuenta en todas las decisiones concernientes a los menores.

Los 28 Estados miembros que conforman la UE han ratificado la CDN y reconocen, a través de este instrumento internacional, la necesidad de protección y cuidados especiales, y "el interés superior del menor, sin discriminación alguna" (artículo 2 de la CDN). En materia de menores no acompañados, el artículo 9.3 de la CDN menciona: "Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño". En cuanto al "interés superior del niño", el artículo 18.1 señala:

> Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

Aquí cabe señalar que la concepción tuitiva del menor ha sido sustituida por una nueva y distinta percepción que le considera sujeto de derechos, tanto en el ámbito de la igualdad como en el ámbito de la libertad y de la seguridad. Por otro lado, es necesario mencionar la Observación General número 6 del Comité de Derechos

[5] El principio del interés superior del niño está garantizado por la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, y es el fundamento de todas las líneas de actuación en el ámbito europeo, aunque no siempre se respeta.

del Niño de 2005, relativa al trato de los menores no acompañados y separados de sus familias fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6). En esta Observación, el Comité de Derechos del Niño hizo hincapié en que el disfrute de los derechos consagrados en la Convención no se limita a los niños del Estado parte, deben ser accesibles a todos los niños y el Estado parte debería proporcionar protección y asistencia a los niños no acompañados en su territorio. Los niños deben ser tratados como tales, con independencia de su nacionalidad o estatus migratorio, dice el Comité.

El nuevo paradigma sobre la infancia que introdujo la CDN influyó en la manera de tratar y considerar a los menores. El menor es, desde el punto de vista de la CDN, un sujeto en desarrollo, con derechos activos[6] y pasivos.

En lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, la CDN incluye la problemática y otorga un "estatuto particular a los niños refugiados". La CDN establece, en su artículo 20, el derecho de los MENA que están "temporal o permanentemente privados de su medio familiar a la protección y asistencia especial del Estado". Pero no prevé ninguna disposición de aplicación directa a los menores migrantes no acompañados. En su artículo 22, la CDN habla sobre la responsabilidad que tienen los Estados partes de establecer medidas de protección para los niños considerados como refugiados, así como para aquellos que traten de obtener tal estatuto, independientemente de estar o no acompañados de otra persona. Además de buscar la unificación de esfuerzos por parte de la Organización de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales para poder reunir al menor con su familia, dicho artículo tiene como objetivo que los Estados partes adopten las acciones requeridas para que estos niños reciban una asistencia que les permita gozar de todos los derechos estipulados en la CDN y demás instrumentos internacionales de carácter humanitario y de derechos humanos.

A esta responsabilidad de cada Estado de velar por la aplicación del artículo 22 se le suman otros principios clave para dar un trato adecuado a los niños separados, como lo son favorecer la reunificación familiar (artículo 10 de la CDN), asegurar el derecho del niño a la vida, a la sobrevivencia y a su desarrollo (artículo 6 de la CDN) y la protección del niño ante cualquier tipo de abuso, violencia y explotación (artículos 19, 32, 34, 35 y 36 de la CDN). Los Estados se comprometen a tomar todas las medidas necesarias para la readaptación física y psicológica de los niños que han sido víctimas de algún tipo de maltrato o negligencia (artículo 39 de la

[6] Los derechos activos son los siguientes: la libertad de conciencia, religión, pensamiento, libertad de expresión e información, libertad de asociación y reunión, el derecho de participación.

CDN) y de otorgarle las condiciones necesarias para contar con el mejor estado de salud posible (artículo 24 de la CDN).

La CDN no solo busca "la protección de la vida del niño", sino además fomenta, a través de los artículos 12 y 13, que el niño sea escuchado y tomado en cuenta en la elaboración de su plan de vida, dependiendo, claro, de su edad y capacidades. Al dejar participar y tomar en cuenta la opinión de los niños separados, se puede comprender mejor su situación, lo cual permitirá crear estrategias que garanticen su desarrollo, que respondan a sus necesidades y que incluyan sus expectativas sociales, psicológicas y legales. Además, los Estados deben establecer protocolos de protección de los derechos de los menores en todas las fases del proceso migratorio, favoreciendo los mecanismos para el pleno desarrollo de su personalidad, ya sea a través de la reagrupación familiar o, en caso de que esta no sea posible, la integración del menor en el país de acogida (artículo 27 de la CDN).

Si bien la CDN busca proteger a los niños de un gran número de adversidades, y los Estados que forman la UE han aceptado el garantizar estos derechos, la realidad es diferente y la aplicación de los principios es limitada. Por un lado, se observa que en numerosas ocasiones, durante esta crisis migratoria, los niños migrantes son vistos primeramente como extranjeros, antes de ser vistos como niños. Para Senovilla (2014), "la noción de extranjero se construye sobre la base del criterio de nacionalidad" que cada Estado se reserva en atribuir en función de su soberanía y que justifica un tratamiento diferenciado y discriminatorio a los no nacionales.

Al no ser primordial la consideración de su estatuto específico de niño, estos niños con urgencia de protección quedan en una posición aún más vulnerable. Según lo estipulado en la Observación General nº 14 del Comité de los Derechos de Niño de 2013 (CRC/C/GC/14), el "interés superior del niño" es un derecho, una regla que hay que tener en cuenta en todas las medidas concernientes a los niños. Por otro lado, a través del análisis del artículo 3 de la Convención, expuesto en el *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño para la UNICEF*, de Hodgkin y Newell (2002), se observa que a pesar de ser un principio fundamental de la Convención, la noción del interés superior del niño lamentablemente es una noción imprecisa, que lo vuelve un elemento no medible, operacional y aplicable. El carácter vago de este concepto es un obstáculo para la búsqueda del bienestar del niño en todo momento, objetivo primordial de este artículo (UNHCR, 2006). El interés superior del niño puede depender de las experiencias vividas, la edad, el sexo, la madurez, la situación familiar, el ambiente, de sus circunstancias personales y familiares, entre otras. Para Horcas:

> La aplicación limitada de los principios y derechos de los menores "no acompañados" y la falta de concreción jurídica a la hora de respetar estos enunciados por parte de los Estados de la UE, ha provocado interpretaciones parciales que han originado situaciones de desprotección, maltrato institucional y vulneración de derechos a los menores que migran de manera independiente (2016, p. 27).

Stoecklin (2012), después de un análisis de los derechos y capacidades de los niños, llega a la conclusión de que los derechos de los niños son medios (o herramientas) únicamente para aquellos que los conocen y han comprendido que los pueden utilizar y hacer valer en ciertas circunstancias para alcanzar objetivos precisos. Es común que los niños refugiados o en búsqueda de asilo desconozcan completa o parcialmente sus derechos, por lo que, como lo menciona el Comité, es fundamental hacer del conocimiento de los niños sus derechos y servicios disponibles, así como cualquier información relacionada con el proceso de asilo, condición de la situación migratoria, entre otros. Al tener conocimiento pleno de esto, los niños se encuentran en mayor ventaja para hacer valer sus derechos.

Marco normativo comunitario sobre la protección de los menores extranjeros no acompañados

Como hemos podido ver en el segundo apartado de este trabajo, "menores extranjeros no acompañados" es una construcción social y jurídica que uniforma a todo un colectivo y nos impide ver la individualidad de cada uno de ellos, a pesar de que este colectivo ha sido definido por una variada regulación normativa de las instituciones europeas como de las de cada uno de los Estados miembros. Hay que señalar que ningún Tratado constitutivo comunitario había reconocido explícitamente el respeto de los derechos del niño. Era normal, ya que las Comunidades Europeas no tenían competencia directa ni sobre los niños ni sobre la familia, políticas y protecciones que son competencias nacionales. Habría que esperar al Tratado de Niza (2001) para que se mencionará a los niños en un Tratado comunitario, y se hace desde la cooperación policial en orden a la persecución de los delitos contra los niños (artículo 29 del Tratado de Niza).

La cuestión del asilo y refugio en Europa está regulada por el derecho nacional —de los 28 Estados miembros—, el Derecho Europeo y el Derecho Internacional Público —de los Derechos Humanos—. Según lo establecido en el marco del

Derecho de la UE, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, CDF de UE) prevé el derecho de asilo en su artículo 18.[7] El artículo 19 de la Carta prohíbe "el retorno de una persona a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, tortura, u otras penas o tratos inhumanos o degradantes". El artículo 47 de la misma Carta reconoce el "derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial" (Diario Oficial de la UE, C 83 de 30.3.2010, pp. 395, 401)

Los 28 Estados miembros de la UE están obligados a regular sus actividades y operaciones en materia de asilo y refugio teniendo en cuenta la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y el Convenio de Derechos Humanos. Además, respeta los estándares internacionales de la dignidad de las personas, la prohibición de la tortura, castigos, tratos inhumanos o degradantes, la libertad, los derechos de los niños, la prohibición de expulsión y devolución (*non refoulement*, artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967), y los principios de no discriminación, de proporcionalidad y el derecho a contar con un remedio judicial eficaz.

La UE ha ido creando una política común de asilo para que los solicitantes de asilo rechazados en un país no lo vuelvan a solicitar en otro país del espacio de Schengen. Esta política común se inició con la Convención de Dublín en 1990. Esta política continuó con la ejecución del archivo Eurodac y el Reglamento Dublín II en 2003, y permanece en la actualidad (en octubre de 2009 se adoptan dos propuestas de la Comisión Europea).

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) consolida la inmigración y el asilo como asuntos de seguridad interior del territorio de la UE, bajo el epígrafe "Espacio de libertad, seguridad y justicia" (título V). Al amparo de esta cartera, se continúan gestionando los flujos migratorios a través de una política común de inmigración, asilo y control de las fronteras exteriores (artículo 67.2 del TFUE), basada primordialmente en la prevención y lucha "reforzada" contra la inmigración "ilegal" (artículo 79.1 del TFUE), como presupuesto del espacio de seguridad al que se aspira. La política de asilo y refugio de la UE se apoya en el artículo 3(2) del Tratado de la Unión Europea (TUE) del Tratado de Lisboa (TdL) y en los artículos 67, 78-80 del TFUE, en el título V. En específico, el artículo 3(2) del TUE del TdL asienta:

[7] El texto de este artículo se ha basado en el artículo 63 del Tratado CE, sustituido ahora por el artículo 78 del TFUE, que obliga a la UE respetar a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados.

> La Unión Europea ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores de asilo, inmigración y de prevención, y lucha contra la delincuencia (Diario Oficial de la UE, C 83 de 30.03.2010, p. 17).

Debemos señalar que la UE no tiene una competencia exclusiva y excluyente en materia de asilo y migraciones. Según lo estipulado en el artículo 4 II, j del TFUE (Diario Oficial de la UE, C 83, de 30.03.2010, p. 52), la UE tiene una competencia compartida de asilo y migraciones con los Estados miembros. Asimismo, de acuerdo con el artículo 78 del TFUE:

> La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes (Diario Oficial de la UE, C 2007 115/47 de 26.10.2012, pp. 76-77).

La creación del "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", contemplado en el título V del TFUE, exige el pleno respeto de los derechos fundamentales por parte de la UE y de todos los Estados miembros; y según el artículo 6 del TUE del TdL, la UE tiene la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales en todas sus acciones, con independencia de las competencias. El TFUE exige a la Unión que adopté:

> [...] medidas sobre asilo de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados que contemple, entre otras cuestiones, un estatuto uniforme de asilo válido en toda la Unión, un estatuto de protección subsidiaria, de procedimientos comunes para la concesión y retirada de dichos estatutos, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes, normas relativas a las condiciones de acogida, y asociación y cooperación con terceros países.

En septiembre de 2008, la UE puso en marcha el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que señala la necesidad de instaurar, a más tardar en 2012, el procedimiento de asilo único y el estatuto único para los refugiados y beneficiarios de protección

subsidiaria. Para hacer frente a todo lo anterior, en 2010 se fundó la Oficina de Apoyo al Asilo (en adelante, EASO), que inició sus actividades a partir de 2011.

La EASO no creó una legislación de prácticas uniformes entre los países, pero la UE buscaba promover la cooperación entre los Estados de la UE en materia de asilo, por lo cual creó programas, proyectos y estrategias destinados a atacar el tráfico de personas e incrementar la atención hacia los menores en riesgo (European Plataform for Investing in Children, 2014).

El asilo en Europa quedó establecido en la Directiva sobre Requisitos de Reconocimiento (Directiva 2011/95/UE), en el que se establece la protección frente a la devolución. La UE trabajó desde entonces en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El SECA se basa en normas que determinan el Estado de la UE responsable de los solicitantes de protección internacional (incluida una base de datos de impresiones dactilares a efectos de asilo), estándares comunes para los procedimientos de asilo, condiciones de acogida, el reconocimiento y la protección de los beneficiarios de protección internacional. Además, respalda a los Estados miembros en la aplicación del mismo SECA para facilitar "el acceso al procedimiento de asilo a las personas necesitadas de protección; permitir la adopción de decisiones más justas, rápidas y acertadas; asegurar a quienes temen persecución que no se les devolverá a la situación de peligro; y, finalmente, ofrecer condiciones dignas y aceptables tanto a los solicitantes de asilo como a los beneficiarios de protección internacional dentro de la Unión" (Comisión Europea, 2014, p. 1)

En 2013 se establecieron nuevas normas para asegurar que el solicitante de asilo sea tratado de igual forma, con independencia del país de la UE en el que se formulase su solicitud. El marco normativo consta de los siguientes elementos:

a) El Reglamento de la UE nº 604 /2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento de Dublín III). Este regula qué país de la UE debe aprobar una solicitud de asilo y refugio. Reglamento de la UE nº 603 /2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea L 180 de 26.6.2013; Reglamento EURODAC), que crea una base de datos con huellas dactilares de asilados y refugiados y de apátridas que buscan refugio en la UE. La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva de Calificación), que establece normas sobre la acogida de nacionales de terceros países y apátridas que piden protección internacional.
b) Directiva 2013/33/UE refundida sobre condiciones de acogida del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la UE, L 180 de 29.6.2013; Directiva

de Acogida de Asilo —artículo 13 (revisión médica) y artículo 29 (personal y recursos)—, que rigen a partir del 21.7.2015), que regula el trato a las personas que piden protección internacional. Esta Directiva 2013/33/UE contempla la acogida de solicitantes, teniendo en cuenta el régimen especial establecido en el caso de "los menores no acompañados", donde prima el interés superior del menor. Una vez en territorio de la UE, el artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE establece que la presencia del solicitante de asilo en el territorio de un Estado miembro es legal y que además se le debe conceder al solicitante documentación que pruebe su estatus (artículo 6 de la Directiva 2013/33/UE).

c) Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la UE, L 180 de 29.6.2013) sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Establece los estándares comunes para el reconocimiento o rechazo de protección internacional, con la finalidad de eliminar las diferencias que presentan los Estados miembros de la UE en este aspecto.

d) Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la UE, L 348 de 24.12.2008), relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en territorio de la UE.

Los derechos de los menores extranjeros no acompañados que solicitan asilo en la Unión Europea

En la UE no existe en la actualidad un sistema de protección de niños no acompañados solicitantes de asilo que sea claro y general. La protección de los derechos del niño se incorporó en el TdL, según lo estipulado en el artículo 3.3 del TUE de Lisboa, en el que establece que "la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño" (Diario Oficial de la UE, C 83, 30.03.2010, p. 17).

La protección de los derechos del menor es uno de los objetivos de la UE, según el artículo 3, apartado 3, del TUE de Lisboa, que exige a la UE "fomentar la protección de los derechos del niño", a pesar de que los derechos fundamentales del menor están plasmados en el artículo 24 de la CDFUE, en el que se reconoce que los niños son titulares independientes y autónomos de derechos:

1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.
2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.
3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses (Diario Oficial de la UE, C 83 de 30.3.2010, pp. 389-403).

El artículo 24.2 de la CDFUE señala que "En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial". En el artículo 24.3 añade: "Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses". Si bien es importante destacar el avance en el reconocimiento de los derechos de los menores, también hay que señalar que ni la CDN ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDF) ofrecen una definición exhaustiva sobre el interés superior del menor. Aun así, con base en los tratados anteriormente citados, podemos establecer algunas pautas para tener claridad sobre la dimensión de dicho concepto. Los derechos reconocidos en el artículo 24 de la CDFUE están reconocidos en la CDN, como se puede apreciar en el apartado anterior, y estos son "inherentes a la dignidad humana, y se desarrollan en otras normas nacionales, europeas o internacionales".

Las normas consideradas destacan la importancia de la relación entre los padres y el niño. En este sentido, podemos decir que el interés superior del niño es vivir, desarrollarse, crear su propia dignidad humana en el entorno familiar —siempre y cuando existan las condiciones suficientes—. No debemos olvidar que las circunstancias para que el menor viva en un entorno apto para su crecimiento no dependen solo y exclusivamente de los padres, sino también del contexto social en que tendrá que independizarse. Es por eso que el interés superior del niño, sin previamente reconocer derechos básicos como la educación, la vivienda, el acceso a un sistema sanitario —entre otros—, se dimensiona y se vuelve un gran desafío. La regulación internacional de la protección del MENA que se encuentra fuera de su país de origen se apoya sobre el principio jurídico "interés superior del

menor". Este interés superior, en principio, se identifica por parte de la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional con la reagrupación familiar en el país de origen (Pérez, 2008). El MENA es, entonces, en el país de destino un extranjero en situación irregular y puede ser repatriado a su país.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos no contiene disposiciones referentes a los "menores extranjeros no acompañados", pero el trato de estos se puede considerar a partir de diferentes disposiciones, como el artículo 5, sobre "el derecho a la libertad y a la seguridad"; el artículo 8, sobre "el derecho al respeto a la vida privada y familiar", o el artículo 2 del Protocolo número 1, sobre el derecho a la educación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados miembros tienen la responsabilidad de asistir a los MENA y no abandonarlos cuando son liberados de una detención.

No hay que olvidar que el "menor extranjero no acompañado" es primero un niño; por lo tanto, debe beneficiarse de todos los derechos formulados en la CDN.[8] El dispositivo previsto para toda la UE tiene como objetivo reafirmar o complementar algunas disposiciones de la referida Convención. Con este fin, el artículo 3 de la Resolución del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997 sugiere la adopción de unas garantías mínimas para todos los menores no acompañados: el derecho a la identidad, la protección, la atención básica y la reunificación familiar.

En el marco de la Unión Europea, debemos destacar los siguientes documentos sobre los menores extranjeros no acompañados: a) Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2013 (2012/2263[INI]) "Sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea", en la que se reconoce la dispersión normativa en relación con la protección de este colectivo, subrayando la necesidad de aprobar una normativa de mínimos común y coherente; b) Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas "Hacia una estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia", de 4 de julio de 2006 (COM, 2006, 367 final), basada en lo dispuesto en la Observación General núm. 6 de 2005 del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativa al "Trato de los menores no acompañados y separados de sus familias fuera de su país de origen" (39 periodo de sesiones, de 17 de mayo al 3 de junio de 2005), en la que se señala la necesidad de establecer una estrategia comunitaria global para proteger de manera efectiva los derechos de la infancia; c) el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) (COM, 2010,

[8] Derechos que se proporcionan del artículo 2 al artículo 40 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

213 final de 6 de mayo de 2010), que reconoce que no existen "datos completos, fiables y comparables", por lo que señala que sería conveniente que las estadísticas abarcaran a todos los MENA, no solo a los que solicitan asilo; d) el Programa de Estocolmo del Consejo Europeo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C115/01), aprobado por el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009.

En el marco del Consejo de Europa, debemos mencionar los siguientes documentos: a) Resolución 1810 (2011) de 15 de abril de 2011 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, "Menores migrantes indocumentados en situación irregular: Un motivo real de preocupación"; b) Recomendación 1985 (2011) de 7 de octubre de 2011 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, "La prolongada llegada de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugio a las orillas de Europa del Sur"; c) la Recomendación 1969 (2011) de 15 de abril de 2011, "Menores no acompañados en Europa: Problemas relativos a la llegada, estancia y retorno"; d) Recomendación 1703 (2005) "sobre protección y asistencia para menores solicitantes de asilo"; e) Recomendación 1596 (2003) "sobre la situación de los jóvenes migrantes en Europa".

La Resolución 1810 (2011) aborda cuestiones relacionadas con la llegada, estancia y retorno de los MENA en Europa. Ofrece derechos y garantías a estos migrantes, entre los que se encuentran el respeto por el menor de edad, la primacía del interés superior del menor, la prohibición de devolución, el acceso a los procedimientos de asilo, la prohibición de la retención de los niños migrantes, soluciones duraderas y la reunificación. Este último hace hincapié en que el carácter humanitario debe prevalecer en el tratamiento de los MENA. Con este fin, se establece que los Estados deben prestar más atención a la protección de los MENA en el control de la inmigración. Esta protección debe ser mayor cuando la estancia del menor se prolonga o es víctima de abandono, explotación, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La Resolución 1895 (2011) de la Asamblea Parlamentaria señala la necesidad de establecer y reforzar los instrumentos para que se lleve a cabo una protección efectiva de estos derechos, proponiendo la elaboración de un documento base o una guía de buenas prácticas en relación con las condiciones de detención de los menores.

La Recomendación 1969 (2011) de la Asamblea Parlamentaria advierte de la necesidad de elaborar una guía de principios y directrices en la materia, iniciativa que fue paralizada por el Comité de Ministros, esto es, por los gobiernos de los Estados de la UE.

Plan de acción de la Unión Europea para los menores no acompañados (2010-2014)

Sucesores del Programa de Tamperé (2000-2005) de octubre de 1999 fueron el Programa de La Haya (2005-2010) (Diario Oficial de la UE, C 198, de 12 de agosto de 2005) y el Programa de Estocolmo (2010-2014) (Diario Oficial de la UE, C 115, de 4 de mayo de 2010). En el Programa de Estocolmo se definieron las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, partiendo de los logros de los anteriores programas, pero teniendo en cuenta los nuevos desafíos que debe afrontar Europa con un enfoque global.

En 2009, el Programa de Estocolmo del Consejo de Europa por primera vez señaló el propósito de promover y proteger "los derechos de los menores en situación de vulnerabilidad, como aquellos víctimas de explotación sexual y maltrato, así como a las víctimas de la trata y a los menores no acompañados"; y establece medidas de prevención, protección, asistencia y retorno que contemplen el interés superior del menor.

El Programa de Estocolmo señaló la necesidad de dar una respuesta global en el nivel comunitario y reclamó la atención para los MENA en el contexto de la política de inmigración de la UE. Los derechos enunciados son los siguientes: "el principio de que el mayor interés del niño es el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo, la no discriminación y el respeto por el derecho de los niños a expresar sus opiniones y ser genuinamente escuchados en todos los asuntos que les afecten según su edad y nivel de desarrollo" (Diario Oficial de la UE, 2010/C 115/09). Introdujo un subapartado para los MENA, como grupo particularmente vulnerable que necesita de una atención especial y respuestas específicas, intercambio de información, y mejores prácticas; la introducción ilegal de menores; "la cooperación con los países de origen, las cuestiones de la determinación de la edad, la identificación y la búsqueda de la familia, y la necesidad de prestar particular atención a los menores no acompañados en el contexto de la lucha contra la trata de seres humanos" (Diario Oficial de la UE, 2010/C 115/031).

El Programa de Estocolmo (2010-2014) pidió a la Comisión que examinará "las medidas prácticas para facilitar el retorno del elevado número de menores no acompañados que no requieren protección internacional" (Diario Oficial de la UE, 2010/C 115/01). El análisis realizado en el marco del Programa de Estocolmo sobre los MENA instó a la Comisión y a los Estados miembros a priorizar la condición

de extranjeros, más que de sujetos de protección, priorizando leyes de inmigración que focalizan unas medidas en impedir su entrada y en su repatriación, buscando complicidades con los países de origen a través de la cooperación al desarrollo.

Hay que señalar que el análisis mostró que la solución no podía limitarse al retorno —que era solo una de las posibles opciones— porque la cuestión era mucho más compleja y multidimensional, y existían límites claros a la libertad de acción de los Estados de la UE para tratar a los MENA. En mayo de 2010, la Comisión Europea presentó el Plan de acción para los menores no acompañados (2010-2014) (COM, 2010, 213 final) que considera a los MENA como las víctimas más vulnerables de la migración; en él se abordan diversos aspectos prioritarios de la UE en el tratamiento de los MENA, completando la estrategia de control del Programa de Estocolmo.

El Plan de acción de la UE para los menores no acompañados (2010-2014) es el primer paso por parte de la UE para establecer una estrategia global en el tratado de los MENA, a pesar de no ser vinculante para los Estados miembros. El enfoque común de este Plan se basa en el respeto de los derechos del niño establecidos en la CDFUE y en la CDN, teniendo como principio rector el interés superior del menor. Además, tenía como objetivo "armonizar y buscar soluciones duraderas para los MENA, basadas en la recepción, la protección, integración de estos, la cooperación con terceros países en materia de retorno, reintegración y prevención de la inmigración infantil".

En el Plan de acción se enumeran las directrices para la acogida de los menores, y pone énfasis en la tutela y en la representación legal, dejando claro que se debe tener en consideración el interés superior del menor, los Estados miembros deben ofrecerles la protección internacional o el reasentamiento en la UE. El Plan de acción establece tres vías de acción principales: 1) prevención, 2) programas regionales de protección y 3) recepción e identificación de soluciones duraderas (retorno, integración, reasentamiento). Estas vías ocasionan incoherencias con aspectos como la no repatriación y con el interés superior del menor. El Plan de acción responde a la insistencia del Consejo Europeo de facilitar el retorno a los MENA, señalando que el retorno es solo una de las tres soluciones duraderas posibles —junto con la integración en el Estado miembro, y/o en el caso de solicitantes de asilo, el reasentamiento—, entre las cuales se habrá de optar de manera individualizada en función de lo que dicte el interés superior del menor. Lo que transformó el retorno de los MENA en una solución duradera como forma de protección al menor. Como complemento a este Plan, la Red Europea de Migración realizó un amplio estudio en la UE acerca de las políticas de acogida y de los acuerdos de devolución y de integración de los MENA.

El reglamento de Dublín III

El Reglamento Dublín III (Reglamento [UE] nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo) entró en vigor el 1º de enero de 2014. Realizó modificaciones al anterior Reglamento de Dublín II (Reglamento [UE] nº 343/2003 de 18 de febrero de 2003), y se establecieron los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro de la UE competente para examinar una solicitud de asilo presentada por un nacional de un país tercero. Los criterios para establecer esta responsabilidad son, en orden jerárquico, las consideraciones de la familia, la posesión de un visado o permiso de residencia en un Estado miembro, la entrada regular o irregular del solicitante de asilo en la UE. El Reglamento Dublín III es uno de los pilares esenciales en el marco normativo de la protección internacional de los refugiados y la protección subsidiaria ante la actual crisis migratoria porque establece los mecanismos que determinan qué Estado será responsable de alguna solicitud de asilo presentada por un solicitante de un tercer país o apátrida, además establece una base de datos de huellas dactilares, llamada EURODAC, con el objetivo de evitar el abuso del sistema y el reenvío de los solicitantes de un país miembro a otro. Uno de los principales cambios en el Reglamento Dublín III es que les exenta de la obligación de que su solicitud sea procesada en el Estado de llegada, en caso de que se den ciertas circunstancias por las que se solicite su permanencia en o traslado a otro Estado.[9]

A pesar de instrumentos como la Comunicación de 2011 "Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño" (COM, 2011, 60 final), como tantas veces en el ámbito europeo, al no contar la UE con competencia en materia de menores, esta protección y garantías dependerán de la voluntad de los Estados miembros, e incluso de los condados, comunidades autónomas, regiones y municipios. Es paradójico que el sistema de protección a la infancia de dichas administraciones territoriales, tan reglamentado, haría inviable cualquier iniciativa privada para ayudar a este colectivo.

El programa de la Comisión para los derechos del niño pretende que todas las políticas de la UE que tengan repercusión sobre los niños respeten sus derechos. Define los principios y objetivos de la UE en ese ámbito y presenta once acciones que la Comisión llevará a cabo en los próximos años.[10] El Reglamento de Dublín III

[9] El Reglamento de Dublín se aplica en toda una región geográfica, que abarca 32 países: los 28 Estados de la UE y cuatro países asociados al Reglamento de Dublín (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

[10] "La UE propone once acciones cuyo objetivo es promover y proteger los derechos del niño: a) adoptar una propuesta de Directiva que incremente el nivel de protección de las víctimas vulnerables, incluidos los niños; b) presentar

(nº 604/2013) introduce un mecanismo de alerta temprana, preparación y gestión de una crisis; disposición sobre la protección de asilo, como la entrevista personal obligatoria, garantías de los menores (incluyendo la descripción de los factores que deben sustentar la evolución del menor) y las posibilidades de reunificación familiar, la posibilidad de que la apelación de un recurso tenga efecto suspensivo sobre la ejecución de la transferencia durante el periodo de aplicación para el periodo durante el cual la aplicación sea considerada, junto con la garantía del derecho a permanecer en el territorio en espera de una decisión judicial sobre la suspensión de la apelación de transferencia; la obligación de garantizar la asistencia jurídica gratuita bajo petición; la reducción de los motivos de internamiento, así como la estricta limitación de la duración de la detención; la posibilidad de que los solicitantes de asilo, que en algunos casos pueden ser considerados inmigrantes ilegales, y los repatriados en aplicación de la repatriación, para ser tratados en el marco del procedimiento de Dublín, ofreciéndoles una mayor protección en la repatriación; la obligación de garantizar el derecho de apelar la decisión de ser transferidos; aclarar los procedimientos entre los Estados miembros, con los plazos establecidos.

El Reglamento Dublín III[11] también incluye garantías que se aplican a todos los menores sujetos al "procedimiento de Dublín" durante el proceso de solicitud de asilo. Según lo establecido en el Reglamento de Dublín III (nº 604/2013), las solicitudes de los MENA deberán ser examinadas por el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de la familia, un hermano o un pariente del menor (artículo 8). Se les deberá asignar un representante (artículo 6). El artículo 6.3

una propuesta de Directiva que establezca salvaguardas especiales para las personas sospechosas en situación de vulnerabilidad, incluidos los niños; c) revisar la legislación que facilita el reconocimiento y la ejecución de las decisiones en materia de responsabilidad parental; d) promover los principios rectores del Consejo de Europa sobre justicia accesible a los niños y tomarlos en consideración en la elaboración de la legislación civil y penal; e) apoyar la formación de los jueces y otros profesionales para favorecer una participación óptima de los niños en los sistemas judiciales; f) mejorar la formación de las autoridades que atiendan a los menores procedentes de terceros países no acompañados por un adulto a su llegada al territorio de la UE; g) prestar atención a los niños en el marco de las medidas que los Estados miembros adoptarán en favor de la integración de los gitanos; h) promover la rápida introducción de la línea directa europea 116.000 para niños desaparecidos y la creación de mecanismos de alerta de desaparición de menores; i) adoptar medidas en el marco del Programa de la UE 'Safer Internet'contra el acoso, la manipulación psicológica con fines sexuales, la exposición a contenidos nefastos y el resto de riesgos a los que se exponen los niños internautas; j) aplicar las Orientaciones de la UE relativas a la promoción y la protección de los derechos del niño en sus relaciones con terceros países, así como las Directrices sobre los niños y los conflictos armados; k) crear un punto único de acceso destinado a los niños en la página web Europa en el que puedan acceder a información sobre la Unión y sus derechos".

11 Estados miembros, incluidos el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (en virtud de un acuerdo internacional celebrado en 2006 entre la Comunidad Europea y Dinamarca), así como en los cuatro países no pertenecientes a la UE que participan en el régimen de Schengen (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein).

orienta sobre cómo determinar el interés superior del niño. El artículo 11 contiene normas para evitar la separación, como consecuencia de la aplicación del Reglamento de Dublín III, en caso de que los miembros de la familia presenten solicitudes separadas en un mismo Estado miembro. A falta de un miembro de la familia, un hermano o un pariente, el Estado miembro responsable será aquel en el que el menor haya presentado la solicitud de asilo, siempre que ello redunde en el interés superior del menor (artículo 8).

Debido a que los MENA forman una categoría de personas vulnerables, es bueno no prolongar más de lo necesario el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable, lo que implica, en principio, que los MENA no sean trasladados a otro Estado miembro. En interés de los MENA, es útil no alargar el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, sino garantizar el acceso rápido a los procedimientos para determinar la condición de refugiado.

El programa de la Comisión para los derechos del niño pretende que todas las políticas de la UE que tengan repercusión sobre los niños respeten sus derechos. Define los principios y objetivos de la UE en ese ámbito y presenta once acciones que la Comisión llevará a cabo en los próximos años. El Reglamento Dublín III pone el mayor peso del problema en países fronterizos como España, Italia y Hungría. Los problemas que enfrentan son aún mayores: en Grecia, la Policía Helénica se encarga de recolectar los datos de los menores y de atender las demandas de asilo; sin embargo, las autoridades helénicas no están capacitadas para tratar a los grupos vulnerables de migrantes, esto aunado a que el país es un principal punto de llegada utilizado en su mayoría solo como país de tránsito, los MENA terminan siendo tratados como criminales que intentan entrar ilegalmente al país (SPANDA Foundation, 2014, pp. 20-21).

Por ejemplo, en España, aunque los flujos de los MENA no son un fenómeno nuevo, presenta muchos obstáculos para los menores solicitantes de asilo, quienes al aplicar para obtener el estatus de refugiado esperan hasta nueve meses a que se resuelva su situación, y si se considera imposible la repatriación, los menores pueden entonces solicitar la residencia (SPANDA Foundation, 2014, pp. 35-36). Proteger a los MENA es el deber de los Estados comunitarios, no es una opción; por eso deben actuar con eficacia y con respeto a los derechos de los niños, ya que la condición del niño es la que importa, no la de migrante.

Por primera vez desde el inicio de la crisis de refugiados en Europa, hay más niños y mujeres que llegan a Europa que hombres. Italia registró 8 461 menores solo en 2013. Los MENA llegan a ese país por las oportunidades y condiciones

socioeconómicas que les presenta, pero muchos de estos menores han desaparecido (SPANDA Foundation, 2014, pp. 23-24). Se calcula que en 2015 se perdieron en Italia cerca de cinco mil menores, según datos de la Europol (*El Economista.es*, 31 de enero de 2016).

Consideraciones finales

La crisis de refugiados y migrantes actual es diferente a cualquier otra, y plantea retos únicos a los programas para niños y familias que están viajando, ya que a veces pasan unas horas en los centros de tránsito. Los patrones de actuación de la UE relativos a los MENA son adoptados en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000) y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989). El problema tiene muchas aristas y directrices, mas todas convergen en un solo punto esencial: la necesidad de armonizar la terminología de "menores no acompañados", ya que únicamente comprendiendo este fenómeno de la misma manera los diferentes países de la UE podrán contar con estadísticas más claras y concisas y estarán en facultad para dar respuestas y soluciones adecuadas que otorguen la protección que cada menor necesita, como la homogeneización de las políticas de asilo.

Las instituciones europeas podrían argumentar que no estaba prevista una situación como la presente cuando se elaboró la política común en materia de menores extranjeros no acompañados. La doble condición de los MENA como inmigrantes irregulares solicitantes de asilo y menores de edad les vuelve más vulnerables que los demás refugiados, hallándose entre la normativa de extranjería y la de protección jurídica de la infancia, por lo que la política de asilo debe homogeneizarse. Sin embargo, no deberían faltar herramientas para su protección si tenemos en cuenta que en el ámbito comunitario toda la legislación que les afecta está incluida en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), siempre bajo las directrices del ACNUR.

A pesar del conocimiento en derechos humanos y derechos de los niños, son varias las barreras que se presentan y se incrementan a medida que también aumentan los flujos migratorios. Desde barreras lingüísticas y personal poco capacitado que no se da abasto hasta limitaciones en la agilidad de los procesos, por lo que es imprescindible hacer valer el derecho 12, tomando en cuenta la opinión de los niños con el fin de comprender su situación y sus expectativas para la creación de planes que salvaguarden su integridad física y psicológica.

Los desafíos que plantean los MENA superan las obligaciones de la UE respecto de los mayores de edad. Las medidas básicas a tener en cuenta son: la protección inmediata por parte de las autoridades del Estado, en caso de que la edad de la persona no sea cuestionada; la prohibición de aplicarles la detención administrativa, a pesar de que se está aplicando, principalmente en el Reino Unido y Grecia; el acceso a un bienestar básico y a la educación, que no suele hacerse efectivo hasta que se formalice una solución duradera; la designación de un tutor, que se cumple en escasas ocasiones, y el acceso a la justicia, que no está garantizado.

La inexistencia de un sistema internacional capaz de rastrear y dar seguimiento a los menores es tan evidente como la falta de coordinación en las políticas y la gestión de los países miembros de la UE, ya que no existen bancos de datos que contengan la cantidad exacta de menores solicitantes de asilo y refugiados; muchos de ellos se encuentran desaparecidos, y las autoridades suponen que han sido captados por las mafias, han fallecido o han abandonado el país al que llegaron para ir a otro que les proporcione mejores oportunidades, como Alemania. La realidad es que el reglamento Dublín III, además de poner la mayor parte del peso del problema en los países fronterizos de Europa, como Grecia, Italia o Hungría, obstaculiza la reunificación familiar en tiempos breves y elegir dónde vivir.

Es indispensable que todos los países miembros, en especial aquellos países fronterizos que reciben la mayor cantidad de solicitantes de asilo, regulen las medidas de seguridad para los migrantes en tránsito en puertos, aeropuertos y fronteras desprotegidas, creando un sistema de recopilación de datos de cada migrante que ingresa a la UE en busca de asilo, en especial de los menores, lo cual ayudaría a dar seguimiento de su paradero y su situación humanitaria. Además de tener la posibilidad de proteger a los menores que buscan asilo internacional asegurando sus derechos humanos en la UE mediante la cooperación y armonización de políticas, la acción de la UE en los países de origen de estos menores también es indispensable para disminuir los conflictos y por ende el flujo migratorio. A pesar de todo, parece que los esfuerzos de la UE se han incrementado y están inclinándose hacia un nuevo camino en materia de la legislación sobre el asilo y la migración con una perspectiva más concreta y holística hacia los derechos de los niños y menores.

Bibliografía

Abellán, L. (12 de mayo de 2015). Las concesiones de asilo en la UE aumentan un 50% en un solo año. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/12/actualidad/1431428672_851768.html.

Claro Quintáns, I., y Lárazo González, I. (coords.) (2013). *Infancia y protección internacional en Europa. Niños y niñas refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria*. Madrid, España: Tecnos.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2015). *Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid, España: Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Recuperado de http://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf.

Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (2009). *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors: A Checklist to Achieve Good Practices When Considering the Return of Children to Third Countries. A Tool for Quality Planning for Member States*. Bruselas, Bélgica: European Council on Refugees, Exiles and Save the Children. Recuperado de HOME/2009/RFXX/PR/1002.

Durán Ruiz, F. J. (2011). Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros. *TRACE*, *60*(diciembre): 9- 17. Recuperado de https://trace.revues.org/1723.

El Economista.es (31 de enero de 2016). Al menos 10.000 niños refugiados han desaparecido tras llegar a Europa. Recuperado de http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/7316895/01/16/Al-menos-10000-ninos-refugiados-han-desaparecido-tras-llegar-a-Europa.html.

European Platform for Investing in Children (2014). Unaccompanied Minors and Child Protection in Europe. Bruselas, Bélgica: European Comission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Recuperado de http://europa.eu/epic/news/2014/20140603-unaccompanied-minors-child-protection_en.htm.

Gimeno, C. (2013). Jóvenes que migran solos. Actores y escenarios fuera de los sistemas de protección de menores. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, *20*: 41- 56. DOI: 10.14198/ALTERN2013.20.03.

Hodgkin, R., y Newell, P. (2002). *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York, Estados Unidos: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Manual_cdn.pdf.

Horcas López, V. (2016). *Entre el control y la protección. Los dispositivos de atención de los menores migrantes no acompañados (MMNA) en el País Valenci*à (tesis doctoral). Universidad de Valencia, Valencia, España. Recuperado de http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/50818/Tesis%20definitiva.%201.02.16.pdf?sequence=1.

Jiménez, M. y Vacchiano, F. (2011). De "dependientes" a "protagonistas". Los menores como sujetos migratorios. En N. Ribas Mateos (ed.). *El R*ío Bravo Mediterráneo. *Las regiones fronterizas en la época de la globalización* (pp. 495-511). Barcelona, España: Editorial Bellaterra.

Lázaro, I. E., y Moroy, B. (eds.) (2010). *Los menores extranjeros no acompañados*. Madrid, España: Tecnos.

Moraga Klener, C. (2015). Política de asilo y refugio de la Unión Europea. ¿La protección internacional como un "golpe de suerte". *Revista de Derecho Público*, *82*(primer semestre): 143-164. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/134647/Politica-de-asilo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ortega Terol, J. M. (2006). El asilo y el refugio en la Unión Europea: Crónica de un amor ausente. *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, *VI*: 55-65. Recuperado de http://www.uma.es/investigadores/grupos/incodeum/Archivos/DDHH/El%20asilo%20y%20el%20refugio%20en%20la%20Union%20Europea.pdf.

Pérez, M. C. (2008). Interés superior del menor y retorno de los menores no acompañados a su país de origen. En Consejo Superior de Investigaciones Científicas. *II Jornadas sobre políticas migratorias, justicia y ciudadanía*. Madrid, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Programa para los Derechos del Niño (2012). La Unión Europea y los derechos de los Niños. Síntesis del documento Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño. Última modificación 14/06/2012. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:dh0006&from=ES.

Senovilla Hernández, D. (2010). *El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados y separados en Europa. Un estudio comparado de seis países* (tesis doctoral). Universidad Pontificia Comillas. Madrid, España.

Senovilla Hernández, D. (2012). El plan de acción (2010-2014) de la Comisión Europea. ¿Un verdadero avance de las políticas comunitarias relativas a los menores no acompañados? *Revista Mugak*, 56. Recuperado de http://mugak.eu/revista-mugak/no-56/el-plan-de-accion-2010-2014-de-la-comision-europea.

SPANDA Foundation (2014). *On The move. Unaccompanied Foreign Minors in the European Union*. Den Haag, Países Bajos: SPANDA Foundation. Recuperado de http://www.spanda.org/On_the_MoveL.pdf.

Suárez, L. (2006). Un nuevo actor migratorio: Jóvenes, rutas y ritos transnacionales. En A. Árjona Garrido, F. Checa y Olmos y J. C. Checa Olmos (eds.). *Menores tras la frontera. Otra inmigración que aguarda* (pp. 17-50). Barcelona, España: Icaria.

Documentos oficiales de la Unión Europea

Comisión Europea (2012). Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe intermedio de la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados. COM (2012) 554 final. Bruselas, 28.9.2012. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9247.

Comisión Europea (2014). *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Bruselas, Bélgica: Oficina de la Unión Europea. DOI: 10.2837/66073.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europea y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014). COM (2010) 213 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/.

Consejo de la Unión Europea (2008). Directiva 2008/115/EC de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DO L. 348/98-348/107. 16.12.2008. 2008/115/EC.

Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 15 de febrero de 2011 denominada Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño. COM/2011/60/final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52011DC0060.

Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata

de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Diario Oficial de la Unión Europea L 326/13. 13.12.2005 Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=ES.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Diario Oficial de la Unión Europea L 337/9 20.12.2011. Recuperado de https://web.icam.es/bucket/DIRECTIVA%2095%202011%20CALIFICACION%20L00009-00026.pdf.

Reglamento (UE) no. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-81288.

Unión Europea (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 18.12.2000. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf.

Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Protocolos-Anexos-Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. Tablas de correspondencias. Diario Oficial de la UE C 326. 26.10.2012 Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES.

Unión Europea (1997). Resolución del Consejo relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros países (97/C 221/03) de 26 de junio de 1997. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 221/23 19.7.1997. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0719(02)&from=ES.

Documentos oficiales de Naciones Unidas y otros organismos internacionales

Consejo de Europa (1950). Convenio Europeo de Derechos Humanos. Recuperado de http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

EUROSTAT (2015). Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data. Recuperado de http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1.

EUROSTAT (2015), Asylum quarterly report. Statistics Explained. Recuperado de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#cite_ref-3(recuperada en 27 del 12 del 2015).

EUROSTAT (14 de julio de 2016). Asylum quarterly report. Statistics Explained. First Quarter of 2016. Recuperado de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño de 20 noviembre de 1989. Recuperado de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx.

Naciones Unidas (2005). Observación General No. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Comité de los Derechos del Niño. CRC/GC/2005/6. Recuperado de http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/06.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (2016). El balance actualizado hasta el 15 de febrero de 2016 confirma una cifra de 1 0011 712. Recuperado de http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-and-refugee-arrivals-top-83000-2016.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2006). Guidelines on Determining the Best Interests of the Child. Recuperado de http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf.

Índice de capital social para el Pueblo Mágico de Tapijulapa, Tabasco

Rate of Social Capital for the Magic Town of Tapijulapa, Tabasco

Lucía Sandoval Núñez*
María Estela Ortega Rubí**

Resumen

El objetivo de esta investigación está dirigida a analizar los eslabones que se enlazan entre la comunidad y los demás actores sociales involucrados en Tapijulapa, Tabasco, como Pueblo Mágico, así como la forma en que estas relaciones influyen en la sustentabilidad de una localidad. Como parte de la metodología se aplicó un cuestionario, el cual fue utilizado para realizar un análisis factorial haciendo uso de la técnica de componentes principales y para hacer un índice del capital social (objeto de este documento), integrado por la relación de los subíndices de confianza y de redes sociales, a fin de proporcionar un análisis detallado del capital social en esta comunidad. Con base en ello, se concluye que en toda sociedad es necesario el establecimiento de sistemas de comunicación eficientes entre los individuos o los grupos con el objetivo de impulsar el trabajo en conjunto, elevar los beneficios esperados del mismo trabajo y, a su vez, el capital social de la comunidad.

Palabras clave: relaciones verticales, capital social, sustentabilidad, confianza y redes sociales.

* Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Sociales. Correo electrónico: luciasandoval1@hotmail.com.

** Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Investigaciones Sociales. Correo electrónico: estela_ort_rubi@hotmail.com.

Abstract

The objective of this research is to analyze the links that are woven between the community and the other social actors involved in Tapijulapa, Tabasco, how magical town, as well as the way in which these relationships are able to influence the sustainability of a locality. As part of the methodology was applied a questionnaire, which was used to perform a factor analysis using principal components and to perform an index of social capital (the subject of this document), integrated by the relationship of the subscripts of trust and social networks to provide a detailed analysis of social capital in this community. From this it can be concluded that in every society is necessary to the establishment of efficient communication systems between individuals or groups with the aim of encouraging the work as a whole, raise the expected benefits of the same and, in turn, the social capital of the community.

Keywords: vertical relationships, social capital, sustainability, trust and social networks.

Recepción: 8 de abril de 2016.
Dictamen 1: 14 de noviembre de 2016.
Dictamen 2: 15 de noviembre de 2016.

Introducción

El turismo es una de las actividades más importantes de la economía en el mundo; sin embargo, ha sido muy susceptible a cambios propiciados por los gustos del turista que siempre se encuentra en demanda de nuevos productos con los que pueda "convivir con las comunidades receptoras, interrelacionarse con la naturaleza, realizar actividades que le impliquen reto físico, búsqueda de emociones significativas, mantenerse en forma, cuidar su salud, realizar actividades al aire libre, entre otras" (SECTUR, 2004, p. 19). Estas expectativas han significado un reto para cada una de las comunidades receptoras de turismo y para las políticas públicas que se han considerado como oportunidades para transformar a la sociedad a través de la calidad de vida de las personas como resultado del crecimiento turístico y de los dividendos que este proporciona.

El turismo es una actividad fundamental en el desarrollo debido a su contribución al producto interno bruto (PIB), a la creación de fuentes de empleo y a la captación de divisas. En México, el turismo conocido como de playa se ha visto afectado recientemente por numerosos factores, entre los que destaca la emergencia de nuevos y llamativos destinos turísticos competidores. Aunado a lo anterior, "en el análisis de la política turística nacional se advierten deficiencias derivadas de la falta de planeación y coordinación, así como de la fragmentación y dispersión de los programas orientados a potenciar esta actividad" (Gris, 2009, p. 6).

Una acción concreta del gobierno federal orientada al fortalecimiento de este sector y a la satisfacción de las exigencias del mercado mundial es la creación de programas regionales como el denominado Pueblos Mágicos, iniciado en 2001, que tiene entre sus objetivos establecer una variada oferta turística hacia el interior del país que encuentre sus cimientos en los atractivos turísticos histórico-culturales de pequeñas localidades.

Para operar el programa de manera exitosa se contempla, en la guía de incorporación y permanencia de Pueblos Mágicos, una serie de actividades dirigidas a este fin; "entre estas se encuentra la coordinación social, interinstitucional e intergubernamental para lo que se requiere de un ejercicio de transversalidad entre todas las instituciones de gobierno involucradas, además de privilegiar la participación de la comunidad receptora, con la finalidad de crear alianzas entre los tres niveles de gobierno, la sociedad local y los actores económicos, empresas y organizaciones" (SECTUR, s/f).

Dado que el capital social, de acuerdo con Díaz Albertini (2003, p. 247), es aquel que "fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar entre sí a los seres humanos por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto a las reglas del juego, elementos esenciales para todo proceso de desarrollo, y especialmente el sostenible", queda de manifiesto la relevancia de un estudio que muestre el contexto de las relaciones sociales existentes en los Pueblos Mágicos de México. Por tal razón, en este artículo se exponen los resultados de un estudio dirigido al análisis de las relaciones verticales que se entretejen entre la comunidad y los demás actores sociales de Tapijulapa y la forma en que estas relaciones producen efectos en el desarrollo sustentable de la localidad por medio de fuentes del capital social como la confianza y las redes como una manera de acceder a las oportunidades.

Es palpable la dificultad de hacer un análisis que nos proporcione información de la situación en la que funcionan u operan estas relaciones verticales en los 83 pueblos que cuentan con el nombramiento de Pueblo Mágico, por lo que el presente estudio se ha enfocado en Tapijulapa, Tabasco, como Pueblo Mágico, de donde se ha obtenido información a través de un cuestionario aplicado a los diferentes actores sociales involucrados en este nombramiento. Con los resultados de esta herramienta se realizó un análisis factorial utilizando la técnica de componentes principales y un índice de capital social (objetivo del presente documento). Mediante este índice fueron detectadas áreas de mejora en la investigación, porque se pretende estudiar el capital social en otros Pueblos Mágicos con la finalidad de determinar las estrategias que permitan a las políticas turísticas prestar atención al aprovechamiento del mismo capital en los diferentes Pueblos Mágicos existentes, así como en aquellas pequeñas localidades con vocación turística.

El programa pueblos mágicos y la importancia del capital social

De acuerdo con el diagnóstico del programa presupuestario Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (s/f), este tiene su origen en los Fondos Mixtos para la Promoción Turística, que apoyaban la promoción, la publicidad y las relaciones públicas en los destinos turísticos ya posicionados en el mercado nacional. En 1998 fueron sustituidos por los Convenios de Coordinación en Materia de Desarrollo y Promoción Turística, cuya denominación fue cambiada

en 2002 a Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos (CCRR) orientando los recursos a proyectos de desarrollo en destinos turísticos. En 2013 fue objeto de otro cambio de nombre al de Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística, en los que los subsidios recibidos no estaban sujetos a reglas de operación. En 2014 recibió una nueva modificación por la cual los subsidios estarían sujetos a reglas de operación. Además, recibió un nuevo nombre: Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS). En 2015 se creó un nuevo programa presupuestario destinado a apoyar la infraestructura y el equipamiento relativos al Programa Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios, el cual fue fusionado con el anterior en 2016 y fue denominado Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos.

"El programa Pueblos Mágicos está enfocado hacia localidades con cierto grado de desarrollo turístico y con deseos de impulsar al turismo para elevar los niveles de bienestar, aumentar el empleo, fomentar y hacer rentable la inversión, así como fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales" (SECTUR, s/f). La idea principal de esta política consiste en volver partícipe del proceso de desarrollo a las comunidades receptoras y a la sociedad en su conjunto para el logro de destinos sustentables.

Como hemos podido observar, la inversión pública en este programa para comunidades con vocación turística ha llevado a estas a obtener recursos enfocados a mejorar la infraestructura y servicios, el equipamiento turístico, la creación o fortalecimiento de las rutas turísticas, la creación de sitios de interés turístico y asistencia técnica y servicios relacionados con los proyectos. No obstante, los resultados económicos, sociales y ambientales son desiguales en cada pueblo, debido principalmente a las características físicas, sociales, culturales, económicas, demográficas y políticas que circundan a la localidad en cuestión.

A pesar de que los resultados difieren unos de otros dependiendo de las características del pueblo estudiado, es necesario impulsar la generación de políticas públicas que desde su origen contemplen el capital social existente, una mejor adaptación a este y mejores vínculos entre actores sociales, dado que en este proceso interactúan diversos actores sociales con culturas y conocimientos diversos que dan la pauta a la interdisciplinaridad cuya base es la comunicación y las relación entre las partes para su mejor aprovechamiento.

Los beneficios de la aplicación de este tipo de enfoque se han observado con claridad en Australia, "donde la intervención de varios niveles de gobierno en la mercadotecnia turística y en la administración a nivel regional, así como el peso de

los pequeños negocios turísticos han propiciado la creación de sistemas turísticos regionales innovadores y exitosos" (Macbeth et al., 2004, p. 508). Estos sistemas turísticos regionales han incluido a la comunidad en su totalidad, la interacción entre visitantes y pobladores locales, los diferentes sectores que proporcionan servicios a los turistas, las condiciones económicas de la región (en la creación de infraestructura que facilite el tránsito a los destinos turísticos y la disponibilidad de los servicios), entre otros. El capital social, político y cultural es la herramienta que ha representado la forma de entender las características de las comunidades contribuyendo al desarrollo sustentable de estas.

Existen además otras investigaciones orientadas a la importancia del capital social como factor de desarrollo en localidades, como la de Prat i Forga (2014), que analiza el capital social generado por todos los actores involucrados en dos destinos que reciben turismo industrial, Cataluña y Escocia. Este estudio tuvo como objetivo confirmar si una mayor dinámica relacional de estas redes sociales corresponde a un mayor grado de desarrollo turístico. Los resultados muestran la necesidad de la elaborar e implementar políticas públicas orientadas al desarrollo del capital social de las comunidades. Prat encontró una relación estrecha entre el capital social de los actores que conforman las redes sociales, la dinámica relacional de las redes y el grado de desarrollo del turismo en el territorio. Por ello, sugiere que los principales actores, como el caso de las administraciones locales, deben involucrarse y generar una serie de redes más compactas enfocadas en la promoción de la cooperación y la difusión de actividades, además de potenciar su labor como intermediarios entre los agentes privados y los demás agentes públicos.

Mientras que Merinero (2008), aprovechando el marco de los *clusters* turísticos, realiza un análisis en tres ciudades de Andalucía. Este se centra en los individuos o grupos que operan la actividad turística y las relaciones productivas establecidas entre ellos, revisando la relevancia del capital social para el desarrollo económico local por medio del estudio de los procesos que se presentan en la colaboración entre los actores públicos y privados a través del análisis de las redes sociales. Entre sus hallazgos está la correlación estrecha entre las tres ciudades estudiadas, el nivel de desarrollo turístico y las características de las relaciones de los actores que participan en esta actividad. En este estudio se aprecia que al ser más elevado el desarrollo turístico la densidad también se eleva, así como el número de actores centrales de las redes, la estabilidad y la formalidad existentes en el proceso que se lleva a cabo en turismo. Por lo anterior, el autor señala que el capital social está vinculado con el nivel de desarrollo turístico, lo que repercute en el desarrollo económico de la localidad y de todos los involucrados.

En México, entre las investigaciones que abordan el capital social de zonas turísticas se encuentran las realizadas acerca de la Reserva de la Biósfera de los Tuxtlas, en Veracruz, y Cerro Prieto, en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca en Michoacán. En la primera investigación, dirigida por Paré y Fuentes (2007), se revisan proyectos y programas de conservación ambiental en la región de los Tuxtlas, donde es requerida la participación comunitaria, y por lo tanto se ha hecho presente la organización de los recursos de la localidad, con lo que el "capital social se ha fortalecido a través de estos proyectos ecoturísticos en los que se ha evidenciado la inclusión de las mujeres en estas actividades, las cuales han desarrollado nuevas habilidades, con lo cual han logrado el acceso a otro tipo de roles diferentes a los tradicionales y se ha valorado su participación en el desarrollo de este tipo de proyectos" (Sandoval y Ortega, 2016, p. 3). En la segunda, que versa sobre la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca en Michoacán, realizada por Merino (2004), se observa que la falta de capital social en Cerro Prieto ha ocasionado cierta debilidad en la estructura organizativa al no permitir el acceso a las asambleas ejidales a los no ejidatarios, lo que propicia una falta de integración y de comunicación que frena el desarrollo de la localidad.

En cuanto a los Pueblos Mágicos, los estudios se han dirigido a documentar situaciones de diversa índole evidenciado problemáticas que pudieran ser abordadas para su solución desde la teoría del capital social. En el caso de Tepoztlán, que cuenta con la denominación de Pueblo Mágico y que ha recibido inversión pública para el desarrollo del turismo, los individuos de la localidad externan su inquietud sobre este tema: "los habitantes se sienten ajenos a ello, ya que han mencionado, en entrevistas realizadas a residentes del lugar, que solo se han visto beneficiados ciertos grupos de personas (empresarios) que se dedican al ramo turístico" (Alvarado, Valenzuela, Saldaña y Sorani, 2013, p. 17). Sin embargo, años atrás, cuando Tepoztlán perdió su nombramiento como Pueblo Mágico por no cumplir con algunos criterios de evaluación, se registró una capacidad elevada de organización por parte de los pobladores, con lo cual recuperó el nombramiento (Dávila, 2011). Este poder de organización, de ser potenciado a través de los enfoques del capital social, pudiera generar una gran cantidad de beneficios para la población en general y para todos aquellos que viven de la derrama turística del lugar.

Los pobladores del Pueblo Mágico de San Sebastián del Oeste consideran mínima la retribución de las empresas turísticas a la economía local, ya que los paquetes turísticos suelen contratarse con empresas foráneas, que perciben el beneficio económico de la actividad turística, mientras que la visita en sí produce

algunos impactos negativos en la localidad, como la "alteración de la tranquilidad del poblado, la contaminación, la aculturación, una separación entre visitantes y pobladores legítimos del lugar" (Baños, Muñoz, y Tovar, 2014, p. 25).

Por otro lado, en Magdalena de Kino, Sonora, "se piensa que los principales beneficiarios del turismo son los comerciantes, los restaurantes, el gobierno y en penúltimo lugar la propia comunidad. Son los servicios ligados al turismo a quienes se percibe como ganadores del flujo de visitantes" (Enríquez, Guillén, Valenzuela y Jaime, 201, p. 83).

En Cuitzeo, Michoacán, como resultado de una consulta a sus pobladores sobre el nombramiento de este como Pueblo Mágico, se observó una tendencia elevada a considerar que el turismo contribuye al desarrollo económico y social de sus habitantes. Sin embargo, al preguntarles acerca de los beneficios que obtienen sus familias por tener Cuitzeo tal distinción, la mitad de los entrevistados refirió que no ha recibido beneficios derivados de tal denominación. Además, una parte de la población cree que la actividad turística en Cuitzeo, ejercida a través del programa Pueblos Mágicos, "es una actividad que sólo beneficia a un pequeño porcentaje de personas, el cual integra a comerciantes y autoridades y que, por tanto, los beneficios del turismo, están lejos de alcanzar a las masas populares de la localidad; provocando con ello, fenómenos de descontento y desvinculación ciudadana" (García y Guerrero, 2014, p. 92).

Como hemos podido observar en los casos relacionados con los Pueblos Mágicos, aunque cada pueblo presente rasgos propios, el común denominador es la falta de involucramiento de la comunidad, y la percepción de que los destinatarios de los beneficios dimanados de la actividad turística son generalmente personas ajenas a la comunidad, comerciantes o empresarios locales y gobierno, por lo cual se ha dejado de lado a los habitantes y sus capacidades. De ello se infiere que si se desea hacer del turismo una actividad de contribución real, elevar niveles de bienestar, aumentar el empleo y optimizar el aprovechamiento de los recursos, es necesario hacer partícipe a toda la sociedad, estimular la confianza y las redes sociales por medio del capital social para que, a través de estas y del involucramiento de todos los actores sociales (gobierno federal, sociedad civil, prestadores de servicios turísticos y comunidad), se acceda a recursos, relaciones, bienes y servicios que permeen en el grupo social de tal manera que la colaboración genere desarrollo económico, social y ambiental, es decir, se logre la sustentabilidad de la actividad turística.

Bases teóricas del capital social

El capital social es una base para el impulso de cualquier plan o programa dirigido a las sociedades. Así, es relevante analizarlo a fin de evidenciar que su uso conlleva el aumento de beneficios sociales, mayor desarrollo y una mayor igualdad social. "Lo importante del capital social para los individuos y los grupos que lo poseen es la potencialidad que les confiere y de la que carece un individuo aislado" (Flores y Rello, 2003, p. 3). Por lo que el establecimiento de redes sociales aumenta las oportunidades de quienes las integran mediante la obtención de información oportuna de los planes y proyectos que se implementarán y del establecimiento de metas y objetivos dirigidos a la obtención de beneficios sociales.

A la fecha, el capital social se ha abordado desde varias perspectivas que han sustentado la necesidad de las relaciones sociales como medio de organización para mejorar la calidad de vida de las localidades estudiadas. A continuación se hará un repaso histórico de estas visiones con el fin de reconocer la importancia de las interacciones sociales en el aumento del sentimiento de bienestar social o económico.

Para Hanifan (1916), el capital social "tiene la tendencia a hacer que sustancias tangibles cuenten para la mayoría de las personas en su vida diaria; estas sustancias pueden ser denominadas 'buena voluntad', 'compañerismo', 'simpatía' y 'relaciones sociales' que se dan entre los individuos". Este autor hace hincapié en que "la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias pueden mejorar la calidad de vida en las comunidades" (Hanifan, cit. en Saiz, 2008, p. 251).

Pierre Bourdieu (1985), en *The forms of capital*, pone de manifiesto que por medio del capital social es posible entender las diferencias que pueden hacerse presentes en la obtención de beneficios si se cuenta con influencias o relaciones. Para Bourdieu, el capital social es "el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo" (Bourdieu, 1985, p. 248). El volumen de capital social desarrollado dependerá de las relaciones y conexiones que el grupo posea, y no de otras formas de capital.

James Samuel Coleman, por su parte, presenta su formulación de capital social en un trabajo publicado en 1988 en la *American Journal of Sociology*, en el cual introduce la acción social en dos vertientes intelectuales: en la primera caracteriza el trabajo de los sociólogos, y establece que las acciones del actor están gobernadas por normas sociales, reglas y obligaciones; en la segunda caracteriza el trabajo de

los economistas, y ve que el actor alcanza sus metas movido por interés propio y maximiza su utilidad. Asimismo, el autor menciona algunas relaciones sociales que pueden constituir recursos de capital útiles para los individuos, entre las que se encuentran las obligaciones, las expectativas y las estructuras de confianza, los canales de información, las normas y las sanciones efectivas.

Robert D. Putnam introduce el término de capital social en su libro *Making Democracy Work*, en el que señala que aspectos de las organizaciones sociales como las redes, las normas y la confianza dan la pauta para la acción y la colaboración para un beneficio común (Putnam, 1993). En este libro, el autor documenta el estudio realizado acerca de los gobiernos regionales de Italia y busca localizar los contextos que permiten el establecimiento de instituciones fuertes, representativas y responsables; además, explica las razones por las que algunos gobiernos (que tienen como forma de organización social la democracia) son exitosos ahí donde otros han fracasado. En cuanto a su aportación al capital social, Putnam confiere un papel relevante a la confianza, las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico. En su libro más reciente *Bowling Alone*, Putnam nos muestra cómo la sociedad actual se encuentra cada vez más desconectada de los lazos familiares, vecinales, amistosos y de las estructuras democráticas. A la vez, muestra la forma en que podemos volver a conectarnos para alcanzar de nuevo la unión que eleva la productividad de las sociedades.

Para Ostrom y Ahn (2003, p. 156), el capital social genera la plataforma para "abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática e incorporan a la acción colectiva factores como confianza y normas de reciprocidad, redes y formas de participación civil y reglas o instituciones formales e informales". Estos factores, como hemos podido observar, no son de reciente incorporación; sin embargo, "esta perspectiva le pide a teóricos de la acción colectiva que salgan del mundo del razonamiento puro y aborden cuestiones empíricas de políticas públicas que son cuestiones de importancia práctica" (Ostrom y Ahn, 2003, p. 156).

Para el Banco Mundial (s/f), "el capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que forman la calidad y la cantidad de interacciones sociales de una sociedad". La unión de las partes que integran a esta sociedad da pie a su prosperidad y desarrollo sostenible. "El capital social no es sólo la suma de las instituciones que sustentan una sociedad, es el pegamento que las mantiene unidas" (Banco Mundial, s/f).

Por otro lado, Javier Díaz Albertini ha hecho un estudio sobre este tema en el que describe el capital social como aquel que "mide la sociabilidad de un conjunto

humano y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores individuales, de las oportunidades que surgen en estas relaciones sociales" (Díaz Albertini, 2003, p. 251). Para este autor, es imprescindible un análisis del escenario de la confianza basada en las expectativas y de las redes sociales en los vínculos verticales involucrados, a fin de detectar aquellas relaciones que reporten beneficios a la comunidad, o evidenciar la necesidad de fortalecerlas por parte de los actores gubernamentales, "dado que la distribución y acceso a los recursos que habilitan y promueven la acción colectiva de los recursos recae en el Estado" (Díaz Albertini, 2003, p. 257). Por lo que, para facilitar y fortalecer el capital social, es necesario analizar la confianza y las redes sociales. El estudio de la confianza debe basarse en el examen de las expectativas, porque la confianza mutua es edificada sobre aquello que los individuos o grupos esperan de la actuación de los demás involucrados. Las redes sociales deben estudiarse desde la funcionalidad de las mismas redes como facilitadoras de información, conocimiento y reducción del oportunismo.

Aun cuando se han descrito algunos beneficios que conlleva el uso del capital social, es importante hacer hincapié en las potenciales implicaciones negativas de este en caso de no dirigir las relaciones sociales hacia el logro de metas y objetivos establecidos previamente. A este capital social se le podría llamar capital social negativo, "que distorsionan e incrementan el costo de las transacciones, y reducen las posibilidades de especialización. La guerra, la delincuencia, la corrupción, las amenazas, la discriminación, los actos de discriminación, terrorismo y destrucción del medio ambiente son algunas de sus consecuencias" (Robison, Siles, Schmid, 2003, p. 92).

Capital social y la verticalidad de sus relaciones

La propuesta de Díaz Albertini (2003) se enfoca en el análisis de las relaciones o eslabones verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad, mismo enfoque que adopta el presente estudio. La investigación de este autor se dirige a mostrar la imprescindibilidad de la creación y el establecimiento de eslabones que incluyan a la sociedad, que se encuentren basados en la sinergia y la legitimidad para el desarrollo de una sociedad sustentable.

En el área turística en México, como vimos anteriormente, se ha elaborado una serie de planteamientos en el nivel federal que pretenden fortalecer la infraestructura y las capacidades de las comunidades turísticas integrando el concepto de sustentabilidad en cada una de las acciones tomadas. Sin embargo, al momento

de poner en marcha estos programas, los actores sociales encargados de la implementación afrontan problemas al centrar la mayoría de las acciones sobre la base de los capitales físicos y humanos existentes dejando de lado el capital social con el que se puede establecer relaciones de cooperación y trabajo comunitario en favor del incremento del bienestar común.

Para examinar las relaciones verticales que se establecen y la forma en que permiten el acceso a recursos, relaciones, bienes y servicios, es necesario el análisis de la confianza basada en las expectativas y de las redes sociales existentes en los actores que intervienen en el proceso.

La confianza sobre la base de expectativas

La confianza se ha considerado como una de las fuentes más relevantes del capital social debido a que sin ella muchas de las actividades que se realizan cotidianamente se verían opacadas por el sentimiento de incertidumbre que surge en los individuos al dejar en otras manos bienes o responsabilidades. Para los economistas, la confianza es vital porque reduce los riesgos generados por las transacciones, así como los costos de estas últimas.

La confiabilidad, sin embargo, es usada para denotar seguridad en los sistemas empleados o aplicados para la mejora continua en empresas, proyectos, programas, entre otros, por lo que el grado de confiabilidad en los programas que aplican los gobiernos para el desarrollo social y económico de comunidades, poblaciones o países puede favorecer o entorpecer su implementación por parte del grupo receptor. Un alto grado de confiabilidad logra establecer al mismo tiempo un alto grado de predictibilidad y de regularidad, lo que permite accionar de acuerdo con las metas establecidas y con la certeza de que los resultados serán los esperados o, al menos, se acercarán en gran medida a ello.

De acuerdo con Barber (cit. en Díaz Albertini, 2013, p. 262), "la confianza tiene como fundamento tres tipos de expectativas: acerca del tipo de orden social deseado, acerca de las competencias y habilidades de los demás y acerca del nivel de cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de nuestras contrapartes". Estos tipos de expectativas los desarrollaremos de manera sucinta a continuación: a) acerca del tipo de orden social deseado, este viene acompañado de las creencias y la ideología que comparte la sociedad en general, las cuales facilitan el entendimiento y la creación de estrategias encaminadas a obtener beneficios comunes; b) en la confianza, las competencias y las habilidades tienen un papel fundamental, ya que de líderes

o dirigentes expertos y con conocimientos depende la puesta en marcha efectiva de planes y proyectos de acción y, desde luego, el respaldo de la sociedad, y c) el nivel de cumplimiento de las obligaciones y las responsabilidades de las contrapartes es fundamental al momento de estrechar los lazos de cooperación en conjunto, debido a que la percepción del cumplimiento de esta expectativa genera, entre los participantes, un grado tal de compromiso capaz de impulsar las acciones y cumplir con éxito cualquier actividad o tarea encomendada en beneficio de la sociedad en general.

Redes sociales

Las redes sociales están conformadas por actores sociales de diferentes niveles o estatus que se vinculan entre sí para obtener beneficios comunes, propios de las actividades que han emprendido en conjunto. Estas actividades pueden derivarse de relaciones profesionales, amistosas o de parentesco. En las comunidades es necesario que el capital social existente, en cualquiera de sus modalidades, sea revisado y alimentado constantemente para elevar el nivel de bienestar de la población que permita el logro del desarrollo local de la sociedad.

Estas redes deben ser conformadas para construir puentes y eslabonamientos que garanticen el acceso a los recursos de manera equitativa, a la planeación como ejercicio participativo y a la integración como espacio pluralista. Al hacer referencia a los recursos, el enfoque no solo se dirige a los recursos físicos, naturales o culturales, sino también son contemplados aquellos que "constituyen las capacidades que las personas y los grupos tienen para actuar sobre el mundo y cambiarlo" (Díaz Albertini, 2003, p. 288). En la planeación, como parte fundamental de todo proceso de desarrollo, debe procurarse la participación de la sociedad para tener un conocimiento detallado de los recursos existentes, además de la generación de los planes en que se establezcan los compromisos que cada una de las partes deberá cumplir. Por último, la integración de los actores sociales en espacios pluralistas es un elemento clave para el logro de la participación de la sociedad en los temas relevantes que les competen.

Análisis de Tapijulapa como caso de estudio

Tapijulapa es una comunidad urbana con gran potencial turístico, perteneciente al municipio de Tacotalpa, Tabasco. Tiene una extensión territorial de 207 kilómetros

cuadrados, se encuentra a 90 kilómetros de la ciudad de Villahermosa, a orillas de los ríos Oxolotán y Amatán; enclavada en la selva y rodeada de montañas, a 100 metros sobre el nivel del mar. La tenencia del suelo en la Villa Tapijulapa es ejidal en su mayoría; la propiedad privada solo se ubica en la zona centro de la localidad. Su actividad económica se desarrolla por medio de la ganadería; la producción de granos básicos y plátano; el comercio y el turismo.

Los problemas económicos de la población derivan "de la falta de empleo, lo que mantiene una constante migración a otras regiones, por lo que es necesario inducir incentivos económicos a través del sector turístico y agropecuario, generando los empleos en estos sectores que incrementen los ingresos económicos de la población y en consecuencia mejorarán su calidad de vida" (Ecología y Acción Urbana, 2008, p. 10). Este es el principal motivo, además de la gran variedad de atractivos turísticos, que orilló a las autoridades municipales y estatales en conjunto con los pobladores de Tapijulapa a solicitar el nombramiento de Pueblo Mágico, dado que el gobierno federal comenzó a entregar nombramientos a aquellos pueblos que cumplían con las características establecidas y que deseaban proyectar en el nivel nacional el valor de su localidad a través de la estructuración de paquetes turísticos innovadores y originales dirigidos a los segmentos de mercado interesados en la cultura, las tradiciones, la aventura y el deporte extremo.

Tapijulapa logró el nombramiento como Pueblo Mágico en 2010; sin embargo, con un estudio de observación realizado en esta comunidad, se detectó que, pese al trabajo ahí invertido, existe una falta de coordinación entre los actores sociales involucrados (comunidad, sociedad, empresas, organizaciones institucionales y autoridades de gobierno participantes en el proyecto), que los ha llevado a manifestar varias situaciones que repercuten de modo desfavorable en la obtención de los beneficios esperados.

Algunas situaciones detectadas al momento de la investigación fueron las siguientes: sentimiento de exclusión por parte de los pobladores de los beneficios derivados del programa; los grupos beneficiados necesitan habilidades de organización y la ayuda de personas intermedias facilitadoras en el acceso a las instituciones y a los recursos externos; parte de los beneficios de la implementación de este programa se ha dirigido a receptores privilegiados, es decir, a personas que han tenido una trayectoria política dentro de la comunidad o a sus familiares; disminución de la cooperación entre la comunidad para lograr objetivos comunes, y falta de seguimiento del cumplimiento de los compromisos pactados por las empresas comunitarias en los proyectos financiados por instituciones gubernamentales.

Por otro lado, la población involucrada en Tapijulapa como Pueblo Mágico está integrada por diferentes actores sociales relacionados con la actividad turística de manera directa o indirecta, a los cuales se les ha clasificado para su correcto estudio en: a) comunidad de Tapijulapa; b) organizaciones de base; c) organizaciones intermedias institucionales, civiles y mixtas, y d) instituciones estatales. A continuación se describen la composición de cada una de ellas.

a) Comunidad de Tapijulapa. Está compuesta por 2 846 personas, de las cuales 1 390 son hombres y 1 456 son mujeres. Su división geopolítica consta de siete colonias: Sabanilla, Colonia Isabel, Nueva Creación, Carretera Oxolotán, La Loma, La Curva y el Centro.

b) Las organizaciones de base. Son aquellas que están integradas por habitantes de Tapijulapa. Cabe aclarar que estas organizaciones conforman dos grupos. El primer grupo está constituido por organizaciones cuyo fin es beneficiar a sus integrantes (cooperativas) o a la población en general (parroquia, grupo protestante y grupo cultural). Mientras que el segundo grupo se organiza para brindar diferentes servicios turísticos al visitante buscando lucrar con esas actividades. Se denominará "organizaciones de base de la localidad" al primer grupo y "prestadores de servicios turísticos" al segundo.

En Tapijulapa existen seis organizaciones de base de la localidad cuyo fin es beneficiar de manera directa o indirecta tanto a los integrantes de la organización misma como a la comunidad en general. Estas organizaciones son las siguientes: un grupo parroquial, un grupo cultural, tres cooperativas (El Sabor de la Sierra, Cadenas Productivas Mutusay, Marca Colectiva Mutusay) y un grupo protestante.

Las organizaciones de prestadores de servicios turísticos están integradas por 16 prestadores de servicios turísticos diferenciados en cuatro tipos: servicios de alimentación, hospedaje, guías de turistas y centros recreativos.

c) Organizaciones intermedias institucionales, civiles y mixtas. Las organizaciones intermedias institucionales están integradas por las instituciones de gobierno que se han visto involucradas de manera directa en el programa de Pueblo Mágico de Tapijulapa a través de proyectos o acciones dirigidas a la mejora de las condiciones sociales, económicas y ambientales de la localidad. De estas instituciones se distinguen, por su participación y apoyo a las actividades dirigidas a estos fines, la Secretaría de Desarrollo Social y Económico, la Comisión Nacional de Derechos Indígenas, el Instituto Estatal de Cultura de Tabasco, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto para el Fomento de las Artesanías de Tabasco.

Las organizaciones intermedias civiles están integradas por la parroquia, las universidades, el fondo regional; por líderes de opinión y representantes de partidos políticos.

El Comité de Pueblos Mágicos es una organización mixta configurada por diferentes instituciones de los gobiernos estatal, local y federal, así como por representantes de la localidad con amplio conocimiento de las necesidades y de la trayectoria turística del pueblo. Estos miembros son clasificados de la siguiente manera: a) miembros con voz y voto; b) miembros honorarios con voz, y c) invitados permanentes.

d) Institucionalidad estatal. Está integrada por aquellas instituciones directamente involucradas en la implementación y buen manejo del Pueblo Mágico de Tapijulapa. Se identificaron cuatro dependencias: la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo, el Municipio de Tacotalpa, la Dirección de Fomento Económico y Turismo de Tacotalpa y el delegado de Tapijulapa.

Metodología

Los fenómenos que se presentan actualmente son de diversa índole y tan complicados que es necesario ver todos los ángulos del problema con la finalidad de entenderlo en profundidad y, con base en los resultados, proponer y realizar acciones que hagan posible su solución. Usar un solo enfoque, cualitativo o cuantitativo, no permite ver la complejidad de la problemática, y se corre el riesgo de dar soluciones a medias; por lo tanto, en esta investigación se empleó un enfoque mixto de diseño exploratorio secuencial realizado en dos etapas, una cualitativa y otra cuantitativa, con un énfasis mayor en la segunda etapa. La primera etapa fue la cualitativa; en esta se recolectó y analizó información mediante el uso de la observación participante y entrevistas semidirectivas. La recolección de datos y el análisis fueron parte de la segunda etapa, a la cual se le dio mayor énfasis usando cuestionarios dirigidos a la cuantificación de la percepción de la población acerca de las variables estudiadas. En total, se aplicaron 237 los cuestionarios en esta etapa.

La investigación proporcionó información diversa para análisis: identificación de la problemática, características de la composición de la población de Tapijulapa como Pueblo Mágico (descrita en la sección anterior), cuantificación de la percepción de la comunidad sobre las relaciones verticales, y los vínculos entre la comunidad y los diferentes actores sociales involucrados en el proceso.

Construcción del índice de capital social

Como se mencionó anteriormente, para examinar las relaciones verticales y la forma en que estas permiten el acceso a los recursos, las relaciones y los bienes y servicios se analizó la confianza basada en las expectativas y de las redes sociales en la comunidad mediante un cuestionario. Las preguntas aplicadas en el cuestionario fueron las siguientes.

CUESTIONARIO PARA MEDIR EL CAPITAL SOCIAL
EN LA COMUNIDAD DE TAPIJULAPA*

Confianza	Redes sociales
Creencias compartidas e ideología	Acceso a recursos
1. Todos los miembros de la comunidad de Tapijulapa son dignos de confianza.	1. El Comité de Pueblo Mágico dirige sus acciones a la comunidad de Tapijulapa de acuerdo con las necesidades detectadas en las interacciones que tiene con los habitantes.
2. Es fácil confiar en la ayuda de extraños.	2. Las relaciones existentes entre los organismos gubernamentales locales y estatales con la comunidad genera que las acciones que se dirigen a Tapijulapa se realicen de acuerdo con las necesidades reales de los habitantes.
3. El nivel de confianza entre los miembros de la comunidad ha aumentado a raíz del nombramiento de Tapijulapa como Pueblo Mágico.	3. Las diferentes asociaciones civiles promueven el bienestar y la mejora de los habitantes de Tapijulapa por medio de las relaciones que sostienen con diferentes organizaciones gubernamentales.
4. Confío en el Comité de Pueblos Mágicos como intermediario entre los niveles de gobierno y la población de la localidad.	4. La Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo trabaja en conjunto con los empresarios turísticos, la academia y la comunidad para lograr el desarrollo de Tapijulapa como destino turístico y así mejorar la condición de vida de sus habitantes.
5. Confío en que las organizaciones gubernamentales locales y estatales buscan el bien común de los habitantes de Tapijulapa como Pueblo Mágico.	5. Si participo, trabajo y apoyo las iniciativas promovidas por el Comité de Pueblo Mágico, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo y organizaciones gubernamentales locales y estatales, es más probable que me entere de las formas en que puedo acceder a los beneficios que trae consigo el nombramiento de Tapijulapa como Pueblo Mágico.
6. El trabajo realizado por el Comité de Pueblos Mágicos, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo, las organizaciones gubernamentales locales y estatales me hace confiar en que los cambios que se generan en Tapijulapa serán positivos.	6. Si participo, trabajo y apoyo las actividades dirigidas por la sociedad civil (universidades, asociaciones de empresarios y partidos políticos), es más probable que obtenga a cambio información, conocimientos y capacitaciones que podrían ser útiles para mejorar mi trabajo cotidiano y fuentes de ingresos.

CUESTIONARIO PARA MEDIR EL CAPITAL SOCIAL
EN LA COMUNIDAD DE TAPIJULAPA*

(continuación)

Confianza	Redes sociales
Creencias compartidas e ideología	Acceso a recursos
7. Considero que los proyectos promovidos por el Comité de Pueblos Mágicos, así como por las organizaciones gubernamentales locales y estatales, han buscado cambiar equitativamente las condiciones sociales y económicas de la comunidad.	*Capacidad de planeación*
8. Los proyectos implementados en Tapijulapa han logrado que la población se encuentre más satisfecha y más integrada.	7. El Comité de Pueblos Mágicos, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo, así como las organizaciones gubernamentales locales y estatales propician la participación de la comunidad en la creación de estrategias y solución de problemas ambientales, de desarrollo urbano y de turismo.
9. Considero que los programas implementados en Tapijulapa como Pueblo Mágico motivan la participación de las mujeres en las actividades remuneradas.	8. El Comité de Pueblos Mágicos y la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo se esfuerzan por conocer los recursos con los que cuenta la comunidad y cómo pueden ser complementados por otras organizaciones (civiles o gubernamentales).
10. Estoy dispuesto a generar ideas o apoyar las ideas de los grupos que busquen la transformación que lleve al progreso de la comunidad.	9. El Comité de Pueblos Mágicos, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo y las organizaciones gubernamentales locales y estatales se esfuerzan en empoderar (fortaleciendo los conocimientos) a la comunidad para que dé seguimiento y evalúe los planes y proyectos que se llevarán a cabo.
11. El Comité de Pueblos Mágicos se esfuerza por lograr, para la comunidad, los niveles de bienestar alcanzados en Tequila, Jalisco, o en otros Pueblos Mágicos exitosos.	10. La participación en las iniciativas de las diferentes organizaciones se ve condicionada por la confianza que tenga hacia el Comité de Pueblos Mágicos, así como a las organizaciones gubernamentales locales y estatales.
12. El tipo de turismo que recibe Tapijulapa como Pueblo Mágico realmente deja los beneficios esperados por la sociedad de Tapijulapa.	*Integración como espacios pluralistas*
13. Los principales promotores, internos y externos, de Tapijulapa como Pueblo Mágico enfocan sus actividades y programas en la atracción del tipo de turistas que la sociedad de Tapijulapa necesita.	11. El Comité de Pueblos Mágicos, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo y la sociedad civil (universidades, asociaciones de empresarios y grupos políticos) crean formas de obtener proyectos y recursos que integren a la sociedad sin importar edad, raza, sexo, estado civil u otros.
14. Conozco los beneficios sociales, económicos y ambientales que podrían derivar del nombramiento de Tapijulapa como Pueblo Mágico.	12. El Comité de Pueblos Mágicos y la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo buscan maneras de establecer acuerdos y de solucionar conflictos para integrar las iniciativas de los miembros de la comunidad.
Habilidades competencias y destrezas	13. Como ciudadano, siento que mis ideas o aportaciones son tomadas en cuenta.

CUESTIONARIO PARA MEDIR EL CAPITAL SOCIAL
EN LA COMUNIDAD DE TAPIJULAPA*

(continuación)

Confianza	Redes sociales
Creencias compartidas e ideología	Acceso a recursos
15. El Comité de Pueblos Mágicos cuenta con las habilidades, competencias y destrezas necesarias para lograr el bienestar deseado por los habitantes de la comunidad.	14. El Comité de Pueblos Mágicos, la Secretaría de Desarrollo Económico y de Turismo o las organizaciones civiles (universidades, asociaciones de empresarios y grupos políticos) procuran espacios de encuentro, diálogo, debate entre diversos sectores de la ciudadanía.
16. Las organizaciones gubernamentales locales y estatales cuentan con los conocimientos y habilidades necesarios para lograr los cambios y la transformación que necesita la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.	15. Existen relaciones estrechas entre las organizaciones gubernamentales, el Comité de Pueblos Mágicos, la sociedad civil y las organizaciones existentes en la comunidad.
17. El comité de Pueblos Mágicos y las organizaciones gubernamentales locales y estatales se orientan a la búsqueda y aplicación de proyectos que lleven beneficios sociales (con equidad para la población) para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.	16. Se celebran reuniones en las que se generan consensos y capacidades de presión sobre los gobiernos local y estatal.
18. El Comité de Pueblos Mágicos y las organizaciones gubernamentales locales y estatales buscan aplicar proyectos turísticos enfocados al cuidado de los recursos ambientales para garantizar su permanencia en el tiempo.	
Nivel de cumplimiento de obligaciones	
19. Los miembros del Comité de Pueblos Mágicos evitan tomar ventaja de los cargos conferidos y velan por el bien de la comunidad.	
20. Los miembros de las organizaciones gubernamentales locales y estatales evitan actuar de manera oportunista y velan por el bien de la comunidad.	
21. Las organizaciones gubernamentales directamente involucradas en Tapijulapa como Pueblo Mágico desarrollan sus actividades con respeto y equidad hacia la población.	
22. La mayoría de los integrantes de la comunidad colabora con gusto en actividades dirigidas a lograr el bienestar común de Tapijulapa.	

* El presente cuestionario también ha sido utilizado para realizar un análisis factorial usando la técnica de componentes principales. Esos resultados han sido publicados en un artículo previo titulado "El capital social como factor para el desarrollo sostenible en el pueblo mágico de Tapijulapa", ***El Periplo Sustentable***, 31.

Como es bien conocido, para el capital social no ha sido posible establecer un proceso sistémico que permita medirlo de forma estandarizada en todas las sociedades. Tal situación se puede tomar como una ventaja, debido a que es posible optar por establecer un método de acuerdo con aquellas características que se desean estudiar incorporando niveles y unidades de análisis. Sin embargo, no es posible obviar la dificultad de realizar una estimación directa del capital social.

Para esta investigación, el análisis se realizó a través de un índice de capital dirigido a la comunidad de Tapijulapa, integrado por la relación de los subíndices de confianza y de redes sociales a fin de proporcionar un espectro más amplio de la situación del capital social en esta comunidad. Este índice se formó con objeto de construir indicadores que den cuenta de las relaciones de verticalidad entre la comunidad y los demás actores sociales en Tapijulapa como Pueblo Mágico. La metodología empleada consistió en una ponderación simple, similar a la empleada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la estimación del índice de desarrollo humano, solo que, al no existir indicadores previos con los que se pueda realizar una comparación, los subíndices han tomado valores entre 1 y 5. Estos son los valores asignados a las opciones de respuesta de acuerdo con la escala de Likert para medir percepciones (1= totalmente en desacuerdo, 2=en desacuerdo, 3=ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4=de acuerdo y 5=totalmente de acuerdo), empleado en el cuestionario aplicado a la comunidad en general. Un valor de 5 indicaría niveles muy altos de confianza en las redes sociales, lo que estaría propiciando las condiciones óptimas de capital social de la localidad para el proceso de cambio y desarrollo sustentable de Tapijulapa; mientras que un valor de 1 indicaría lo contrario, es decir, un nivel muy alto de desconfianza o, en su caso, deficiencia en las redes sociales; en otras palabras, que el stock de capital social existente no es suficiente para promover los cambios necesarios y el desarrollo sustentable de Tapijulapa.

A continuación se presenta la estructura utilizada en el análisis de la comunidad, a través de los subíndices de confianza, redes sociales y del índice de capital social para la comunidad. Las variables estudiadas, así como sus respectivos indicadores (en los subíndices e índice), tendrán la misma relevancia, debido a que Díaz Albertini (2003), al examinar las relaciones verticales en la facilitación y fortalecimiento de los procesos conducentes a la construcción del capital social, no da un valor específico a cada una de las variables o indicadores estudiados, por lo que se infiere que tienen un tratamiento igual.

El subíndice confianza está conformado por la variable del mismo nombre, e integra los resultados de los siguientes indicadores:

CCEI= Creencias compartidas e ideología.
HCD= Habilidades, competencias y destrezas.
NCO= Nivel de cumplimiento de obligaciones.

Para estimar este subíndice se consideraron los resultados de las respuestas obtenidas en los cuestionarios. La confianza (CON) es el promedio simple de los indicadores ya transformados y representados de la siguiente manera:

$$CON= (1/3*CCEI + 1/3*HCD + 1/3*NCO)$$

En el cuadro 1 se sintetizan las descripciones de los valores en la confianza que presentan entre 1 y 5.

Cuadro 1. Rango de análisis para el subíndice de confianza

Confianza	
Rango	Desarrollo
De 1 a 1.4	Nivel muy alto de desconfianza
De 1.5 a 1.9	Nivel alto de desconfianza
De 2 a 2.4	Nivel intermedio de desconfianza
De 2.5 a 2.9	Nivel bajo de desconfianza
3	Neutro
De 3.1 a 3.5	Nivel bajo de confianza
De 3.6 a 4	Nivel intermedio de confianza
De 4.1 a 4.5	Nivel alto de confianza
De 4.6 a 5	Nivel muy alto de confianza

El subíndice de redes sociales está conformado por la variable del mismo nombre, e integra los resultados de los siguientes indicadores:

AR= Acceso a recursos.
CP= Capacidad de planeación.
ICEP= Integración como espacios pluralistas.

Para hacer la estimación adecuada de este subíndice se consideraron las respuestas obtenidas en los cuestionarios. Las redes sociales (REDSC) es el promedio simple de los indicadores ya transformados y representados de la siguiente manera:

$$REDSC= (1/3*AR + 1/3*CP + 1/3*ICEP)$$

En el cuadro 2 se encuentra las descripción de los valores en las redes sociales que presentan entre 1 y 5.

Cuadro 2. Rango de análisis para el subíndice de redes sociales

Redes sociales	
Rango	Desarrollo
De 1 a 1.4	Nivel muy alto de deficiencia en las redes sociales
De 1.5 a 1.9	Nivel alto de deficiencia en las redes sociales
De 2 a 2.4	Nivel intermedio de deficiencia en las redes sociales
De 2.5 a 2.9	Nivel bajo de deficiencia en las redes sociales
3	Neutro
De 3.1 a 3.5	Nivel bajo de las redes sociales
De 3.6 a 4	Nivel intermedio de las redes sociales
De 4.1 a 4.5	Nivel alto de las redes sociales
De 4.6 a 5	Nivel muy alto de las redes sociales

El índice de capital social para la comunidad de Tapijulapa como Pueblo Mágico se encuentra integrado por dos subíndices: confianza (CON) y redes sociales (REDSC).

$$CSTPM= (1/2*CON + 1/2*REDSC)$$

Los resultados así obtenidos dan la pauta para continuar midiendo el progreso y los avances, o que se presentan en Tapijulapa a raíz de las acciones que se implementen para lograr el desarrollo sustentable de esta comunidad como Pueblo Mágico.

En el cuadro 3 se enuncian las descripciones de los valores para el índice de capital social que presentan entre 1 y 5.

Cuadro 3. Rango de análisis para el índice de capital social

Rango	Desarrollo
De 1 a 1.4	Nivel muy alto de deficiencia de capital social
De 1.5 a 1.9	Nivel alto de deficiencia en el capital social
De 2 a 2.4	Nivel intermedio de deficiencia en el capital social

Cuadro 3. Rango de análisis para el índice de capital social (continuación)

Rango	Desarrollo
De 2.5 a 2.9	Nivel bajo de deficiencia en el capital social
3	Neutro
De 3.1 a 3.5	Nivel bajo de eficiencia en el capital social
De 3.6 a 4	Nivel intermedio de eficiencia del capital social
De 4.1 a 4.5	Nivel alto de eficiencia del capital social
De 4.6 a 5	Nivel muy alto de eficiencia del capital social

Resultados

En este apartado se exponen los resultados obtenidos en la investigación en la comunidad de Tapijulapa considerada como un análisis de las relaciones verticales que conducen a la construcción del capital social.

1. Confianza basada en las expectativas

Cuadro 4. Confianza basada en expectativas

Indicadores	Resultado	Subíndice
Creencias compartidas e ideología	2.9	3.0
Habilidades, competencias y destrezas	3.1	
Nivel de cumplimiento de obligaciones	2.9	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en los cuestionarios aplicados en la comunidad.

En lo que se refiere a la variable confianza en la comunidad, da como resultado 3.0. Esto significa que al evaluar en la comunidad la percepción de ella misma y de las organizaciones intermedias institucionales, mixtas e institucionalidad estatal, en promedio los tres indicadores evaluados arrojan un nivel de confianza neutro, lo que nos lleva a inferir un nivel bajo de desconfianza. Una de las debilidades es aquella relacionada con las creencias e ideologías existentes (primer indicador), debido a que estas no son compartidas por todos los habitantes, lo que ocasiona dificultades de comunicación y, desde luego, obstaculiza la acción de las personas al momento de desempeñar actividades derivadas del nombramiento de Pueblo Mágico.

Las habilidades, competencias y destrezas (segundo indicador) de las organizaciones gubernamentales locales y estatales, así como del Comité de Pueblos Mágicos, muestran un nivel bajo de confianza, lo que nos lleva a inferir que los conocimientos técnicos y las habilidades de sus dirigentes son poco apreciados por la comunidad. Recordemos que estos son necesarios para lograr la transformación y el desarrollo sustentable que la localidad requiere, porque "si de parte de la comunidad no existe confianza en las competencias, el cambio se convierte en un riesgo demasiado grande" (Díaz Albertini, 2003, p. 267).

El cumplimiento de obligaciones (tercera dimensión) alcanzó un nivel bajo de desconfianza. Con este resultado inferimos, de acuerdo con la percepción de la comunidad, que a los actores encargados de la implementación de la política pública de Pueblos Mágicos les falta compromiso cívico que motive la realización de los planes y programas establecidos con mayor sensibilidad evitando tomar ventaja de la situación y velando por el bien de la comunidad. La confianza es vital en la generación de relaciones que conduzcan al trabajo en conjunto mutuamente beneficioso, ya que "esta es una actitud que se basa en el comportamiento que se espera de la otra persona que participa en la relación que se establece entre ambas" (Durston, 2002, p. 16).

2. Redes sociales

Cuadro 5. Redes sociales

Indicadores	Resultado	Subíndice
Acceso a recursos	3.2	3.0
Capacidad de planeación	3.0	
Integración como espacios pluralistas	2.8	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en los cuestionarios aplicados en la comunidad.

El subíndice de redes sociales para la comunidad da como resultado neutro. Este resultado permite inferir que al ser evaluada en la comunidad la percepción del Comité de Pueblos Mágicos, las organizaciones intermedias institucionales, la sociedad civil y la institucionalidad estatal, predomina la indiferencia, equivalente a un valor neutro. El primer indicador, acceso a los recursos, arroja un nivel bajo en las redes sociales, lo que muestra que las acciones emprendidas por los encargados de dirigir las acciones de desarrollo hacia la comunidad toman levemente en

cuenta las necesidades reales de la población al dirigir los recursos para mejorar las condiciones de vida de Tapijulapa.

El tema de los recursos es de gran relevancia porque de estos depende "el proceso de composición de un modo de vida, quizás sobre todo en un contexto en donde el sustento de las personas pasa de depender directamente de los recursos naturales, a otro basado en una gama de bienes, fuentes de ingresos, de productos y mercados de trabajo" (Bebbington, 1999, p. 4).

La capacidad de planeación, segundo indicador evaluado, se ubica en un nivel neutro, es decir, la respuesta en cuanto a la percepción positiva y negativa de la capacidad de planeación se compensa para dar este resultado.

El análisis de la percepción de la integración como espacios pluralistas, tercer indicador evaluado, arroja un nivel bajo de deficiencia en las redes sociales, lo que lleva a inferir una ligera fragilidad en este ámbito que, de no tomar acciones para elevar el sentimiento de participación, continuaría propiciando un sentimiento de inconformidad en los pobladores, con lo cual disminuirá su participación, ya que "la fragmentación y segmentación social existentes en muchos de nuestros países son el resultado de la ausencia de mecanismos integradores, sean estos desde las bases o desde la llamada sociedad mayor" (Díaz Albertini, 2003, p. 290).

3. Índice de capital social para la comunidad

Tabla 6. Índice de capital social

Variables	Subíndice	Índice
Confianza	3.0	3.0
Redes sociales	3.0	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el cuestionario aplicado en la comunidad.

Para la comunidad, el índice de capital social da como resultado 3.0, después de evaluar la percepción de las organizaciones intermedias institucionales, organizaciones mixtas, institucionalidad estatal y ellas mismas con respecto de la confianza y de las redes y el acceso a oportunidades como fuentes de capital social. Este resultado permite inferir que a pesar de que la confianza (primera variable estudiada) es una de las fuentes de capital social que facilitan la cooperación voluntaria, el proceso de cambio y desarrollo sustentable no alcanza a ser parte fundamental de las relaciones diarias que se entretejen entre los actores sociales involucrados en el proceso.

El estudio de las redes sociales, segunda variable estudiada, arroja un resultado neutro, por lo cual se infiere que las relaciones sociales que se entretejen en la redes existentes no logran ser lo suficientemente fuertes para generar vínculos que propicien una distribución de recursos equilibrados y de acuerdo a las necesidades de la población, una planeación como ejercicio participativo y la integración como espacios pluralistas. Estas acciones que, según la teoría de Díaz Albertini (2003), son primordiales para el establecimiento de una serie de eslabonamientos y para el acceso a oportunidades, deberán fortalecerse a fin de que Tapijulapa alcance su desarrollo sustentable como Pueblo Mágico.

Conclusiones

Es claro que el programa Pueblos Mágicos ha propiciado cierto grado de desarrollo social y económico de la población a través de programas dirigidos a aumentar y mejorar los servicios turísticos de la localidad. Sin embargo, el capital social no ha sido contemplado aún como herramienta que dirija los esfuerzos de los habitantes de la localidad y de los actores sociales involucrados hacia el desarrollo sustentable de Tapijulapa a raíz de la implementación de esta política turística.

La confianza basada en las expectativas, aunque no ha mostrado situaciones negativas en el proceso, tampoco lo han sido positivas. Con esto, se demuestra que no alcanza a ser un factor que impulse el desarrollo social, económico y ambiental de Tapijulapa. Ello, tomando en cuenta que: A) Las creencias compartidas e ideología, primera indicador evaluado, no son las mismas para todos los habitantes de la localidad, lo que ocasiona dificultades para el establecimiento de una comunicación efectiva y para la integración de los actores sociales locales. Este escenario no favorece el desarrollo exitoso de las actividades derivadas de este nombramiento. B) En cuanto al indicador siguiente, habilidades, competencias y destrezas, las capacidades de los actores encargados de la implementación no son lo suficientemente valoradas por los habitantes de Tapijulapa, lo cual podría estar frenando la cooperación de estos últimos. C) Respecto del último indicador evaluado, el nivel de cumplimiento de obligaciones, se registra una leve deficiencia en cuanto al compromiso cívico por parte de las autoridades encargadas de este proceso, que les impide, de acuerdo con la percepción registrada, realizar los planes y programas con mayor sensibilidad y procurando que los beneficios se vean reflejados por igual en toda la comunidad.

Para las redes sociales, el escenario no difiere mucho del anterior; este muestra una falta de orientación hacia el uso eficiente de los eslabones existentes que facilite, para los integrantes de la comunidad, el acceso a los beneficios derivados de este nombramiento. Ello, tomando en cuenta que: A) Para el acceso a recursos, primer indicador evaluado, las acciones emprendidas por los encargados de la implementación no han dado prioridad a las necesidades reales de la población y de la localidad en general. B) En lo que se refiere al siguiente indicador evaluado, la capacidad de planeación, ha sido mínimo el involucramiento de la sociedad para la creación de estrategias y solución de problemas, por lo cual se han desaprovechado en gran medida los conocimientos de los locales sobre el territorio y la cultura. C) Respecto del último indicador evaluado, la integración como espacios pluralistas, se ha registrado una pequeña deficiencia, ya que los evaluados consideran que no existen espacios suficientes donde puedan ser escuchados, lo cual limita la interacción entre la comunidad y los demás actores sociales.

De acuerdo con Díaz Albertini (2013), para enriquecer el capital social es indispensable comprender la relación del grupo de intelectuales y técnicos con aquellas comunidades o sociedades excluidas, porque estas facilitan las actividades colectivas principalmente. Esta es la razón por la que la confianza deberá construirse como plataforma de impulso de relaciones sociales, que permitan la creación de ideologías apropiadas y de acuerdo con la situación social, económica y ambiental del grupo social. La confianza, al estar bien cimentada, dará paso a un alto compromiso cívico tanto de las autoridades involucradas como de cada uno de los actores sociales que integran la comunidad, con lo que se disminuirán las intervenciones oportunistas y se establecerán relaciones con un alto sentido de responsabilidad y deseos de velar por el bien de la comunidad.

Las redes tienen un papel muy importante al momento de realizar trabajo en conjunto, principalmente para generar puentes y eslabonamientos que hagan posible el acceso a los recursos y a las oportunidades. Tal acceso suele ser un problema para aquellas personas que no tienen ocasión de poseer bienes y oportunidades, por lo que los actores sociales directamente involucrados en la implementación del programa Pueblos Mágicos deben establecer estrategias que posibiliten la integración de todos los sectores de la sociedad de Tapijulapa. Con esta integración, además de generar planes y proyectos de acuerdo con las necesidades reales de la comunidad, las personas podrán obtener recursos provenientes de los grupos en los que se encuentran inmersos, tales como los recursos que conlleva la participación, la movilización y los materiales o bienes comunes de la comunidad.

Bibliografía

Alfaro, J., y Zambrano, A. (2009). Psicología comunitaria y políticas sociales en Chile. *Psicología & Sociedade*, *21*(2): 275-282. Recuperado de http://www.scielo.br/pdf/psoc/v21n2/v21n2a15.pdf.

Alvarado, C.; Valenzuela, A.; Saldaña, M. C., y Sorani V. (2013). Pueblo mágico y la conservación del patrimonio. Caso de estudio Tepoztlán, Morelos (2002-20012). *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, *IV*(3): 1-20. Recuperado de http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/1-m5c-car-ava-msf-vsd.pdf.

Banco Mundial (s/f). Social Capital. The World Bank Group. Recuperado de http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~menuPK:410388~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html.

Baños, J. A.; Muñoz, M., y Tovar, R. (2013). El Pueblo Mágico de San Sebastián del Oeste, Jalisco. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, *IV*(1): 1-33. Recuperado de http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/8-vvn1.pdf.

Bebbington, A. (1999). Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. World Development, 27(12): 2021-2034. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00104-7.

Bourdieu, P. (1985). The Forms of Capital. En J. Richardson (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York, Estados Unidos: Greenwood.

Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95-S120. Recuperado de http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Coleman%201988.pdf.

Cruz, M. A.; Rodríguez, A., y Zamora, P. M. (2013). Pueblos Mágicos: ¿Proyecto de revaloración e inserción dentro del mercado turístico nacional? Tapalpa y Mazamitla. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, *IV*(1).

Díaz Albertini, J. (2003). Capital social, organizaciones de base y el Estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. En R. Atria y M. Siles (eds.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago, Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago, Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social (Serie Políticas Sociales, 38).

Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Enríquez, J.; Guillén, M.; Valenzuela, B., y Jaime M. E. (2015). Magdalena de Kino, Sonora. Percepciones de la población con respecto al patrimonio cultural y el turismo. *Topofilia. revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, *V*(1): 67-88. Recuperado de http://148.228.173.140/topofiliaNew//assets/enriquez-et-al.pdf.

Flores, M., y Rello, F. (2003). Capital social: Virtudes y limitaciones. En R. Atria y M. Siles (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (2008). *Programa de desarrollo turístico, Tapijulapa, Tabasco. Ecología y Acción Urbana*. Villahermosa, Tabasco, México: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Galán, J. L., y Castro, I. (2004). Las relaciones interorganizativas como fuente de capital social. *Universia Business Review* (2): 104-117. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43300208.

Galaso, P. (2005). Capital social y desarrollo económico. Los casos de Silicon Valley y Villa el Salvador. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 15(27): 161-188. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85902707.

García, D., y Guerrero García Rojas, H. R. (2014). El programa Pueblos Mágicos: Análisis de los resultados de una consulta local ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México. *Economía y Sociedad*, *XVIII*(31): 71-94.

Gris, P. (2009). *Diferencias en la implementación: Una política, dos resultados. El caso del Programa Pueblos Mágicos* (tesina). Centro de Investigación y Docencia Económicas. Distrito Federal, México.

Hanifan, L. (1916). The Rural School Community Center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67 (1916): 130-138.

Lewis, D., y Andrew W. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Forces*, *63*(4): 967-985. DOI: 10.2307/2578601.

Loredo, J. L. (2012). Pueblos Mágicos entre el simulacro y la realidad. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*, *III*(1). Recuperado de http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/tres3jlloredo.pdf.

Luyando, R.; Sandoval, L., y Ortega, E. (2016). El capital social como factor para el desarrollo sostenible en el pueblo mágico de Tapijulapa. *El Periplo Sustentable* (31). Recuperado de https://rperiplo.uaemex.mx/article/view/4886.

Macbeth, J.; Carson, D. y Northcote, J. (2004). Social Capital, Tourism and Regional Development: SPCC as a Basis for Innovation and Sustainability. *Current Issues in Tourism*, *7*(6): 502-522.

Merinero Rodríguez, R. (2008). Micro-cluster turísticos: El papel del Capital Social en el Desarrollo Económico Local. *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda Época (2): 67-92. Recuperado de http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/366/329.

Merino, L. (2004). *Conservación o deterioro. Impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*. Distrito Federal, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Ostrom, E. (1999). Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept. En P. Dasgupta e I. Serageldin (eds.). *Social Capital A Multifaceted Perspective*. Washington, D. C., Estados Unidos: The World Bank.

Ostrom, E., y Toh Kyeong, A. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* (65): 155-233. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v65n1/v65n1a5.pdf.

Porras, S. (2003). Consideraciones en torno a la confianza y a la colaboración en redes organizacionales. *Revista Gestión y Estrategia* (24): 206-217.

Prat I Forga, J. M. (2014). La generación del capital social alrededor del turismo industrial en destinos de Cataluña y Escocia. *GeoGraphos*, *5*(58): 47-69.

Putnam, R.; Leonardi, R., y Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York, Estados Unidos: Simon and Schuster Paperbacks.

Real Academia Española (2001). Diccionario de la lengua española. Recuperado de http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=habilidad.

Robison, L. J.; Siles, M. E., y Schmid, A. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: Hacia un paradigma maduro. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robinson y S. Whiteford (compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 51-114). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Universidad del

Estado de Michigan. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2327/S029693_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Saiz, J. E., y Rangel, S. (2008). Capital social: Una revisión del concepto. *Revista CIFE* (13): 250-263. Recuperado de https://core.ac.uk/download/pdf/7082270.pdf.

Sandoval, L., y Ortega, M. E. (2016). Implementación de la política pública de Pueblos Mágicos. Caso de estudio: Tapijulapa, Tabasco. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinares*, 5(1). Recuperado de http://journals.epistemopolis.org/index.php/csociales/article/view/373.

Secretaría de Turismo (s/f). Programa Pueblos Mágicos. Distrito Federal, México: Secretaría de Turismo. Recuperado de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDProgramasyreglas/pdf/45.pdf.

Secretaría de Turismo (s/f). Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos. Diagnóstico del programa presupuestario de SECTUR. Distrito Federal, México: Secretaría de Turismo. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_21/21S248.pdf.

Secretaría de Turismo (2004). *Turismo alternativo. Una nueva forma de hacer turismo*. Serie Turismo Alternativo, Fascículo 1. Distrito Federal, México: Secretaría de Turismo.

Szauer, M. T., y Castillo, M. S. (2002). Capital social: Articulador de desarrollo sostenible. En F. Jaramillo y M. Szauer (eds.). *Capital social. Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas, Venezuela: Unidad de Publicaciones de la Corporación Andina de Fomento.

Van Dijk, T. (1996). Análisis del discurso ideológico. *Versión* (6): 15-43. Recuperado de http://www.segundaslenguaseinmigracion.com/L2ycomptext/Anlisisideolgico.pdf.

N O T A S

La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica

The institutionalization of party system in América Latina: Conceptual and methodological revision

Aldo Adrián Martínez Hernández*

Resumen

El objetivo de esta investigación es ordenar el mapa conceptual existente de la institucionalización de los sistemas de partidos identificando las diferentes propuestas de definición, las dimensiones e indicadores diseñados para la medición del grado en que se encuentra tal proceso de institucionalización. La aproximación teórico-metodológica reconoce que, después del trabajo precursor de Mainwaring y Scully (1995), la literatura especializada se ha centrado en la construcción y búsqueda de herramientas teórico-conceptuales para la medición de la institucionalización de los sistemas de partidos. El valor de este trabajo estriba en que busca determinar las características específicas de cada una de esas herramientas conceptuales y metodológicas, señalando su capacidad explicativa para el análisis comparado.

Palabras clave: partidos políticos, institucionalización, sistema de partidos, estabilidad, volatilidad electoral.

* Instituto de Iberoamérica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-España, Universidad de Salamanca. Correo electrónico: aldomaher@usal.es.

Abstract

The objective of this research is to sort the existing conceptual map of the institutionalization of party systems, to identify the different proposals for definition, dimensions and indicators designed for the measurement of the extent to which this process. The theoretical-methodological approach recognizes that following the pioneering work of Mainwaring and Scully (1995), the literature has focused on the construction and search of theoretical and conceptual tools for the measurement of the institutionalization of party systems. The value of this work lies in that it seeks to point the specific characteristics of each of these conceptual and methodological tools, thus determining its explanatory power for the comparative analysis.

Keywords: institutionalization, political parties, party system, stability, electoral volatility.

Recepción: 27 de enero de 2016.
Dictamen 1: 14 de marzo de 2016.
Dictamen 2: 2 de mayo de 2016.

Introducción

En ciencia política, el debate académico referente a la institucionalización de los sistemas de partidos (ISP)[1] se instaló desde hace dos décadas. La literatura centró su atención esencialmente en la realidad política latinoamericana y, en menor medida, en democracias de otras latitudes y más consolidas (Torcal, 2015). Las investigaciones de Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Torcal (2005) pueden ser consideradas como fundadoras de esta discusión posterior a la aproximación teórico-conceptual de Huntington (1968). El trabajo precursor de Mainwaring y Scully (1995) dio paso a la literatura comparada interesada en la disertación metodológica sobre la ISP. Desde su publicación, se han propuesto formas alternativas para medirla, fundadas en la búsqueda de una metodología parsimoniosa con la inclusión de convenciones alternativas para su conceptualización. No obstante, a pesar del relativo consenso sobre la causalidad del proceso y del creciente desarrollo de esta literatura, no se han generado herramientas concretas para su medición y alternativas de análisis sobre sus efectos en la gobernabilidad democrática (Payne, 2006; Torcal, 2015). El objetivo de esta investigación es ordenar el mapa conceptual existente identificando las diferentes propuestas metodológicas, resaltando en estas últimas las dimensiones y variables utilizadas para la medición del grado de institucionalización de los sistemas de partidos. Lo anterior se fundamentará en la concordancia y diferencias de las herramientas conceptuales y metodológicas, guiados por tres cuestionamientos: cuando se habla de institucionalización del sistema de partidos, ¿a qué se hace referencia?, ¿qué variables intervienen y con qué herramientas o marcos analíticos ha sido abordado?, ¿cómo se mide? [2] Para desarrollar lo antes expuesto, el presente artículo se estructura en cuatro partes: en la primera se realiza una revisión conceptual de la institucionalización; en la segunda se analiza la diferencia entre la institucionalización del sistema de partidos como el marco de competencia entre partidos y la institucionalización del partido político como organización y unidad política; en la tercera se identifican las variables y dimensiones que Mainwaring et al. (1995, 2005, 2007) promovieron para el caso latinoamericano y las aproximaciones que surgieron después de su obra; finalmente, en la parte cuarta se exponen las conclusiones señalando posibles líneas de investigación derivadas del estudio.

[1] Se referirá también la institucionalización del sistema de partidos como ISP.

[2] La presente investigación es resultado de la discusión teórico-metodológica de Martínez Hernández, 2012.

La institucionalización: Concepto y fundamento teórico

El concepto de institucionalización encauza en sí mismo distintas interpretaciones (Randall y Svasand, 2002), por lo tanto, una reconstrucción necesaria del concepto debe comenzar por la explicación sistemática de sus componentes (Torcal, 2015). El primero de ellos se sitúa desde las relaciones normativas y reglamentarias que sustentan el proceso de formación y desarrollo de una organización. Como segundo componente se encuentran los lineamientos de acción y comportamiento que se afianzan dentro de una sociedad u organización como elementos constitutivos (Levitsky, 1998, pp. 78-80).

En primera instancia, retomando el concepto desde la sociología de las organizaciones, Samuel P. Huntington (1968, p. 2) indica que la institucionalización es "el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad". Según Huntington (1968, p. 2), el grado de institucionalización se identifica a partir de las capacidades de "adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y de sus procedimientos". En este sentido, la capacidad de regulación de un ente organizativo depende de factores endógenos que determinan sus alternativas de adaptabilidad y exógenos que prescriben su capacidad de autonomía. Panebianco (1997), por otro lado, menciona que el proceso de institucionalización se encuentra asociado al proceso en el que una organización (en específico los partidos políticos) se ha afianzado en un contexto social determinado. El proceso indica que una organización adquiere paulatinamente un valor en sí misma y que sus fines se vuelven inseparables de ella, entendiendo que la adquisición de autonomía frente al entorno y la independencia de sus partes constitutivas son indicadoras de diversos grados de institucionalización (Panebianco, 1997).

A pesar de las distintas alternativas en las cuales se ubica el término, para el estudio de la institucionalización se deben observar al menos dos elementos: 1) la estabilidad de los procedimientos (dentro de la organización), y 2) el reconocimiento de dichos procedimientos (como aceptados por los miembros de la organización que la definen y constituyen) (Levitsky, 1998, pp. 78-80). El primero de ellos ejerce significado dentro de los procesos de rutinización de patrones específicos de comportamiento, reglas del juego, según North (1993, p. 3). El segundo elemento encuentra en la supervivencia de la organización el argumento principal, donde la manifestación de los valores que la rigen le confiere continuidad y estabilidad (March y Olsen, 1997). No obstante, las trasformaciones clásicas del concepto establecen que la institucionalización es el proceso por el que una organización se convierte en un fin en

sí misma. De esta manera, las organizaciones son instrumentos técnicos diseñados como pautas estables de conducta valoradas y recurrentes (Huntington, 1968). Por lo tanto, la institucionalización es "aquel proceso por el cual las organizaciones y sus procedimientos se conforman valorativamente dentro de un continuo estable" (Linz, Gunther y Montero, 2002, pp. 191-195). Siendo esto así, la organización es valorada al interior por sus integrantes y al exterior por la sociedad.

En síntesis, la institucionalización consiste en "compromisos estables a largo plazo con la organización —o grupo— como una institución legítima en abstracto" (Levitsky, 1998; Randall y Svasand, 2002, p. 10). Por ello, la institucionalización requiere tiempo, y sus elementos constitutivos deben sobrevivir a periodos iniciales de lasitud, así como a procesos de cambio (Gunther y Hopkin, 2002, pp. 196-199). Por lo anterior, se deduce que detrás de los presupuestos que defiende la institucionalización se encuentran los argumentos generados a partir de la aceptación de intereses específicos, hábitos y costumbres que son adjudicados como valores centrales que se articulan en torno al reconocimiento de la cooperación entre los actores que buscan la estabilidad del sistema u organización. El resultado de lo anterior es que la institucionalización se manifiesta como un "proceso en el cual una práctica o una organización, se concibe bien establecida y ampliamente conocida, si no necesariamente aceptada por todos" (Mainwaring y Scully, 1995, p. 2).

La institucionalización del sistema de partidos y sus efectos en la gobernabilidad democrática

La literatura especializada ha pretendido dar interés al grado, génesis y complejidad que enfrenta el análisis de los procesos de institucionalización, entendiendo que para su estudio se prevé el uso de indicadores específicos que le dan consistencia analítica (Huntington, 1968; Panebianco, 1997; Randall y Svasand, 2002). Las inclinaciones científicas que se apoyan en el entendimiento de los sistemas políticos democráticos consideran a los partidos políticos como objetos centrales de análisis, por lo que la atención referida al sistema de partidos implica una tendencia importante del grueso del trabajo intelectual. Sin embargo, en el estudio de los sistemas partidistas existe una propensión académica a emplear un enfoque que ve el sistema de partidos como el producto de las líneas principales de fractura que existen en la sociedad (v. Lipset y Rokkan) (Mainwaring y Scully, 1995). Si bien los sistemas de partidos reflejan aspectos de la realidad social, reducirlos a solo un reflejo de

esta resulta anacrónico, ya que contribuye a oscurecer un hecho importante: que los sistemas de partidos imponen una lógica a sus protagonistas que conduce sus comportamientos y limita sus opciones conforme sus contextos político-sociales (Mainwaring et al. 2005). Como resultado de esta tendencia académica ha surgido el interés en un análisis más acabado de los sistemas de partidos, por ello Mainwaring y Scully (1995) proponen una alternativa distinta para el estudio de los sistemas partidarios, en específico los latinoamericanos, distinguidos por sus características estructurales que gravitan en procesos políticos más inestables y estructuras sociopolíticas complejas que han evolucionado de sistemas autoritarios a transiciones democráticas como resultado de la tercera ola (Mainwaring y Torcal, 2005; Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas y Zechmeister, 2010; Torcal, 2015).

La alternativa metodológica planteada por Mainwaring y Scully (1995) pone énfasis en el grado de institucionalización de los sistemas de partidos en relación con el contexto institucional, social y político (Markowski, 2000, p. 14). Esto es —a diferencia de los teóricos precedentes— que el sistema de partidos ya se puede estudiar no solo por el número de partidos que se relacionan entre sí (Duverger, 1951; Nohlen, 1998), ni solo por su capacidad de hacer frente al partido en el poder o su capacidad de competir y llegar a él (Sartori, 1976), sino también mediante las relaciones directas con el contexto institucional que determina el actuar de los partidos entre sí y su identificación con la sociedad, precisando en aquellas interacciones los ideales democráticos de un sistema político. Desde esta perspectiva se proporciona la alternativa de pensar el sistema de partidos como un proceso de condicionantes para la competencia político-democrática. La relevancia fundamental es observada en la aceptación de las reglas en la contienda política, ya que de ello depende la estabilidad tanto del proceso mismo como del sistema político particular. Como lo comenta Mainwaring et al. (1995, 2005, 2007), el sistema de partidos da forma a la naturaleza de la competencia y proporciona conductas políticas en defensa del desarrollo democrático tanto a los electores como a los actores políticos. Estos mecanismos de competencia funcionan como base para el establecimiento de lineamientos estructurales de las democracias contemporáneas (Mainwaring y Scully, 1995); por ello, la capacidad del sistema político para coadyuvar al mejoramiento democrático es dependiente de aquellos procesos políticos por los cuales la democracia tiene sustento, que es consecuencia de la aceptación de las normas que la regulan (Castoriadis, 1996).

En la actualidad, "el hecho de que exista o no un sistema de partidos institucionalizado hace una gran diferencia en el funcionamiento de la democracia, ya que

es difícil mantener un sistema democrático sin un sistema institucionalizado de partidos" (Mainwaring y Scully, 1995, pp. 64-65). En opinión de Markowski (2000, p. 2) y de Kuenzi y Lambright (2001, p. 439), "los partidos y la institucionalización del sistema de partidos es una condición necesaria —mas no suficiente— para la consolidación democrática". Morlino (1995, p. 316), por otro lado, prefiere hablar de "estructuración del sistema de partido o estabilización del sistema de partidos" para la subsistencia del sistema democrático (cit. en Markowski, 2000, pp. 2-3). Con ello, como lo menciona Mainwaring y Scully (1995, p. 1), la naturaleza de los partidos y su sistema "estructuran las expectativas sobre la posibilidad democracia determinando si se ha de otorgar legitimidad, y, como resultado, políticas públicas efectivas".

Cabe destacar que Mainwaring y Scully (1995, pp. 1, 25) mencionan que "la institucionalización de un sistema de partidos o la carencia de ella es una cuestión previa a la gobernabilidad y estabilidad democrática". Sin embargo, no es la única causa, habida cuenta de que la institucionalización del sistema de partidos garantiza la estabilidad en la competencia electoral y, como consecuencia, el mantenimiento de esta como única vía de acceso al poder y representación política, mas no garantiza la gobernabilidad democrática (Randall y Svasand, 2002). Payne (2006), por otro lado, afirma que la institucionalización del sistema partidista sí prevé la garantía del sostenimiento de la gobernabilidad democrática de un sistema en particular, pero esta solo es un componente, e insiste en la intervención de otros elementos.

En este sentido, la institucionalización del sistema de partidos supone la vigencia de reglas que son aceptadas por todos los actores políticos porque han sido elaboradas a partir de valores y reglas democráticas compartidas (Mainwaring y Scully, 1995); por lo tanto, la ISP solo es comprendida a partir de los procesos de competencia electoral, democrática y plural por el poder. Como mencionan Randall y Svasand (2002, p. 7), "en la medida en que el [...] sistema de partidos institucionalizado es visto como una contribución a la consolidación democrática, la implicación es que el tipo de sistema de partidos ha de implicar un cierto nivel de competencia". Esto es, según Randall y Svasand (2002) y el propio Mainwaring (1995), la ISP tiene que ver estrictamente con la rutinización de las dinámicas de la competencia político-electoral, en la cual se encuentra, como lo menciona Sartori (1976, p. 218), una cuestión cualitativa, la competencia, y una cuestión cuantitativa, la competitividad, es decir, "la estructura o una regla del juego y un estado determinado del juego". En este entendido, y teniendo en cuenta que el núcleo de un sistema de partidos se encuentra en los patrones de competencia e interacción entre sus unidades (Mair, 2007; Sartori, 1976), para propósitos de este documento, se

entiende la institucionalización del sistema de partidos como el "proceso por el cual los patrones de interacción entre partidos políticos llega a ser rutinarios, predecibles y estables con el tiempo" (Mair y Van Biezen, 2001; Bakke y Sitter, 2005; Basedau, Matthias y Stroh, 2008). En otras palabras, un sistema de partidos puede decirse que llega a institucionalizarse cuando los partidos políticos compiten, cooperan y colaboran de manera estandarizada y estructurada independiente de las cuestiones relevantes en cada momento (Mainwaring y Scully, 1995; Casal, 2012, p. 3).

La diferencia entre la institucionalización del partido político y el sistema de partidos

Al hablar de institucionalización del sistema de partidos se debe hacer una precisión sustantiva, ya que en su estudio se encuentra un error analítico derivado de la observación de las unidades que intervienen en el proceso. El breve recuento del trabajo intelectual referente a la institucionalización del sistema de partidos manifiesta una inclinación hacia la ambigüedad conceptual, ya que las consideraciones sobre su estudio no destacan la diferencia entre partidos y su sistema, y sí uno es precondicionante del otro (Randall y Svasand, 2002, pp. 6-9). Por ello, el objetivo del presente apartado es distinguir esta diferencia entre la institucionalización del sistema de partidos políticos (Mainwaring y Scully, 1995) y la institucionalización de los partidos políticos (Panebianco, 1997; Randall y Svasand, 2002).

Una primera distinción radica en que en el estudio de la institucionalización del sistema de partidos se indica una condición de interrelación entre partidos. Por lo tanto, no se entiende la institucionalización como acto de una unidad partidista en particular. Sartori (1976, p. 77) afirma que el sistema de partidos es una condición de interacción partidista, con lo cual la competencia es el resultado causal de dicha interacción. Siendo así, los partidos se conforman como un sistema al unir cada parte —partido— en un espacio de mutua interacción. Por tal motivo, al hablar de la institucionalización del sistema de partidos se refiere al conjunto de partidos, y no a una unidad partidista aislada como organización autónoma. Por otro lado, el estudio de los partidos políticos refiere una organización como una unidad política que existe autónomamente que se relaciona y adapta al entorno (Basedau, Matthias y Stroh, 2008). El precursor del pensamiento sobre la institucionalización del partido político es Panebianco (1997, pp. 56-57), quien entiende que los partidos políticos pueden llegar a ser

diferentes entre sí a partir de un grado de institucionalización, "el cual a su vez, está en función de las modalidades del proceso de formación del partido [...] así como del tipo de influencias ambientales a las que la organización haya estado sometida". En teoría, Panebianco propone que es posible medir el grado de institucionalización de un partido en un *continuum* de un mínimo a un máximo de acuerdo con dos dimensiones: "a) el grado de autonomía respecto al ambiente, alcanzado por la organización; y b) el grado de sistematización, dependencia entre las distintas unidades que componen la organización" (Panebianco, 1997, pp. 116-118). Estas dos dimensiones, a diferencia de las dimensiones que son utilizadas para el estudio de la institucionalización del sistema de partidos, apuntan en dos sentidos (Mainwaring y Scully, 1995).[3] El primero, según Panebianco, los partidos son organizaciones, y como tales se encuentran sumergidos en un *zoo* organizacional en el que son determinados por su entorno, al cual se adaptan e intercambian recursos con el afán de sobrevivir (De la Rosa y Contreras, 2007).[4] El segundo hace referencia a la estructura interna de la organización, lo cual depende enteramente de la condición de sus integrantes, atribuyendo un cierto grado de discrecionalidad a estos (Randall y Svasand, 2002).

La institucionalización del sistema de partidos, como lo indican Mainwaring et al. (1995, 2005) consiste en: 1) Condiciones que no necesariamente hacen referencia a la estructura interna de los partidos políticos. En este sentido, Hicken y Kuhonta (2011, p. 573) mencionan que "al analizar los sistemas de partidos en términos de institucionalización, se busca, principalmente la estabilidad de las interacciones entre las partes componentes del sistema de partidos en lugar de los partidos como colosos organizacionales". 2) Se observa la pertenencia y profundidad en las raíces de los partidos políticos en la sociedad, entendiendo por ello la aceptación de la

[3] La autonomía o la dependencia, según Panebianco (1997, pp. 116-118), "se dará a partir de las relaciones que la organización mantenga con el ambiente que la rodea; en la que toda organización se halla implicada en relaciones de intercambio con su entorno, de donde obtiene recursos indispensables para su funcionamiento". De acuerdo con Panebianco (1997, pp. 116-118), "la sistematización como dimensión de la institucionalización, se refiere a la coherencia estructural interna de la organización", e indica que "un grado de sistematización es bajo cuando la organización deja amplia autonomía a las sub-unidades".

[4] Según Hall (1996, p. 33), "una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones, y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad". Por lo que, según De la Rosa y Contreras (2007, pp. 33-34), "un partido político podría observarse, si los PP satisfacen los elementos con los que se define a una organización y hacen evidente, [...] que sí satisfacen todos ellos de manera general, es posible afirmar con conocimiento de causa que los partidos políticos, son organizaciones".

competencia entre partidos como un elemento importante de la democracia. 3) El nivel de aceptación de las reglas de competencia por parte de los partidos políticos. 4) La importancia de un sistema institucionalizado es observada a partir de las condiciones que el sistema pueda promover a la democracia. Finalmente, Randall y Svasand (2002, p. 6) señalan que existe una gran convergencia en la importancia de los procesos de institucionalización tanto del partido político como del sistema de partidos. No obstante, la precisión con la que se utiliza el término tanto en su consistencia analítica como en su capacidad explicativa es poco clara, ya que la institucionalización del sistema de partidos y la institucionalización del partido político "no son o no es necesariamente convergente, ni es lo mismo y no es —necesariamente— mutuamente compatible" (Randall y Svasand, 2002, pp. 5-6). Lo anterior supone la diferencia entre los procesos de institucionalización tanto de los partidos como del sistema partidista, como lo indica Markowski (2000, p. 3), "aunque se tuviesen partidos institucionalizados no necesariamente el sistema de partidos lo estaría" (Payne, 2006). Lo anterior es relevante porque se hace la diferencia tácita de las características estructurales observando los partidos a partir de su relación con el sistema, su interacción en competencia y los procesos de aceptación de esta como elementos que contribuyen al desarrollo democrático, y no solo la existencia de partidos como una condición *per se* de la democracia (Mainwaring y Scully, 1995; Wolinetz, 2006; Katz y Crotty, 2006).

El grado de institucionalización del sistema de partidos: una revisión de sus componentes

El análisis del sistema de partidos institucionalizado prevé distintos elementos para la construcción de herramientas teórico-conceptuales. En este sentido, Randall y Svasand (2002), Payne (2006), Mark Jones (2007), Altman et al. (2009), Rose y Mishler (2010), Hicken y Kuhonta (2011), Croissant y Völkel (2012), Zucco (2013), Torcal (2015), siguiendo a Mainwaring y Scully (1995, pp. 1-2), señalan que el grado de institucionalización "es un importante indicador de la estabilidad o inestabilidad, continuidad y cambio, no sólo del sistema de partidos sino del sistema político en general". Mainwaring y Scully (1995) son enfáticos al señalar que el grado de institucionalización del sistema partidario se encuentra a favor de la estabilidad de las normas de competencia y del comportamiento partidista, y no

necesariamente por los aspectos democráticos del sistema político particular, más si es un condicionante para que este sea más estable y actúe en favor de su desarrollo. Para Mainwaring y Scully (1995), la institucionalización del sistema de partidos:

> [...] tiende a fomentar una mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, pues los actores sociales terminan por aceptar que la vía electoral y los canales legislativos constituyen la manera más propicia de incidir en la formulación de política. Estas articulaciones de demandas del público y las organizaciones de la sociedad civil se dan a través de instituciones legítimas y consolidadas disminuyendo el riesgo de que los conflictos políticos se intensifiquen y se vuelvan incontenibles. De igual forma, un sistema de partidos institucionalizado es en donde los ciudadanos y las organizaciones y/o grupos sociales confían en que los partidos y sus dirigentes actúan en favor de sus intereses. De manera conjunta, la política es más predecible en el contexto de un sistema de partidos institucionalizados, en donde los resultados electorales no varían espectacularmente entre una elección y la siguiente, si bien algunos partidos desaparecen y muchos otros emergen (Mainwaring y Scully, 1995). Las reglas de conducta e interacción son conocidas y aceptadas; y los actores políticos conocen la mejor manera para lograr sus objetivos. En cambio, en escenarios menos institucionalizados los actores están más preocupados por el futuro y son más proclives a perseguir metas a corto plazo, aun cuando implique costos a largo plazo para sí mismos o para el sistema en su conjunto (Payne, 2006, pp. 165-166).

En relación con lo anterior, y como se muestra en el cuadro 1, Mainwaring y Scully (1995, pp. 66-69) proponen cuatro condiciones con las que determinan el grado de institucionalización de un sistema partidista:

> 1) estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos. Estos esquemas de competencia deben manifestar alguna regularidad. 2) Raíces de los partidos políticos importantes, más o menos estables en la sociedad, ya que de otro modo, no estructuran las preferencias políticas a lo largo del tiempo, y hay una regularidad limitada en la manera en que la sociedad ejerce el voto. Estos vínculos entre ciudadanos y partidos ayudan a proporcionar regularidad. 3) Los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos. Los partidos son actores clave para determinar el acceso al poder. Las elecciones deben ser el proceso real para determinar quién gobierna, y los actores principales deben considerarlas como tal. 4) Las organizaciones partidarias no están subordinadas a los

intereses de los líderes; las organizaciones adquieren un valor propio. Lo que indica el grado de autonomía de los partidos ante las decisiones instrumentales que lo crearon.[5]

Sin embargo, Randall y Svasand (2002, p. 5), Mainwaring et al. (2005) y Markowski (2000, p. 3) indican que este último elemento no es necesariamente convergente ni necesario para la consolidación de la competencia, ni mucho menos para su observación. Mas sí lo es para la identificación de la institucionalización del partido político, ya que nos referimos a la institucionalización de la competencia político-partidista como un todo, y no a las unidades organizacionales componentes.

Cuadro 1. Comparativo sobre la noción multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos

Autor	Dimensiones	Variables e indicadores	
Mainwaring y Scully (1995) Mainwaring y Torcal (2005)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad. 4. Organización interna de los partidos.	1. Estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos. 2. Estabilidad de las raíces de los partidos políticos importantes. 3. Legitimidad al proceso electoral y a los partidos. 4. Subordinación al interior de las organizaciones partidarias.	1. Volatilidad electoral. 2. Elecciones legislativas y presidenciales. 3. Número efectivo de partidos. 4. Polarización ideológica.
			1. Volatilidad electoral. 2. Voto ideológico (conexiones programático-ideológicas). 3. Índice de desarrollo humano, PIB per cápita, Freedom House.

[5] Mainwaring y Scully (1995, pp. 16-18) prevén sistemas de partidos no institucionalizados: "el sistema de partidos incoativos o débiles, los sistemas de partidos hegemónicos (Mainwaring, 1995: 17; Kuenzi y Lambright, 2001: 441-442)". Por su parte, Golosov (2010, p. 184), siguiendo el pensamiento de Mainwaring et al. (1995, 2005), menciona que, en la actualidad, "al hablar de proceso democráticos podemos encontrar dos tipos distintos de sistemas de partidos. Los cuales, a menudo se caracterizan por tener niveles de fragmentación extremadamente altos y/o muy bajos. Los sistemas incipientes de partidos en nuevas democracias que luchan por la su consolidación (Mainwaring y Scully, 1995: 2-8); y los sistemas de partido en el que, aunque existe cierta oposición, el dominio del partido más fuerte electoralmente se ejerce fuertemente a escalas altas (Pempel, 1990; Rimanelli, 1999). Los sistemas de partidos incipientes poseen una característica muy importante, su alta fragmentación (Lewis, 2000). Mientras que los sistemas de partidos emergentes se caracterizan por la existencia de un partido único predominante" (en Manning, 2005, p. 716).

Cuadro 1. Comparativo sobre la noción multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos (continuación)

Autor	Dimensiones	Variables e indicadores	
Randall y Svasand (2002)	1. Interno. 2. Externo.	1. Actitudinales-legitimidad. 2. Estructurales-continuidad, estabilidad. a) Relación con el Estado.	1. Los partidos como competidores legítimos. 2. Grado de confianza en los partidos como instituciones y compromiso con el proceso electoral. 3. Régimen electoral: a) Financiamiento público. b) Organismos electorales.
Payne (2006)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad. 4. Organizaciones partidistas.	1. Estabilidad de los modelos de competencia. 2. Arraigo social estable y profundo de los partidos (identificación partidista). 3. Percepción popular de la legitimidad de los partidos y las elecciones como legítimos, y de que estos son los únicos instrumentos para determinar quién gobierna. 4. Sistema de partidos con reglas y estructuras estables.	1. Volatilidad electoral. 2. Fragmentación electoral y número efectivo de partidos. 3. Polarización ideológica. 4. Percepción sobre los partidos (confianza y necesarios para la democracia y el progreso). 5. Edad partidista.
Mark y Jones (2007)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad. 4. Organización partidista.	1. Volatilidad electoral. 2. Identificación partidista fuerte. 3. Reconocimiento de los ciudadanos sobre los partidos y las elecciones como elementos de estabilidad legitima democrática. 4. Aceptación de los partidos al interior como organizaciones estables. 5. Sistema electoral.	1. Selección de candidatos. 2. Volatilidad electoral. 3. Representación política y cuota de género. 4. Tamaño de distrito. 5. Encuestas a la élite parlamentaria.

Cuadro 1. Comparativo sobre la noción multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos (continuación)

Autor	Dimensiones	Variables e indicadores	
Torcal et al. (2008) Torcal (2015)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad y actitudinal. 4. Organización.	1. La existencia de partidos fuertes y estables supeditados o no a la figura de sus líderes. 2. Enrizamiento de los partidos en la sociedad y, por lo tanto, electores y partidos se hallan unidos por lazos partidistas sólidos. 3. La estabilidad o regularidad en los patrones de competencia partidista. 4. Actitud y legitimidad; convencimiento de que los partidos políticos son necesarios para el funcionamiento de la democracia.	1. Volatilidad electoral: a) Agregada. b) Interbloques. 2. Polarización ideológica. 3. Voto religioso. 4. Voto de clase. 5. Abstencionismo.
Altman et al. (2009)	1. Estatismo. 2. Conservadurismo. 3. Actitudes hacia el régimen.	1. Posicionamiento ideológico de izquierda-derecha. 2. Posicionamiento de los partidos en asuntos relacionados con el rol del Estado (mercado). 3. Cuán conservadoras en lo moral son sus visiones ideológicas y cuánto peso otorgan en sus plataformas a visiones nacionalistas y tradicionalistas. 4. Perfiles ideológicos de los partidos en función de las preferencias de régimen*:* democracia *vs.* autoritarismo.	1. Encuesta a expertos. 2. Volatilidad electoral. 3. Escala: a) liberal-conservador; b) Estado-mercado; d) izquierda-derecha.

Cuadro 1. Comparativo sobre la noción multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos (continuación)

Autor	Dimensiones	Variables e indicadores	
Rose y Mishler (2010)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad.	1. Estabilidad en la ley electoral. 2. Persistencia de compromisos de los partidos con las élites políticas y por los votantes. 3. Demandas de la sociedad. 4. Aprendizaje de las élites y los votantes en cada elección. 5. Tiempo.	1. Volatilidad electoral.
Hicken y Kuhonta (2011)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad.	1. Tiempo y sus efectos. 2. Estabilidad de las instituciones políticas (sistema electoral). 3. Las características del régimen anterior. 4. Cleavage (étnicos).	1. Volatilidad electoral. 2. Fragmentación.
Zucco (2013)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad. 4. Organización.	1. Estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos. 2. Estabilidad de las raíces de los partidos políticos importantes. 3. Legitimidad al proceso electoral y a los partidos. 4. Subordinación al interior de las organizaciones partidarias.	1. Volatilidad electoral. 2. Fragmentación electoral y número efectivo de partidos. 3. Polarización ideológica. 4. Percepción sobre los partidos (confianza y su necesidad para la democracia). 5. Edad de los partidos. 6. Identificación partidista.
Ruiz y Otero (2013)	1. Estabilidad. 2. Arraigo. 3. Legitimidad.	1. Estabilidad en la naturaleza de la competencia entre partidos. 2. Estabilidad de las raíces de los partidos políticos 3. Legitimidad de los partidos, como agentes intermediarios entre la sociedad y el Estado.	1. Volatilidad electoral. 2. Identificación partidista y número efectivo de partidos. 3. Confianza en los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en los autores referidos en el mismo cuadro.

A diferencia de Mainwaring et al. (1995; 2005), Randall y Svasand (2002, pp. 7-8) indican que existen aspectos internos y externos que se deben observar al analizar la institucionalización del sistema de partidos. Para los autores, existe una relación entre elementos estructurales y actitudinales en el proceso de institucionalización (véase el cuadro 1). En el aspecto interno se identifica la relación entre cada partido político. El sistema de partidos competitivo es institucionalizado cuando existen diferentes alternativas de partidos en la conformación de los gobiernos y la representación. Como ya lo mencionaba Sartori (1976, pp. 218-219), la relación entre la fuerza electoral, la competitividad, los márgenes estrechos o cercanos en los triunfos electorales y la frecuencia con la que los partidos se alternan el poder político van delineando y determinando la relación entre los partidos políticos con respecto de su capacidad de competir entre ellos. En este sentido, se observa que los partidos se aceptan mutuamente como competidores legítimos y esenciales como oposición política. Esta dimensión tiene que ver con la actitud de los partidos y la sociedad hacia la competencia partidista, en particular, su grado de confianza en los partidos como instituciones y compromiso con el proceso electoral. No obstante, en la práctica, confiar en los partidos como instituciones es un problema en muchas de las democracias, aunque la disminución de la confianza también es parte del fenómeno del declive de los partidos como formas de representación política en las democracias establecidas (Listhaug y Wiberg, 1995; Randall y Svasand, 2002, pp. 7-8; Montero y Gunther, 2007).

Por otro lado, la dimensión estructural observa la interacción del sistema de partidos con el Estado, lo que es una condición necesaria para la institucionalización del sistema de partidos. La observación de la regulación y, en diferentes grados, del apoyo del Estado hacia los partidos, que se manifiesta en la inclusión de normativas que identifiquen la relación del estado de la competencia partidaria, la existencia misma de los partidos políticos, el financiamiento público, los organismos electorales y los procesos de elección de representantes, el sistema electoral, suponen una relación que otorga atributos para la consolidación del sistema de partidos, según Randall y Svasand (2002, pp. 7-8).

Bajo otra concepción, Payne indica que:

> [...] un sistema partidario institucionalizado es aquel en donde los partidos son actores importantes para canalizar y articular las demandas políticas. Las agrupaciones políticas con un grado razonable de cohesión, bases sólidas de apoyo social y programas políticos identificables, facilitan la representación de las preferencias e intereses del público y refuerzan

> las posibilidades de que los ciudadanos exijan rendición de cuentas a las autoridades políticas (Payne, 2006, pp. 165-166).

En la noción de Payne, un sistema es institucionalizado en la medida que este favorece la gobernabilidad, y señala que:

> [...] el nivel de institucionalización del sistema de partidos es en gran medida producto de la historia política de cada país. La institucionalización facilita la gobernabilidad del sistema democrático, pero en países donde la democratización inicia o se encuentra en desarrollo implica la construcción de una competencia interpartidista escasamente existente hasta ese momento (Payne, 2006, pp. 169-185).

Dadas estas condiciones, Payne establece cuatro dimensiones que caracterizan un sistema de partidos institucionalizado:

> 1) la relativa estabilidad de los modelos de competencia interpartidista; 2) arraigo social estable y profundo de los partidos; 3) percepción popular de la legitimidad de los partidos y las elecciones como legítimos, y de que estos son los únicos instrumentos para determinar quién gobierna; 4) un sistema de partidos con reglas y estructuras estables (Payne, 2006, pp. 165-166).

Con la observación de estas dinámicas de competencia partidista y sus incidencias en la conformación del desarrollo democrático, Payne (2006, pp. 165-166) afirma que "al menos tres características distintivas de los sistemas de partidos definen su impacto en la democracia: 1) el nivel de institucionalización, 2) la fragmentación, 3) el grado de polarización ideológica" (véase el cuadro 1). En la interpretación de Payne (2006, p. 167), estos factores que han sido "empleados tradicionalmente para distinguir los sistemas de partidos como lo son el número de partidos y el grado de polarización ideológica (Sartori, 1976), afectan directamente en la gobernabilidad de los sistemas democráticos", ya que evidencian la capacidad de los partidos para el acceso al poder político y, por medio de este, la toma decisiones en favor de su cualidad ideológica destacando la inclinación de la base social en la que se fundamenta su propuesta política. De lo anterior depende la posibilidad de la estabilidad del sistema democrático, que es determinada por los niveles en que los partidos aceptan la competencia y sus reglas. No obstante, Payne (2006) atiende el impacto de estas características sobre la gobernabilidad democrática mediante una comparación de casos latinoamericanos, en la que postula, como argumento principal, que "la

gobernabilidad democrática se facilita con un sistema de partidos institucionalizado, un nivel moderado de polarización y un número limitado de partidos relevantes". Al igual que Mainwaring y Scully (1995), considera que la institucionalización implica bases de apoyo social sólidas permitiendo que la sociedad exprese sus preferencias ideológicas por medio del voto y que el político dependa del partido.

Mark Jones (2007), por su parte, desarrolló un índice que mide la institucionalización del sistema de partidos a partir de cuatro dimensiones: 1) estabilidad de los patrones de competencia entre partidos; 2) raíces del partido en la sociedad; 3) la legitimidad de los partidos, y 4) las elecciones (cit. en Croissant y Völkel, 2012, p. 240) (véase el cuadro 1). Jones (2007, p. 9) señala que "en sistemas institucionalizados de partidos, los partidos políticos relevantes están vinculados con la sociedad y tienen fuertes raíces organizacionales entre sus respectivos electorados"; es decir, si los votantes realmente se identifican con los partidos políticos y si los políticos del partido están distantes de la sociedad. Por otro lado, identifica la medida en que los partidos políticos, las elecciones y las organizaciones electorales son vistos como medios legítimos por el electorado. Por último, captura la medida en que los partidos políticos tienen disputas organizacionales significativas y asumen la posible durabilidad organizacional y su autonomía. Jones (2007) expresa que la institucionalización se mide por un número de indicadores:

> [...] cuanto más baja la volatilidad electoral; la identificación partidista fuerte; el reconocimiento de los ciudadanos sobre los partidos y las elecciones como elementos de estabilidad legitima democrática; y la aceptación de los partidos al interior como organizaciones estables; podemos hablar de un sistema de partidos institucionalizado (Jones, 2007; Croissant y Völkel, 2012, p. 241) (véase el cuadro 1).

En la misma línea, Rose y Mishler (2010, pp. 801-804) argumentan que la institucionalización se da en función de cuatro conjuntos de influencias: "estabilidad en la ley electoral; persistencia de compromisos de los partidos con las élites políticas y por los votantes; y el aprendizaje de las élites y los votantes en cada elección". De igual forma, Rose y Mishler (2010, p. 803) dicen que la ISP es un proceso que toma tiempo. Por su parte, Hicken y Kuhonta (2011, p. 576) mencionan que "las causas de la institucionalización del sistema de partidos se deben principalmente a tres elementos: a) un recorrido temporal amplio; b) instituciones políticas estables, y c) divisiones sociales poco fragmentadas". Sin embargo, estos autores no ahondan más en sus planteamientos.

Mariano Torcal (2015), por su parte, realiza una revisión sistemática fundamentada en tres elementos. El primero añade una noción metodológica del concepto y su operacionalización, con ello se bosqueja una conceptualización multidimensional de la institucionalización dejando de lado las aproximaciones lineales del fenómeno, aunque apegadas al esquema establecido por Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Torcal (2005). En este sentido, enfoca su análisis en la cualidad multivariable del concepto, añadiendo valores cuantificables en el proceso de consolidación de los sistemas de partidos en América Latina. Inicialmente, Torcal (2015) asume la medición de la institucionalización equiparada a los tipos de volatilidad electoral y sus efectos en la gobernabilidad (Torcal, 2015). El segundo elemento añade importancia explicativa a los diversos niveles de la institucionalización del sistema de partidos resaltando los procesos de institucionalización con una postura fundamentada en las trayectorias históricas y la importancia de la nacionalización como elemento indispensable de la institucionalización del partido y del sistema (Torcal, 2015). Finalmente, el tercer objetivo obedece a una insuficiencia teórico-empírica que busca el nexo entre los efectos causales de la institucionalización y la gobernabilidad democrática. Torcal (2015) se adjudica un esfuerzo teórico-empírico y metodológico sobre el estado que guardan los sistemas de partidos en la región latinoamericana con el afán de vislumbrar los mecanismos causales del *equilibrio inestable* de los sistemas de partidos latinoamericanos y, en consecuencia, sus democracias. No obstante, no logra clarificar la relación que guarda la institucionalización del sistema de partidos con la gobernabilidad o desarrollo democrático (véase el cuadro 1).

Análisis multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos: el caso latinoamericano

La institucionalización del sistema de partidos prevé la existencia de cuatro aspectos o características fundamentales, que simultáneamente arrojan cuatro dimensiones para su análisis y, derivado de ello, un uso metodológico que satisface la identificación de sus atributos particulares. Con fundamento en los autores mencionados (véase el cuadro 1), Mainwaring y Scully (1995), Randall y Svasand (2002), Payne (2006), Jones (2007), Altman et al. (2009), Rose y Mishler (2010), Hicken y Kuhonta (2011), Casal (2012), Croissant y Völkel (2012), Zucco (2013), Ruiz y Otero (2013), Torcal (2015), y a pesar de que los estudiosos tienden a señalar

diversas variables de la institucionalización del sistema partidario, las nociones de la institucionalización del sistema de partidos antes desarrolladas "contienen la idea de estabilidad y persistencia en la normativa y la naturaleza de la competencia alcanzada" (Mair y Van Biezen, 2001; Lindberg, 2007; Casal, 2012, p. 3), tomando como punto de partida las cuatro dimensiones y características ya establecidas por Mainwaring y Scully (1995). Es por ello, y a partir de lo expuesto por Randall y Svasand (2002, p. 7), Mainwaring et al. (2005), Jones (2007), Bardi y Mair (2008, pp. 147-151), Rose y Mishler (2010), Albright (2010), Hicken y Kuhonta (2011), Casal (2012) y Croissant y Völkel (2012), que en esta sección se enfatiza el análisis multidimensional de la institucionalización del sistema de partidos (Torcal, 2015). Desde esta óptica, Bardi y Mair (2008, p. 147) indican que al estudiar un sistema de partidos y su estabilidad con mayor precisión es necesario observar las diferentes dimensiones de investigación. Por ello, se expone el mapa metodológico con base en las variables explicadas y desarrolladas por Mainwaring et al. (1995, 2005) añadiendo otros elementos que observan los autores aquí analizados. Estos elementos se clasifican de forma multidimensional, asimismo por variables pertenecientes a las dimensiones desarrolladas. La selección de cada dimensión y variables corresponden a la sistematización de los diversos enfoques sobre la institucionalización del sistema de partidos (ISP): dimensión 1, enraizamiento; dimensión 2, legitimidad; dimensión 3, estabilidad; dimensión 4, organización interna partidista (independencia).

$$ISP = \left(\frac{d_1 + d_2 + d_3 + d_4}{4} \right)$$

o

$$\bar{x}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} x_i$$

Las dimensiones son analizadas a partir de las variables independientes siguientes (Sartori, 1976; Laakso y Taagepera, 1979; Pedersen 1979;[6] Artiga, 1998; Ocaña y Oñate, 1999, Mainwaring y Zoco, 2007; Ruiz y Otero, 2014): D1: volatilidad electoral (VE); edad partidista; identidad partidista. D2: conflictos electorales; confianza en las instituciones político-partidistas y la legitimación del régimen democrático y de competencia electoral. D3: régimen electoral: a) financiamiento

[6] P es la proporción de voto del partido i-ésimo y (f) y (i+1) dos convocatorias electorales sucesivas (Pedersen, 1979; Mainwaring y Torcal, 2005; Mainwaring y Zoco, 2007; Ocaña y Oñate, 1999).

a los partidos políticos; b) reformas electorales. D4: organización interna, disciplina partidista, centralización política y democracia interna. Como lo mencionan los autores, las dimensiones se interrelacionan y, en consecuencia, cada elemento es condicionado por tal interrelación (Mainwaring y Scully, 1995; Torcal, 2015) (véase el cuadro 1).

Para facilitar un análisis más acabado sobre la construcción de los diversos índices que determinan el grado de institucionalización del sistema de partidos, se revisan cuatro índices aplicados a la realidad latinoamericana. La diferencia entre los índices de institucionalización del sistema de partidos en América Latina se puede apreciar en el cuadro 2, en el que se observan los efectos de cada una de las dimensiones sobre el ISP utilizados en diferentes trabajos desde 1995 hasta 2013. Como se puede apreciar, los factores mostrados por el Alfa de Cronbach[7] manifiestan que de los cuatro índices aplicados a la realidad latinoamericana, los índices de Mainwaring y Scully (1995) y Ruiz y Otero (2013) poseen mayor consistencia analítica entre las dimensiones que lo conforman y, con ello, mayor coherencia entre sus dimensiones y variables. No obstante, el índice de Payne (2005) muestra resultados similares aunque inferiores; manifiesta una consistencia alta en sus factores (variables) componentes. Por debajo se ubica el índice de Mainwaring y Torcal (2005), pese a lo cual manifiesta una alta fiabilidad y consistencia analítica.

Cuadro 2. Pruebas de fiabilidad de los índices de institucionalización del sistema de partidos latinoamericanos (alfa de Cronbach) (por dimensión)

	Mainwaring y Scully (1995)	Mainwaring y Torcal (2005)	Payne (2006)	Ruiz y Otero (2013)
Estabilidad	0.804	0.895	0.879	0.877
Arraigo	0.773	0.861	0.821	0.903
Legitimidad	0.908	—	0.866	0.858
Organización partidista	0.891	—	—	—
Alfa de Cronbach	0.884	0.821	0.868	0.885
Dimensiones	4	2	3	3

La correlación es significativa en el nivel 0.05.
Fuente: Elaboración propia.

7 Coeficiente estadístico que funciona para determinar la fiabilidad y consistencia de una escala.

Con relación a lo anterior, y con la intención de observar la capacidad explicativa de los distintos índices de institucionalización del sistema de partidos, se crea un índice de institucionalización del sistema de partidos con base en la estructura metodológica asignada por Mainwaring y Scully (1995) y toma los valores utilizados por Mainwaring y Scully (1995), Mainwaring y Torcal (2005), Payne (2006) y Ruiz y Otero (2013). Como resultado se obtiene el ISP agregado; lo anterior somete a discusión la capacidad explicativa de los índices de forma comparada.

Cuadro 3. Relación entre los diversos índices de institucionalización del sistema de partidos en América Latina (1995-2013)

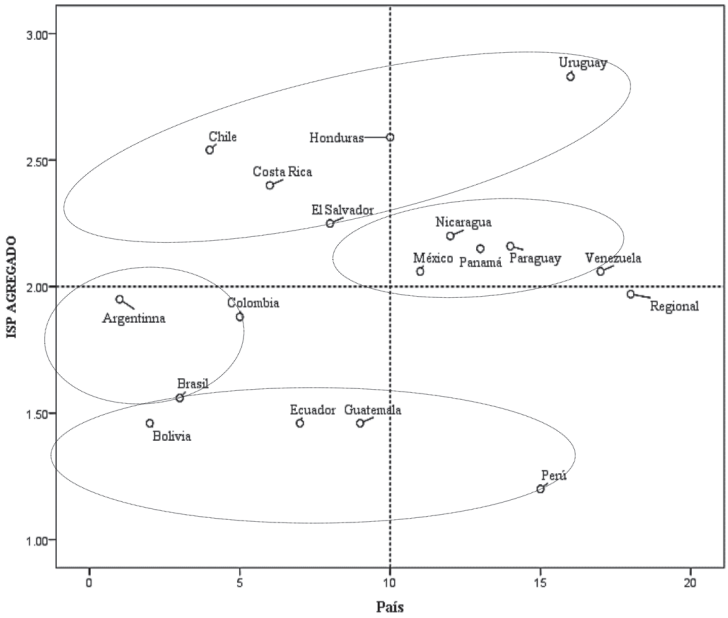
	ISP agregado	Mainwaring y Scully (1995) ISP	Mainwaring y Torcal (2005) ISP	Payne (2006) ISP	Ruiz y Otero (2013) ISP
ISP agregado	1	.869**	.834**	.932**	.892**
		.000	.001	.000	.000
Mainwaring y Scully (1995)	.869**	1	.589	.762**	.573*
	.000		.057	.002	.041
Mainwaring y Torcal (2005)	.834**	.589	1	.615*	.692*
	.001	.057		.044	.018
Payne (2006)	.932**	.762**	.615*	1	.897**
	.000	.002	.044		.000
Ruiz y Otero (2013)	.892**	.573*	.692*	.897**	1
	.000	.041	.018	.000	
N	18	13	11	18	18

* La correlación es significativa en el nivel 0.05.
**La correlación es significativa en el nivel 0.01.
Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro 3, los índices manifiestan altos niveles de correlación estadística; no obstante, el de mayor capacidad explicativa en el índice de ISP agregado es el índice de Payne (2006); por debajo se encuentran los de Ruiz y Otero (2013), Mainwaring y Scully (1995); en tercer lugar y finalmente, el índice de ISP de Mainwaring y Torcal (2005). La asociación entre los cuatro índices manifiesta la misma relación. Destaca el índice de Payne (2006), el cual manifiesta mayores

efectos estadísticos con los demás indicadores analizados. En este sentido, la información obtenida por las pruebas de fiabilidad y consistencia y las correlaciones estadísticas muestran que el índice de institucionalización que tiene mayor capacidad explicativa es el de Payne (2006). A pesar de lo anterior, tanto el índice de ISP de Ruiz y Otero (2013), Mainwaring y Scully (1995) como el de Mainwaring y Torcal (2005) tienen una alta capacidad explicativa. La razón teórica y metodológica de dichos resultados obedece a las diversas conformaciones de los índices e indicadores utilizados por los autores. Por un lado, las dimensiones utilizadas en los diversos índices son las creadas por Mainwaring y Scully (1995); en consecuencia, las variables asumen un valor preponderante en cada medida, no así los indicadores que se conforman según las fuentes de datos y las herramientas de obtención de información. Por otro lado, el auxilio que brindan las relaciones instrumentales y contextuales con los procesos de institucionalización de los sistemas promueve un ejercicio descriptivo diacrónico y comparable.

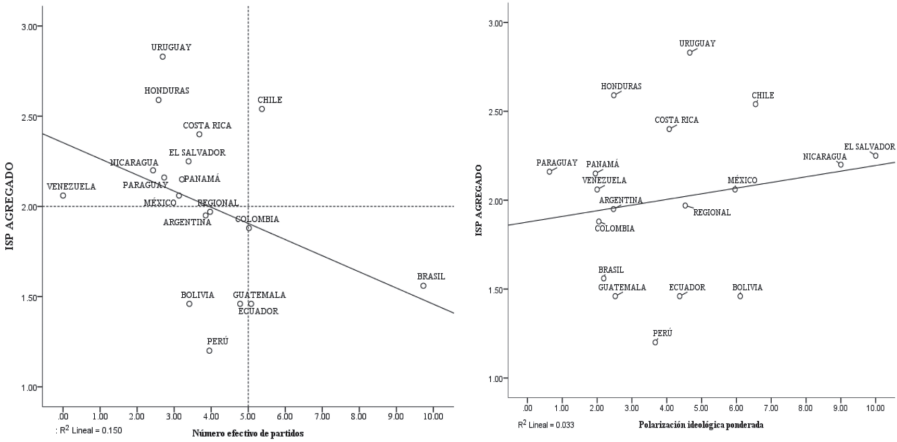
Gráfico 1. Clasificación de los sistemas de partidos latinoamericanos según su nivel de institucionalización



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Payne (2006, p. 184), Ruiz y Otero (2013, p. 173), Mainwaring y Scully (1995, p. 81) y Mainwaring y Torcal (2005)

Como resultado de lo anterior, se realiza la clasificación de los sistemas de partidos latinoamericanos según el índice de ISP agregado antes expuesto. Los sistemas de partidos en América Latina poseen dinámicas distintivas y acordes con su realidad política (Mainwaring et al., 1995, 2005; Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas y Zechmeister, 2010). De acuerdo con esta clasificación, se aprecian al menos cuatro tipos de sistemas de partidos determinados bajo el esquema de Mainwaring y Scully (1995) y Kuenzi y Lambright (2001, p. 443) según su nivel de institucionalización. El esquema de clasificación se da en función de las cuatro características planteadas por Mainwaring y Scully (1995) en una escala de 1 a 3 (de menor a mayor grado de institucionalización del sistema de partidos): 3.0=alta; 2.5=media-alta; 2.0=media; 1.5=media-baja; 1.0=baja. Kuenzi y Lambright (2001, p. 443), al igual que Mainwaring y Scully (1995), asignan los puntajes anteriores en cada dimensión dividiéndolos por la suma total de variables e indicadores. A partir de las ponderaciones realizadas por los diversos autores aquí reseñados (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005; Payne, 2006; Ruiz y Otero, 2013), el gráfico 1 muestra los diversos niveles de institucionalización de los sistemas de partidos en nivel agregado. En el grupo de alta institucionalización se encuentran Uruguay, Chile, Honduras, Costa Rica y El Salvador. El segundo grupo es compuesto por Nicaragua, México, Paraguay, Panamá y Venezuela. El tercer grupo lo conforman

Gráficos 2-3. La relación de la institucionalización del sistema de partidos con el número efectivo de partidos y la polarización ideológica



*Sin datos para Venezuela.
Fuente: Elaboración propia.

Argentina, Colombia y Brasil. Por debajo se encuentra el último grupo, en el cual se ubican Ecuador, Guatemala, Bolivia y Perú, sistema con los menores niveles de institucionalización, en coincidencia con las diferentes tipologías manifestadas por Mainwaring y Scully (1995), Mainwaring y Torcal (2005), (Payne, 2006) Ruiz y Otero, 2013), Torcal (2015) y el mismo Kitschelt el al. (2010).

A la par de lo anterior, como lo indica Markowski (2000, p. 14) y Alcántara (2004), simultáneamente a un ejercicio de identificación de la institucionalización del sistema partidario es necesaria la observación de los contextos político-electorales de las unidades que se analicen dado que el grado de institucionalización presenta elementos distintivos en los cuales la caracterización de los sistemas se operacionaliza quedándose simplemente como particularidades que facilitan la diferenciación de los sistemas democráticos.

Por ello, y en relación con las dimensiones anteriores, se añade otra dimensión de carácter contextual: la fragmentación y polarización ideológica (Sartori, 1976; Mainwaring y Scully, 1995; Payne, 2006; Hicken y Kuhonta, 2011; Zucco, 2013). Lo anterior se analiza con base en el número efectivo de partidos (NEP)[8] y la polarización ideológica ponderada (Oñate y Ocaña, 1999). Esta relación propuesta por Payne (2006) y antes mencionada por Mainwaring y Scully (1995) revela que la institucionalización está condicionada a la fragmentación del sistema de partidos; no es así con la polarización ideológica, ya que la polarización manifiesta efectos indirectos en la institucionalización del sistema de partidos en consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos, que aunque no se refiere a la misma condición de la competencia electoral, los efectos se observan como condicionantes de los partidos que compiten en un sistema determinado (Sartori, 1976).

Conclusiones

El documento analizó el concepto de institucionalización, posteriormente profundizó en el concepto de institucionalización del sistema de partidos insistiendo en la diferenciación con la institucionalización de los partidos políticos. El objetivo fue precisar el mapa conceptual existente y los usos metodológicos para el estudio de la institucionalización del sistema de partidos, las diferentes aproximaciones encontradas en la literatura, las dimensiones y variables utilizadas. El recorrido

[8] Mide el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos, lo cual permite conocer cuán fragmentado está el poder (Laakso y Taagepera, 1979).

teórico desarrollado arroja al menos cuatro dimensiones para su estudio, en las que coinciden la mayoría de los autores de la literatura analizada: estabilidad, arraigo, legitimidad y organización interna de los partidos. Las estrategias utilizadas por los diversos enfoques permiten evidenciar la influencia de las condiciones establecidas por Mainwaring y Scully (1995). Sin embargo, la necesidad teórica de estas condiciones no está justificada por la evidencia empírica.

Lo anterior tiene que ver con la falta de congruencia en la literatura especializada con las variables que determinan la institucionalización. La razón de dicha falta de consenso es provocada por las relaciones causales tanto al interior del sistema como por su dependencia con los procesos democráticos. En cierto sentido, esta relación está ligada explícitamente a las dinámicas específicas de competencia de los sistemas de partidos, en donde, por un lado, se encuentran las condiciones en las cuales los partidos interactúan y que son exhibidas por los diversos formatos de competencia partidista definidos por una cuestión cuantitativa (criterio numérico), fragmentación del sistema, y por una cuestión cualitativa (la naturaleza de la competencia), la polarización ideológica. Estas dos cuestiones manifiestan elementos de contraste que, a su vez, apoyan la noción de estabilidad y competencia democrática. Por ello, el análisis de la institucionalización del sistema de partidos requiere de alternativas metodológicas que muestren las relaciones causales entre la estructura de la competencia y los procesos de consolidación democrática. Lo anterior supondría dos futuros hilos de análisis que unifiquen los criterios ligados a las influencias de otros elementos en el proceso de institucionalización del sistema de partidos.

El primero de ellos es el relacionado con el financiamiento de los partidos políticos y con los procesos de institucionalización de los partidos como organizaciones en continua transformación, lo cual tiene que ver con análisis de la selección de candidatos, la disciplina partidista y la democracia interna. La discusión sobre la vida interna de los partidos políticos y su influencia en el proceso de institucionalización del sistema cobra relevancia en la medida que estas organizaciones manifiesten estructuras y condiciones democráticas en su interior, revelando una condición necesaria para la democratización de las instituciones representativas, específicamente las latinoamericanas

El segundo versa sobre los limites explicativos y los efectos de la institucionalización del sistema partidista en la gobernabilidad democrática expresados por Payne (2006) y Torcal (2015). A pesar de la importancia de la institucionalización del sistema de partidos en los procesos de consolidación democrática, queda de manifiesto la necesidad de crear mecanismos analíticos que permitan desarrollar

teorías complementarias sobre el congelamiento de los sistemas de partidos institucionalizados una vez llegada la estabilidad democrática. De lo anterior, uno de los temas resultantes es la creciente inclusión de nuevos partidos en la arena electoral fuera de los partidos tradicionales, como lo manifiestan diversos sistemas de partidos latinoamericanos después de 1990, o la creciente fragmentación de los sistemas de partidos europeos en la última década.

Bibliografía

Albright, J. (2010). The Multidimensional Nature of Party Competition. *Party Politics*, *16*(6): 699-719. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068809345856.

Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona, España: Instituto de Ciències Politiques i Socials.

Altman, D.; Luna, J. P.; Piñeiro, R., y Toro, S. (2009). Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de Ciencia Política*, *29*(3): 775-798. DOI: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300005.

Artiga González, A. (1998). Fluidez y volatilidad en la institucionalización del sistema de partidos: Notas metodológicas para su medición. *América Latina Hoy* (19): 125-129.

Bardi, L., y Mair, P. (2008). The Parameters of Party Systems. *Party Politics*, *14*(2): 147-166. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068807085887.

Bakke, E., y Sitter, N. (2005). Patterns of Stability Party Competition and Strategy in Central Europe since 1989. *Party Politics*, *11*(2): 243-263. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068805049779.

Basedau, M., y Stroh, A. (2008). Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties. GIGA. German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (Working Paper, 69). Recuperado de https://www.giga-hamburg.de/en/publication/measuring-party-institutionalization-in-developing-countries-a-new-research-instrument.

Booth, E., y Robbins, J. (2010). Assessing the Impact of Campaign Finance on Party System Institutionalization. *Party Politics*, *16*(5): 629-650. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068809342994.

Casal Bértoa, F. (2012). Party Systems and Cleavage Structures Revisited: A Sociological Explanation of Party System Institutionalization in East Central Europe. *Party Politics*, *20*(1): 16-36. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068811436042.

Castoriadis, C. (1996). La democracia como régimen y como procedimiento. *Iniciativa Socialista* (38).

Coppedge, M. (1997). A Classification of Latin American Political Parties. Working Paper 244. Illinois, Estados Unidos: Hesburgh Centre Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies. Recuperado de https://kellogg.nd.edu/documents/1539.

Coppedge, M. (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics, 4*(4): 547-568. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068898004004007.

Croissant, A., y Völkel, P. (2012). Party System Types and Party System Institutionalization: Comparing new Democracies in East and Southeast Asia. *Party Politics*, *18*(2): 235-265. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068810380096.

Dalton, R. J., y Weldon, S. (2007). Partisanship and Party System Institutionalization. *Party Politics*, *13*(2): 179-196. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068807073856.

De la Rosa Alburquerque, A., y Contreras Manrique, J. C. (2007). El partido político: Entre la ciencia política y los estudios organizacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico*, *3*(2): 17-67. Recuperado de http://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/294.

Diamond, L., y Gunther, R. (eds.) (2001). *Political Parties and Democracy.* Baltimore, Maryland, Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press.

Duverger, M. (2000). *Los partidos políticos.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Golosov, G. V. (2011). Party System Classification: A Methodological Inquiry. *Party Politics*, *17*(5): 539-560. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068810377189.

Gunther, R., y Hopkin, J. (2002). A Crisis of Institucionalization: The Colapse of the UCD in Spain. En J. J Linz, R. Gunther y J. R. Montero (eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 191-232). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Hall, R. H. (1996) *Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados*. Distrito Federal, México: Prentice-Hall Hispanoamericana.

Hicken, A., y Martínez Kuhonta, E. (2011). Shadows from the Past: Party System Institutionalization in Asia. *Comparative Political Studies*, *44*(5): 572-597. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414010396460.

Hopkin, J. (2004). The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. *Party Politics*, *10*(6): 627-651. Recuperado de http://eprints.lse.ac.uk/646/.

Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut, Estados Unidos: Yale University Press.

Jones, M. P. (2007). *Political Parties and Party Systems in Latin America. Paper presented at the conference Symposium, Prospects for Democracy in Latin America*. University of North Texas, Denton, Texas.

Kitschelt, H.; Hawkins, K.H; Luna, J. P; Rosas, G., y Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American Party Systems.* Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Katz, R. S., y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, *1*(1): 5-31. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068895001001001.

Katz, R. S., y Crotty, W. (eds.) (2006). *Handbook of Party Politics*. Londres, Gran Bretaña: Sage Publications.

Kuenzi, M., y Lambright, G. (2001). Party System Institutionalization in 30 African Countries. *Party Politics*, *7*(4): 437-468. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068801007004003.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, *12*(1): 3-28.

Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism: The Case, The Concept, and The Case of Unpacking the Concept. *Party Politics*, *4*(1): 77-92. Recuperado de https://scholar.harvard.edu/levitsky/publications/institutionalization-and-peronism-case-concept-and-case-unpacking-concept.

Lindberg, S. I. (2007). Institutionalization of Party Systems? Stability and Fluidity among Legislative Parties in Africa's Democracies. *Government and Opposition*, *42*(2): 215-241. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2007.00219.x

Linz, J. J.; Gunther, R., y Montero J. R. (2002) *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Listhaug, O., y Wiberg, M. (1995). Confidence in Political Institutions. En H. D. Klingemann y D. Fuchs (eds.) *Citizens and the State*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, *17*(1-2): 63-101. Recuperado de

http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/la-institucionalizacion-de-los-sistemas-de-partidos-en-america-latina/.

Mainwaring, S., y Scully, T. (1996). *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.

Mainwaring, S., y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, *41*(10): 141-173. Recuperado de http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2442.

Mainwaring, S. P. (2006). Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de la democratización. En V. Alarcón Olguín (coord.). *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 309-364). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Plaza y Valdés.

Mainwaring, S., y Zoco, E. (2007). Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: Volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias". *América Latina Hoy* (46): 147-171. Recuperado de http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2459.

Mair, P., y Van Biezen, I. (2001). Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000". *Party Politics*, *7*(1): 5-21. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068801007001001.

Mair, P. (2007). Party Systems and Alternation in Government, 1950-2000: Innovation and Institutionalization. En S. Gloppen y L. Rakner (eds.) (2007) *Globalization and Democratization: Challenges for Political Parties*. Bergen, Noruega: Fagbokforlaget.

Manning, C. (2005). Assessing African Party Systems After The Third Wave. *Party Politics*, *11*(6): 707-727. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068805057606.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Markowski, R. (2000). Party System Institutionalization in New Democracies: Poland —a Trend— Setter with No Followers. Paper to be discussed at the conference Re-thinking Democracy in the New Millennium organized by the University of Houston, February 16-19. Houston, Texas. Recuperado de http://www.uh.edu/democracy/Markowski.pdf.

Martínez Hernández, A. A. (2012). *La institucionalización del sistema de partidos a escala subnacional: Los casos de Aguascalientes y San Luis Potosí (1998-2010). Un estudio comparado* (tesis de Maestría). El Colegio de San Luis, A. C., San Luis Potosí, México.

Montero, J. R., y Gunther, R. (2003). *Los estudios sobre los partidos políticos: Una revisión crítica*. Madrid, España: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado de www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/wpapers.html.

Montero, J. R., y Gunther, R. (2007). Introducción: Los estudios sobre los partidos políticos. En J. R. Montero, R. Gunther y J. J. Linz (eds.) (2007). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (pp. 15-46). Madrid, España: Editorial Trotta.

Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Ocaña, F. A., y Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *86*(abril-junio): 223-245. DOI: 10.2307/40184151.

Panebianco, A. (1997). *Modelos de partidos.* Madrid, España: Alianza Editorial.

Payne, M. (2006). Sistema de partidos y gobernabilidad democrática. En J. M. Payne, G. Zovatto y D. M. Mateo (coords.) (2006). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 165-196). Washington, D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, *7*(1): 1-26. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x.

Randall, V., y Svasand, L. (2002). Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*, *8*(1): 5-29. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068802008001001.

Rose, R., y Mishler, W. (2010). A Supply-Demand Model of Party-System Institutionalization: The Russian Case. *Party Politics*, *16*(6): 801-821. DOI: https://doi.org/10.1177/1354068809346074.

Ruiz Rodríguez, L. M., y Otero Felipe, P. (2014). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos.* Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas (Cuadernos Metodológicos, 51).

Sartori, G. (1976). *Partidos y sistema de partidos: Marco para un análisis.* Madrid, España: Alianza Editorial.

Torcal, M. (ed.) (2015). *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable.* Barcelona, España: Anthropos Editorial.

Torcal, M., y Medina, L. (2008). La institucionalización del sistema de partidos español. El peso de los anclajes de clase, religión e ideología en la competencia PSOE/PP: 1988-2004. Trabajo presentado en el Congreso de la AECPA, 21-23 de septiembre, Madrid, España. Recuperado de http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area04/GT12/Lmedina_.pdf.

Wolinetz, S. B. (2006). Party Systems and Party System Types. En R. Katz, y W. Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics* (pp. 51-62). Londres, Reino Unido: Sage.

Zucco, C. (2013). Estabilidad sin raíces: La institucionalización del sistema de partidos brasileño. En M. Torcal (ed.). *Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en America Latina*. Barcelona, España: Anthropos. Recuperado de http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/Capitulo%204-StabilityWithoutRoots.pdf.

La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario

The legislative evaluation and social credibility in the parliamentary job

Amalia Patricia Cobos Campos*

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo evidenciar la necesidad de implementar la evaluación legislativa en México como una forma de eficientar el desempeño legislativo y de avanzar en el desarrollo jurídico social, en aras de alcanzar leyes con mejor técnica jurídica y más acordes con los requerimientos reales, así como transparentar los alcances de su función hacia una sociedad para la cual el Poder Legislativo representa una labor que no comprende y que estima innecesaria y costosa. Para ello, metodológicamente se construye una investigación teórico-dogmática recurriendo a la hermenéutica jurídica, al método histórico comparativo y al epistemológico, con un amplio soporte doctrinario, que permite sustentar las conclusiones emitidas. Las nuevas corrientes del pensamiento político y la doctrina jurídica van de la mano en la exploración de respuestas a los conflictos sociales más graves que aquejan a la sociedad mexicana. En ese contexto, el valor de este trabajo es la reflexión acerca de la producción legislativa actual; si esta se encamina a la solución real de lo que pretende solventar o se basa en presupuestos falsos y en paliativos populistas que no demuestran su eficacia. En conclusión, los avances en la evaluación legislativa, pese a que han sido lentos, se consolidan como un paradigma que hace posible determinar el grado de éxito del desempeño legislativo en cuanto a las funciones encomendadas en la Constitución.

Palabras clave: proceso legislativo, evaluación, credibilidad, Poder Legislativo.

* Universidad Autónoma de Chihuahua, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho. Correo electrónico: pcobos@uach.mx.

Abstract

The objective of this paper is to demonstrate the enormous need to implement the legislative assessment in our country as a way not only to improve the performance but as a step forward in the development legal social; this is also in the interest of achieving legal technical better laws and more in line with the actual requirements as well as the transparency of the scope of its function toward a society, for which the legislature represents a work that does not understand and that considers unnecessary and costly. To do this, methodologically is constructed as a theoretical research-dogmatic, in resorting to legal hermeneutics, comparative historical method to the epistemological and doctrinal support with a broad, which allows the conclusions issued. The new currents of political thought and legal doctrine go hand in hand in the exploration of answers to the most serious social conflicts that afflict the Mexican society. In this context, the value of this work is the reflection on the current legislative production and if this is routed to solve really what it seeks to alleviate or is based on false assumptions and in palliative care populists who do not demonstrate their effectiveness. In conclusion, in the face of all this arises at the global level the figure of the legislative assessment, whose progress has been slow while are consolidated as a paradigm that allows you to determine the degree of success in the legislative performance in terms of the functions that the Constitution entrusts to them.

Keywords: legislative process, evaluation, credibility, Legislative Power.

Recepción: 11 de marzo de 2016.
Dictamen 1: 7 de mayo de 2016.
Dictamen 2: 16 de junio de 2016.

El derecho viene a perecer menos veces
por la violencia que por la corrupción.

Herni Dominique Lacordaire.

Introducción

En los esquemas actuales de desarrollo de las políticas públicas que impulsan a ultranza la transparencia y buscan eficientar el desempeño de los Poderes del Estado, ninguno de estos puede desatender los procesos de evaluación de su labor, que son inherentes a un adecuado actuar y que llevan en sí mismos imbíbita la aspiración de recuperar la confianza de los ciudadanos ante una imagen estatal desvalorada y que enfrenta los niveles más altos de impopularidad y desconfianza de la historia de México.

Abundando un poco en el tema de la transparencia, Sandoval Ballesteros (2013, p. 112) habla de cómo la transparencia ha sido garantizada en la propia Constitución mexicana, toda vez que, acorde con ella, toda entidad gubernamental de los tres niveles está obligada a garantizar el acceso libre y gratuito a sus documentos partiendo del principio de máxima publicidad, en los términos del artículo sexto de nuestra Carta fundamental. Ahora bien, como atinadamente añade la autora referida, el rumbo que esa transparencia alcance en nuestro país depende de cuál de las concepciones en la materia se adopte; así podemos hablar de la concepción burocrática, que nos lleva a considerar la transparencia como una manera de racionalizar la administración pública y cuya finalidad esencial es mejorar el control de los recursos básicos y vigilar la implementación de la cultura de la legalidad; una segunda concepción es la que considera la transparencia como una herramienta de relaciones públicas, cuyo objetivo se centra, por lo tanto, en lograr la legitimidad y la estabilidad del gobierno; una tercera postura muestra la transparencia desde una visión democrático-expansiva, la cual tiene como objetivo central mejorar el desempeño de la democracia (Sandoval Ballesteros, 2013, pp. 112-118).

Es en este contexto donde esos traídos y llevados procesos de evaluación del desempeño que se realizan en todos los órdenes parecen haber dejado de lado a uno de los Poderes que integran al Estado, nos referimos evidentemente al Legislativo, que la percepción ciudadana ubica como un Poder de alto costo económico y exiguos resultados (Martínez Huerta, 2014; Hernández Borbolla, 2016; Lozano, 2013; Hernández, 2014; Red Política, 2015; Valdés Zepeda, 2004; Gracia Hernández, 2016).

Es claro que el ciudadano común no percibe el contenido de la actividad legislativa y mucho menos el beneficio que en su esfera personal le depara dicha labor; por ello, entre los tres Poderes que el marco constitucional establece para la integración del Estado mexicano, este es el que se lleva las palmas como el más impopular, e incluso es repudiado por el ciudadano mexicano común (Transparencia Internacional, 2006; Transparencia Mexicana, 2016).

Según cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2008, "sólo el 11.5 por ciento de la población se siente representada por los legisladores, y más de la mitad percibe que éstos ven únicamente por sus propios intereses. Por otro lado, casi el 70 por ciento de los ciudadanos encuestados no mostró interés en quién sería su siguiente diputado".[1] En la misma encuesta, pero de 2012, al preguntársele a los ciudadanos cuánto duraba un diputado federal en su encargo, 31.56 por ciento de los encuestados dijo que no sabía y 23.79 por ciento dio una respuesta incorrecta, lo que suma un porcentaje de 55.35 de personas que ignoran estos datos, que sumado a 0.35 por ciento que no respondió nos da una proporción cercana a 56 por ciento de los ciudadanos a quienes se aplicó la encuesta que lo ignora. Sin embargo, en esa misma encuesta, 70.60 por ciento respondió que "sin el Congreso de la Unión no hay democracia".[2] Resulta interesante compartir la gráfica 1 de esa percepción de la población mexicana con respecto de la labor del Legislativo en 2008.

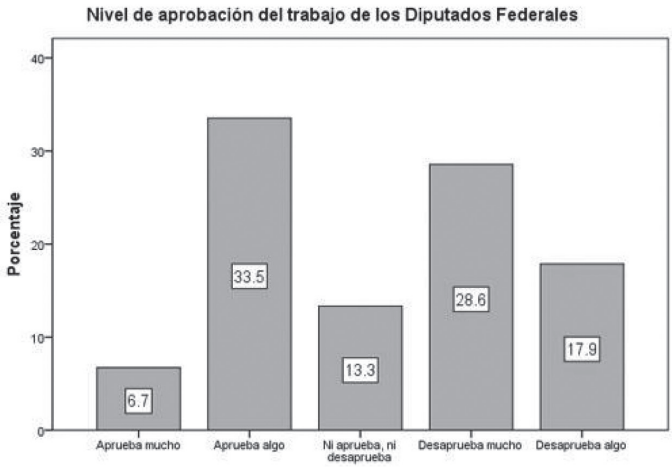
¿Cuál es la razón de esta situación tan poco deseable? Son muchos los factores que inciden en el clima de inconformidad y falta de credibilidad que ha surgido en el entorno social mexicano hacia los tres Poderes; empero el rechazo más denodado se da en contra del Poder Legislativo y, de este, hacia los diputados.

En consecuencia, como una vía para resolver esto se ha buscado una producción legislativa sin precedentes, pero que no parece paliar el problema, y sí ha dado lugar a múltiples preguntas en cuanto a su necesidad y pertinencia. En vista de ello, se pretende dilucidar las principales cuestiones que han detonado esta situación, y se plantea una vía de solución a través de los procesos de evaluación legislativa

[1] Proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita la creación de la comisión especial para la evaluación de productividad legislativa y la rendición de cuentas de los diputados, a cargo del diputado Fernando Rodríguez Doval, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), basada en las solicitudes ciudadanas realizadas por conducto de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, junto con un grupo de organizaciones de la sociedad civil e integrantes del sector académico dedicados al estudio del Poder Legislativo, quienes enviaron una carta a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para respaldar la propuesta de creación de la Comisión Especial para la Evaluación y Productividad Legislativa y la Rendición de Cuentas.

[2] Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012).

Gráfica 1. Nivel de aprobación del trabajo de los Diputados Federales



que pueden abonar mucho, no solo a la labor de nuestro órgano legislativo, sino también a la percepción que de esta tiene el pueblo mexicano, lo cual permitirá un desarrollo jurídico social en este sentido no alcanzado a la fecha.

El poder legislativo y sus funciones en el estado democrático moderno

Como presupuesto necesario, a efecto de establecer qué es el Poder Legislativo, consideramos importante definir qué es el *poder*. Si bien existe una opinión generalizada de que proviene del vocablo latino *potere* y su significado primigenio se traduce en *mando* (Real Academia Española, 2013), para Velásquez Turbay (cit. en Carpizo, 1999, p. 324), no es este su origen etimológico, sino que proviene de *possum*, que a su vez deriva de los vocablos *potis* y *sum* que significan *capaz* y *ser* o *existir*, respectivamente, por lo que para Velásquez su significado se refiere a "quién es capaz en sí" (Carpizo, 1999, p. 325).

Parafraseando a Max Weber, Carpizo (1999, p. 323) afirma que el poder es "un mando fáctico, una fuerza que se impone aun contra la voluntad del otro". Asimismo cita a Buchheim, quien define el poder como "la reserva de posibilidades que le están dadas objetivamente a una persona en virtud de la actitud y el comportamiento de los demás entendida por su capacidad subjetiva" (Carpizo,

1999, p. 323). Cabe igualmente citar a Bobbio (1997, pp. 135-137), para quien el poder se traduce en la "capacidad de un sujeto en influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo".

Es fácil advertir que estas concepciones de poder no se enfocan en el entendimiento del poder que detenta el Estado, sus características, connotaciones y límites; para ello, en principio, Carpizo (1999, p. 328) asegura que la sociedad no puede existir sin el poder, ya que este resulta esencial para el establecimiento del orden, y determina como condiciones específicas del poder la búsqueda de legitimidad y el fin que persigue; en este sentido, asegura que "la función del poder es la constitución de normas y la vigilancia del respeto a los usos, costumbres y tradiciones vigentes" (Carpizo, 1999, p. 329), y a mayor abundamiento agrega que "la función del poder político se centra en la consagración del orden social mediante el establecimiento del orden jurídico" (Carpizo, 1999, p. 329).

En búsqueda de clarificar en mayor medida la indudablemente estrecha relación entre el poder y el derecho, Peces-Barba (2000, p. 78) dice que el poder es el "hecho fundante básico del derecho y causa última de su validez y eficacia".

En estas posturas de importantes doctrinarios, y sin pretender ahondar más en el tema, que excede a las pretensiones del presente trabajo, podemos visualizar un contexto en el que el poder es un elemento esencial de la existencia, no solo de cualquier Estado, sino también del orden social mismo, que no se concibe sin él, ya que constituye el pilar imprescindible en el que se apuntala.

Hernández Becerra, en un análisis del poder político a través de su función administrativa, asegura que la tendencia es identificar la política con el gobierno de forma demasiado reduccionista, a su juicio, pero reconoce que la administración es necesariamente política, y tanto esta como el gobierno son lo que él denomina "expresiones dinámico-formales de la política en el estado" (Hernández Becerra, 1981, pp. 27-28).

En consecuencia, la legitimación de poder se sustenta, en el caso que nos ocupa, en la ley fundamental, que encuentra su consagración en esta y se consolida mediante un proceso electoral que, basado igualmente en las normas ordinarias derivadas del mandato constitucional, le dan vida y sancionan el proceso de elección y su desempeño en el encargo encomendado.

La estructura del Estado de nuestro tiempo no se concibe sin la existencia del Poder Legislativo. Si bien su integración y connotaciones, e incluso su denominación, pueden variar, la esencia del Poder Legislativo para los Estados democráticos modernos permanece invariable en todos los Estados contemporáneos.

Los antecedentes del Poder en estudio se remontan a la Edad Media. A decir de Fix Zamudio (AAVV, 1994, pp. 15-35), surgió como una asamblea estamental, con funciones muy limitadas, tales como autorizar gastos bélicos a los monarcas y conceder o negar privilegios. De esa primigenia construcción de los parlamentos se fue gestando un nuevo órgano del Estado que asumiría la tarea de crear las normas en un proceso normativizado que seguía etapas predeterminadas y que permitió la consolidación del llamado Estado-nación.

Fue el Parlamento inglés el que consolidó esta figura, que asumió tal fuerza que llegó a condenar a muerte al monarca, fuerza que no cobró el resto de los parlamentos europeos. Si bien con posterioridad a la muerte de su impulsor, Oliverio Cromwell, se restableció la monarquía, esta no pudo recuperar sus antiguos privilegios; fue desterrado Jacobo II y en 1689 se posicionó a Guillermo y María de Orange, cuya permanencia en el trono se condicionó a la suscripción del *Bill of Rights*. En cambio, Francia tuvo que esperar hasta 1789 para que con la Revolución francesa se concretara el derrocamiento de la monarquía y la consolidación del denominado Gobierno de Asamblea, consagrado en la Constitución Jacobina de 1793, que sentaba las bases para una absoluta preeminencia del Poder Legislativo, como atinadamente lo refiere Fix Zamudio (1994, pp. 15-16).

En América, a diferencia de Europa que, como ya se dijo, privilegiaba el Poder Legislativo a través de la figura del Parlamento, se establecieron regímenes de corte presidencialista, en los que el modelo de gobierno supone la búsqueda de un equilibro basado en el pensamiento de Montesquieu sobre la división de Poderes. Así, la constitución estadounidense partió de la figura de un Ejecutivo consolidado en un único jefe de gobierno llamado presidente, mientras que en Europa —cuando menos en Inglaterra— se estableció una división de dicha jefatura, que residiría en el monarca y en el primer ministro, que para alcanzar el poder requiere del Parlamento.

Recordemos que esta división del poder establece diferencias entre jefe de gobierno y jefe de Estado. Este último, como afirma Valadés (2005, p. 5), no desempeña en realidad un papel político, sino más bien ceremonial y de índole simbólico; en cambio, el primero, según el jurista mexicano, "es la persona que encabeza el órgano de poder encargado de definir las políticas del Estado, de aplicar y reglamentar leyes y ejercer las funciones coactivas del poder" (Valadés, 2005, p. 19).

Por lo antes asentado, el siglo XIX fue por antonomasia, para los Estados europeos, la consolidación del parlamentarismo como el poder prevalente, que se debilitó en la posguerra y, al igual que en América, se adoptó, en la mayoría de los casos, un régimen que ensalza al presidencialismo (Fix Zamudio, 1994, p. 16).

Batiz Vásquez dice que la principal característica inherente a este órgano lo constituye el hecho de que se trata de una institución que, si bien ostenta la representación estatal, para su desempeño tiene "atribuciones y una organización interna propias" (Batiz Vásquez, 1999, pp. 25 y ss.). Es claro que estas atribuciones y organización derivan de la propia norma y se consagran, la mayoría, en las cartas fundamentales.

Valencia Carmona considera que en Latinoamérica lo más importante será lograr un poder legislativo "eficiente y a la altura de los tiempos" (AAVV, 1994, pp. 11-13). El problema derivará en establecer, en principio, en qué reside esa eficiencia y cómo podremos medirla —que es el asunto al que nos abocaremos más adelante—, y en segundo lugar, qué estima cada sociedad como *estar a la altura de los tiempos*, ya que es una idea sumamente imprecisa y que se presta, de suyo, a múltiples interpretaciones. Dicha altura puede utilizar escalas muy diversificadas como, por ejemplo, las presiones de la globalización, que no necesariamente derivarán en bienestar o desarrollo social hacia el interior; o, como lo plantea Nohlen, "¿la democracia pluralista, el presidencialismo, las formas de participación y de representación de intereses, los sistemas electorales, los estilos de hacer política, etc., son adecuados para resolver los problemas que surgen como demandas de los gobernados, sobre todo de tipo económico y social?" (Nohlen, 1992), y añade, parafraseando a Ángel Flisfisch, que la democracia tiende a reducir la gobernabilidad. El autor en análisis hace hincapié en la necesidad de que los sistemas parlamentarios de Latinoamérica sean modificados, en especial en cuestiones como la deficiente responsabilidad del parlamentario respecto de sus electores (Nohlen, 1992).

La función esencial de este Poder es, sin duda alguna, la de la creación de la ley; pero, entre sus fines, encontramos otras actividades que son trascendentes en el Estado democrático contemporáneo. Pedroza de la Llave (1996, p. 20) hace énfasis en una facultad imprescindible del Poder en estudio, la del control de los órganos de gobierno, que parte de la nueva visión de colaboración, en lugar de la tradicional concepción basada en la tajante división de los Poderes del Estado.

La forma en que esto se realiza parte de la noción de sistema político que, de acuerdo con Verdú (1986, p. 49), concebimos como "el desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de controles y responsabilidades ejercidos por el complejo de órganos constitucionales", de donde el sistema de gobierno derivará del vínculo que prevalece entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Legislativo tiene encomendadas altas tareas en el Estado democrático; sus integrantes determinan la licitud de las conductas, con lo cual se norman las actuaciones de los ciudadanos; establecen, asimismo, cuáles hechos

constituyen delito y cuáles no, así como sus respectivas sanciones, en el primer caso; instituyen los diferentes órganos del Estado y sus ámbitos de competencia, para lo cual designan en coparticipación a los funcionarios de los Poderes Judicial y Ejecutivo, acorde con el ordenamiento constitucional; ratifican los tratados internacionales; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; establecen las tasas impositivas; aprueban las solicitudes de empréstitos realizadas por el Poder Ejecutivo. Todas ellas son labores primordiales que les son inherentes (Chávez Hernández, 2006, p. 97).

Cabe, en este sentido, preguntarnos cuál es el impacto e idoneidad de las diversas formas de selección de nuestros legisladores, visto que, a diferencia de otras épocas, en la actualidad la respuesta legislativa a los problemas sociojurídicos es cada más apremiante y de ella depende en mucho, no solo la preservación del Estado de derecho, sino también, y no de menor importancia, el desarrollo de un Estado determinado. Esto es así porque, como ha dicho Gurría (2012), ante la innegable crisis que se vive, se requieren reformas, a las que llama "incluyentes y ambiciosas", para que sean estas las que reactiven el desarrollo económico y, derivado de ello, se implementen fuentes de empleo. Sumado a lo anterior, resulta necesario hacer hincapié, como ya se ha mencionado, en la recuperación de la confianza de los propios ciudadanos en el poder público. Gurría (2012) añade que "tras la peor crisis en décadas, las reformas a las políticas públicas y a las regulaciones existentes tienen que corregir los excesos de los mercados, reorientar los incentivos y alinear los instrumentos y las instituciones en torno a un objetivo social prioritario: el crecimiento incluyente [...] Los parlamentos que han reaccionado con prontitud y eficacia ante estos desafíos han aminorado el impacto de la crisis en sus países y los han convertido en oportunidad".

En México, el Poder Legislativo federal es bicameral, es decir, concurren la Cámaras de Senadores y la Cámara de Diputados, cuyas existencia y regulación esencial están contenidas en nuestra Constitución, y cuya incidencia, no solo en el ámbito legislativo, sino en el quehacer político nacional, es innegable. Asimismo es innegable la impopularidad en que dicho Poder del Estado ha caído en los últimos tiempos, cuyos alcances han sido analizados por la doctrina jurídica, dadas sus repercusiones en el Estado de derecho, de lo cual nos ocuparemos en un apartado posterior del presente estudio (Santa Cruz, 2015; Reyes Heroles, 2016; Baltazar, 2016).

Ahora bien, no podemos decir que la responsabilidad de la elección de quienes fungen como legisladores recae en los ciudadanos, ya que estos únicamente hacen una discriminación de las opciones impresas en la respectiva boleta. La selección

inicia —previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y los previstos por las leyes reglamentarias— en los partidos políticos, que son actores esenciales de las democracias modernas, y en los cuales, como ha mencionado Carey (2004), se gestan los actores políticos que inciden en el desempeño del legislador.

Existen varias corrientes que han buscado la explicación de la existencia de actores políticos y su incidencia en los desempeños democráticos y en la gobernanza. Así, la teoría de la relación principal-agente nos habla de las interrelaciones y compromisos que motivan el actuar del legislador. Si bien, como dice Maltzman (2000, pp. 9 y ss.), no hay un acuerdo unánime en la doctrina al respecto, puesto que hay quienes defienden la postura de la actuación independiente del legislador (Naranjo de la Cruz, 2003, p. 44), otros, por el contrario, analizan, como es el caso del precitado Maltzman (2000), esas inferencias causadas por los actores políticos. El pueblo como tal, aunque incide, no es el principal actor político, sino que, a juicio de Báez Carlos (2013, p. 69), quien apela a la teoría de la competencia, lo suelen ser los partidos políticos. Consideramos, en relación con este punto, que, además de los partidos políticos, la propia administración pública, sustentada en el ordenamiento fundamental, impide una absoluta discrecionalidad en la actuación del legislador (Magide Herrero, 2000, pp. 253-254). Podemos concluir, en consecuencia, que si bien se habla de legisladores autónomos, tal autonomía no puede ni debe ser absoluta, porque en su función responden a intereses sociales y jurídicos de gran trascendencia.

No obstante lo anteriormente señalado, los legisladores requieren un importante grado de autonomía en su labor, como en 2016 lo reclamaron ellos mismos en boca del líder de la facción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Luis Miguel G. Barbosa Huerta, en estos términos: "Habrá un parlamento abierto real cuando haya un Poder Legislativo autónomo, real y autónomo; cuando haya un Poder Ejecutivo que deje que el destino de las Cámaras sea el destino de las fuerzas políticas que ahí se representen; y habrá una evolución cuando la mayoría, los integrantes de las mayorías de las Cámaras, hagan reflexión sobre el poder de su partido político" (Aguilar, 2016, pp. s/p). Pero en su dicho encontramos contradicciones, puesto que habla de autonomía y hace hincapié en que los legisladores se deben a las fuerzas políticas y a su propio partido, lo cual hace patente que lo que buscan es minimizar la influencia del Poder Ejecutivo, pero refuerza nuestra postura de que no existe una posible independencia absoluta del legislador, incluso de aquel que es considerado por la ley de la materia como independiente, pues este también estará sujeto a las fuerzas públicas correspondientes.

Otras corrientes doctrinarias hablan de la profesionalización de la carrera legislativa, la que llevaría tal vez a una despolitización de esta figura. Al respecto, Valencia Escamilla (2009) considera que, en principio, debe distinguirse entre experiencia legislativa y carrera legislativa. Para ello hay que definir la profesionalización, la que la autora en cita, desde una perspectiva administrativa, delimita como un "conjunto de conocimientos, experiencia e incentivos que producen la actualización promoción y retribución, todas ellas ligadas a la productividad y antigüedad y cuyo esquema se sintetiza en el mérito y los resultados de su desempeño" (Valencia Escamilla, 2009, p. 69). En este sentido, Méndez Martínez y Raich Portman (2000, p. 11) señalan que "en el servicio público la evaluación del desempeño constituye un indicador del grado de profesionalización del propio servidor público".

Pero es evidente que estos factores aplicables en términos generales a la profesionalización de los servidores públicos no resultan de sencilla aplicación en el desempeño legislativo, como atinadamente reconoce Valencia Escamilla (2009, p. 70), toda vez que "en el campo legislativo, la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño". Añade que los estudios realizados nos llevan a concluir que estas formas de medir la eficiencia no son aplicables al Poder Legislativo, y su profesionalización parte de la postura que se asuma en cuanto a la independencia de la que hablábamos en párrafos antecedentes, ya que si se le ve como un órgano activo que tome la iniciativa en las políticas públicas y sea independiente del Ejecutivo, estaremos frente a una labor especializada que no cualquier persona puede desempeñar y que demandaría ser experto en tareas parlamentarias (Valencia Escamilla, 2009, p. 70).

Por el contrario, continuando con el amplio análisis que del tema hace la última citada, si pensamos el Poder Legislativo como aquellas personas cuya misión esencial se centra en incidir en las políticas públicas diseñadas por el Poder Ejecutivo sirviendo de enlace entre quienes diseñan las políticas y el pueblo, entonces hablaremos de un órgano representativo que se convierte en "caja de resonancia" de las heterogeneidad de opiniones sociales (Valencia Escamilla, 2009, p. 70).

El dilema parece sencillo de dilucidar, pero si optamos por un órgano que requiere de experticia, entonces habríamos de modificar nuestro esquema de selección a partir de la propia Constitución, de tal manera que no cualquier ciudadano podría ser electo, sino que, para ello, requeriría demostrar ciertos conocimientos que no podrían ser evaluados en una elección abierta. De tal modo, el dilema nos lleva a preguntar ¿dónde queda, entonces, la representación de los intereses populares de que tanto se habla?

Como vemos, no son cuestiones de sencilla resolución; requieren un mayor análisis y un proceso que no será tampoco breve, dada la magnitud de las decisiones a asumir.

El transitar de México, en lo que atañe al Poder Legislativo, ha sido de gran impacto para el mismo país, cuya fortaleza constitucional ha sido evidente desde sus inicios, no así la fuerza política que debería acompañarle; se le ha considerado como supeditado al presidencialismo y, por ende, débil frente a este diverso poder, como lo evidencia Cortez Salinas (2008, p. 11) al asegurar que el presidencialismo mexicano debilitó al Poder Legislativo, ya que, cuando menos durante gran parte del siglo pasado, la fuerte presencia del Ejecutivo federal y la hegemonía de su partido político vulneraron lo que el autor llama "los pesos y contrapesos", lo cual debilitó al Congreso. No obstante, al llegar la transición democrática, erosionó al presidencialismo y restableció esos pesos y contrapesos porque no existía una mayoría calificada de un solo partido (Cortez Salinas, 2008, pp. 11-12). Esto, como sabemos, se gestó a partir de 1997, pero fue realmente en el sexenio de Vicente Fox cuando el Poder Legislativo mexicano cobró la suficiente fuerza política para revalorizarse, tomando fuerza la codecisión entre las distintas fuerzas políticas, llámese gobierno, partidos políticos, e incluso grupos parlamentarios.

En este sentido, delimitando los alcances de su función, Santiago Campos (2006, p. 144) dice que, conforme lo expresado por Jorge Madrazo, el proceso legislativo, inserto en el numeral 72 del ordenamiento fundamental, se apuntala en la presencia de un sistema bicameral, bajo el principio de concurso de Poderes y armonización de sus funciones, así como en el presupuesto necesario de la conformidad de las Cámaras para la sanción de una ley o un decreto, y finalmente en la existencia de "un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las Cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto. En consecuencia, existe jurídicamente, y no solo políticamente, la coordinación —no subordinación— del Poder Legislativo con los otros dos Poderes" (Santiago Campos, 2006).

Por otro lado, los avances hechos en materia política y gobernanza nos llevan a estimar que el Poder Legislativo en México ha adquirido gran influencia en el nivel nacional, lo cual deriva de varios factores: el pluralismo, la cancelación de los privilegios monopartidistas y evidentemente la consolidación de mayores poderes formales adquiridos por el mismo Congreso (Ugalde, 2003).

Razones y sinrazones de los procesos de evaluación del poder legislativo

En un entorno de globalización y crisis económica, la eficiencia de la labor del Estado y los órganos que lo integran es trascendental. Tradicionalmente, los procesos de evaluación de desempeños se enfocaron en las empresas privadas, pero estos han alcanzado al Estado y sus instituciones, como presupuesto *sine qua non* para el establecimiento de políticas públicas que les permitan lograr niveles de calidad y sean eficaces para los fines pretendidos.

Al respecto, Avellaneda (2011) afirma que, tomando como base los años 80, los autores no se han centrado solo en las evaluaciones en sí mismas, sino que se han enfocado con denuedo en el uso de dichas evaluaciones, con lo que se llega incontestablemente al componente político de estas. Así, vemos que autores como Weiss (1972, 1987) y Chelimsky (1998), también citados por esta autora, profundizan en dichos aspectos de la evaluación. Bañón (2003, p. 17), por su parte, asevera que la evaluación, en este sentido, requiere una "comprensión profunda de los procesos políticos y de las políticas públicas, mucho más que desde una posición técnica estrictamente metodológica".

Todos los baremos para medir la eficacia del Estado parten de la capacidad institucional, la que, como indica Rosas Huerta (2008, pp. 122-123), se traduce en un proceso mediante el cual los sujetos, en lo individual, y por medio de organizaciones, grupos e instituciones, de manera conjunta, tienen como prioridad alcanzar el desarrollo, al que en el Estado contemporáneo se le ha añadido el componente de sostenible. Entonces, a partir de esa capacidad, que podemos identificar en dos disyuntivas, una presupuestal y otra legal, esta última acorde con las facultades que le son conferidas a la institución estatal de que se trate, es como se determina la posible evaluación de sus desempeños.

En ese contexto, como ya se dijo anteriormente, el Poder Legislativo es un poder del Estado que ejerce funciones de control sobre las funciones y el desempeño de otros órganos, pero la pregunta es ¿quién ejerce control sobre él? Por ello, como hace hincapié Kherming Puente (2009), el Poder Legislativo debe rendir cuentas:

> [...] no sólo porque la ley le obligue, sino que la ley le obliga porque sus acciones deben ser sujetas del escrutinio ciudadano y del control interorgánico. Por ello la importancia de la transparencia en el ejercicio permanente de rendición de cuentas. Una legislatura que no es transparente, que no garantiza el acceso a la información relacionada con sus actividades,

entorpece el proceso democrático y obstaculiza la consolidación de la democracia (Puente, 2009, p. 11).

Al respecto, podemos decir que la consolidación democrática en los Estados modernos está estrechamente relacionada con la trasparencia y la rendición de cuentas. Como dice Casar (2014), en materia constitucional, durante los últimos 15 años, "las diversas modificaciones a la Constitución han creado una serie de instituciones que en conjunto generan un incipiente sistema constitucional de rendición de cuentas" (Casar, 2014), pero que, derivado del hecho de que las reformas se fueron dando de manera aislada, sin buscar una conjunción en ellas, son desarticuladas y no hay unicidad en su propósito, lo que explica la impunidad y corrupción. La misma autora reconoce también que no existe una acepción unívoca de la rendición de cuentas y su definición no ha sido sencilla.

Para una definición acudiremos al trabajo de Schedler (2008) que analiza a cabalidad el punto en un estudio que intitula precisamente ¿Qué es la rendición *de cuentas?* En este interesante trabajo, el autor hace hincapié en que "la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa" (Schedler, 2008). En efecto, como lo reconoce el autor referido, no ha resultado sencillo definir esta figura imprescindible de las democracias contemporáneas, por lo que Schedler, en vía de una explicación, concluye que A rinde cuentas a B cuando está obligado a "informarle sobre sus acciones y decisiones, sean estas pasadas o futuras, así como a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta" (Schedler, 2008, p. 20). Añade que así concebida la rendición de cuentas abarcará tres magnitudes: en principio, la información; después, la justificación, y finalmente, la sanción, que, resulta obvio, no necesariamente se presentará.

Cejudo (2011, p. 11) alude a la paulatina evolución de estos procesos de rendición de cuentas en el entorno del gobierno federal mexicano. Afirma que dichos procesos se han ido consolidando, pero que desafortunadamente se trata de esfuerzos aislados —en lo cual coincide con el punto de vista de Casar ya comentado—.

Debemos reconocer que se han hecho importantes avances al respecto; para evidenciarlos cabe mencionar la Ley General de Desarrollo Social de 2004, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), pero no podemos hablar de un esquema de evaluación debidamente estructurado y suficientemente generalizado como para

alcanzar el impacto requerido, pese a que se han hecho esfuerzos serios encaminados a ello, pero no se enfocan especialmente en el contexto materia de nuestro estudio, que reviste sus propios requerimientos y particularidades.

Otros países latinoamericanos, como Perú y Chile, han empezado a diseñar sistemas de evaluación de la ley; el primero, con el *Proyecto de fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú*, cuyos objetivos esenciales se centran en, como su nombre lo indica, "fortalecer el funcionamiento de los grupos parlamentarios y de las comisiones, así como impulsar la función representativa de los congresistas" (Congreso de la República del Perú, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2012, pp. 8-10), fines que aparentemente fueron alcanzados. Sin embargo, el *Informe de evaluación externa* evidenció, entre otros puntos importantes, que:

> Las actividades propuestas no están enmarcadas en una estrategia orientada a potenciar los efectos positivos de los avances y neutralizar las fuerzas en contra y la inercia que suele atentar contra los procesos de cambio. Ello, aunado a la distancia entre los resultados esperados y las actividades propuestas, permite afirmar que ni aun cumpliéndose todas las actividades programadas se hubiera podido garantizar el logro de los resultados esperados (Congreso de la República del Perú, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2012, pp. 8-10).

En cuanto a Chile, no cuenta con ningún mecanismo formal para estar en condiciones de emitir un análisis de impacto regulatorio (AIR) ex-ante; en consecuencia necesaria, no existe precedente en la evaluación del posible impacto de los proyectos de ley, por lo que se reduce de manera incuestionable la posibilidad de habilitar un punto de partida concluyente para la evaluación ex-post. No obstante, es dable mencionar los importantes pasos que se han dado en la búsqueda de la consolidación de tales mecanismos, como lo es la creación por parte del Congreso chileno del Departamento de Evaluación de la Ley el 21 de diciembre de 2010, al cual se le asignaron, entre sus responsabilidades más importantes, evaluar las normas jurídicas y proponer, en su caso, mejoras correctivas para dichas normas, para lo cual creó una "red de organizaciones sociales interesadas en participar en el precitado proceso" (OCDE, 2011, pp. 1-3).

Si bien los anteriores esfuerzos están basados en parámetros hechos valer por conducto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, parece que resultan insuficientes para alcanzar los parámetros adecuados de calidad

del desempeño legislativo en Latinoamérica y para modificar la percepción de desencanto social que existe con respecto del trabajo legislativo.

Mención especial requiere la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, que es un organismo que se define a sí mismo como un "mecanismo de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los Congresos de la región" (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2015, p. 1), cuya finalidad es precisamente integrar esas organizaciones para que realicen actividades tendientes a instar la transparencia y la rendición de cuentas en los países de América Latina.

En Europa, por su parte, se ha implantado el análisis del impacto legislativo, más conocido por sus siglas en inglés como RIA (*regulatory impact analysis*), el cual, según Karpen (s/f, p. 57), "es un método empleado para valorar los costes y consecuencias de la promulgación de cada ley y evaluar los anteproyectos de nuevas leyes que aplican organismos e instituciones de todos los estados miembros de la UE". De lo afirmado por Karpen cabe destacar dos aspectos sustanciales; por un lado, que es reconocido como un método (OCDE, 2011, p. 9) o que busca clarificar cuál es realmente su naturaleza; por otro lado, que la evaluación en el RIA debe abarcar la ex-ante y la ex- post.

En Francia se creó, en 1996, la Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation, que si bien dicha acción fue considerada un gran avance en la materia, esta oficina fue suprimida posteriormente por la Ley 2009-689 del 15 de junio de 2009, tendiente a modificar la Ordenanza número 58 del 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las asambleas parlamentarias y a complementar el Código de Justicia Administrativa (Assemblée Nationale, 2009).

En el contexto español, Pardo Falcón (2006) afirma que es prácticamente inexistente; en consecuencia, se considera novedosa, al igual que en el resto de Europa, pero se han hecho significativos estudios doctrinarios en busca de definir los parámetros de calidad en las normas jurídicas. De tal modo, Mandelkern (cit. en Ponce Solé, 2009, p. 205) busca una mejoría en la ley a partir del famoso informe conocido como El Informe Mandelkern de 2001, que han tenido eco en Gran Bretaña desde la década de los 80, donde fue impulsada en los años 90 por el entonces primer ministro, Tony Blair, como parte de la corriente conocida como *better regulation*, que refleja la incuestionable preocupación mundial por la calidad de las normas jurídicas. Asimismo, en Irlanda del Norte existe un sistema específico de evaluación desde 1987 a cargo de unos órganos análogos a los británicos (Pardo Falcón, 2007,

pp. 94-95). En Escocia concurre un control centralizado en un órgano denominado Audit Scotland, que es el encargado de controlar el gasto del Parlamento y del gobierno en general, por lo que no se trata de un órgano diferenciado de evaluación para el Poder Legislativo, como el que se ha implementado en otros países (Pardo Falcón, 2007, pp. 94-95). Podemos concluir, como lo hace Pardo Falcón (2007), que en Europa no existe en realidad un modelo de evaluación legislativa y, en todo caso, la tendencia es hacia la evaluación de la eficacia de las leyes en el propio seno de la comisiones parlamentarias. Además, parece que los sistemas institucionalizados existentes se han generado sin conexión con los procedimientos parlamentarios y son disímbolos en cada país (Pardo Falcón, 2007, p. 95).

En este sentido, Alarcón Olguín (2011, pp. 173-174) analiza no solo la necesidad de realizar la evaluación en estudio, sino también la problemática que ello acarrea al pretender establecer la metodología adecuada para tal fin y los baremos éticos medibles que permitan alcanzar los parámetros de excelencia que los ciudadanos esperan de sus Parlamentos. El mismo autor afirma que debemos partir de cuestionar para qué y para quién pretendemos evaluar, cómo realizar tales evaluaciones y quiénes deben hacerlo. Mucho más importante aún es su cuestionamiento acerca de la forma en que "debemos considerar las consecuencias de conservación, sanción y/o cambio de política con que dichos procesos de evaluación deben impactar a la propia institución".

Lo anterior implica, evidentemente, no solo la implementación de una política de evaluación, sino también la determinación de las consecuencias de hacerlo en el órgano materia de la evaluación, toda vez que estas serán disímbolas según el tipo de evaluación que se realice. Las evaluaciones se ha clasificado, en términos generales, bajo dos supuestos esenciales: evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*. La primera, como se ha asentado, se refiere a los procesos de elaboración y diseño de la norma; en cambio, en la segunda nos enfrentaremos a juicios axiológicos de diverso contenido que bien pudieran reducirse a cuestiones tales como si la ley cumple con el fin para el que fue creada, si es la idónea para hacerlo, así como el impacto real de la misma ley. Igualmente, se ha hablado de prospectiva simultánea y retrospectiva (Karpen, s/f, p. 58).

Un importante punto de partida para la evaluación legislativa lo constituyen los factores que dan legitimidad a la ley frente al ciudadano. ¿Cuáles son esos factores? Desde la visión de la doctrina jurídica, analizaremos someramente dos de los más importantes, que nos permitirán establecer tanto la perspectiva que se ha de adoptar en la citada evaluación como la complejidad para ello.

La racionalidad ética de la ley, como uno de los factores esenciales que la legitiman, según Diez Ripollés (cit. en Rodríguez Fernández, 2011, p. 310), se concreta en la necesidad de protección, la intervención mínima y la proporcionalidad en el caso de la ley penal.

Otro punto esencial es la legitimación del poder público. Fleet (2009, p. 23), al respecto, dice que "la legitimidad de la autoridad no se deriva de la imposición lógica de verdades alcanzadas o reveladas". Añade que, contrario a ello, las connotaciones que establecen diferencias entre las sociedades devienen, más bien, en un "conflicto inagotable entre sistemas éticos, que no puede ser resuelto por el conocimiento científico" (Fleet, 2009, p. 23). En consecuencia, cuando un orden social dosifica de forma desigual los medios de coacción y las oportunidades podrá adquirir validez solo en la medida que sus vínculos de sujeción posean derivación social.

Aunque existen otros factores muy importantes, estimamos que los dos anteriores deberían configurar el presupuesto inicial para la valoración de la ley.

El Poder Legislativo ante la crisis

La pregunta obligada en este apartado es ¿cuál es el beneficio para el Poder Legislativo en este esquema de impopularidad de la evaluación legislativa? Es este un problema que se ha ido gestando en diversos Estados modernos, pese a que es un componente fundamental de estos. En México, como afirma Chávez Hernández (2006, pp. 101-102), si bien es claro que reviste influencia toral, debemos reconocer que "la institución ha sufrido importantes menoscabos en la credibilidad ante la sociedad". Lo anterior se ha evidenciado en los estudios realizados en Europa y Latinoamérica que establecen que el Poder Legislativo es el de menor popularidad y aceptación social con respecto de los demás Poderes del Estado. En todos ellos, un alto nivel de confianza alcanza apenas entre 10 y 15 por ciento de aceptación. En México, según los datos del Centro de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, únicamente 36 por ciento de la población del país posee un alto o, cuando menos, un mínimo nivel de confianza. Además, cabe aclarar que existe una diferencia entre las dos Cámaras, que pone de manifiesto un mayor descontento de los ciudadanos hacia los diputados frente a los senadores, que si bien no es muy alto, no deja de ser indicativo, dado que los primeros se relacionan más con los ciudadanos, y cabría esperar que fuese de manera opuesta (Mascott Sánchez y Arellano Trejo, 2003, pp. 1-7).

Las razones de esta impopularidad que ha expuesto la doctrina se podrían resumir, a juicio de Chávez Hernández (2006, p. 102), en falta de credibilidad, de eficiencia y de ética. Aunque existen otros factores de incidencia, coincidimos con el precitado autor en que estos son los más transcendentales en el contexto actual, cuando menos en México.

Si analizamos estos supuestos, veremos que, en fechas recientes, la sociedad mexicana no percibe a los diputados como sus representantes. Uno de los indicadores de esta situación es el alto grado de abstencionismo. Mancilla Castro (s/f, p. 81) examina el problema y afirma que el sufragio es un derecho, y el ejercicio de los derechos no puede ser obligatorio; por ende, es una decisión libre, y el abstencionismo se produce como consecuencia de esa libertad. Pero resulta importante para nuestro análisis establecer que esa falta de representación, a la que ya hemos aludido anteriormente citando a Nohlen, se constituye en una de las causas del abstencionismo (Cantú Guillén, 2000; IFE, 1998; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988). Vemos que cada vez son más los ciudadanos que optan por el abstencionismo, que de igual modo conlleva una sensación de deslegitimación de los Poderes del Estado electos. En este sentido, debemos aclarar que aludimos a lo que el *Diccionario electoral* editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos denomina *abstención política* o *consciente*, que define como la "actitud silente o pasiva en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la convocatoria electoral en concreto" (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988).

Esta impresión de deslegitimación parte originariamente de nuestro régimen constitucional que, como la propia Carta fundamental determina en su artículo 40, es *representativo*; el referido precepto es del siguiente tenor literal:

> Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Congreso de la Unión, 1917).

Entonces, es evidente que, al abstenerse los ciudadanos de votar masivamente, se producen manifiestas repercusiones que trascienden la esfera jurídica personal, ya que "el abstencionismo es un síntoma de malestar social de la población hacia el sistema político, puesto que puede implicar alguno de los siguientes factores: una falta de la cultura cívica, la falta de acceso al servicio público que facilita el voto, el

no ejercicio voluntario por no sentirse representado o de sentirse inconforme con las circunstancias políticas imperantes (Mancilla Castro, s/f, p. 87).

Las cifras del abstencionismo se han incrementado, ya que en el periodo comprendido entre 1994 y 2009 en los comicios para renovar la Cámara de Diputados el abstencionismo pasó de 24 a 55 por ciento, lo que, como es sencillo advertir, implica un abrumador aumento de este, al parecer derivado en mayor medida de la falta de credibilidad (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012, p. 4).

Conjeturamos que si bien es cierto que en México el nivel de cultura cívica decayó durante varias décadas, parece que este se está fortaleciendo bajo nuevos esquemas y esfuerzos de diversos sectores de la educación y de los propios órganos electorales. En cuanto al segundo punto de análisis, valoramos que no es aplicable al menoscabo de accesibilidad a las instituciones electorales que posibilitan el sufragio.

La causa que más nos interesa, que parece ser la principal detonante del abstencionismo en México es, según Mancilla Castro (s/f, p. 87), "el no ejercicio voluntario por no sentirse representado o de sentirse inconforme con las circunstancias políticas imperantes". De este punto central del abstencionismo es del que deben ocuparse los operadores políticos del Estado mexicano, tomando en cuenta que tales circunstancias en nada contribuyen al fortalecimiento del Estado de derecho y, por el contrario, resquebrajan instituciones que le son indispensables para una sana convivencia social.

Ahora bien, hablamos de medir la eficiencia de la función que desempeña el órgano legislativo. Al respecto, Sartori (2011, p. 42) dice que las funciones "son atribuciones (del observador) destinadas a caracterizar la razón de ser de las estructuras", y añade que la función es un concepto teleológico que supone una relación entre medios y fines, o mejor dicho, la función es la actividad de una estructura frente a sus fines y alude a los fines institucionales (Sartori, 2011, p. 43).

En cuanto a la falta de eficiencia, como una de las raíces de la impopularidad a que aludíamos en párrafos antecedentes citando a Chávez Hernández (2006, p. 102), por tratarse de un vocablo polisémico, resulta apropiado establecer su definición[3] desde una perspectiva doctrinaria. Moliner (1998) dice que "se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas". Un concepto más enfocado a nuestro tema es el de Mokate (1999, p. 2), para quien la eficiencia es el "grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible".

3 De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2013), *eficiencia* proviene del vocablo latino *efficere*, que a su vez proviene de *facere*, que significa 'hacer'.

Con el objeto de alcanzar las aspiraciones de eficacia se ha hablado de diferentes vertientes; entre ellas, la de Moreno Manzo (2013, pp. 2-3), quien afirma que es esencial establecer nuevos y más rigurosos requisitos para las iniciativas de ley. Además, sugiere la creación de un órgano de índole técnico de mejora legislativa para que se ocupe de supervisar estos nuevos requisitos. Jaimes Delgado (2011, p. 60), por su parte, estima que se requiere que recobre la vitalidad y las facultades de verdadero órgano fiscalizador del Poder Ejecutivo, y le apuesta a la tan discutida reelección como mecanismo fortalecedor, no como un privilegio para el legislador, sino como un elemento que le permita al ciudadano decidir cuál legislador cumple su labor con eficacia y cuál no lo hace.

La falta de ética, otra motivante del descrédito, a la que los ciudadanos ligan íntimamente con la corrupción, nos lleva, al igual que en el concepto anterior, a determinar cuáles son los alcances de este reproche ciudadano en el caso de los legisladores mexicanos. La ética ha sido concebida por Sánchez Barroso (2012, p. 11), siguiendo a Weber, a partir de dos matices diferentes: ética de la convicción y ética del poder por el poder. Identifica el primero con la vida moral, la aplicación de principios y reglas, con independencia de las circunstancias del planteamiento particular de que se trate; a la segunda, con resultados y consecuencias provechosos, puesto que, en última instancia, como dicen Dávila Estefan y Caballero Sosa (2005, p. 37), la función primordial del Congreso es la de convertirse en voz del pueblo, y dicha responsabilidad requiere no solo reiterar las demandas de este, sino también asegurar que estén expresadas de manera adecuada a lo largo del proceso de creación y aplicación de las leyes. Igualmente, Sánchez Barroso (2012, p. 19) habla de las cualidades del legislador, y hace hincapié, siguiendo a Hayek, en el hecho de que el legislador solo establece una serie de oportunidades y posibilidades, pero no puede ofrecer certezas en cuanto al comportamiento individual.

No queremos afirmar que la evaluación legislativa constituya una receta mágica que resuelva todos los problemas que aquejan al Poder Legislativo, pero sí es un excelente punto de partida que, no solo modifique la percepción ciudadana del trabajo legislativo, sino también permita eficientar su desempeño, detectando las debilidades que demeritan su presencia social.

Es evidente que la evaluación legislativa, a fin de que sea un factor de cambio, requiere establecer parámetros adecuados para una medición cualitativa, la cual, según Taylor y Bodgan (2011, pp. 33-43), consiste en una investigación de carácter inductivo sustentada en datos de índole descriptiva. La doctrina ha creado diferentes perspectivas de aplicación, derivado de lo cual es imposible ligarla

indefectiblemente a una sola forma de hacer investigación que responda a todas estas perspectivas (Vasilachis, 2006, pp. 24-25).

Para distinguir la investigación cualitativa de la cuantitativa debemos considerar que la primera tiene un enfoque comprehensivo respecto de una realidad que dimana de aspectos subjetivos, que no resultan relevantes para la segunda, tales como "el sentir de sus protagonistas" (Quintana Peña, 2006, p. 48); es por ello que es idónea en las ciencias sociales, ya que utiliza la hermenéutica y la interacción como herramientas invaluables. Es, en consecuencia, esta forma de investigación la que se requiere, toda vez que al ciudadano no le interesa cuántas leyes se expiden, sino cuáles, para qué y, más sustancialmente, cuál es el impacto de esas leyes en las demandas más ingentes de los ciudadanos al Estado.

Por lo tanto, es menester buscar los mecanismos idóneos para realizar esta evaluación. A la fecha, se han hecho esfuerzos encaminados en tal sentido; por ejemplo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias realizó en 2009 un proyecto al que denominó *Evalúa y decide*, el cual se encauzó esencialmente hacia todo el trabajo del órgano legislativo, no únicamente a su trabajo normativo, por lo que abarcó un amplio panorama de las funciones de vigilancia y de las Comisiones; de igual modo, se segregó en facciones parlamentarias (CEEY, 2009, p. 17).

En lo relativo a la producción legislativa, se realizaron evaluaciones numéricas respecto del número de iniciativas presentadas y de las aprobadas, lo cual, a nuestro juicio, no aporta mucho en materia de calidad, puesto que, como ya se dijo, el factor cuantitativo no es precisamente lo que más le interesa a la sociedad mexicana.

Sin embargo, el ejercicio de evaluación antes mencionado aporta elementos valiosos: en principio, la relevancia de evaluar y la propuesta de mecanismos para ello, que no necesariamente son los más idóneos para el resultado deseado, pero que implican avances hacia la consolidación de esta figura; a más de que sus conclusiones fueron reveladoras, ya que exteriorizaron que "las calificaciones alcanzadas tanto por el Congreso en su conjunto como por las Cámaras en lo individual reflejan, antes que una crítica hacia los diputados, los senadores o los partidos, el reconocimiento del bajo nivel de institucionalización que impera en el Poder Legislativo" (CEEY, 2009, p. 27).

Debemos hacer hincapié en que el presente trabajo se orienta a la búsqueda de mecanismos de evaluación únicamente para labor legislativa *strictu sensu*, esto es, el trabajo de creación de la norma, dejando de lado las demás labores que la Constitución mexicana le marca al Poder en estudio. En este sentido, será necesario evaluar el proceso de creación y la propia norma y, como ya se dijo con antelación,

si esta corresponde al fin para el que fue creada, si es la apta para hacerlo, así como la trascendencia positiva o negativa de la misma norma.

Un punto relevante es si esta evaluación debe ser realizada por órganos externos, como ocurre en algunos de los países analizados, o por órganos internos, como acontece en otros. Discurrimos que, en este supuesto, es más sano y objetivo que se cree un órgano independiente, como los hay en ciertos países de Europa, aunque estos se han enfocado exclusivamente en el impacto de la ley, dejando de lado aspectos tan esenciales como el propio proceso de creación a partir de la iniciativa misma, quién la presenta, la exposición de motivos, la comisión a la que se turna, el propio proceso de análisis y discusión, entre lo más relevantes.

Conclusiones

La evaluación legislativa es realmente un concepto novedoso, de reciente acuñación. Son pocos los órganos legislativos en los que se efectúa sistemática y organizadamente. Ya hemos mencionado algunos de ellos en párrafos antecedentes, los que, como es sencillo evidenciar, no son muchos y la mayoría de ellos se han instituido en países europeos, en contextos muy distintos al mexicano en cuanto a la estructura y las funciones del Poder Legislativo.

Lo que es dable reconocer es que sería factible establece en México la figura del análisis del impacto legislativo bajo esquemas ajustados a la realidad social de este país, que permitan encauzar la evaluación legislativa hacia derroteros más adecuados y que incluyan el proceso ex-ante.

A la fecha no existe, como ya se dijo, una metodología sistematizada que posibilite una evaluación de los procesos legislativos en México, ni ex-ante ni ex-post. Si bien se han ido generalizando estos procesos de evaluación de los desempeños en materia de administración pública, el Poder en estudio requiere sus propios baremos, implementados ex profeso, para alcanzar los valores de *better regulation*, que empiezan a predominar en el mundo contemporáneo democrático. Parafraseando a Pardo Falcón (2003, p. 87), diremos que la tarea se acomete sin precedentes que hagan fácil la labor y sin un quehacer de investigación previa que oriente un modelo pertinente de evaluación.

Aunado a lo anterior, el Poder Legislativo en México afronta el enojoso problema de la percepción social que de este existe, y cuyas funciones son escasamente conocidas y comprendidas por la ciudadanía, para quien la importante tarea que le

es encomendada no está siendo cumplimentada y cuyos desempeños no le parecen en nada satisfactorios.

La abundante legislación producida no abona a la calidad de esta y mucha de ella necesita una depuración técnico-jurídica, no solo para desterrar las antinomias, ya de suyo importantes, sino también para que la labor del operador judicial requiera de menor argumentación e interpretación y se simplifique en aras de una justicia más expedita y asequible, que facilite al justiciable su derecho de acceso a la justicia, que indudablemente parte de la existencia de una legislación adecuada.

Otro aspecto que prueba la necesidad de los procesos de evaluación es la demanda ciudadana de una mayor transparencia. Es de reconocerse la existencia de la Gaceta Parlamentaria, portales web y un canal de televisión, pero ello no implica necesariamente que la población los considere suficientes para estimar que hay transparencia; por el contrario, de manera permanente se ha expresado una demanda de esta, lo cual lógicamente evita el fortalecimiento de dicho Poder. Lo anterior es sencillo de percibir en las cifras del propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) que reflejan que en 2004 y 2005 las solicitudes se incrementaron 49 por ciento por lo que respecta a la Cámara de Diputados y 70 por ciento en cuanto a la de Senadores, según un estudio comparativo de las cifras de 2003 (Dávila Estefan y Caballero Sosa, 2005, p. 22).

En otro orden de ideas, algunos doctrinarios, entre ellos Moreno Manzo (2013, p. 2), hablan de endurecer los requisitos para la presentación formal de iniciativas como un mecanismo para mejorar la eficacia del Poder Legislativo, lo cual estimamos que actuaría en detrimento de la democracia y la riqueza legislativa. Así, a nuestro juicio, la solución debe enfocarse en la profesionalización del órgano, y no en la profesionalización de la iniciativa por quién la presente. En todo caso, como un factor de eficiencia, se podría establecer un proceso de mejora y depuración de dichas iniciativas, que es lo que se espera que ocurra en el propio proceso, pero que, como han reflejado los estudios citados en este trabajo, no se efectúa en la forma y términos esperados. En mérito de ello, Moreno Manzo (2013) propone la creación de un órgano técnico de mejora legislativa como una manera de incrementar la eficacia durante el propio procedimiento. Si bien coincidimos en que pudiera ser oportuno y viable, esto cubre solo una parte del desarrollo. Nuestra propuesta va más allá, porque una evaluación permanente y sistematizada daría frutos en el diario discurrir del trabajo legislativo, y con una estructura y una periodicidad adecuadas, monitorearía el trabajo normativo que, aunado a una transparencia que permita

el fácil acceso a su trabajo, se reflejaría, no solo en una mejor imagen del propio Poder, sino también en una verdadera legislación de calidad que fortalezca el Estado de derecho de manera palpable para aquellos a quienes se dirige: los ciudadanos.

Es ajeno a nuestras pretensiones adentrarnos en un estudio particularizado de uno o varios aspectos de la labor legislativa, puesto que estos podrían evidenciarse precisamente a través de una adecuada evaluación legislativa ex-ante, que permitiría determinar los puntos álgidos del proceso, evaluación a la que no le restamos mérito en cuanto a la necesidad de su implementación, pero estimamos, sin contradecir lo antedicho, que mayores esfuerzos aún deben dedicarse a la evaluación ex-post a fin de dimensionar el impacto e idoneidad de la norma.

El proceso de evaluación legislativa tendería a evitar las antinomias, la redacción inadecuada y polisémica y, por supuesto, la enorme cantidad de reformas que se realizan a la legislación únicamente para solventar las fallas del proceso legislativo original, y qué decir de las lagunas que tantos dolores de cabeza acarrean al operador judicial y que lo obligan a convertirse en artífice de la interpretación jurídica. Debemos aclarar que es evidente que la ley no puede cubrir todos los supuestos y que la interpretación es necesaria, además de que está constitucionalmente consagrada, pero esta debe ser *ultima ratio*, y no tornarse en un elemento *sine qua non* de cualquier proceso.

La evaluación que se propone es de carácter externo, entendida como aquella que se realiza "por personas que no participan en la formulación, implementación y/o gestión del objeto de la evaluación" (ONU, 2002, p. 100). Igualmente relevante es afirmar que el objetivo de esta forma de evaluación "es contar con una valoración independiente, realizada por personas expertas en el tema, quienes analizarán los procesos y los resultados obtenidos por la institución en un período determinado y recomendarán cursos de acción para el mejoramiento de la institución" (Nación Argentina, s/f). La responsabilidad de dicha evaluación externa debe recaer en personas con experiencia e infraestructura suficientes, asimismo debe tratarse de evaluadores imparciales dotados de la objetividad necesaria para emitir resultados confiables y familiarizados con las etapas que integran la labor legislativa y el marco jurídico que la regula y, evidentemente, conocedores del entorno social y sus demandas.

Bibliografía

AAVV (1994). *El poder legislativo en la actualidad*. Distrito Federal, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/967/1.pdf.

Aguilar, K. (7 de noviembre de 2016). Sólo habrá parlamento abierto con un Poder Legislativo autónomo: Barbosa. *24 Horas. El Diario Sin Límites*. Recuperado de http://www.24-horas.mx/solo-habra-parlamento-abierto-con-un-poder-legislativo-autonomo-barbosa/.

Assemblée Nationale (2009). L'Office parlementaire d'évaluation de la lésgislation. Recuperado de http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/office-legislation.asp.

Alarcón Olguín, V. (2011). El reto de evaluar el Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (coords.). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (pp. 173-188). Distrito Federal, México: Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/10.pdf.

Avellaneda San Antonio, S. (2011). Política y evaluación de políticas públicas. El carácter político de la evaluación. *Bits. Boletín Informativo de Trabajo Social*, 16. Recuperado de https://previa.uclm.es/bits/sumario/articulo.asp?a=15-06.

Báez Carlos, A. R. (2013). Rendición de cuentas de los diputados federales mexicanos en un contexto de alternancia electoral. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, *20*(63): 67-98. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352013000300003.

Baltazar, E. (29 de junio de 2016). Sube el gasto en Congresos. *El Diario de Yucatán*.

Bañón I Martínez, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, España: Ediciones Díaz Santos.

Bátiz Vázquez, B. (1999). *Teoría del derecho parlamentario*. Distrito Federal, México: Oxford.

Bobbio, N. (1997). *El filósofo y la política*. Trad. J. Fernández Santillán y A. Airella. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Cantú Aguillén, R. E. (2000). *Abstencionismo y democracia*. Monterrey, Nuevo León, México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado de https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/noveno/RomanCantuAguillen.pdf.

Carey, J. (2004). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. Hannover, Alemenia: Department of Government, Darmouth College.

Carpizo, J. (1999). El poder: Su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *95*(año XXIII): 321-356. DOI: http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484873e.1999.95.

Casar, M. A. (2014). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. Distrito Federal, México: Taurus.

Cejudo, G. M. (2011). De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno. En G. M. Cejudo y C. Maldonado Trujillo (eds.). *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*. Distrito Federal, México: Secretaría de la Función Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Regional Centers for Learning on Evaluation and Results.

Centro de estudios sociales y de opinión pública (2012). Abstencionismo y cultura política en México. Carpeta de indicadores y tendencias sociales número 18. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura.

Chávez Hernández, E. (2006). Ética en el Poder Legislativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *115*(enero-abril): 93-124. DOI: http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484873e.2006.115.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Distrito Federal, México: Talleres Gráfico de la Nación.

Cortez Salinas, J. (2008). Poder Legislativo en México: Entre la fortaleza constitucional y la debilidad política. *Casa del Tiempo*, *13*(II): 9-13. Recuperado de http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/casa_del_tiempo_eIV_num13_09_13.pdf.

Dávila Estefan, D., y Caballero Sosa, L. (2005). *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*. Distrito Federal, México: Fundar Centro de Análisis e Investigación (Cuadernos del Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México). Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A6CFEFCAC440B1FD05257A3D006573D5/$FILE/El_Congreso_de_Mexico.pdf.

Fix Zamudio, H. (1994). La función actual del Poder Legislativo. En AAVV. *El Poder Legislativo en la actualidad* (pp. 15-35). Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fleet, N. (2009). Razón y dominación. La legitimidad en Weber como orientación simbólica de la acción política. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, *16*: 21-36. Recuperado de http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-17952009000100002&script=sci_arttext.

Gracia Hernández, G. (5 de septiembre de 2016). Mala imagen de diputados. *8 Columnas*. Recuperado de http://8columnas.com.mx/mala-imagen-de-diputados/.

Gurría, A. (8 de enero de 2012). Contribución del Poder Legislativo a las grandes transformaciones que México requiere. Recuperado de http://www.oecd.org/centrodemexico/contribuciondelpoderlegislativoalasgrandestransformaciones-quemexicorequiere.htm.

Hernández, A. (26 de agosto de 2014). Poder Legislativo caro y poco transparente: Integralia. *El Financiero*. Recuperado de http://www.elfinanciero.com.mx/politica/caro-y-poco-transparente-el-poder-legislativo.html.

Hernández Becerra, A. (1981). *Estado y territorio. En la teoría general, en el derecho colombiano y en el derecho comparado*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández Borbolla, M. (3 de octubre de 2016). Exceso de Comisiones y resultados paupérrimos en el Congreso. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/10/03/exceso-de-comisiones-y-resultados-pauperrimos-en-el-congreso/.

Instituto Federal Electoral (1998). *Estudios sobre abstencionismo en México*. Distrito Federal México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Interamericano De Derechos Humanos (1988). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf.

Jaimes Delgado, D. A. (2011). ¿Cómo fortalecer el Poder Legislativo federal en México? El caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso. *Cuestiones Constitucionales, 25*(julio-diciembre): 59-99. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n25/n25a3.pdf.

Karpen, U. (2006). La implantación de la evaluación legislativa en Europa: Modelos y tendencias actuales. En J. Pardo Falcón y F. Pau Vall (coords.). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, España: Tecnos.

Lozano, C. (30 de julio de 2013). El alto costo económico, político y social del Poder Legislativo. *Kiuu Gremradio*. Recuperado de http://www.kiuu.gremradio.com.mx/el-alto-costo-economico-politico-y-social-del-poder-legislativo/.

Magide Herrero, M. (2000). *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Maltzman, F. (2000). *Competing Principals: Committees, Parties and The Organization of Congress*. Ann Arbor, Michigan, Estados Unidos: The University of Michigan Press.

Martínez Huerta, D. (19 de agosto de 2014). Diputados federales ganan 74 salarios mínimos y no rinden cuentas. *Visión Legislativa*. Recuperado de http://vision-legislativa.com/diputados-federales-ganan-74-salarios-minimos-y-no-rinden-cuentas-sin-embargo-19ags14/.

Mascott Sánchez, M. A., y Arellano Trejo, E. (2003). *La Cámara de Diputados y la opinión pública*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Mancilla Castro, R. G. (s/f). Régimen constitucional del abstencionismo. En Comisión Estatal Electoral Nuevo León. *Noveno Certamen de Ensayo Político*. Recuperado de http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/noveno/RobertoMancillaCastro.pdf.

Méndez Martínez, J. L. (2000). *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*. Distrito Federal, México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrGobFed/documentos/Servicio_Civil_IFE.pdf.

Moliner, M. (1998). *Diccionario del uso del español*. Madrid, España: Editorial Gredos.

Mokate, K. (2002). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? En Banco Interamericano de Desarrollo. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf.

Moreno Manzo, J. M. (2013). Propuestas para mejorar la eficacia del proceso legislativo federal. Ponencia presentada en el Congreso Redipal Virtual VI. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Enero-agosto 2013. Distrito Federal, México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-28-13.pdf.

Muro Ruiz, E. (2006). *Algunos elementos de técnica legislativa*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Naranjo de la Cruz, R. (2003). *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, Diputación Provincial de Málaga.

Nohlen, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona, España: Universität Heidelberg. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011). *La evaluación de las leyes en Chile. Resumen ejecutivo*. Santiago, Chile: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de https://www.oecd.org/about/50194073.pdf.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2002). *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*. Nueva York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://www.gestionsocial.org/archivos/00000619/Manual_de_seg_y_eval_de_resultados.pdf.

Pardo Falcón, J., y Pau Vall, F. (coords.) (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, España: Tecnos.

Pardo Falcón, J. (2007). La evaluación de las leyes: Consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico Español. En Junta de Andalucía. *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* (pp. 85-105). Andalucía, España: Junta de Andalucía. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/instituto-deadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/03_EST_02_pardo.pdf.

Programa de Cooperación Hispano Peruano (2012). *Informe de evaluación externa del proyecto de fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú*. Lima, Perú: Congreso de la República del Perú, Agencia Española de Cooperación Internacional, Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Programa de Cooperación Hispano Peruano. Recuperado de http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/7000_ev_otc_peru_fortalec_desempeno_funciones_representativa_legislativa_control_congreso_chp_2007-2011_inf_eval_2012.pdf.

Puente, K. (2009). *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Distrito Federal, México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado de http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo10/ensayo10.pdf.

Peces Barba, G. (2000). *Ética, poder y derecho*. Distrito Federal, México: Fontamara.

Pedroza de la Llave, S. T. (1996). *El control del gobierno: Función del Poder Legislativo.* Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ponce Solé, J. (2009). Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites. En J. Pardo Falcón y F. Pau Vall (coords.). *Legislar mejor 2009* (pp. 203-252). Madrid, España: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica.

Quintana Peña, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. En A. Quintana Peña y W. Montgomery (eds.). *Psicología: Tópicos de actualidad* (pp. 47-84). Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Real Academia Española (2013). *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid, España: Espasa Calpe, Real Academia Española.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2015). *Memoria 2015*. Sin pie de imprenta. Recuperado de https://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2015/12/Memoria-2015-RLTL.compressed.pdf.

Red Política (27 de noviembre de 2015). México tiene más legisladores que Estados Unidos y Rusia. *El Universal*. Recuperado de http://www.redpolitica.mx/congreso/mexico-tiene-mas-legisladores-que-eu-y-rusia.

República Argentina (2010). *Manual de procedimientos para la evaluación institucional y la formulación de los planes de mejoramiento de las instituciones de ciencia y tecnología*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, Subsecretaría de Evaluación Institucional, Programa de Evaluación Institucional de la Nación Argentina. Recuperado de http://www.mincyt.gob.ar/acciones/pev/pdfs/Manual_proc_evaluac_inst_y_formulac_planes.pdf .

Reyes Heroles, F. (26 de octubre de 2016). Autoridades y traición. *El Sol de Yucatán*.

Rodríguez Fernández, S. (2011). Algunas indicaciones para analizar la racionalidad y la legitimidad material de la reforma del sistema legal español en torno a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En M. I. González Tapia (coord.). *Procedimientos operativos estandarizados y responsabilidad penal de la persona jurídica* (pp. 305-330). Madrid, España: Dykinson.

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, *30*(enero): 119-134. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf.

Sánchez Barroso, J. A. (2012). *La importancia de la ética jurídica en la labor legislativa*. Distrito Federal, México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/impetic_jurlab_leg.pdf.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2013). Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *219*(58): 103-134. Recuperado de http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/43509.

Santa Cruz, D. (16 de mayo de 2015). Diputados mexicanos inexpertos e impopulares. *Newsweek*. Recuperado de http://nwnoticias.com/#!/noticias/diputados-mexicanos-inexpertos-e-impopulares.

Santiago Campos, G. (julio-septiembre de 2006). Procedimiento legislativo en México a través de su historia. *Quorum Legislativo*, *86*(julio-septiembre): 140-180. Recuperado de www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/procedimiento%20legislativo.pdf.

Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid, España: Taurus.

Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Taylor, S. J., y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona, España: Paidós.

Transparencia Internacional (2006). *Índice de percepción ciudadana sobre el Poder Legislativo*. Distrito Federal, México: Transparencia Internacional.

Transparencia Mexicana (2016). *México, estancado en percepción de la corrupción*. Ciudad de México, México: Transparencia Mexicana. Recuperado de http://www.tm.org.mx/ipc2015/.

Ugalde, L. C. (2003). *Desempeño legislativo en México*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/11.pdf.

Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa.

Valadés, D. (2005). *El gobierno de gabinete*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Valdés Zepeda, A. (2004). El Poder Legislativo en opinión de los mexicanos: Un análisis de la crisis de imagen. *Estudios Políticos*, *42*(septiembre-diciembre): 33-59. Recuperado de http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37628.

Valencia Escamilla, L. (mayo-junio de 2009). Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, *155*(mayo-junio): 69-76. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745008.

Verdú, P. L. (1986). *Curso de derecho político*. Vol. II. Madrid, España: Tecnos.

Producción de discursos sobre sexualidad en la escuela y heteronormatividad: El caso de un profesor de Biología

Production of discourses on sexuality in schools and heteronormativity: The case of a Biology teacher

Laura Rangel Bernal*

Resumen

Esta investigación tuvo por objetivo estudiar el discurso sobre sexualidad en el caso de un profesor de Biología del nivel de educación secundaria. El estudio de caso sirvió como metodología, así como el análisis de entrevistas y las observaciones de clase, con herramientas del análisis crítico del discurso. La originalidad de la investigación radica en que aborda los discursos sobre sexualidad en las escuelas del nivel básico, los cuales, en México, están establecidos en los lineamientos curriculares, auque son los docentes quienes trasladan estos contenidos a las aulas y producen discursos en interacción con sus alumnos, de ahí la importancia de indagar cómo lo hacen y de qué recursos se valen. El principal hallazgo es que en el discurso convergen diversos enfoques sobre la sexualidad que tienden a naturalizar la heterosexualidad normativa, sus esquemas e instituciones. Además, el discurso del profesor enfatiza el carácter moral de las formas de regulación social de la sexualidad adolescente, mismas formas que restringen el ejercicio de esta última y obstaculizan el reconocimiento de dicho grupo poblacional como sujeto de derechos sexuales. Las limitaciones derivan de la metodología empleada, ya que para que los resultados puedan conducir a una generalización teórica se requiere un estudio de casos múltiples, el cual no pudo realizarse. Como conclusión, se discuten algunas implicaciones de lo anterior y se plantean futuras líneas de investigación.

Palabras clave: discurso sobre sexualidad, educación sexual, análisis crítico del discurso, heterosexualidad normativa.

* Universidad Autónoma de Aguascalientes, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorado en Estudios Socioculturales. Correo electrónico: laura.rangelb@gmail.com.

Abstract

This research was aimed at studying the discourse on sexuality, a professor of biology at the secondary level. The methodology used was the case study and analysis of interviews and classroom observations with tools of the approach of Critical Discourse Analysis. The originality of the research lies in the fact that it addresses the discourses on sexuality in the schools of basic education, which in Mexico, are set by the curriculum guidelines even though they are the teachers who move these contents to the classroom and produce speeches in interaction with their students, hence the importance of investigating how do and what resources they use. The main finding is that in the discourse converge diverse approaches to sexuality which tend to naturalize heterosexuality regulations, frameworks and institutions. In addition, the speech of the teacher emphasizes the moral character of the forms of social regulation imposed on adolescent sexuality, which restrict the exercise of the latter and hamper the recognition of this population group as a subject of sexual rights. The limitations derived from the methodology used, so that the results can lead to a theoretical generalization, it is necessary to make a multiple case study, which for various reasons could not be carried out. As a conclusion, it was discussed the implications of the findings and future lines of research.

Keywords: discourse on sexuality, sex education, critical discourse analysis, normative heterosexuality.

Recepción: 23 de marzo de 2016.
Dictamen 1: 1 de junio de 2016.
Dictamen 2: 14 de junio de 2016.

En México, los discursos sobre sexualidad que predominan en instituciones públicas (entre ellas, las educativas) se producen en el marco de un modelo de sexualidad fundado en los principios de la heterosexualidad normativa, modelo que invisibiliza y excluye otras sexualidades, pues limita a una sola las formas de concebir y ejercer la sexualidad. Lo anterior tiene repercusiones sociales, no solo en los contextos local y nacional, sino también en el global. En los últimos años, desde diversos frentes, se han dado avances en pro del reconocimiento de los derechos, la presencia social y la participación política de grupos de individuos que debido a su orientación e identidad sexual históricamente han sido objeto de marginación y discriminación.[1] Estos avances reflejan cambios en la regulación institucional y estatal de la sexualidad que, a su vez, inciden en el orden sociosexual vigente.

Dado que la escuela no puede quedarse al margen de estos cambios, es necesario revisar los planteamientos a partir de los cuales se enseñan en ella los temas de sexualidad. Se requiere transformar el discurso de la educación sexual y, con ello, la educación sexual misma, lo cual no es tarea fácil debido a que ello implica desafiar, no solo los discursos dominantes, sino también la moral pública y sus defensores, por ello se requieren estudios que aborden esta problemática y propongan posibles vías de acción.

En el caso de la educación básica,[2] los lineamientos curriculares establecen cómo y bajo qué enfoques se debe abordar la sexualidad en las escuelas; sin embargo, son los docentes quienes trasladan estos contenidos a las aulas y a partir de ellos producen discursos en interacción con sus alumnos. Para transformar tales discursos de modo que incluyan diversas perspectivas sobre la sexualidad, entre ellas aquellas que han sido excluidas sistemáticamente, es necesario conocer en profundidad los procesos de producción discursiva que tienen lugar en las aulas, a fin de determinar de qué manera estos discursos reproducen o desafían la ideología del discurso oficial sobre sexualidad, un tema que ha sido escasamente investigado en México.

Con base en los planteamientos anteriores, en la investigación de la cual deriva este artículo se analizó de manera cualitativa el discurso sobre sexualidad de un

[1] Un ejemplo de los avances en materia jurídica en México es la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 2015 declaró inconstitucionales los códigos civiles estatales que definen el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y cuya finalidad es la procreación, bajo el argumento de que esta definición es discriminatoria porque impide el acceso de las parejas homosexuales a la institución del matrimonio (Semanario Judicial de la Nación, 2015).

[2] En México, la educación básica comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria, a los que asiste la población infantil y adolescente entre los tres y quince años de edad. Desde 2011, con la publicación del Acuerdo 592 (Secretaría de Educación Pública, 2011), los planes y programas de estudio de estos tres niveles están articulados bajo los mismos estándares curriculares y principios pedagógicos, por lo que se le considera un currículum unificado.

profesor de Biología con el objeto de dilucidar la construcción de tal discurso en el contexto de una clase dirigida a alumnos del primer grado de secundaria. Esto en el entendido de que el análisis de los procesos de producción discursiva de agentes específicos sirve, no solo para explicar cómo ocurren estos procesos en un contexto institucional (nivel micro), sino también contribuye a comprender las formas en las que operan las ideologías mediante el discurso para regular y normalizar el comportamiento sexual de la población (nivel macro).

Se empleó el estudio de caso instrumental como estrategia de gestión de conocimiento. Los datos fueron obtenidos por medio de la entrevista a un profesor que labora en una secundaria pública de la ciudad de Aguascalientes (en el estado de Aguascalientes, México), y a través de la grabación y el registro por escrito del total de sesiones de clase comprendidas en el periodo en que el docente impartió el tema de la sexualidad humana a dos grupos del primer grado en el ciclo lectivo 2014-2015. El estudio contó con un marco teórico-conceptual basado en los aportes del enfoque del análisis crítico del discurso.

El artículo está divido en cinco partes. En la primera de ellas se expone un panorama general de la conformación del discurso sobre sexualidad en la educación básica en México y se desarrollan de modo sucinto algunos argumentos para su problematización. En la segunda se explican los métodos y las técnicas empleados y se detalla el proceso de análisis de los datos. Los siguientes dos apartados están dedicados a la presentación y discusión de los hallazgos. En el apartado final se enuncian las conclusiones, se discuten las limitaciones del estudio y se plantean futuras líneas de investigación.

El discurso sobre sexualidad en la educación básica de México

Dadas las controversias que suelen generarse a su alrededor, hablar de discursos sobre sexualidad en el ámbito educativo, en particular en la educación básica, implica aludir a contiendas libradas por diversos medios entre grupos que se disputan el derecho a decidir, no solo qué se enseña, sino también qué se dice sobre la sexualidad y cómo.

En México, han sido numerosos los momentos (sobre todo durante el siglo XX) en los que se ha debatido públicamente la pertinencia pedagógica y la relevancia social de ciertos temas relacionados con la sexualidad y, por ende, se ha discutido

la necesidad de incluirlos en los planes de estudio, pero con especial énfasis se ha discutido su moralidad.

Pese a la frecuente oposición de un sector conservador conformado por organizaciones civiles y de padres de familia, en su mayoría de afiliación católica (véase Del Castillo, 2000, y Camacho Sandoval, 2008), con cada una de la reformas educativas efectuadas desde principios de los setenta hasta las primeras décadas del siglo XXI, se ha logrado integrar al currículo de la educación básica un conjunto de temas relativos a la sexualidad humana. Estos contenidos están incluidos en los planes de estudio de primaria y secundaria en el campo formativo "Exploración y conocimiento del mundo natural y social", bajo el rótulo "Salud sexual y reproductiva".[3] Entre ellos figuran temas como las potencialidades de la sexualidad, la reproducción, la anticoncepción, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y del embarazo en adolescentes (Secretaría de Educación Pública, 2011).

Con la integración de estos temas y de los enfoques pedagógicos bajo los cuales se enseñan, se ha constituido un modelo de educación sexual que ha dado pasos importantes en lo que respecta a la apertura para hablar de sexualidad con niños y adolescentes en el espacio educativo. Sin embargo, este mantiene como base un modelo de sexualidad cuyos fundamentos ideológicos y esquemas coinciden con los de la normatividad heterosexual.

La normatividad heterosexual o heteronormatividad es una ideología que se ha constituido a lo largo de los siglos como el régimen social, cultural y político que condiciona de manera ubicua nuestro entendimiento y agencia con respecto del sexo y la sexualidad. El proceso mediante el cual se ha constituido como tal comprende la naturalizacion e institucionalización de esquemas de racionalización sobre la diferencia sexual y el género (Butler, 2001); de narrativas sobre el cuerpo, el nacimiento, el matrimonio, la familia y la muerte (Halberstam en Driver, 2008, p. 27); de códigos que regulan las prácticas sexuales y el acceso a parejas, a la vez que promueven la formación de sistemas de parentesco y herencia (cfr. Ross y Rapp, 1997), y de jerarquías de poder en las cuales las mujeres, lo femenino y lo homosexual guardan una relación de subordinación con respecto de los hombres, lo masculino y lo heterosexual (véase Richardson, 2000).

[3] El término "salud sexual" ha sido criticado por Amuchástegui (2006) debido a que se trata de una expresión polisémica cuyo significado e implicaciones no siempre se definen con claridad en los discursos. Dada su ambigüedad y valoración positiva que se le atribuye, grupos con posturas ideológicas contrarias se lo han apropiado y lo usan con fines políticos opuestos (p. 209).

La heteronormatividad, como otras ideologías, opera a través del discurso para establecerse como hegemónica. Procede por medio tanto de la esencialización de las identidades sexuales y genéricas como de la normalización de la cultura y del deseo heterosexuales (cfr. Bhatacharyya, 2002), entendido, este último, como fundador de un supuesto orden natural universal (Granados Cosme, 2006). En el ámbito escolar, esta ideología promueve el establecimiento de mecanismos de normalización de las identidades sexuales dispuestos para constituir a los sujetos de la educación como sujetos heterosexuales (Flores, 2008; Theumer y García Muñoz, 2011).

A fin de indagar y explicar las formas en que se reproduce la ideología heteronormativa en el discurso educativo, la investigación se basó en planteamientos teórico-metodológicos del enfoque del análisis crítico del discurso (ACD). Este enfoque propone la existencia de una relación dialéctica entre producción discursiva, reproducción ideológica y el mantenimiento de relaciones desiguales de poder y de las estructuras de dominación actuales.

Como lo expresa Teun van Dijk, "las ideologías fundamentales de nuestra sociedad están basadas en prácticas discursivas difundidas" (2004, p. 18). Ello se debe a las cualidades y facultades propias del lenguaje que facilitan la difusión de contenidos ideológicos a través de la producción discursiva. En función de esta relación dialéctica, en el ACD se conjugan dos perspectivas: la social y la lingüística. Ambas permiten el estudio crítico del discurso de las instituciones y de los diversos actores sociales, el análisis de los usos y funciones sociales del lenguaje en contexto y la explicación del modo en que este contribuye a configurar el orden social vigente.

En este sentido, se planteó analizar el discurso sobre sexualidad de actores educativos, en el entendido que este tipo de discursos contribuye a sostener la hegemonía de la heteronormatividad a través de la educación formal y porque se afirma que en la transformación discursiva yace una de las claves para contrarrestar dicha hegemonía.

Metodología

Con la finalidad de obtener los datos necesarios para la investigación, se realizó un estudio de caso. Con los datos obtenidos se conformó un corpus que fue analizado cualitativamente mediante el uso de herramientas metodológicas y analíticas tomadas del enfoque lingüístico del análisis crítico del discurso, más específicamente del modelo de análisis histórico discursivo de Reisigl y Wodak (2008).

Se eligió el estudio de caso porque este método es apropiado para contestar preguntas sobre cómo y por qué ocurren ciertos fenómenos sociales (Yin, 1984, p. 29), es decir, porque alude a procesos y a explicaciones holísticas de los mismos fenómenos y porque, como lo explica Sayago (2012), el uso instrumental del estudio de caso permite analizar representaciones discursivas de forma cualitativa.

Puesto que la investigación se centró en el discurso sobre sexualidad dirigido a adolescentes, se decidió realizar el trabajo de campo en escuelas del nivel secundaria. Cifras de la Secretaría de Educación Pública (2015) indican que cerca de 90 por ciento de los adolescentes que se encuentran entre los 12 y 14 años de edad cursan la educación secundaria en México. Este elevado porcentaje devela el alcance que tienen los discursos que se producen en dicho nivel educativo entre la población adolescente, lo cual contó como un aspecto más para determinar la relevancia del estudio. El profesor participante se seleccionó mediante muestreo por conveniencia, tras la aplicación de un cuestionario exploratorio en nueve secundarias públicas de la ciudad de Aguascalientes.

Se diseñó una entrevista semiestructurada cuyas preguntas se orientaron hacia la indagación de la forma en que el maestro abordaba el tema de la sexualidad en sus clases de Biología con los dos grupos del primer grado del turno vespertino que en ese entonces estaban a su cargo. Tras la entrevista, se realizaron observaciones de las clases durante el lapso en que el maestro impartió el tema de la sexualidad humana (aproximadamente un mes) en el ciclo lectivo 2014-2015. Las trece sesiones de clases a las que asistió la investigadora en calidad de observadora no participante fueron grabadas en audio y, posteriormente, transcritas. De forma paralela a la grabación de las clases, se registró por escrito lo acontecido en cada sesión.

Los datos fueron analizados en dos momentos. En el primero de ellos se aplicó el método de la comparación constante (Osses Bustingorry, Sánchez Tapia e Ibáñez Mansilla, 2006) para codificar los datos. Después, mediante la elaboración de tablas analíticas en las que se agruparon los códigos de acuerdo con las afinidades identificadas entre ellos, se construyeron las categorías y subcategorías. Estas tienen fundamento empírico, pero también se basan en conceptos localizados en la revisión de la literatura. Siguiendo el modelo analítico de Van Reisigl y Wodak (2008), esta primera fase del análisis incluyó también la identificación de los tópicos, o sea, de los temas centrales que aparecen en el discurso analizado. Asimismo se identificaron los diferentes discursos que lo componen, lo que a su vez permitió dilucidar su configuración, es decir, saber qué discursos lo alimentan, de qué enfoques sobre la sexualidad provienen estos discursos y conocer cuál es la relación

entre ellos. En este artículo se presentan únicamente los resultados de esta primera fase del análisis, es decir, el análisis categorial.

Resultados

En el cuadro 1 se presenta el total de las categorías con sus respectivas definiciones.

Cuadro 1. Categorías y subcategorías

1	***Sexualidad***: conjunto de creencias, prácticas, comportamientos, símbolos y otros elementos culturales asociados con la sexualidad y con el uso cotidiano de los cuerpos sexuados.	
	Subcategoría 1.1	Potencialidades de la sexualidad: posibles manifestaciones del ejercicio y vivencia de la sexualidad, entre las que figuran la afectividad, el erotismo, el género y la reproductividad.
2	Género: conjunto de ideas, creencias y representaciones culturales sobre el género. Incluye los roles, identidades, estereotipos y símbolos asociados con cada género.	
	Subcategoría 2.1	Concepto de género: elementos teórico-conceptuales a través de los cuales se define el género en el discurso.
	Subcategoría 2.2	Estereotipos y roles de género: conjunto de representaciones estereotípicas de lo masculino y lo femenino y concepciones relativas a la división sexual del trabajo.
3	***Información sobre sexualidad***: ideas sobre la producción, difusión y uso de información relacionada con el sexo y la sexualidad que privilegian el conocimiento científico sobre otros tipos de conocimiento.	
4	***Modelos de pareja y familia***: concepciones y representaciones de la pareja heterosexual y la familia nuclear. Implican la práctica de la fidelidad, de la monogamia vitalicia, entre otras.	
5	***Dimensión axiológica y moral de la sexualidad***: conjunto de valores y disposiciones morales que norman y regulan la sexualidad y su ejercicio, en el que la responsabilidad actúa como valor rector.	
6	***Regulación social de la sexualidad adolescente***: indicios de la acción normativa que instituciones como la escuela, la familia y la Iglesia, junto con otras entidades sociales, ejercen sobre el comportamiento, las prácticas sexuales y el uso de los cuerpos de los adolescentes.	
7	***Discurso construccionista de la sexualidad***: alude a una concepción de la sexualidad entendida como construcción social e históricamente determinada, atravesada por relaciones de poder (Ojeda Sánchez, cit. en Parrini, 2007).	
8	***Discurso biologicista de la sexualidad***: provee explicaciones sobre el sexo y la sexualidad basándose en el modelo de producción de conocimiento propio de la biología.	
9	***Discurso sobre equidad de género***: habla de diferencias o desigualdades sociales, culturales y económicas que históricamente han prevalecido entre hombres y mujeres. Promueve la equidad, la transformación de roles tradicionales y la eliminación de estereotipos de género.	
10	***Discurso del enfoque biomédico***: trata de la prevención de enfermedades transmitidas por contacto genital y del embarazo en adolescentes, ambos considerados riesgos inherentes al ejercicio temprano de la sexualidad. Por ello advierte de la necesidad de evitarlos o prevenirlos.	

Cuadro 1. Categorías y subcategorías (continuación)	
11	*Discurso sobre la planeación familiar*: recomienda planear con anticipación, de manera consciente y deliberada, la ocurrencia de embarazos con base en el conocimiento del uso y funcionamiento de métodos anticonceptivos. También plantea que ciertas circunstancias de vida son mejores o más apropiadas para tener hijos que otras.
12	*Discurso sobre la adolescencia*: se basa en un modelo de desarrollo humano en el que la edad adulta es considerada la etapa cumbre, al tiempo que concibe a los adolescentes como seres en desarrollo que carecen de o que aún no han adquirido plenamente las capacidades y habilidades necesarias para participar como agentes independientes en una sociedad dirigida por adultos.

Fuente: Elaboración propia.

Discusión

Para interpretar las categorías y comprender la relación entre ellas, resulta conveniente dividirlas en dos grupos. Las primeras seis (véase el cuadro 1) corresponden a unidades de sentido identificadas en el discurso, mientras que las seis restantes, a los discursos de los cuales se alimenta el discurso analizado.

Las categorías 1 y 2, junto con sus respectivas subcategorías, y, en cierta medida, la categoría 3, tienen correspondencia con los contenidos que el programa de la asignatura marca para la primera parte del bloque cuatro: "La reproducción y la continuidad de la vida" (Secretaría de Educación Pública, 2013, p. 45). En cuanto a las categorías 7 a la 12 (véase el cuadro 1), estas corresponden a los discursos que alimentan el discurso analizado. Tales discursos provienen de diversos enfoques sobre la sexualidad que han sido institucionalizados con cada una de las reformas hechas al currículum de la educación básica en los últimos cincuenta años.[4] En el discurso del profesor, la aparición de estos discursos con sus respectivos enfoques es consistente con lo que plantea el discurso curricular (cfr. Secretaría de Educación Pública, 2011 y 2013).

En contraste, las categorías 4, *modelo de pareja y familia*; 5, *dimensión axiológica-moral de la sexualidad*, y 6, *regulación social de la sexualidad adolescente*, no tienen correspondencia directa con el discurso curricular, lo cual indica que los elementos que las componen fueron traídos a cuenta por el mismo profesor. Esto último es relevante porque es muestra de la agencia del docente en la producción discursiva,

[4] Entre estos enfoques se encuentran el biologicista, el demográfico, el biomédico, el epidemiológico, el construccionista y el de género. Se sugiere consultar Morgade y Alonso (2008) para saber más sobre los enfoques bajo los cuales se ha enseñado la educación sexual en Latinoamérica.

toda vez que él decidió integrar elementos que no están planteados explícitamente en el programa de la asignatura a fin de construir y dar coherencia a su propio discurso.

La relevancia de esta acción reside también en el hecho de que mediante la integración de nociones y de referencias de situaciones, prácticas, comportamientos, tipos de relaciones interpersonales, normas sociales, entre otros, cuyo rasgo común es su naturaleza moral, el profesor codifica contenidos ideológicos asociados con la moral conservadora católica, que refuerzan el carácter heteronormativo de su discurso. Por medio del análisis de fragmentos seleccionados del corpus que se presentan a continuación puede verse de qué modo opera esto en el discurso.

La sexualidad definida según la norma heterosexual

En primer lugar, tenemos que el profesor ubica la sexualidad y su ejercicio en un contexto heterosexual y adulto desde la primera sesión de clase como puede verse en el siguiente fragmento.

(1)
Maestro: ¿Qué es la atracción sexual?
Fredy: Es cuando una hembra o un macho o un... un masculino, o un... ¿cómo se llama?, una femenina usa feromonas para atraer al macho o a la hembra... ¿Sí?
Maestro: Algo así.
Fredy: Cuando una mujer es, este... acá sensual; también un hombre que ya conquistó a la vieja.
Maestro: Por eso, ¿qué es? Cuando ustedes entran a la secundaria van reteniendo su atracción sexual [...] ¿sí? ¿Por qué la van deteniendo? Es algo parecido a la atracción sexual, [es] atraer...
Fredy: A la mujer o al hombre.
Maestro: Al sexo opuesto.
Brandon: La atracción del sexo opuesto.
Maestro: Atracción al sexo opuesto: hombre, mujer; mujer, hombre [...]

Cabe señalar que tanto en el discurso del profesor como en el del currículum oficial, la noción de orientación sexual está ausente.[5] Asimismo, en una revisión del Acuerdo

[5] Este parece ser un rasgo común de los programas de educación sexual de diversos países, entre los que se encuentran Chile y Canadá (Martínez, Meneses y Sarabia, 2004). Atribuyo la ausencia de esta noción a una estrategia discursiva dispuesta por los diseñadores del currículum para mantener la apariencia de neutralidad de este último con respecto de los temas de la homosexualidad y la diversidad sexual, además de constituir una evidencia de heterosexismo.

592 (Secretaría de Educación Pública, 2011), un documento de 640 páginas que trata sobre la articulación curricular de los tres niveles de la educación básica y que comprende los planes y programas de preescolar, primaria y secundaria, no se encontró una sola incidencia de vocablos relacionados con esta noción.[6] Sin embargo, toda vez que la sexualidad se inserta en el bloque temático de la reproducción y al hacer referencia a prácticas sexuales directamente vinculadas con la reproducción (como es el coito vaginal), se entiende que el discurso está refiriéndose únicamente a prácticas y relaciones de tipo heterosexual, lo cual también se advierte en el siguiente fragmento.

> (2)
> Fredy: Profe, ¿la sexualidad es cuando tienen relaciones sexuales?
> Maestro: [para contestar, lee de nuevo un fragmento del libro de texto que uno de los alumnos ya había leído previamente] "En cambio, la sexualidad es más amplia, tiene relación con su forma de pensar de ser, de relacionarse". Lo que tú me estás diciendo es el acto sexual, es el coito, es la... es la unión de dos sextos, sexos, perdón. Es la unión de dos sexos. Esa es la, ¿sí?, la relación sexual [...]

Nótese que en el fragmento (1), frente a la pregunta qué es la atracción sexual, Fredy, uno de los alumnos, deja abierta, hasta cierto punto, la opción al responder "al macho o a la hembra" y "al hombre o a la mujer". En su siguiente intervención, el maestro cancela la ambigüedad de la construcción disyuntiva planteada en las repuestas del alumno al especificar que la atracción sexual es la "atracción al sexo opuesto", y plantea dos combinaciones —hombre-mujer, mujer-hombre—, que finalmente resultan ser la misma, pero que es necesario mencionar, pues tienen el efecto de suprimir la posibilidad de considerar otras combinaciones (hombre-hombre, mujer-mujer) que estarían refiriéndose a tipos de atracción, prácticas sexuales e identidades que se encuentran al margen de los modelos de sexualidad fundados en la heteronormatividad.

Su definición de relaciones sexuales, acto sexual o coito, que aparece en el fragmento (2) como "la unión de dos sexos", refuerza esta concepción, con lo que otras sexualidades y otras prácticas sexuales no reconocidas por la norma heterosexual quedan fuera del discurso.

[6] Se buscaron los vocablos *orientación sexual, heterosexualidad, homosexualidad* y otros derivados. Tampoco se encontraron referencias a la diversidad sexual, a pesar de que, según el Acuerdo 592 (Secretaría de Educación Pública, 2011), uno de los principios pedagógicos que rigen al currículum es "favorecer la inclusión para atender a la diversidad" (p. 27).

Regulación social de la sexualidad adolescente

Por otra parte, en una de sus intervenciones en el fragmento (1), el maestro menciona que cuando los alumnos ingresan al nivel secundaria "van reteniendo su atracción", con lo cual él hace referencia a la facultad que la escuela, como institución social, tiene para regular la sexualidad de los adolescentes. Un ejemplo adicional lo proporciona el siguiente fragmento.

> (3)
> Maestro: Por eso las muchachas se retienen mucho, porque en la secundaria se prohíbe mucho lo que es lápiz labial, la pintadita de ojos, el moñito, el aretito, lo que a ellas les hacen sentir tranquilas, a gusto. La blusita ombliguera que cuando van a la primaria la llevan, ¿sí o no?, la falda dos cuartas arriba de la rodilla, cuando salen de la primaria [...]

El tema de la regulación social de la sexualidad no está incluido en el currículum escolar, al menos no de manera explícita.[7] No obstante, el maestro habla con relativa frecuencia de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se regula la sexualidad de los adolescentes en los planteles educativos. En este sentido refiere la existencia de reglamentos que prohíben y sancionan determinadas conductas por ser consideradas manifestaciones impropias de la sexualidad (en particular de la femenina) en el entorno escolar. Al respecto, en el fragmento (3) menciona el uso de maquillaje, de ciertas prendas de vestir y accesorios, pues se les asocia culturalmente con el ejercicio de la sexualidad femenina con fines de seducción, lo cual es inadmisible en una institución supuestamente neutral o asexual (véase Duvet, 2007). Es importante señalar que la contraparte, esto es, las manifestaciones de la sexualidad masculina, no es abordada por el profesor, por ello puede hablarse de una distinción fundamentada en nociones de género que percibe la sexualidad femenina como disruptiva y la masculina como neutral.

Además de la escuela, el maestro reconoce a la Iglesia y a la familia como instituciones reguladoras de la sexualidad adolescente; la Iglesia, a través del sacramento del matrimonio y de la moral católica, que él parece reconocer como ubicua en el contexto en que desempeña su labor docente; la familia, como institución (en palabras del profesor) "formativa y normativa que enseña normas sociales, sexuales,

[7] Aunque se entiende que la educación sexual impartida por el Estado es un dispositivo que regula la sexualidad de la población a través de la educación formal (cfr. Foucault, 1978, y Jäger, 2003).

de amistad y compañerismo para que los hijos [entiéndase los adolescentes] sepan cómo desenvolverse en la sociedad".

Asimismo, el maestro habla repetidamente de la importancia del noviazgo como espacio para la comunicación y el conocimiento del otro previo al matrimonio, por ello, dadas las funciones que le atribuye, el noviazgo puede interpretarse como una instancia reguladora más de la sexualidad adolescente. El fragmento que sigue ilustra este punto.

> (4)
> Maestro: [...] Tengan mucho cuidado, para eso es el noviazgo, no se les niega que tengan novio, pero es para que se conozcan, para que se agraden, no para andar perreando[8] en los bailes [...] Aquí la situación es, con ustedes, que entiendan la confianza que se debe adquirir en el noviazgo [...]

El noviazgo figura como una subinstitución del matrimonio en la que los adolescentes pueden participar, aunque no exactamente para ejercer su sexualidad o, dado el caso, pueden hacerlo pero de forma muy restringida, pues se explica que su función no es esa, sino la de establecer las presupuestas bases de un matrimonio exitoso y duradero. Por ello se resaltan aspectos como la comunicación, la confianza, el entendimiento mutuo, el afecto, etcétera.

Hablar de las formas en las que se regula la sexualidad en este discurso implica reconocer que, más allá de lo planteado por el modelo de educación sexual del currículum escolar, el cual está más bien orientado a promover la autorregulación con base en el conocimiento científico referente a la sexualidad que se adquiere en la escuela, existen fuerzas y mecanismos socioculturales que actúan de manera puntual para regular y normalizar el comportamiento sexual en función de lo establecido por las ideologías de sexualidad dominantes.

Modelos de pareja y familia

Otro aspecto que evidencia la codificación de una ideología de sexualidad particular en este discurso son los modelos de pareja y familia a los que se hace referencia, ambos basados en principios de la moral conservadora católica.

[8] El perreo es un baile de origen puertorriqueño que en los últimos años ha generado controversia entre algunos grupos debido a que consiste en realizar movimientos considerados sexualmente explícitos.

Para entender cómo funciona esto es necesario señalar que los documentos oficiales en los cuales los docentes deben basar la impartición de la materia de Ciencias I (el plan de estudios, el programa de la asignatura y la guía para el maestro) no señalan explícitamente modelos de pareja ni de familia al referirse al tema de la sexualidad. En este sentido, el discurso curricular no ubica el ejercicio de la sexualidad en un lugar definido,[9] pero el profesor sí lo hace, toda vez que para hablar de sexualidad se requiere aludir a prácticas sexuales y sociales, tipos de relaciones interpersonales, sistemas de creencias y valores, así como a los modelos culturales que articulan todos estos elementos, y para ello es necesario aterrizarlos, por así decirlo, en algún punto. De este modo, el profesor centra el ejercicio de la sexualidad en lo que podemos denominar aquí (debido a la interdependencia existente entre estas dos instituciones) la unidad matrimonio-familia.

Son varios los efectos que tiene esto en el discurso. En primer lugar, ubicar el ejercicio de la sexualidad en la unidad matrimonio-familia normaliza la heterosexualidad, como se explica en un subapartado anterior. En segundo lugar, ciñe el ejercicio de la sexualidad a la edad adulta, cuando es deseable actualmente que las personas se casen y formen familias, dejando de lado el planteamiento de la sexualidad adolescente con las características y problemáticas que le son propias.

En tercer lugar, se impone y reproduce un patrón cognitivo-discursivo que iguala la sexualidad con la procreación, pese a que en una de las primeras sesiones de clase, y de acuerdo con lo establecido por el programa de la asignatura, el profesor trata de asociar la reproducción con la reproductividad, es decir, presentarla como una potencialidad más de la sexualidad, y no como un aspecto invariablemente ligado a ella o como un efecto inevitable de su ejercicio. El que a fin de cuentas se imponga la noción de sexualidad igual a procreación impide hablar, entre otras cosas, de maternidad y paternidad voluntarias.

En cuarto lugar, se naturaliza una narrativa que concibe la vida humana como una sucesión de acontecimientos cuyos hitos están marcados por eventos vinculados con la experiencia heterosexual social y culturalmente normada, como son tener una pareja, casarse, tener hijos, etcétera. Esta narrativa puede considerarse como parte de lo que Bhattacharyya (2002) denomina la cultura heterosexual, la cual tiene la función de legitimar y perpetuar la ideología heteronormativa.

[9] Lo cual, probablemente, sea otro intento por mantener la apariencia de neutralidad ideológica del currículum escolar; aunque es clara su postura, toda vez que el tema de la sexualidad en el área de las Ciencias Naturales no constituye una unidad temática en sí misma, sino que se inserta en el bloque de la reproducción, lo cual mantiene un vínculo, que puede ser puesto en entredicho, entre sexualidad y procreación.

Moral religiosa y discursos heteronormativos

Un último efecto de ubicar el ejercicio (cabe señalar aquí, legítimo y seguro) de la sexualidad en los confines de la familia nuclear y del matrimonio heterosexual es que se la domestica (o, en palabras de Foucault, se la disciplina), en este caso, a través de la introducción de nociones morales ligadas con la ideología sexual religiosa como son la monogamia vitalicia y la fidelidad. Este punto se ilustra en el fragmento que se muestra a continuación. En una de las sesiones de clase en las que se abordó el tema de las enfermedades de transmisión sexual, el maestro pregunta quién transmite el virus del papiloma humano. Él mismo contesta:

> (5)
> Maestro: Los hombres por medio de relación sexual [lo anota en el pizarrón]. Por medio de relaciones sexuales. Aquí la idea es de que se orienten, no de que lo pongan en práctica, pero que se orienten; de que cuando ya que tengan su pareja definitiva, pues que sea eso: una pareja definitiva, en la que va a haber respeto, cordialidad, amistad, compañerismo y, sobre todo, comunicación. Si en la pareja no hay comunicación, no nos vamos a entender, ¿sí? Va a haber algunas personas que acepten lo que viene siendo la infidelidad, otras no. Entons [*sic*] mientras, este, el hombre participe en muchas relaciones sexuales con diferentes tipos de mujeres, va a haber alguna o va a haber varias que le peguen el bichito o que le peguen el virus en el pene y que luego a quien se lo transmitan va a ser a la mujer, por lo general viene siendo a su esposa [...]

En el fragmento (5), el profesor integra a su discurso las nociones de fidelidad y monogamia vitalicia al hablar de tener una pareja definitiva. Ambas nociones son planteadas, no solo como normas morales de la conyugalidad, sino también como formas de prevenir y evitar el contagio de enfermedades de transmisión sexual.

Este punto hay que resaltarlo, ya que esta postura coincide con la de la moral católica que, según Amuchástegui (2006), "ha querido definir la 'salud sexual' a través del concepto de 'sexualidad sana', misma que estaría confinada al coito reproductivo dentro [del] matrimonio" (p. 212). Con base en este concepto, grupos conservadores de afiliación católica promueven la fidelidad como forma primordial de prevenir enfermedades de transmisión sexual, colocándola antes o, incluso, en lugar del uso de métodos de barrera como el condón masculino y femenino, que tienen un alto margen de efectividad en la prevención de este tipo de infecciones y que funcionan como anticonceptivos.

La idea de que la sexualidad solo puede ejercerse legítimamente en los confines del matrimonio y que los posibles efectos de su ejercicio (el embarazo, principalmente) solo pueden sobrellevarse de forma digna si se está casado conlleva la recomendación de postergar el inicio de la actividad sexual a la edad adulta, cuando es socialmente aceptable y, en algunos casos, legal que las personas adolescentes se casen. Esta recomendación aparece de forma más bien velada en el discurso[10] y se desarrolla a través de estrategias discursivas mediante las cuales se resaltan los efectos negativos del ejercicio de la sexualidad, no solo para sí mismo, sino también para otros, al tiempo que se minimizan o invisibilizan sus efectos positivos. Esto puede verse en el fragmento que sigue, en el cual el profesor discute las consecuencias del embarazo en la adolescencia.

(6)
Maestro: Así de sencillito, si nos quedamos embarazados tenemos muchos gastos; perdemos muchas libertades de adolescente, de jóvenes, esperando tener la principal responsabilidad de lo que viene siendo nuestro bebé o nuestro hijo, ¿sí? Entonces, aquí nuestra tarea es empezar a hacer conciencia de que van a terminar su adolescencia. [Los embarazos en adolescentes] abarcan muchas, muchas condiciones, inclusive la agresión sexual, la violencia sexual, e inclusive la malformación de mi cuerpo o la malformación del producto o del bebé que vaya a tener, porque si mi cuerpo ahorita todavía no está bien definido, bien maduro, entonces voy a procrear una criatura que tenga diferentes tipos de problemas, ya sean corporales, mentales, psicológicos o simplemente de, del organismo, ¿sí? [...]

La recomendación de aplazar la actividad sexual al matrimonio, que constituye una prescripción de abstinencia sexual impuesta a la población adolescente, es producto de la convergencia de varios discursos. Por un lado tenemos el discurso del enfoque biomédico que representa las prácticas sexuales durante la adolescencia como riesgosas debido a los posibles efectos negativos en la salud de las personas. En segundo lugar está el discurso de la moral religiosa[11] que prohíbe de manera explícita toda actividad sexual previa al matrimonio. En tercer lugar está el discurso

[10] Ejemplo de esto lo encontramos en el fragmento (5) donde dice: "aquí la idea es de que se orienten, no de que lo pongan en práctica, pero que se orienten", esto significa que la "orientación" provista por la educación sexual debe servir a los adolescentes para el ejercicio futuro de su sexualidad en pareja, mientras que las prácticas sexuales en la adolescencia quedan de cierto modo vedadas.

[11] Cabe señalar que los principios morales que prohíben o sancionan la actividad sexual prematrimonial no son exclusivos del catolicismo, sino que son compartidos por las principales religiones del mundo como son las diferentes vertientes del cristianismo, el judaísmo, el islamismo, etcétera.

sobre la adolescencia que representa a esta etapa como un periodo de crecimiento y desarrollo en la que los individuos no están ni física, ni mental, ni emocionalmente preparados para afrontar los "riesgos" de la sexualidad.

Por último, encontramos lo que Meneses, Martínez y Sarabia (2006) denominan discursos de la sexualidad como violencia y como victimización. Ambos hacen "énfasis en los abusos sexuales, la transmisión del sida y las enfermedades venéreas, en detrimento de otros factores como los métodos contraceptivos, los derechos sexuales y reproductivos, el consentimiento y la decisión informada" (2006, p. 4), al tiempo que hacen "hincapié en la vulnerabilidad de la mujer ante el deseo masculino" (2006, p. 4). Este último discurso se basa en concepciones esencialistas sobre la sexualidad que se entrelazan con el género, en tanto que se funda en las antinomias dominación/sumisión y actividad/pasividad, las cuales otorgan agencia a los hombres y lo masculino en lo que respecta al ejercicio de la sexualidad, pero niegan esa misma agencia a las mujeres y lo femenino.

La prescripción de abstinencia sexual que deviene de esta conjunción de discursos constituye, además, una forma de evitar lidiar de manera directa con la multiplicidad de manifestaciones, prácticas, significados y problemáticas propias de la sexualidad adolescente. Una de las repercusiones de esta evitación sistemática es la imposibilidad de que se reconozcan de modo pleno los derechos sexuales de los adolescentes, en tanto que no se les considera cabalmente como sujetos de tales derechos.

Conclusiones

El objetivo de la investigación consistió en analizar el discurso sobre sexualidad de un profesor de Biología del nivel secundaria para, a partir de ello, proponer explicaciones sobre cómo este tipo de discursos reproducen la ideología sexual predominante. Se encontró que este discurso coincide en varios puntos con lo que indica el currículum escolar en materia de educación sexual, puesto que se abordan todos los temas señalados en el mismo currículum y se mencionan elementos pertenecientes a los diferentes discursos y enfoques que conforman el modelo oficial de educación sexual del área de las Ciencias Naturales. Sin embargo, mientras que en el currículum predomina el discurso biomédico que resalta la importancia de contar con un conocimiento científico sobre asuntos relativos a la sexualidad para tomar decisiones informadas, prevenir embarazos y enfermedades de transmisión sexual (Secretaría

de Educación Pública, 2013, pp. 39 y 40), en el discurso del profesor se habla más de una ética de la sexualidad fundada en una moral conservadora de carácter religioso.

De este modo, la sexualidad es presentada como altamente regulada por normas socioculturales apegadas a una moral particular. Esta representación incluye la naturalización de la heterosexualidad, sus esquemas, sus narrativas, su cultura y sus mecanismos de regulación, por lo que se habla de la sexualidad adulta, doméstica, monógama y reproductiva como el modelo ideal para su ejercicio o, al menos, como el único legítimo, seguro (en lo que respecta al cuidado de la salud) y socialmente aceptable.

El que el maestro reproduzca un contenido ideológico heteronormativo en su discurso podría explicarse por el contexto en que fue formado, por sus propias experiencias de vida, por las restricciones institucionales que le son impuestas en su labor docente, o por los discursos que circulan en diversos medios. Sin embargo, es necesario recordar que todos estos elementos condicionan, mas no tendrían que impedir, la posibilidad de que los agentes que participan en la producción de discursos sociales conciban la sexualidad de otras maneras, que consideren perspectivas más críticas, que reconozcan la diversidad de prácticas, significados y placeres, y vean el cuerpo, no solo como un organismo susceptible de contraer enfermedades o de reproducirse, sino también como un espacio de poder y resistencia. ¿De qué modo se podría conseguir esto? Una forma sería que los docentes reconocieran formas alternativas de concebir la sexualidad en sus clases, formas que no están centradas en la pareja heterosexual adulta, cuyo ejercicio no está restringido por la moral dominante y cuyo fin primordial no es la reproducción, sino el ejercicio del deseo y el placer.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, un estudio de caso como el que se realizó permite conocer en profundidad la complejidad de los procesos de producción discursiva que constituyen el objeto primordial de los análisis microdiscursivos, por lo que existe la posibilidad de someterlos a una generalización teórica, es decir, considerarlos como base para la generación de teoría (Yin, 1984). Sin embargo, para llegar a tal punto habría sido necesario realizar procedimientos de replicación que exigirían la elaboración de un diseño de investigación de casos múltiples, lo cual, por diversas razones, no pudo ser realizado.

Por otra parte, este estudio ha permitido identificar futuras líneas de investigación relacionadas con la producción y reproducción de discursos sobre sexualidad que realizan agentes sociales en contextos institucionales específicos (ya sea educativos, académicos o del sector salud), así como con los procesos de generación y sedimentación de significados sobre la sexualidad y los efectos que dichos procesos tienen en la

cognición social y en la generación de discursos institucionales. Como se mencionó anteriormente, la posibilidad de construir teoría a partir de un estudio de caso yace en la realización de investigaciones que continúen indagando en la línea analítica planteada, por lo que es importante persistir en la realización de tales estudios.

Bibliografía

Amuchástegui, A. (2006). Procesos subjetivos de ciudadanía sexual en México: Heteronormatividad y salud. En F. C. Cáceres, G. Careaga, T. Frasca y M. Pecheny (eds.). *Sexualidad, estigma y derechos humanos. Desafíos para el acceso a la salud en América Latina* (pp. 209-221). Lima, Perú: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Bhattacharyya, G. (2002). *Sexuality and Society. An Introduction*. Londres, Reino Unido: Routledge.

Butler, J. (2001). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Distrito Federal, México: Paidós, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género.

Cáceres F. C.; Careaga, G.; Frasca, T., y Pecheny, M. (eds.) (2006). *Sexualidad, estigma y derechos humanos. Desafíos para el acceso a la salud en América Latina*. Lima, Perú: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Camacho Sandoval, S. (2008). El fantasma del sexo en los libros de la SEP. Oposición a los libros de texto en Aguascalientes, 1930-2006. *Parteaguas*, *14*(otoño): 26-31.

Del Castillo Troncoso, A. (2000). La polémica en torno a la educación sexual en la ciudad de México durante la década de los años treinta. *Estudios Sociológicos*, *1*(XVIII): 203-226. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/598/59805207.pdf.

Duvet, F. (2007). El declive y la mutación de la institución. *Revisa de Antropología Social*, 16: 36-66.

Driver, S. (ed.) (2008). *Queer youth cultures*. Nueva York, Estados Unidos: State University of New York Press.

Flores, V. (2008). Entre secretos y silencios. La ignorancia como política de conocimiento y práctica de (hetero)normalización. *Revista Trabajo Social*, *18*: 14-21. Recuperado de http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/19514.

Foucault, M. (1978). Verdad y poder. Entrevista con M. Fontana. *L'arc*, *70*: 16-26. Recuperado de http://www.ram-wan.net/restrepo/poder/verdad%20y%20poder.pdf.

Granados Cosme, J. A. (2002). Orden sexual y alteridad. La homofobia masculina en el espejo. *Nueva Antropología*, *61*(XVIII): 79-97. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15906104.

Halberstam, S. (2008). What's that Smell: Queer Temporalities and Subcultural Lives. En S. Driver (ed.). *Queer Youth Cultures* (pp. 27-50). Nueva York, Estados Unidos: State University of New York Press.

Jäger, S. (2001). Discourse and Knowledge: Theoretical and Methodological Aspects of Critical Discourse and Dispositive Analysis. En R. Wodak y M. Meyer (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 32-62). Londres, Gran Bretaña: Sage Publications.

Lancaster, R., y Di Leonardo, M. (eds.) (1997). *The Gender/Sexuality Reader. Culture, History, Political Economy*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

Martínez, A.; Meneses, A., y Sarabia, D. (2004). La educación para la salud sexual de los adolescentes en Canadá y Chile: Una mirada desde las políticas públicas. Sin pie de imprenta. Recuperado de http://hivhealthclearinghouse.unesco.org/library/documents/la-educacion-de-la-salud-sexual-de-los-adolescentes-en-canada-y-chile-una-mirada.

Morgade, G., y Alonso, G. (2008). *Cuerpos y sexualidades en la escuela. De la "normalidad" a la "disidencia"*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Ojeda Sánchez, A. (2010). ¿Alguien sabe quiénes somos? Mapas conceptuales sobre la diversidad sexual. En R. Parrini (2010). *Instrucciones para vivir en un mundo diverso. Sujeto, cultura y diversidad sexual*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

Osses Bustingorry, A.; Sánchez Tapia, I., y Ibánez Mancilla, F. M. (2006). Investigación cualitativa en educación. Hacia la generación de teoría a través del proceso analítico. *Estudios Pedagógicos*, *32*(1): 119-133. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052006000100007.

Parrini, R. (2010). *Instrucciones para vivir en un mundo diverso. Sujeto, cultura y diversidad sexual*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

Reisigl, M., y Wodak, R. (2008). The Discourse-Historical Approach (DHA). Recuperado de http://www.researchgate.net/publication/251636976_The_Discourse-Historical_Approach_(DHA).

Richardson, D. (2000) *Theory, Culture and Society. Rethinking Sexuality*. Londres, Reino Unido: Sage Publications.

Ross, E., y Rapp, R. (1997). Sex and Society. A Research Note from Social History and Anthropology. En R. Lancaster y M. Di Leonardo (eds.) (1997). *The Gender/ Sexuality Reader. Culture, History, Political Economy*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta Moebio*, 49: 1-10. DOI: 10.4067/S0717-554X2014000100001.

Semanario Judicial de la Nación (2015). Tesis jurisprudencial 46/2015 10(a). En Primera Sala. Tesis jurisprudenciales 2015. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/Primera_Sala/Tesis_Jurisprudenciales/TESIS%20JURISPRUDENCIALES%202015_PRIMERA%20SALA.pdf.

Secretaría De Educación Pública (2011). *Acuerdo 592 en el que se establece la articulación de la Educación Básica*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (2013). *Programas de estudio 2011. Guía del maestro. Educación Básica. Secundaria. Ciencias*. Distrito Federal, México: Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Educación Pública (2015). *Principales cifras del sistema educativo mexicano 2014-2015*. Distrito Federal, México: Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública. Recuperado de http://planeacion.sep.gob.mx/assets/images/principales_cifras/2014_2015_PRINCIPALES_CIFRAS_BOLSILLO.pdf.

Theumer, E., y García Muñoz, M. R. (2011). Cuerpos escolarizados: Pensar los embates de la integración desde la educación genérico-sexual. Artículo presentado en el I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana 2011. Semana de la Integración, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina, 9 al 12 de mayo de 2011. Recuperado de http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje15.pdf.

Van Dijk, T. A. (2004). *Conferencia: Discurso y dominación*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de www.bajofuego.org.ar/textos/Discurso_y_dominacion.pdf.

Van Dijk, T. A. (2009). *Discurso y poder. Contribuciones a los estudios críticos del discurso*, Barcelona, España: Gedisa.

Wodak, R., y Meyer M. (2001). *Methods of Critical Discourse Analysis*. Londres, Reino Unido: Sage Publications.

Yin, R. K. (1984). *Case Study Research. Design and Methods*. California, Estados Unidos: Sage Publications.

Propuesta preliminar para el análisis de la *Disertación jurídica* de Mariano Moreno (Charcas, 1802)

Preliminary proposal for the analysis of the *Disertación jurídica* of Mariano Moreno (Charcas, 1802)

Carlos María Chiappe*

Resumen

El objetivo de este artículo es realizar un análisis preliminar de una fuente documental, cuyo autor es el rioplatense Mariano Moreno, que se titula *Disertacion juridica. Sobre el servicio personal delos Indios en general, y sobre el particular de Yanaconas y Mitarios. Que se ha de leer en la R.l Academia de práctica de Jurisprudencia de esta Ciudad, por el Academico que suscribe, el día [falta] de Agosto de 1802*. El valor de este trabajo radica, en primer lugar, en la descripción analítica del contenido de la fuente, efectuada reponiendo los "vacíos" derivados de su abundante contenido indexical; en segundo lugar, en el acercamiento a su contexto de producción. En las conclusiones se propone un planteamiento desde el marco teórico de la antropología histórica, entendiendo que este es funcional para explorar los múltiples estratos de significación que la fuente contiene.

Palabras clave: Mariano Moreno, disertación jurídica, cuestión indígena, siglo XIX temprano, elites criollas.

* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Ciencias Antropológicas (ICA), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: carlosmariachiappe@gmail.com.

Abstract

The aim of this article is to make a preliminary analysis of a documentary source whose author is the rioplatense Mariano Moreno, and which is entitled *Disertacion juridica. Sobre el servicio personal delos Indios en general, y sobre el particular de Yanaconas y Mitarios. Que se ha de leer en la R.l Academia de práctica de Jurisprudencia de esta Ciudad, por el Academico que suscribe, el día [lack] de Agosto de 1802*. The value of this work lies in the first place, in which an analytical description of the content of the source, replacing the "empty" derived from its abundant content attenuated indexical trace. In the second place, which is an approach to its context of production in order to achieve a more comprehensive knowledge of the same. In the conclusions it is proposed an approach from the theoretical framework of historical anthropology, with the understanding that the same is functional to explore the multiple layers of significance that the source contains.

Keywords: Mariano Moreno, legal dissertation, indigenous matter, early XIX century, creole elite.

Recibido: 27 de julio de 2016.
Dictamen 1: 7 de febrero de 2017.
Dictamen 2: 3 de abril de 2017.

Agradecimientos

Estoy en deuda con la Dra. Lorena Rodríguez, que realizó una primera lectura de la nota, y con los evaluadores, por sus inestimables apreciaciones que me permitieron mejorar el trabajo.

Introducción

El objetivo de esta nota es proponer algunas líneas de análisis sobre la fuente *Disertacion juridica. Sobre el servicio personal delos Indios en general, y sobre el particular de Yanaconas y Mitarios. Que se ha de leer en la R.l Academia de práctica de Jurisprudencia de esta Ciudad, por el Academico que suscribe, el día [falta] de Agosto de 1802* (en adelante la *Disertación*).[1] La categoría de servicio personal hace referencia genérica a las contribuciones de los pueblos originarios en beneficio de la Corona española (*v.g.* mita minera) o de particulares (*v.g.* trabajo de servidumbre, lo que en la actualidad se entiende, *stricto sensu*, por servicios personales).

La *Disertación* —primera obra conocida de Mariano Moreno— fue presentada en la Academia Carolina de Charcas como uno de los requisitos para obtener el título de abogado. Siguiendo a De Gori (2016, p. 201), sostengo que a través del análisis de este tipo de fuentes documentales "es posible presentar cómo los letrados y hombres de saber se apropiaron, articularon y resignificaron imaginarios y concepciones políticas sobre el orden político para fundamentar sus propuestas y las de las élites políticas a las que pertenecían o las que comenzaban a afirmarse en el escenario político". En el caso particular de la *Disertación*, un adecuado análisis puede alumbrar —a partir de su tema primario, la cuestión indígena— indicios de la ideología e intereses del grupo de pertenencia del autor: la élite criolla de Buenos Aires, en particular, y de Sudamérica, en general.

Mi intención es avanzar en la propuesta desde la perspectiva de la antropología histórica, marco teórico que permite combinar el análisis de la estructura social con el de los acontecimientos y los enfoques en escalas micro y macro. Sabido es

[1] En general, se entiende por *disertación* una presentación realizada con el fin de "razonar, discurrir detenida y metódicamente, sobre alguna materia, bien para exponerla, bien para refutar opiniones ajenas" (RAE, 2016). En el caso de las antiguas disertaciones (tal la *Disertación* de Mariano Moreno), estas tenían un valor similar a las actuales tesis universitarias y sus respectivas defensas, con su estructura común de entrada, exposición, desarrollo, aspectos centrales y conclusiones.

que, en términos generales, desde hace ya varias décadas los límites disciplinares se ha vuelto lábiles, lo que propició el surgimiento de espacios trans o multi disciplinares. En el caso específico de la antropología y de la historia, a partir de la década de 1960 se reestableció el diálogo entre estas disciplinas y, posteriormente, se ensayaron diversas formas de articulación. La antropología histórica es producto de estos cambios, y su especificidad radica en atender de modo simultáneo las lógicas nativas y la profundidad temporal para abordar el estudio y la compresión de los procesos sociales. Se parte de la idea de que existen diversas formas colectivas de interpretar y accionar en el mundo, y que estas lógicas no son inmutables, sino que se transforman a lo largo del tiempo, en un interjuego entre capacidad de acción y condicionamientos que la limitan. La propuesta de la antropología histórica es que, para comprender en profundidad las problemáticas de nuestro tiempo, es imprescindible analizarlas atendiendo la profundidad de su conformación histórica y poniendo en tensión nuestras propias categorías de análisis con aquellas que surgen de la investigación (Sahlins, 1985; Lorandi y Wilde, 2000; Ramos 2016). En este marco, las cuestiones tratadas por Moreno en la *Disertación* pueden servir para alumbrar determinadas genéticas de la cuestión indígena, las cuales siguen siendo centrales en el contexto actual, ya que los viejos conflictos siguen vigentes, como lo es en el caso paradigmático del territorio y sus recursos.

Considero que la *Disertación* aún no ha sido explorada desde la perspectiva de la antropología histórica, aunque esta fuente y —más en general— las ideas y actividades políticas de Moreno han sido revisadas desde hace tiempo por los historiadores. Aquí sería gravoso reseñar el gran número de obras atinentes; valga como ejemplos extremos —en lo temporal y en el tipo de enfoque— los trabajos tempranos de Ricardo Levene (1921, 1948) ligados a la construcción de la historia nacional de Argentina, centrada en los "grandes hombres" o "próceres", y la contemporánea de Esteban de Gori (2012), en la que se busca "dar cuenta de las relecturas, apropiaciones y resemantizaciones que las élites insurgentes realizaron sobre las culturas políticas hispánicas en el marco de los procesos revolucionarios e independentistas en el Río de la Plata" (Wieczorek, 2012, p. 240) valiéndose de aportes de la hermenéutica, la sociología política y la historia conceptual (Manzanelli, 2014, p. 1).

El texto de la *Disertación* fue extraído del libro *Escritos*, compilación realizada por Levene (1943) de toda la documentación obra de Mariano Moreno existente en el Archivo General de la Nación (Buenos Aires, Argentina). La extensión de la fuente publicada es de 28 páginas en letra de molde, y conserva la ortografía y gramática original, las que utilizo sin cambiarlas en tanto las diferencias con los

usos contemporáneos no constituyen impedimento para la comprensión del texto.

Al parecer el documento se encontraba, a la fecha de ser transcripto, en buen estado de conservación, ya que son pocas los faltantes indicados. La fuente está constituida por una introducción, una parte primera ("Del servicio de los indios en general") y una segunda ("Del servicio de los indios en particular"). De esta existe una edición anterior en la *Revista de Derecho, Historia y Letras* (Moreno, [1802] 1911). Por otra parte, algo realmente notorio de la forma de escritura es el abundante repertorio de carácter indexical. El estilo del autor obliga a un trabajo de reposición, necesario para una comprensión más acabada del texto, y de ahí las abundantes notas al pie o aclaraciones entre corchetes.

En cuanto a la presentación formal, la presente nota consta de dos apartados. En el primero, trato su contexto de producción, coincidente con el clima convulsionado del periodo comprendido entre las reformas borbónicas y el comienzo de las revoluciones independentistas. En el segundo, realizo una descripción analítica del contenido de la fuente, tanto de su introducción como de sus partes primera y segunda. En las conclusiones, en cuanto el presente texto tiene características de nota y no de artículo que da cuenta de una investigación concluida, adelanto posibles líneas de pesquisa que serán profundizadas en el futuro.

El contexto de producción de la fuente

Mariano Moreno (1778-1811) fue un abogado, periodista y político nacido en Buenos Aires y uno de los impulsores de la Revolución de Mayo (1810), antecedente de la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata (1816), hoy República Argentina. En 1800, Moreno llegó a Charcas (Chuquisaca, actual Bolivia) para realizar estudios superiores en teología. Si bien no pertenecía a una familia de altos recursos, sus relaciones familiares le permitieron alojarse y ser mantenido por un miembro de la aristocracia altoperuana, el canónigo Terrazas (Tabarrozzi, 2012).

Desde hacía algunos años habían estado produciéndose en la América española cambios profundos relacionados con las reformas burocráticas introducidas por la Casa de Borbón, como el aumento del control y de la recaudación fiscal y la reorganización territorial en unidades políticas más reducidas. Como consecuencia, el territorio altoperuano al que Moreno llegó dependía entonces del Virreinato del Río de la Plata, creado en 1776. Las reformas, en suma, propiciaron profundos

reacomodos de las relaciones sociales que habían venido constituyéndose desde los tiempos iniciales de la Conquista, aunque sin mejorar la situación de los criollos, para quienes seguían vedados los cargos públicos, manteniéndose también la inveterada sujeción de los pueblos originarios. A causa de este panorama, el fin del siglo XVIII constituyó una coyuntura explosiva protagonizada por un ciclo de rebeliones, de las cuales las de Tupac Amaru y Tupac Katari (1780-1783) fueron su punto más alto (O'Phelan, 1988; Serulnikov, 2010; Walker, 1990; Flores Galindo, 1993).

Señala de Gori (2016, p. 200) que el periodo de crisis que va desde mediados del siglo XVIII hasta principios del XIX llevó a los "hombres de saber" a buscar en "los imaginarios y lenguajes políticos" del universo simbólico de la Corona española, "aquellas concepciones y vocabularios que entendieron como eficaces para lograr la adhesión y lealtad a un orden, ya sea para reformarlo, conservarlo o trastocarlo". Estas coyunturas críticas "se presentaron como momentos oportunos para la escritura, como para una intervención que buscó efectos performativos en el terreno político e imaginario".

La ciudad de Charcas era por entonces el centro administrativo del cual dependía Potosí (actual Bolivia), el mayor centro minero de América del Sur, y sede del Arzobispado, de la Real Audiencia y de la Universidad de San Xavier (Tabarrozzi, 2012). Por su ubicación, función e instituciones, esta constituyó un "centro regional de alta incidencia en la cuestión indígena y especialmente en la formación intelectual e ideológica de un importante sector de la elite revolucionaria de Mayo" (Seghesso, 2010, p. 2).

Con el apoyo del canónigo Terrazas, Moreno terminó sus estudios en Teología en 1801 y se abocó al Derecho. Al mismo tiempo, se incorporó, a través de lecturas y reuniones, a la vida intelectual de la ciudad. Se reconoce que las influencias más notorias que recibió por aquella época fueron la de los revolucionarios franceses (Moreno fue el traductor del *Contrato social*, de Rousseau), la del despotismo ilustrado español, "especie de ilustración, que no debía atentar contra la monarquía ni contra el dogma católico ni contra la interpretación escolástica de las escrituras" (Tabarrozzi, 2012) y la de la Constitución de los Estados Unidos, texto que también tradujo.

Por otra parte, los estudios en la Universidad lo pusieron en contacto con Victorián Villava, Fiscal y Protector de Naturales en la Real Audiencia de Charcas. Moreno participó en la Academia Carolina de práctica forense, institución creada en 1780. Sobre los cursos que se dictaban, dice Tabarrozzi (2012, p. 6) que "eran sobre derecho general y derecho indiano [lo que] muestra que, desde la mitad del siglo

XVIII en adelante, a medida que las ideas ilustradas [...] llegaban al elemento culto de la población del virreinato [estas impulsaron] los estudios de derecho patrio".

Pocos años antes de la *Disertación*, y contextualizada en el ciclo de declinación del cerro Potosí, lo que aumentaba la dureza de las labores y el riesgo de vida de los mineros, se había dado una discusión pública alrededor del trabajo mitayo entre dos actores de intereses opuestos. Por un lado, en 1793, desde la ciudad de Charcas y en defensa de los intereses indígenas, Villava (quien sería maestro de Moreno), en su calidad de Fiscal y Protector de Naturales, escribió su *Discurso sobre la mita de Potosí* al Consejo de Indias. Con él se alinearon los indios mitayos y el benefactor de Moreno, Terrazas (Seghesso, 2010). Del otro lado, representando los intereses de los mineros y azogueros, el intendente de Potosí, Francisco de Paula Sanz (asesorado por el jurista Pedro Vicente Cañete, ambos coalicionados con el Protector de Naturales de la ciudad, J. J. Rúa) le respondió al año siguiente en su *Contestación* (Tabarrozzi, 2012). Estas discusiones se daban al mismo tiempo que Paula Sanz ampliaba las concesiones para la explotación minera del cerro, situación relatada en la *Disertación*:

> Sin embargo, todo esto de la nueva Mita concedida a Dn Luis de Orueta Azoguero de Potosí, las dificultades, que se encontraron, para verificarla y la oposición, que padeció de algunos Magistrados [de la Real Audiencia de Charcas] su plantificación, formaron un excesivo incendio [...] Encendidos los ánimos con el fuego de la disputa, jamas se ha ventilado con mayor ardor la cuestión de la legitimidad de la mita. El Sor Dn Victorian de Villaba Fiscal qe fue de esta Rl Audiencia, se esmeró en impugnarla en diversas representaciones y recursos [agregando irónicamente que] El Sor Dn Vicente Cañete Asesor de la Intendencia de Potosí y Oidor honorario de esta Rl Audiencia se opuso [...] con otros doctos escritos, que conservan con aprecios los Literatos de buen gusto (Moreno, [1802] 1943, pp. 28-29).

Un año después (1795), Villava cerró el debate con su *Contraréplica*. El centro de la discusión radicaba en dirimir si la explotación minera de Potosí era un negocio particular (la postura de Villava) o de la Corona (la de Sanz). Villava entendía que los monarcas no habían querido apropiarse de las minas, sino dejarlas para que se beneficiase de ellas el primer descubridor (a cambio del debido tributo). Por ello, debían reputarse como propiedades y posesiones particulares y, en consecuencia, podían utilizarse para su explotación solo indios voluntarios. Por otro lado, Sanz se hacía fuerte en que sobre el tema minero seguían vigentes las Ordenanzas del virrey Toledo (1574) que afirmaban la propiedad del rey sobre todos los minerales

americanos y, paralelamente, disponía su concesión a los vasallos que los descubrieren para que sean aprovechados (Seghesso, 2010). Como puede verse, entender la naturaleza pública o privada de las minas era un tema central para saber si los indios podían ser obligados o no a trabajar en ellas.

Lo interesante de la labor del maestro de Moreno es que de su discurso emerge un "concepto antropológico sobre el indígena y una revisión jurídico-crítica de la cuestión laboral minera" (Seghesso, 2010, p. 31). En efecto, Villava caracteriza como un prejuicio la —para algunos— natural indolencia del indio, puntualizando que en la constitución humana participaban factores modeladores del carácter como el clima, la educación y la constitución del gobierno. Además, si bien reconocía el derecho de regalía de la Corona, negaba que la minería fuera trabajo público, ya que esta respondía claramente a intereses privados. Por lo tanto, no se podía forzar a los indios a trabajar en ella. De este modo, "alejándose de la condena social que pesaba sobre la vagancia, argumentaba en favor de una especie de ocio justificado al aseverar [que] no se podía obligar al indio a trabajar para tener lo que no le apetecía" (Seghesso, 2010, p. 32).

Tomando como referencia la anterior discusión, es evidente que la *Disertación* es una continuidad del debate, pero enmarcada en un mayor deterioro del poder de la Corona, visible en las insurgencias de las diversas castas, en las renovadas apetencias de las potencias extranjeras sobre los territorios españoles (peninsulares y americanos) y en los inminentes procesos independentistas. En definitiva, tanto Villava, antes, como Moreno, después, dieron cuenta de las contradicciones generadas por las reformas borbónicas y propusieron otras formas para lograr su superación (De Gori, 2016, p. 210).

La *disertación*

Introducción

En 1802 Moreno presentó su *Disertación*, documento que retomó el tema desarrollado por Victorián de Villaba en su *Discurso sobre la Mita* (1793), el cual se había enmarcado en una disputa jurídica sobre la situación de los indígenas y el orden político (De Gori, 2016, p. 208). Este tema estaba contextuado, a su vez, en las tensiones finiseculares relacionadas con las reformas borbónicas (tales como la rebelión de amarus y cataris), por lo que tenía gran actualidad.

El primer tópico que trae a colación Moreno es la antigua discusión sobre la naturaleza humana de los indígenas americanos (Moreno, [1802] 1943, p. 5). La conquista de América inició un ciclo de explotación de sus riquezas naturales en el que los indígenas fueron perseguidos solo por su condición de originarios. El autor realiza una exégesis de los indígenas retratándolos como buenos salvajes rousseaunianos: "Quando su policia[2] y natural cultura eran dignas de la admiración del Mundo antiguo[3] no trepidó la maledicencia dudar publicamente en la Capital del Orbe christiano [Roma] acerca de su racionalidad[4] y para arruinar un delirio, que parecía no necesitar mas anathemas, que los de la humanidad, fue necesario que fulminase sus rayos el Vaticano"[5] (Moreno, [1802] 1943, p. 6).

El segundo tema es la sumisión a la esclavitud de los indígenas por parte de los conquistadores, "impelidos por barbaros exemplos de la antigüedad [...] seducidos por los ciegos impulsos de su propia pasion". Aquí introduce las posiciones de dos religiosos opuestos en sus perspectivas: el "Obispo de Darien Dn Sr. Thomas Ortíz",[6] quien afirmaba que los "habitantes de las Indias eran a natura siervos [...] fundado sin duda en una extravagante doctrina de Aristóteles",[7] y el "Obispo de Chiapa"[8] , con la postura contraria, y un tercer actor que se erige como árbitro: el "Sor Emperador Carlos 5°"[9] y sus consejos (Moreno, [1802] 1943, p. 6).

A partir de aquí, Moreno pasa a caracterizar históricamente la postura de los reyes de España en relación con este debate. Dice que estos siempre habían defendido la libertad "legítima y perfecta" de los indígenas eximiéndolos de los servicios que solo podrían ser exigidos a esclavos. Pero "los efectos no han correspondido a tan amorosas Providencias [...] en tiempos posteriores se han visto sogetos a algunos servicios [...] que no son compatibles con su privilegiada libertad" (Moreno, [1802] 1943, p. 7).

2 Por "cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres", término actualmente en desuso (RAE, 2016).

3 Aquí el autor puede estar refiriéndose a las ideas sobre el particular de filósofos como Jean Jacques Rousseau y el Barón de Montesquieu.

4 Indica la discusión sobre la naturaleza del hombre americano, en la cual intervino el papa con la Bula *Subliminis Deus* (1537), la cual señaló que los indígenas eran hombres libres, capaces de gobernarse a sí mismos y de recibir la fe cristiana (Hanke, 1982).

5 El sentido total de la frase estaría indicando que la humanidad de los americanos se podría haber probado apelando solo a la razón, lo que evidencia la influencia de las ideas iluministas en el autor.

6 Se refiere a fray Tomás Ortiz, quien en 1526 encabezó la primera misión dominica hacia la Nueva España.

7 Se trata de la doctrina de siervos a natura de Aristóteles, presente en *La Política*, en donde el filósofo justifica la esclavitud como un hecho natural de la sociedad humana (Arrom, 1992: 77-78).

8 Se refiere a fray Bartolomé de Las Casas.

9 Rey de España con el nombre de Carlos I (1515-1556) y emperador como Carlos V (1520-1558).

Moreno adelanta así el nudo de su argumentación: la contradicción entre una jurisprudencia real que amparaba a los indígenas y una praxis nacida de las características del proceso de conquista en donde los indígenas fueron utilizados como mano de obra esclava. En referencia a esto, el autor dice que por medio de la *Disertación* "intenta cumplir [...] con el interes qe uno debe mirar los derechos de aquellos hombres, cuyas regiones habita" (Moreno, [1802] 1943, p. 7).

"Del servicio de los indios en general"

Moreno enumera aquí los argumentos que deberían impedir la esclavitud de los indígenas. Los hay de tres tipos: argumento *propter timorem* o jurisprudencia que se remonta a los tiempos iniciales de la Conquista. Los Reyes Católicos querían "qe los Indios sean libres en igual modo a los antiguos vasallos de la Corona de Castilla [lo que quedó asentado en la] Cedula [del año] 1542"[10] (Moreno, [1802] 1943, p. 8) prohibiendo los servicios personales de los indígenas. Sobre este punto, es curioso que Moreno no se retrotrajera a disposiciones monárquicas anteriores en los que los Reyes Católicos declaraban a los indígenas libres y no sujetos a servidumbre.[11] A este respecto, las Leyes Nuevas (1542, reinado de Carlos I) fueron la resultante de un proceso mediado por las leyes de Burgos (1512, reinado de Fernando II), en el que los indígenas fueron perdiendo protección real.

Argumento *propter conscientiam*, con el cual Moreno introduce a otro actor religioso: "el Sor Dn Fr. Juan Garcés del Orden, obispo del Tlaxclala",[12] que en 1536 dirigió una carta al papa "Sor Paulo tercero [para] demostrar el [...] engaño [de los que] enseñaban qe los Indios debian vivir sugetos [a la esclavitud]". Según Moreno, esta carta fue el fundamento para que en 1537[13] el sumo pontífice declarara que los indígenas eran capaces de ser evangelizados y que esto debía hacerse "por buenos y blandos medios" so pena de excomunión (Moreno, [1802] 1943, p. 9).

Argumento filosófico (socrático): "siendo la libertad [...] una facultad de hacer de sí un hombre lo que quisiese sin coartación alguna [...] toda precisión a un servicio

[10] Las Leyes Nuevas de 1542 preveían la supresión del sistema de encomiendas, (por el cual un grupo de indios era asignado a un encomendero, quien se beneficiaba con su trabajo y a cambio le otorgaba "protección" y se obligaba a evangelizarlo), una vez que vacaren las existentes, prohibían los servicios personales y obligaban a tasar el tributo (para que fuese acorde con las posibilidades de la fuerza de trabajo indígena) (Lorandi, 2002).

[11] Los Reyes Católicos fueron Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla, soberanos de la Corona de Castilla (1474-1504) y de la Corona de Aragón (1479-1516). En realidad, solo Fernando participó de las Leyes de Burgos ya que Isabel había fallecido en 1504.

[12] El dominico Fray Julián Garcés arribó a Nueva España en 1526 y escogió a Tlaxcala como su nueva sede episcopal.

[13] Hace relación nuevamente a la Bula *Subliminis Deus*.

[es] incompatible con esta natural indiferencia". Es decir, argumento basado en un silogismo truncado: "los hombres nacen libres, los indígenas son hombres, *ergo* los indígenas son libres.

Posteriormente, el autor vuelve al inicio de la conquista. Por entonces, la sumisión a la esclavitud estaba prohibida por los Reyes Católicos pero los conquistadores alegaban necesitar el trabajo indígena para "servicios de sus Casas, beneficios de las Minas, cría y guarda de los ganados, labor de los campos y otros diversos Ministerios". Esta solicitud era ilegítima, pero fue tenida por buena por Cristóbal Colón, y de allí se originaron los repartimientos de indios.[14] Esto fue continuado por Nicolás Ovando[15] y seguido por Fernando Cortés[16] en la Nueva España y Franco Montejo[17] en la Provincia de Yucatán. Es decir que el fenómeno de la esclavitud pasó, con la expansión de la Conquista, del Caribe a Centroamérica.

Un nuevo hito que remarca Moreno en la supresión de la libertad indígena fue la derrota de Diego de Almagro "el Mozo" por el "Licenciado Christoval Baca de Castro"[18] en 1542, quien repartió indios a los leales a la Corona, aunque aclara que la ejecución de este repartimiento se dejó en suspenso para evitar problemas con los que lucharon del lado de la Corona pero no fueron beneficiados[19] (Moreno, [1802] 1943, p. 10). Posteriormente, en 1548, el licenciado Pedro de la Gasca[20] premió a los leales a la Corona con el repartimiento de 150 encomiendas[21] (Moreno, [1802] 1943, p. 11). Lo que no queda bien aclarado en la *Disertación* es que las guerras civiles del Perú fueron fundamentalmente una contienda entre los encomenderos y la Corona española, en la que los primeros intentaron mantener sus privilegios (servicios personales y perpetuidad de las encomiendas), y la segunda intentaba

14 Se refiere aquí al origen de las primeras encomiendas, no de los repartimientos, que iniciaron a mitad del siglo XVI (Elliot, 1990).

15 Gobernador de La Hispaniola (Haití y República Dominicana) en 1501, propulsor del sistema de mano de obra forzosa o encomienda. Primitivamente utilizado para el trabajo en minas y campos, no incluía el reparto de tierras o de rentas, estando los indígenas asalariados (Elliot, 1990).

16 Hernán Cortés Monroy Pizarro Altamirano (1485-1547), conquistador español del imperio azateca, I marqués del Valle de Oaxaca, gobernador y capitán general de la Nueva España.

17 Nombrado "Adelantado, Capitán General y Alguacil Mayor de Yucatán, Cozumel y Tabasco" en 1526 por Carlos I de España.

18 El autor se está refiriendo al periodo de guerra civil durante la conquista del Perú. En 1542, el gobernador Cristóbal Vaca de Castro derrotó a Diego de Almagro el Mozo en la batalla de Chupas (Lorandi, 2002).

19 Se trata del alzamiento de Gonzalo Pizarro, que llevó a que se suprimiera el capítulo de las leyes Nuevas en el cual se prohibía la encomienda hereditaria (Lorandi, 2002).

20 Esto es luego de la derrota de Gonzalo Pizarro en la batalla de Jaquijahuana en 1548 (Lorandi, 2002).

21 Lo que se conoce como el reparto de Guaynarima (Lorandi, 2002).

consolidar el poder real sobre los nuevos territorios conquistados, manteniendo a raya —y a la vez utilizando— la presencia de los encomenderos.

En resumen, hasta aquí la historia narrada por Moreno le sirve para argumentar que, desde el inicio de la conquista, las disposiciones reales declaraban a los indios libres y no sujetos a servidumbre, pero que esta amplia cobertura se fue recortando en la dinámica histórica. En 1512, los Reyes Católicos promulgaron las Leyes de Burgos, que compatibilizaron la encomienda con el principio de libertad de los indios y establecieron los derechos y obligaciones de los encomenderos. Más tarde, la Leyes Nuevas (1542, reinado de Carlos I), que lograron ser aplicadas aplacando los continuos alzamientos de los encomenderos, establecieron la no perpetuidad de las encomiendas, la prohibición de que los indios prestasen servicios personales y la tasación del tributo (Elliot, 1990; Arrom, 1992). Moreno resalta que el espíritu de la ley indiana fue siempre que el tributo al rey no se pagase con servicios personales de los indígenas hacia los conquistadores. Por lo tanto, en la parte primera, el autor busca demostrar la contradicción entre las leyes reales que otorgaban al indio el mismo estatuto que a cualquier otro vasallo de la Corona y las prácticas de los conquistadores. Así, contra la voluntad real, los indígenas fueron forzados a realizar servicios personales no compatibles con su condición de vasallos.

En resumen, Moreno arma su argumentación con base en un recorrido histórico en el que presenta la jurisprudencia atinente y los sucesos que llevaron a desvirtuar el espíritu de las disposiciones reales. Además, presenta tres tipos de argumentos contra el servicio personal: uno de orden legal, otro de orden moral y uno último de orden filosófico. El tercero marida con su ideología liberal, ya que expresa que la mera razón podría ser invocada para defender el estatuto del indígena como hombre libre. Libre en el sentido que esto puede tener bajo un régimen monárquico, en donde se daba la mutua obligación del pacto de vasallaje. Es en este sentido en el que invito a leer la afirmación presente en la introducción de que la racionalidad del hombre americano podría ser defendida por la humanidad obviando la intervención papal. En la misma parte de la obra, Moreno dice que "intenta cumplir [...] con el interés qe uno debe mirar los derechos de aquellos hombres, cuyas regiones habita" (Moreno, [1802] 1943, p. 5). Esta frase es también interesante porque el autor se sitúa a sí mismo como habitante de un lugar con pobladores preexistentes que, en virtud de esta autoctonía, poseen derechos que deben ser defendidos. Al remarcar la existencia de una comunidad de intereses entre los americanos (criollos e indígenas), la continua invocación a la bondad real parece operar como un paraguas

bajo cuya protección el autor dispara contra los abusos de la casta peninsular que detenta el poder desde los años iniciales de la conquista.

"Del servicio de los indios en particular"

En la parte segunda, Moreno analiza en detalle dos instituciones: la mita y el yanaconazgo. Si bien ambas tienen su génesis antes de la conquista, se debe recordar que las trata en el sentido que habían adquirido bajo el régimen colonial. El autor comienza diciendo que el origen de los corregidores[22] se debió, por un lado, a "los delitos de los Indios espiaclmte de los Caciques no menos qe los abusos de los Encomenderos y excesos de los Curas doctrineros [...] Las extorsiones y la novedades executadas[23] provocaron la huída[24] de muchos habitantes indígenas que tenían por menos mal vivir errantes, qe sugetarse á las opresiones y servicios de sus Amos, Jueces y Curas". Moreno comenta que el "Emo Sor Dn Francisco de Toledo[25] quiso subsanar el impedimiento que para la evangelización significaban las grandes distancias entre los puevlos, unificándolos en varios pueblos grandes [pero lo que siguió de esto fue que] las diversas Naciones que congregó [...] tenían diferentes lenguas y costumbres [y] en breve tiempo perdieron la concordia" (Moreno, [1802] 1943, p. 17).

Estas enemistades, según Moreno, terminaron por acabar con los pueblos de indios. Los indios fugados, o bien se refugiaron en chacras y haciendas de los españoles, o bien continuaron errantes sin asentarse en un punto fijo, o bien se radicaron en ciudades.[26] "Los primeros son los que se llaman Yanaconas de Chacras, los segundos y terceros Yanaconas de la Rl Corona [...] En tiempo de la visita del virrey Francisco de Toledo[27] gran cantidad de yanaconas radicados en las ciudades

22 Los corregimientos fueron entidades administrativas creadas en la segunda mitad del siglo XVI. Estaban gobernados por un corregidor con funciones administrativas, policiales y judiciales.

23 En este caso se hace alusión a las reformas toledanas, que concentraron a la población indígena en "pueblos de indios", regularon tasa y tributo, establecieron el sistema forzado de mita minera y apuntaron en general a un aumento del poder de la Corona en detrimento del de los encomenderos (Andrien, 1996).

24 Se hace referencia al fracaso de la política toledana (el despoblamiento de los "pueblos de indios") y al hecho de que finalmente los sucesores de Pizarro en la élite colonial triunfaron sobre el poder estatal mediante la corrupción, la ineficiencia y la cooptación (Andrien, 1996).

25 Francisco de Toledo, virrey de Perú entre los años1561-1581, autor de las reformas explicadas en la nota 23.

26 El abandono de las reducciones posibilitaba a los huidos el reclamo del status de forasteros, pudiendo así pagar un tributo menor con respecto de los indígenas que seguían adscriptos a sus *ayllus* y quedando exceptuados de la mita toledana. En general, el proceso es visto como negativo porque contribuyó a desgastar la base comunitaria de los *ayllus* (Andrien, 1996).

27 El diagnóstico de la situación virreinal sobre el que se basaron las reformas toledanas fue posibilitado por una Visita General realizada entre los años 1570 y 1575 (Andrien, 1996).

fueron empadronados a los efectos de que tributasen [los que pasaron a llamarse] criollos" (Moreno, [1802] 1943, p. 18). Mientras que los indios forasteros —que continuaron arribando a las ciudades y no tenían domicilio fijo- siguieron llamándose "Yanaconas de la Rl Corona". Sobre los Yanaconas de las Chacras, empezó pronto una disputa por parte de los hacendados para retenerlos en sus dominios, en virtud del beneficio que les reportaba su fuerza de trabajo, "reputándolos obligados a vivir en las Haciendas, que primero habían elegido, sin libertad ni facultad para poder mudar de habitación".

Moreno narra en detalle la situación de estos yanaconas a fines del siglo XVI basándose en las referencias del "Sor Solarzano" (Moreno, [1802] 1943, p. 19)[28]. Otros hacendados negaban incluso el hecho de que los yanaconas hubiesen llegado a trabajar libremente, sino que alegaban que estos habían sido transferidos por las autoridades en virtud de ser indios forasteros, para que cumpliesen con sus obligaciones tributarias. De este modo, ciertos españoles argumentaron que, tanto estos indios como su descendencia, habían quedado adscriptos a sus posesiones y que por esto les fue impuesto en nombre de Yanaconas, "qe en el lenguage de estas Provincias significa Indios de servicio" (Moreno [1802] 1943: 20).

Moreno argumenta otra vez en contra de estas prácticas abusivas, entendiendo que tanto la libertad como los privilegios de los indios estaban amparados por la ley. El problema seguía siendo la contradicción entre lo asentado en la jurisprudencia y la utilidad real de los *yanaconas* de chacras, en un momento de una brusca caída poblacional, como lo fue el contexto de fines del siglo XVII (Stern, 1982, p. 85), y la continuidad obvia de este beneficio en los momentos en que la *Disertación* se redactó (1802).

Posteriormente, la *Disertación* se introduce en el trabajo de los mitayos. Recordemos que la *mita* es una institución propiamente andina que sufrió transformaciones a lo largo de su desarrollo histórico. En la época preincaica consistía en prestaciones rotativas destinadas a trabajos comunitarios o en beneficio del curaca. Tiempo después, durante el incario, siguió manteniendo su forma anterior, pero se agregaron prestaciones temporarias para el Estado (agricultura, obras públicas, servicio militar). Luego, en el periodo colonial temprano, la mita estaba constituida, por un lado, por contingentes de indios de encomienda temporalmente afectados a trabajos públicos por pedido de los Cabildos y, por el otro, por trabajos colectivos para cumplir con el tributo a la Corona. Finalmente, la mita toledana mantuvo

28 Se trata de Juan de Solórzano Pereyra, quien en su obra *Política indiana* defendió la igualdad entre criollos, españoles e indígenas (Tabarrozzi, 2012).

el segundo aspecto de la mita colonial temprana, pero agregó la movilización de grandes contingentes de indios para cumplir con trabajos en minas, obrajes y haciendas en forma asalariada, temporal y rotativa (Quarleri, 2011). Es claro que, en la *Disertación*, Moreno se refiere a la mita minera producto de las reformas toledanas (ff. siglo XVI).

Luego de una introducción en la que se aborda la importancia de la industria minera en la historia humana, el autor señala que las disputas entre las diversas potencias por los territorios colonizados por España no se debieron a "[nuestra] situación ni civilización [...] sino [a] las muchas minas, qe se descubrieron en ella" (Moreno, [1802] 1943, p 24). El autor relata que el beneficio principal que obtenía la Corona de sus reinos americanos derivaba de la extracción de la plata y que "La publica y comun utilidad [...] y la natural y notoria resistencia de los Indios a todo trabajo [...] precisaron a nuestros Monarcas á determinar un servicio, qe a primera vista parece enteramte repugnante con la privilegiada libertad de los habitantes de estas provincias" (Moreno, [1802] 1943, pp. 25-26).

En esta parte del documento, Moreno se encuentra forzado a aceptar que la coacción a que fueron sometidos los indígenas fue obra de la Corona, no de ciudadanos particulares. Y lo hace apelando a la doctrina del bien común: "Jamás una Republica sera bien ordenada, mientras sus miembros no hagan comunes todos aquellos trabajos, que son necesarios para la conservacion y subsistencia del estado, y si ellos se hacen sordos á tan indispensable deber, incumbe a las Supremas potestades, que los goviernan, compelerlos al puntual desempeño de aquella sagrada obligación" (Moreno, [1802] 1943, p. 26).

Recordemos que la mita minera de Toledo comenzó en 1571, en un contexto de caída abrupta de la producción. Inicialmente, 16 corregimientos estaban obligados a enviar un séptimo de la población tributaria de cada repartimiento, hasta alcanzar un total de 14.000 mitayos anuales (cifra que se alcanzó en el repartimiento de 1578), en tandas renovadas cada siete años (Bakewell, 1989).

En adelante, con el afán de morigerar el peso de esta coacción sobre las libertades de los indígenas, Moreno recuerda las circunstancias excepcionales en que Toledo reestructuró el sistema de extracción de mineral "que urgían por aquel tiempo, y qe cesando estas, no debía proseguirse en aquella tolerada introducción" (Moreno, [1802] 1943, p. 26). De todos modos, como la "situación urgente" siguió prolongándose a través de los años, el autor se propone demostrar que a los monarcas les causaba aversión la situación de los indios mitayos, intentando que sean suplidos en sus tareas por esclavos negros o indios asalariados (Moreno, [1802] 1943, p. 27).

Como prueba de lo anterior, Moreno narra que Felipe III (1578-1621) ordenó en 1601 al virrey de Perú, "Sor Dn Luis de Velasco",[29] que procediese a una visita general a la ciudad de Potosí (actual Bolivia) con el objeto de informarse sobre el número y procedencia de los indígenas afectados a la mita, a fines de iniciar una política tendiente a fiscalizar que las condiciones de trabajo de los mitayos sean las adecuadas (tiempo de estadía, salubridad, pago de salarios) y a tratar en adelante de priorizar el trabajo en las minas de los indígenas de regiones vecinas (Moreno, [1802] 1943, pp. 26 y 28).

Posteriormente, el autor refiere una disputa alrededor de la mita minera contemporánea a la llegada de Moreno al Alto Perú (Moreno, [1802] 1943, p. 29). Dejaré este tema para el apartado dedicado al análisis del contexto de producción de la fuente. Acto seguido, el autor describe el trabajo en las minas, y vuelve a concluir que este, como cualquier servidumbre, es incompatible con la libertad de los indígenas (Moreno, [1802] 1943, p. 29):

> Se ven continuamte sacarse violentamte á estos infelices de sus hogares y Patrias, para venir a ser victimas de una disimulada inmolacion. Puestos contra las LL. en Temples [por climas] enteramte diversos de aquellos en qe han nacido, se ven precisados a entrar pr conductos estrechos y subterraneos cargando sobre sus hombros los alimentos herramientas necesarias para su labor, á estar enterrados por muchos [días] á sacar después los metales qe han excavado sobre sus mismas Espaldas [...] padecimientos qe unidos á el mal trato [...] ocasionan, qe de las quatro partes de Indios, qe salen para la mita, rara vez regresen á sus Patrias las tres enteras (Moreno, [1802] 1943, p. 31).

Moreno aduce que la mita minera fue una creación más entre otras, como la de obrajes y haciendas, y que las mitas de estos otros ramos se hallaban a la fecha revocadas o derogadas, y que solo...

> los Mineros de Potosí se han de mantener tenaces, en querer sostener á sangre y fuego una Mita la más irregular y repugnante á los indisputables dros. de los indios. Ignoran acaso, qe este fué un auxilio subsidiario, que se les concedio solamte mientras se proveian de operarios voluntarios para el efecto? [...] Diran acaso que no bastan las producciones de aquel Cerro para los jornales? Y que necesidad hay de trabajar unas Minas, que no sufragan á los indis-

[29] Luis de Velasco y Castilla, marqués de Salinas, virrey de Nueva España (1590-1595, 1607-1611) y de Perú (1596-1604).

pensables gastos de su beneficio? [...] Lo cierto es qe si se han suprimido las Encomiendas,[30] por considerarse poco conformes á la libertad y privilegio, de los Indios se puede esperar lo mismo con el servicio de la Mita" (Moreno, [1802] 1943, p. 33).

La *Disertación* termina con un presagio de "cambio de época" en referencia a la mita, ya que "á lo menos varias veces se ha pensado ya en la Corte su supresión" (Moreno, [1802] 1943, p. 33).

Conclusiones

El análisis preliminar del texto de la *Disertación* permite proponer que esta constituye una defensa de los pueblos originarios basada en la idea del "buen salvaje" de Rousseau, autor de la predilección de Moreno. Según el mismo, los indígenas con que Cristóbal Colón se topó en los inicios de la conquista no solo eran seres racionales, sino que tenían una forma de gobierno y una cultura relevantes. Sin embargo, el proceso histórico posterior supuso una contradicción entre la jurisprudencia real —que amparaba a los indígenas— y las prácticas de los conquistadores, a través de las cuales estos fueron transformados en mano de obra esclava. Es así como "Moreno, que bajo la obediencia al rey cuestionaba a los poderes locales, y en tal sentido se posicionaba en favor de los indios y en contra de sus explotadores, indicaba que, así como los monarcas emitían leyes protectoras de la libertad de los indios, la realidad construida por los gobiernos locales venía a contradecirlas una y otra vez a lo largo de los siglos" (Tabarrozzi, 2012, p. 18). Así visto, el objetivo claramente político de la *Disertación* es "cumplir [...] con el interes qe uno debe mirar los derechos de aquellos hombres, cuyas regiones habita" (Moreno, [1802] 1943, p. 7), con lo que Moreno propone una comunidad de intereses entre criollos e indígenas funcional a los escarceos revolucionarios.

A este respecto, existe una clara tensión entre el "nosotros" al que alude Moreno (los "americanos" criollos e indígenas) y la estructura real de la sociedad de castas colonial, con una neta separación entre "blancos" (criollos, españoles) e indígenas. La condición estructural de tal separación, *versus* el ideal ecuménico planteado por Moreno, sería evidente cuando se instauró el nuevo orden republicano, y los

[30] La encomienda empezó a declinar luego de la derrota de Gonzalo Pizarro en 1548 y, conforme el poder real empezó a ejercer un más efectivo dominio, fue abolida durante el reinado de Felipe V (1700-1724, 1724-1746), primer rey español de la Casa de Borbón (Elliot, 1990).

pueblos de indios se transformaron en comunidades indígenas, sin que el pasaje de siervo a ciudadano comportara una mejora sustancial en los pueblos originarios.[31]

Tanto la introducción como la parte primera de la *Disertación* sirven como base argumentativa a la posición que el autor adoptará sobre el problema de la mita minera, y que sigue la defendida por Victorián Villaba. El trabajo forzado en las minas era un tema candente en aquella región y aquella época, cuando todavía no se habían apagado los ecos de la rebelión de 1780. Entendiendo que había llegado la hora de reconocer que todos los hombres nacían iguales, la *Disertación* argumentaba en favor del derecho de los indígenas a elegir libremente su trabajo vetando el uso de la coacción para los servicios personales. Como vimos, en esta doctrina tuvieron un rol esencial las universidades, como la de Charcas, en la se formó gran parte de la intelectualidad de las Provincias Unidas del Río de la Plata. La ampliación de esta investigación deberá abordar en el futuro las características de esta "red" particular a la que se sumó Moreno, formada por intelectuales religiosos y laicos, lo que nos permitirá tener un entendimiento más acabado de los vínculos interpersonales de los diferentes actores.

Los nuevos tiempos en los que la *Disertación* se inscribe son particularmente visibles en el lenguaje político "propio de los autores europeos más frecuentados, con un repertorio de categorías que conllevaban una especial carga significante dirigida a cambiar la visión interpretativa y la propia realidad social". Eran de uso común los conceptos de "soberanía, voluntad general, nación, división de poderes, representación, derechos naturales" y colisionaban "vocablos opuestos como 'libertad civil' o 'nativa libertad' *versus* esclavitud, y castas versus hombres libres o hermanos" (Seghesso, 2010: 32). Coincidentemente, es notorio el uso recurrente que hace Moreno de la palabra libertad (y de variantes como privilegiada libertad, nativa libertad, perfecta libertad, libertad legítima, decantada libertad, natural libertad, primitiva libertad, privilegiada libertad, libertad como derecho, etcétera) y de significantes asociados como razón, república, derechos. Lo que resalta aún más si tomamos en cuenta que el autor escribe como vasallo, respetando la debida sumisión al rey.

Siguiendo a De Gori (2016), podemos proponer que el texto de Moreno se inscribe en una producción mayor que dio cuenta de las luchas políticas producidas

31 Por otro lado, cabe preguntarse si en la *Disertación* Moreno realmente habla de la esclavitud indígena o si solo equipara el sistema de trabajos forzados con la esclavitud. Pesquisas futuras deberían poder aclarar si el autor considera el trabajo forzado trabajo esclavo, si aduce que este simula trabajo esclavo, o si solo hace referencia a la contradicción entre las leyes de la Corona en favor de los pueblos originarios y su no aplicación. Debo esta inquietud a un planteamiento realizado por uno de los evaluadores de este texto.

en el periodo que abarcó desde la instauración de las reformas borbónicas hasta la Asamblea de 1813 (Buenos Aires). Estas contiendas involucraron la reactualización de imaginarios políticos pertenecientes al universo de la monarquía hispana para fundamentar los nuevos cursos de acción y las diferentes respuestas ante el contexto sociopolítico de crisis. Por entonces, los "hombres de saber", a través de sus "textos de combate", no solo dieron cuenta de su posición en las diversas polémicas, "sino que se tornaron indispensables para la disputa representacional e imaginaria. Ellos, intentando animar la discusión y la polémica, establecieron marcos interpretativos sobre conflictos y tensiones" (De Gori, 2016, p. 226).

Por lo anterior, es posible proponer que el estudio de la *Disertación* y otras fuentes similares puede ayudarnos a comprender la ideología de los sectores liberales de la época, ya que se enmarca en el campo de los debates universitarios y políticos alrededor de los problemas de las instituciones coloniales, lo cual se entronca, a su vez, con la historia intelectual de la élite revolucionaria suramericana que se educó en el Alto Perú y que mostraba sus críticas al sistema colonial desde antes de la invasión napoleónica a España.[32]

Desde esta perspectiva, la lectura de la *Disertación* posibilita adelantar líneas interpretativas alrededor de ciertos conflictos y cambios finiseculares. En vista a un futuro análisis más detallado, propongo abordar esta fuente de acuerdo con estos tentativos, múltiples e interrelacionados estratos de significación: 1) en tanto requisito académico cumplimentado por Mariano Moreno para la obtención de su título de abogado, formando parte de su historia de vida, en el sentido propuesto por Bertaux (1993, p. 3); 2) como herramienta jurídica, en tanto la fuente aborda en detalle la recopilación de las leyes indianas atinentes al estatuto de vasallo en relación con los indígenas; 3) en tanto continente de una determinada postura ideológica, 4) reveladora de un campo de poder en construcción, entretejido alrededor de los diversos personajes que aparecen, adscriptos a grupos en disputa, y 5) como expresión de a) una determinada situación socio-económica-política pronta a desembocar en profundos reacomodamientos y b) la problemática de la otredad en el marco de las relaciones dominantes-dominados en las nacientes repúblicas americanas.

Por todo lo anterior, considero que la *Disertación* constituye un documento muy rico para ser examinado mediante una perspectiva que combine, de un lado, el análisis de la estructura social con el de los acontecimientos y, del otro, los enfoques en escalas micro y macro, a través de un análisis textual que "privilegie el análisis de

[32] Debo esta reflexión a una observación realizada por uno de los evaluadores de este texto.

procesos, dinámicas y situaciones cotidianas y detalles menores" (Rodríguez, 2012, p. 6). Considero que un planteamiento de este tipo constituye una contribución al trabajo investigativo interdisciplinario sobre relaciones sociales históricamente determinadas, aportando un punto de vista particular sobre las múltiples temáticas que en este documento conviven.

Bibliografía

Andrien, K. (1996). Españoles, andinos y el estado colonial temprano en el Perú. *Memoria Americana* (4): 11-32.

Arrom, J. (1992). Las primeras imágenes opuestas y el debate sobre la dignidad del indio. En M. Gutiérrez Estévez y M. León Portilla (comps.). *De palabra y obra en el Nuevo Mundo* (pp. 63-85). Distrito Federal, México: Siglo XXI.

Bakewell, P. (1989). *Mineros de la Montaña Roja*. Madrid, España: Alianza.

Bertaux, D. (1999). El enfoque biográfico. Su validez metodológica, sus potencialidades. *Proposiciones*, *29*(marzo): 1-22.

Elliot, J. (1990). La conquista española y las colonias de América. En L. Bethell (dir.). *Historia de América Latina* (tomo 1). Barcelona, España: Cambridge University Press, Editorial Crítica.

Flores Galindo, A. (1993). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes.* Distrito Federal, México: Grijalbo.

De Gori, E. (2012). *La revolución patriota. Travesías de los imaginarios y de los lenguajes políticos en el pensamiento de Mariano Moreno.* Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

De Gori, E. (2013). Narraciones compartidas: Imaginarios políticos entre Charcas y Buenos Aires (de las reformas borbónicas al proceso juntista). *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, *37*(enero-junio): 57-79. Recuperado de http://revistaprocesos.ec/ojs/index.php/ojs/article/view/18/38.

De Gori, E. (2016). Hombres de saber y de acción en tiempos convulsionados: Imaginarios y lenguajes sobre el orden político en Charcas (Desde las Reformas Borbónicas hasta la Asamblea del Año XIII). *Anuario de Estudios Americanos*, *73*(1): 199-229. DOI: http://dx.doi.org/10.3989/aeamer.2016.1.07.

Hanke, L. (1982). *La humanidad es una.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Levene, R. (1921). *Ensayo histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno (Contribución al estudio de aspectos político, jurídico y económico de la revolución*

de 1810). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Levene, R. (comp.) (1943) *Mariano Moreno. Escritos*. Buenos Aires, Argentina: Estrada.

Levene, R. (1948). *Las ideas políticas y sociales de Mariano Moreno*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Lorandi, A. (2002). *Ni ley, ni rey ni hombre virtuoso. Guerra y sociedad en el Virreinato del Perú. Siglos XV y XVII*. Barcelona, España: Gedisa.

Lorandi, A., y Wilde, G. (2000). Desafío a la isocronía del péndulo. Acerca de la teoría y la práctica de la antropología histórica. *Memoria Americana* (9): 37-78.

Manzanelli, M. (2014). Reseña. La república patriota. Travesías de los imaginarios y de los lenguajes políticos en el pensamiento de Mariano Moreno. Esteban De Gori. Buenos Aires, Eudeba, 2012. *Andes*, *25*(2): 3 p. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/pdf/andes/v25n2/v25n2a08.pdf.

Moreno, M. ([1802] 1911). Disertación Jurídica sobre el servicio personal de los indios en general y en particular de Yanaconas y Mitaxios. *Revista de Derecho, Historia y Letras, XXXVIII*: 377-391 y 582-594.

Moreno, M. ([1802] 1943). Disertación jurídica. Sobre el servicio personal de los Indios en general, y sobre el particular de Yanaconas y Mitarios. Que se ha de leer en la R.l Academia de práctica de Jurisprudencia de esta Ciudad, por el Académico que suscribe, el día de Agosto de 1802. En R. Levene R. (comp.) *Mariano Moreno. Escritos* (pp. 5-34). Buenos Aires, Argentina: Estrada.

Quarleri, L. (2011). *Material complementario de la materia Sistemas Socioculturales de América II*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Seghesso, M. (2010). La Revolución de Mayo y los indígenas. Vivencias y políticas vindicatorias. *Revista Historia del Derecho*, *39*(enero-junio): 1-34.

Stern, S. (1982). *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la Conquista Española*. Madrid, España: Alianza.

Tabarrozzi, S. (2012). Mariano Moreno: La defensa de los indios. *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata: "Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales"* (pp. 1-21). Recuperado de http://jornadassociologia.fahce.ulp.edu.ar.

O'phelan, S. (1988). *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia. 1700-1783*. Cusco, Perú: Centro Bartolomé de las Casas.

Ramos, A. (2016). *El desarrollo de la etnohistoria andina como campo interdisciplinar: Interacciones entre historia, arqueología y antropología (Perú, Bolivia y Argentina,*

1970-2005) (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española. Edición del tricentenario*. Recuperado de http://dle.rae.es/.

Rodríguez, L. (2012). Un pueblo de indios a fines de la colonia. Transcripción, análisis y reflexiones metodológicas a partir de un expediente criminal inédito. *Corpus, Archivos Virtuales de la Alteridad Americana*, *2*(1). Recuperado de http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/corpus/article/view/634/0.

Sahlins, M. (1985). *Islands of History.* Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.

Serulnikov, S. (2010). *Revolución en los Andes. La era de Tupac Amaru*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Walker, C. (1999). *De Tupac Amaru a Gamarra. Cusco y la formación del Perú Republicano. 1780-1840.* Cusco, Perú: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.

Wieczorek, T. (2012). Reseña bibliográfica. La república patriota. Travesías de los imaginarios y de los lenguajes políticos en el pensamiento de Mariano Moreno. Esteban De Gori. Buenos Aires, Eudeba, 2012. *Anacronismo e Irrupción. Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*, *3*(4): 240-244. Recuperado de http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/ai030411.pdf.

R E S E Ñ A S

Juan Manuel Cerdá*

Fernando J. Remedi y Mario Barbosa Cruz (2014). *Cuestión social, políticas sociales y construcción del Estado social en América Latina, siglo XX*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. 216 pp. ISBN: 978-987-45554-2-7.

En este libro se analiza, desde una perspectiva histórica, la protección y la acción social destinada a los sectores vulnerados durante el siglo XX en América Latina, a partir de estudios de caso en tres países: Argentina, México y Brasil. En particular, los trabajos que componen este volumen abordan aspectos centrales de la construcción de las políticas estatales y el papel de los diferentes actores involucrados en este proceso. La temática resulta relevante por tratar uno de los asuntos centrales de la renovación de la historia social latinoamericana. Es una recopilación de estudios en la que se realiza un planteamiento conceptual uniforme que enriquece la discusión a la vez que incrementa la posibilidad de hacer comparaciones entre los procesos sociales verificados en los tres países más grandes de la región.

Al mismo tiempo, el libro contiene una propuesta compleja en la que se combina la pluralidad de voces con líneas argumentativas que favorecen el diálogo entre los diferentes trabajos, así como también con la bibliografía existente sobre el tema. Este es uno de los aspectos más relevantes de la propuesta, ya que permite al lector poner en contexto el estudio particular de casos en un análisis historiográfico actualizado.

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios de la Argentina Rural, Universidad Nacional de Quilmes (CEAR-UNQ). Correo electrónico: jmcerda@unq.edu.ar.

El libro permite, a su vez, extraer conclusiones sobre algunas dinámicas comunes y sobre las divergencias que ocurrieron en los procesos de construcción de las políticas sociales en la región. Debe resaltarse el uso de las diferentes escalas de observación —nacional, estatal, local— que, junto al estudio del comportamiento de diversos grupos sociales, ofrecen una mirada compleja y problematizada de las acciones que los diferentes sectores involucrados en estos procesos desarrollaron en América Latina.

Este subcontinente es el más desigual del mundo. En algunas ocasiones se sostuvo que el subdesarrollo se debía a la escasa organización de la sociedad civil, a una clase política fragmentada y a liderazgos personalistas que dieron como resultado la aparición de regímenes populistas. En este libro se tiende a matizar esta visión. Por un lado, se describe una sociedad civil movilizada por diversos grupos, intelectuales, políticos u organizaciones intermedias, preocupados por la inacción y por la forma concreta en la que se materializó la intervención del Estado. Por otro lado, se muestra cómo diversos actores sociales han cooperado para el desarrollo e implementación de dichas políticas. En el entrecruzamiento de estos dos planteamientos se puede observar cómo la construcción del Estado social en América Latina fue producto de los acuerdos entre la sociedad civil y los gobiernos, que se convirtieron en programas de asistencia específicos para los pobres. De este modo, el Estado toma "forma humana", se corporiza, en un espacio de disputa por el poder de las corporaciones, la burocracia estatal —en sentido weberiano— y la sociedad civil.

A partir de este enfoque, la estructura de esta compilación se desarrolla a través de dos líneas de análisis: la primera, relacionada con una perspectiva "institucionalista" y, la segunda, por un conjunto de trabajos que se concentran en el estudio de los actores sociales: promotores, beneficiarios de la asistencia social o grupos más o menos homogéneos. En la primera línea se encuentran los trabajos de Uhthoff López, Vargas Domínguez y Moreyra; mientras que en la segunda se reúnen los textos de Remedi, Reyna, Teiltelbaum, Orijel, Barbosa Cruz y Timóteo.

En particular, el trabajo de Beatriz Inés Moreyra titulado "La modernidad periférica: Actores y prácticas en las instituciones de protección social. Córdoba (Argentina) 1900-1930" realiza una minuciosa reconstrucción de la tipología y la vida interna de las instituciones asistenciales

en la provincia de Córdoba (Argentina) a comienzos del siglo XX. La autora analiza los documentos de diversos establecimientos —tanto religiosos como laicos— con el objetivo de visibilizar el entramado de relaciones sociales y la configuración de representaciones que cada uno de los actores intervinientes afianzaron sobre sí mismos (los benefactores) y sobre los otros (beneficiarios). De este modo, en el texto no solo se reconstruyen los discursos institucionales oficiales, sino también el de sus asistidos y sus espacios relacionales, muchas veces invisibilizados en la historiografía tradicional.

Por su parte, el trabajo de Uhrhoff López, "Hacia una política asistencial. La creación de la Secretaría de Asistencia Pública en México, 1937-1940", cuestiona la idea tradicional de la construcción de un Estado benefactor en el México posrevolucionario. El análisis se basa en los discursos del gobierno y en los documentos de creación de la Asistencia Pública. A partir de esto, la autora da cuenta de un proceso de intervención social complejo, contradictorio, lento pero progresivo desde 1917 hasta finales de la década de 1940. Sin embargo, la autora sostiene que con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se implementa un servicio público de atención de la salud para los sectores más pobres que lo aproxima a los parámetros de los Estados de bienestar modernos.

Esta idea se retoma en el capítulo de Joel Vargas Domínguez, titulado "Entre la nación y el mundo: La nutrición en México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación de 1943". Vargas Domínguez se concentra en el estudio de las redes científicas para analizar cómo los flujos de información y conocimiento se entrecruzaron dentro de un campo disciplinar específico. El gobierno construye un discurso que se asume como "subdesarrollado" para solicitar la cooperación internacional. Esta postura, que en principio podría ser interpretada como una subordinación a los organismos internacionales es, en opinión del autor, una estrategia de la administración para obtener financiamiento internacional para sus proyectos sociales. Esto fue acompañado por un discurso "modernizador" que pretendía cambiar la cultura alimentaria de los mexicanos —incorporando los patrones alimentarios de Estados Unidos— con el objetivo de introducir al país en el desarrollo mundial. Como afirma el autor, este discurso fue co-construido desde un lado y otro de la frontera, entre México y Estado Unidos.

En el libro también se analiza el accionar de grupos específicos que pusieron en la agenda de los gobiernos el problema social a lo largo del siglo XX. En esta línea se inscribe el trabajo de Vanesa Teitelbaum titulado "Cultura y manifestaciones en los centros obreros de Tucumán y Santiago del Estero en los umbrales del siglo XX". Aquí se analizan las organizaciones de trabajadoras como formadoras de una conciencia social, en el marco de la construcción del movimiento obrero del norte argentino. Los centros obreros constituyeron un mecanismo fundamental de formación de la clase trabajadora moderna —rol clásico que adoptó el movimiento organizado—, pero también formaron parte del apoyo que recibieron las reformas sociales que se impulsaban desde el Estado argentino. De este modo, los centros obreros fueron parte importante de una nueva conciencia de clase dando origen al movimiento obrero en una región periférica de la Argentina.

En el capítulo titulado "El 'problema del servicio doméstico' en la modernización argentina. Córdoba, 1910-1930", Fernando Remedi estudia el cambio de la configuración de las relaciones sociales del servicio doméstico a comienzos del siglo XX. El autor afirma que si bien la mercantilización del servicio doméstico no fue completa, es posible observar cómo la modernización de la economía tuvo efectos significativos sobre esta actividad. En particular, este trabajo analiza cómo los actores involucrados fueron transformando su posición: de benefactores a empleadores y de beneficiarias a empleadas. Por otro lado, este proceso produjo una ruptura de los lazos de solidaridad que existían en el paso entre ambos grupos y estigmatizó a las empleadas domésticas como portadoras de peligro social. Dicho peligro no solo estaría asociado a los aspectos materiales, sino también a los de la salud y el bienestar de la familia contratante.

El trabajo de Orije Ivette, "Expresiones disconformes: Quejas y demandas de la clase media de la ciudad de México en el porfiriato tardío", se enmarca en el estudio de las clases medias, una línea de investigación que se está desarrollando en la última década en América Latina. En este caso, a partir del estudio de la prensa periodística, se analiza el proceso de modernización que dio lugar a la configuración de una serie de reclamos por mejoras en las condiciones de vida de los sectores medios del Distrito Federal de México. A partir de la documentación existente, la

autora infiere que los sectores medios comenzaron durante el porfiriato un proceso de construcción de una ciudadanía particular con diferencias con respecto de las otras clases sociales. Este planteamiento, que podría asociarse al de la formación de la clase obrera, resulta original porque capta por primera vez sus demandas y la construcción de los espacios de sociabilidad de los sectores medios en una de las ciudades más importantes de América Latina.

Finalmente, la construcción de una burocracia estatal que actuó sobre los sectores más vulnerados de la sociedad cruza los capítulos de Mario Barbosa, Geraldo Marcio Timóteo y Franco D. Reyna. El trabajo de Mario Barbosa Cruz, "Empleados públicos en la ciudad de México: Condiciones laborales y construcción de la administración pública (1903-1931)", analiza las condiciones de trabajo de la burocracia que, por diferentes razones, ha sido escasamente estudiada en América Latina. En general, la burocracia estatal ha quedado al margen de los estudios sobre el movimiento obrero, de sus particularidades y de sus intereses. Sin embargo, como lo han demostrado diversos trabajos sobre el surgimiento de los Estados de bienestar en los países desarrollados (Theda Skocpol o Gosta Esping Andersen, entre otros), la burocracia ha sido muy importante en el desarrollo de este. Mario Barbosa Cruz retoma esta concepción y realiza un exhaustivo estudio de las fuentes administrativas durante un periodo altamente conflictivo como lo fueron los años postrevolucionarios. Se afirma que el cambio de régimen político y el proceso revolucionario reforzaron un modelo burocrático-clientelar al cual algunos agentes del Estado debieron enfrentarse. En principio, la burocracia luchó contra una estructura social y cultural que se resistía a la intervención del Estado debido a una preferencia de los sectores beneficiarios por las relaciones personales entre ellos y los dirigentes políticos. De esta manera, ciertos empleados del gobierno debieron, primero, conseguir consolidar su lugar dentro del Estado para, luego, avanzar hacia la construcción de un nuevo Estado que llevara adelante políticas públicas destinadas a los sectores pobres, pero menos mediatizadas e influidas por el poder político.

El papel del Estado y de la sociedad en su conjunto también es analizado por Geraldo Marcio Timóteo en el capítulo titulado "Efeitos da aquisiçao habitacional sobre o processo segregaçao/integraçao social

e espacial em conjuntos habitacionais de interesse social –O caso da populaçao com trajetória de Rua". Aquí serán los asistidos quienes, a pesar de ser identificados como "ciudadanos de derechos" por parte de los funcionarios, son estigmatizados por amplios sectores de la sociedad civil como "habitantes de la calle". Este trabajo muestra cómo las políticas de inclusión social son resistidas por los sectores que no reciben la asistencia o por aquellos que sienten amenazados sus intereses individuales, más allá de que existiera o no un peligro real sobre ellos. Este trabajo nos enfrenta al hecho de que si bien el programa produjo una considerable mejora en la calidad de vida de las familias de la calle, su efecto sobre el bienestar de las familias benefactoras estuvo limitado por la estigmatización social hacia estos grupos.

Por el contrario, Franco Reyna, en el capítulo "La irrupción y difusión de la educación física en la Córdoba de entre siglos", estudia cómo el Estado parece haber influido y modelado a la sociedad civil, en general, y a los menores, en particular, a partir de la inclusión de la educación física en la educación inicial. Este capítulo analiza, en específico, cómo la eugenensia y el higienismo influyeron en la educación con el fin de "mejorar" las aptitudes sociales de los sectores más pobres de la sociedad. La educación física, si bien estaba expresamente indicada para los "niños débiles, ociosos o vagos" con el fin de trasmitirles un modelo moral y físico burgués, terminó imponiéndose a todos los niños. A diferencia de lo ocurrido en Brasil, aquí la inclusión de la educación física no produjo resistencias, producto del discurso de la modernidad y de la universalización de su alcance.

En síntesis, a lo largo de los nueve capítulos se analizan diversos aspectos de los modelos o proyectos de asistencia social que tuvieron lugar en Argentina, México y Brasil a lo largo del siglo XX. Estos trabajos contribuyen a comprender cómo los vínculos de interdependencia social y de protección hacia los más pobres han dado forma a un cuerpo social complejo que, a su vez, estuvo asociado a la heterogeneidad de condiciones sociales de América Latina. Los estudios reunidos en este libro muestran los intentos que han realizado los diferentes gobiernos para construir un Estado de bienestar y cómo la construcción de ciudadanía ha sido un proceso complejo, contradictorio, inconcluso y menos lineal de lo que se ha planteado en los primeros estudios sobre América Latina.

Finalmente, este conjunto de trabajos deja nuevos interrogantes y propone líneas de investigación adicionales que podrían profundizar en el estudio de la compleja red de actores sociales, de instituciones y de ideas que influyeron sobre el desarrollo y alcance de las políticas sociales en América Latina.

Ducange Médor*

Del clóset sexual al clóset social: la fabricación social y cultural del individuo

Didier Eribon (2015). *Regreso a Reims*. Traducción de Georgina Fraser. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal. 252 pp.

En 2001, poco antes de fallecer, Pierre Bourdieu entregó a su editor alemán la primera versión de su *Esquisse pour une socioanalyse*.[1] En ese libro, el sociólogo quiso ofrecer algunas claves que ayudaran al lector a entender el sentido de su empresa sociológica. Como el título original lo indica, se trata solo de un bosquejo. La autocensura, el pudor o la reserva del científico retuvieron a Bourdieu de entregar todo el detalle de la fabricación de él mismo como individuo y sociólogo de primera línea. Didier Eribon, amigo cercano de Bourdieu por muchos años, quedó insatisfecho con dicho autoanálisis y la calculada mesura del sociólogo para evitar decir más de la cuenta de su trayectoria social, escolar e intelectual. Bourdieu tenía el temor de dar a sus numerosos enemigos argumentos para reducir su obra científica a las vicisitudes de su biografía.

Menos de una década después, Eribon, que por diversas razones es menos propenso a las reservas del científico, publicó su propio autoanálisis en el que se esfuerza por develar al lector las claves de su proceso de subjetivación en rechazo de su origen social y en ruptura con la sexualidad normativa.[2]

En cinco capítulos y un epílogo, el autor nos entrega los momentos decisivos de la constitución trabajosa de sí mismo como gay y como

* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas. Correo electrónico: leduc.medor@gmail.com.

1 Traducción castellana: *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona, España: Anagrama, 2006.

2 El original francés del libro reseñado fue publicado en 2009 como *Retour à Reims*. París, Francia: Fayard.

intelectual tránsfuga de clase. En los primeros tres capítulo la cuestión es su familia y el medio social obrero de su infancia y adolescencia. En los últimos dos describe y analiza su trayectoria escolar y profesional hasta convertirse en un intelectual mundialmente conocido, y da cuenta de las fuertes tensiones que tuvo que afrontar por su condición de homosexual en un entorno social profundamente homófobo y su origen pobre en un ambiente escolar y universitario dominado por "herederos".

Sus padres eran obreros que trabajaron en condiciones extenuantes en alguna fábrica de Reims para mantener a sus cuatro hijos. Sobre el trabajo de su madre escribe: "En esa fábrica, el ritmo de trabajo era apenas imaginable, como en cualquier otra fábrica, por cierto: un día, un supervisor había cronometrado a una obrera durante algunos minutos y eso había determinado el número mínimo de frascos que había que 'hacer' por hora. Era disparatado, casi inhumano [...] A la noche, llegaba a la casa rendida, 'hecha polvo', como decía, pero contenta de haber ganado durante el día lo suficiente para permitirnos vivir decentemente" (p. 85). Su madre tenía que deslomarse para que él pudiera hacer/ser lo que ella quiso para ella pero nunca llegó a hacer/ser: estudiar y convertirse en profesional.

Eribon entremezcla la descripción de su familia de origen con la de la clase obrera francesa de los años cincuenta y sesenta en Francia. En aquellos años, ser obrero y ser comunista eran la misma cosa. Mas el comunismo de muchos de esos obreros, al menos el de sus padres, obedecía más a su posición en la división social del trabajo o a su grupo de pertenencia que a la adhesión a todos los principios y valores del partido comunista francés. Había divergencias entre los principios doctrinales del partido y las prácticas y creencias de la base. Así se explica, por ejemplo, la xenofobia y el racismo de los padres de Eribon y de muchos de sus amigos obreros. Asimismo, su padre compartía el sexismo y la homofobia recalcitrante que caracterizaba al movimiento obrero francés de aquellas décadas.

La ocasión para entregarse a esas reflexiones de corte autobiográfico se la ofreció el fallecimiento de su padre, a cuyas exequias no asistió, y las visitas que rindió a su madre en los meses posteriores a los funerales. Se apoya en sus propios recuerdos y en las conversaciones con su madre para armar este libro que encierra tanto una crítica política a las derivas

derechizantes de la izquierda francesa en las últimas tres décadas y su distanciamiento de las reivindicaciones populares como un análisis sociológico de la constitución social de una identidad sexual por la injuria de un sujeto intelectual por la vergüenza y la negación de los orígenes sociales (este es el sentido del título de esta reseña).

I

Eribon afirma sin ambages que odiaba a su padre, por eso nunca quiso visitarlo durante los años que pasó internado en un asilo como enfermo de alzheimer y tampoco fue a sus exequias. ¿Por qué ese odio? Odió a su padre porque vio en él la absoluta negación de lo que él quería ser o la realización perfecta de lo que no quería ni podía ser. El adolescente y joven Eribon rechazaba en su familia unos valores sociales contra los cuales y a pesar de los cuales habría de construirse: la pobreza, el racismo, la homofobia, el machismo, etcétera, a cuyas expresiones estaba sometido todos los días. Al recordar una escena dolorosa de su infancia en la que su padre volvió borracho, y lanzó contra su madre todas las botellas que encontró, escribe:

> Esto instaló en mi interior una voluntad paciente y obstinada de contradecir el porvenir que estaba prometido y, al mismo tiempo, la huella de mi origen social, grabada para siempre en mi mente, una suerte de "recuerda de dónde vienes" que ninguna transformación ulterior de mi ser, ningún aprendizaje cultural, ninguna cáscara, ningún subterfugio logró borrar (p. 97).

Su empeño por escapar del destino social que conocieron sus padres y habrían de conocer sus hermanos fue tanto más fuerte cuanto mayor fue su sentimiento de extrañeza en este mundo que paradójicamente le era familiar. Su homosexualidad y su encuentro maravillado con la literatura y la filosofía le dieron la determinación suficiente para escapar, burlar un poco la marca de veredicto que entraña haber nacido en un entorno social y una preferencia sexual como los suyos. En esto, descubre el autor mucha cercanía entre su trayectoria y la del escritor afroamericano Paul Wideman, quien pese a ser negro, pobre y homosexual llegó a convertirse

en un connotado escritor, y que a la postre sintió por sus orígenes social y familiar una vergüenza y una repulsión similar a la de Eribon por los propios. Ambos llegaron a convertirse en "milagros sociales", en dos casos de éxito improbable:

> [...] me veía y pensaba como un "milagro" del sistema escolar, es decir que me di cuenta muy rápidamente de que los destinos de mis tres hermanos no eran o no serían idénticos o análogos al mío, en el sentido de que los efectos del veredicto social dictado en contra nuestra antes de nuestro nacimiento los golpearon con una violencia mucho mayor que a mí.

II

Los pasajes más incisivos y llamativos de este libro son quizá aquellos en los que analiza el poder constituyente de la injuria o del insulto. Ya en dos de sus más importantes libros anteriores[3] había ofrecido algunas reflexiones sobre el papel del insulto o de la injuria (así como de la vergüenza) en la constitución de la identidad de los homosexuales. En el libro aquí reseñado retoma dicho tema y analiza su constante presencia en la fabricación de su propia subjetividad como gay en un entorno descaradamente homófobo:

> No puedo dejar de pensar en que la distancia que se estableció [...] con mi entorno social y la autocreación de mí mismo como "intelectual" constituyeron la manera que inventé para poder hacer frente a lo que me estaba convirtiendo y en lo que sólo podía convertirme inventándome diferente a aquellos de quienes difería (p. 205).

Esa invención fue tortuosa porque implicó integrarse en un mundo que no concordaba con las disposiciones adquiridas en su medio social de origen. Su primera socialización en un medio popular no correspondía con las exigencias sociales y culturales del medio más bien burgués de las instituciones educativas. No era un "heredero". De ahí su rechazo a

[3] *Reflexiones sobre la cuestión gay*, 1999. Barcelona, España: Anagrama. *Una moral de lo minoritario. Variaciones sobre un tema de Jean Genet*, 2004. Barcelona, España: Anagrama.

la disciplina escolar y su burla de la cultura legítima; las mismas que al final habría que incorporar a fin de convertirse en alguien diferente a su padre y sus hermanos.

La identidad gay se construye mediante la injuria o el insulto. Muy pronto, durante la infancia y la adolescencia, se dio cuenta de que estaba rodeado del insulto hacia los homosexuales; primero, de boca de su padre y, después, de la de sus compañeros de escuela:

> De hecho, toda la cultura que me rodeaba me gritaba "puto", cuando no era "marica", "mariposón", "loca" y otros vocablos repugnantes cuya simple evocación reaviva en mí el recuerdo, siempre presente, del miedo que me inspiraban, la herida que me infligían, el sentimiento de vergüenza que grabaron en mi espíritu. Soy un producto de la injuria. Un hijo de la vergüenza (p. 206).

Como a veces ocurre en estas situaciones, él mismo empezó a participar en los insultos homófobos colectivos contra algún compañero afeminado. Reconoce que al participar en esas acciones de acoso masivo contra algún compañero tenía cierta conciencia de que se autoinjuriaba pero, a la vez, le servía para dar la impresión a los demás de que era parte de los "normales" (los heterosexuales) y para autoengañarse de que era inmune a los insultos. A este respecto, vale la pena citarlo in extenso:

> Así, antes de descubrir que estaban hablando de mí, el insulto me era familiar. Yo mismo lo usé más de una vez y, para ser franco continué diciéndoselo a otros, cuando tenía catorce o quince años, aun después de haber entendido que se refería a mí, con el fin de desviarlo de mí, de protegerme de él; con dos o tres chicos de mi clase, nos burlábamos de un chico del liceo que nos parecía afeminado y al que tratábamos de "marica". Al insultarlo, indirectamente me estaba insultando a mí mismo y lo más triste es que confusamente lo sabía. Pero me empujaba el irresistible deseo de afirmar mi pertenencia al mundo de los "normales", evitar el riesgo de que me excluyeran de él. Probablemente también era una manera de mentirme a mí mismo tanto como a los demás: un exorcismo (p. 205).

También era consciente de que le sería imposible escapar siempre del fuego de los insultos homófobos porque el espacio social en que tenía que hacer su vida estaba demasiado impregnado por el rechazo violento

hacia las personas de su condición: "Me convertí con rapidez en el destinatario directo del insulto, pues, me lo decían a mí personalmente. Me rodeó. Y aún más: me definió" (p. 205). Más adelante insiste en que para el homosexual, "el ser-en-el-mundo se actualiza en un ser-insultado, es decir, inferiorizado por la mirada social y la palabra social" (p. 210).

La exigencia de definirse por el insulto, el rechazo o la injuria crea una condición que comparten diversas categorías de población: gays, lesbianas, transexuales, judíos, negros, etcétera. A la pregunta de por qué estos grupos humanos "están condenados a ser el blanco del odio de los demás" o "deben cargar el peso de estas maldiciones sociales y culturales", Eribon encuentra la respuesta en "la arbitrariedad de los veredictos sociales y culturales, su absurdo" (p. 227). Una de las grandes virtudes del análisis de Eribon es que no reduce la dominación social al solo registro de la pertenencia de clase, sino que la extiende al dominio de la sexualidad, del género, de la raza, etcétera. Él mismo sufrió los efectos de la dominación en sus marcas sexuales y de clase. De ahí, en parte, su furor contra los analistas que evitan hablar de explotación o dominación social o la reducen a una sola dimensión. Por eso convoca a autores como Bourdieu, Foucault, Genet, Wideman y Ernaux, con quienes comparte diversas actitudes hacia el mundo social y la institución escolar y no pocos rasgos biográficos.

III

Para Bourdieu, la obra de Foucault debe mucho de su radicalidad y originalidad al drama existencial que implicó para él su homosexualidad durante sus años de formación. Según el sociólogo, Foucault supo convertir su desasosiego frente a las estructuras o tecnologías de sujeción corporal y mental de los individuos en *libido scendi*, en pasión sin tregua por "pensar el enfrentamiento del sujeto con el poder de la norma" y por "reflexionar acerca de las maneras de reinventar la propia existencia" (p. 228), y no en rebeldía ciega y estéril. *Mutatis mutandi*, se podría decir lo mismo de Eribon. Él mismo reconoce que su homosexualidad influyó en su puesta a distancia de su mundo social y su "exilio" a París, la gran ciudad donde, con relativa libertad, podía vivir su sexualidad y reinventarse social, cultural e intelectualmente como individuo.

El libro de Eribon puede leerse como un ejercicio de ascesis sociológica personal y de indignación política en contra de la izquierda francesa y su deriva derechizante y contraria a las realidades de las personas, en contra de los intelectuales y analistas miopes o cómplices de las estructuras de dominación y explotación social (su crítica a Raymond Aron es virulenta), contra la aún homófoba sociedad francesa o amplios sectores de esta.

Este libro es una valiente e inquietante muestra de honestidad intelectual, cuya lectura puede llevar al lector no "heredero" a identificarse con diversas reflexiones o algunas vivencias del autor, y lo puede convocar a tener su propia ascesis sociológica. Es el autodesvelamiento de la exitosa trayectoria académica e intelectual de un "milagro social" fabricado gracias a la tenacidad y, paradójicamente, a la vergüenza y la injuria. Su caso es excepcional, improbable. Por eso sería ilegítimo cualquier uso de su trayectoria escolar y social peculiar para negar la implacabilidad de los mecanismos de reproducción social y refutar las teorías sociológicas que hacen énfasis en el peso de dichas estructuras. Insiste en que la sociedad es un tejido de determinismos, y, con Wideman, conmina a la lucidez sociológica sobre su realidad y la de otros: "el hecho irrefutable de que algunos —varios, probablemente— se apartan de las 'estadísticas' y logran burlar la terrible lógica de los 'números' de ninguna manera anula, como quisiera hacerlo creer la ideología del mérito 'personal', la verdad sociológica que estas revelan" (p. 120).

Francisco Hernández Ortiz*

Norma Ramos Escobar (2015). *La niñez en la educación pública nuevoleonesa, 1891-1940.* Monterrey, Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Fondo Editorial de Nuevo León. ISBN: 978-607-8266-52-4. 316 pp.

En la configuración del Estado mexicano en el siglo XIX, la educación tuvo un papel estratégico en la concreción del pensamiento liberal difundido desde sus instituciones. La escuela, por lo tanto, se convirtió en el espacio idóneo para la difusión de las ideas que pugnaban por los derechos del hombre. La educación, como acción intencionada capaz de forjar en el individuo una actitud crítica desde el saber científico y humanístico, rompe con el precepto tradicional de la instrucción centrada solo en el conocimiento dejando fuera los aspectos socioafectivos y psicomotores.

La niñez en la educación pública nuevoleonesa, 1891-1940, de Norma Ramos Escobar, es una obra que pone en el debate cómo el concepto de educación se fue desarrollando a lo largo del siglo XIX, cómo se construyeron las representaciones y los significados de quienes eran los niños y niñas que asistían a las escuelas, qué hacían en las aulas, cómo eran atendidos por sus profesores, a qué jugaban o qué discutían y cómo eran vistos por las personas mayores. Este libro es producto de una investigación histórica. Su autora es egresada del doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México.

En la introducción, Ramos Escobar plantea el objetivo central de la obra: analizar las concepciones y los discursos de pedagogos y maestros en

* Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de San Luis Potosí. Correo electrónico: fhernandez@beceneslp.edu.mx.

torno a la niñez con el fin de observar cómo se construye en el imaginario local el concepto de niñez escolarizada, partiendo de la última década del siglo XIX y en las primeras cuatro décadas del siglo XX. Conforme se avanza en el capitulado, va señalando los hallazgos en los discursos de los profesores, inspectores y autoridades educativas de las concepciones que definen a la niñez y demás elementos del proceso educativo. Identifica objetos culturales como los libros de texto, los periódicos y trabajos de los alumnos que dan testimonio del modelo educativo de la época. Señala rupturas, cambios o continuidades de los arquetipos impuestos en el porfiriato y en la posrevolución. La autora deja clara su postura en la introducción de que las niñas, los niños, la escuela y los discursos ayudan a comprender cómo se conceptualizaba a los sujetos de la educación de fines del porfiriato y cómo se generaron rupturas en las primeras cuatro décadas del siglo XX en el estado de Nuevo León.

La obra comprende cuatro capítulos. En el primero se plantea un análisis general de la educación y la niñez durante el porfiriato y se esboza un punto de partida para ubicar y contrastar la forma en que los pedagogos de la época diseñaron, a través de leyes y reglamentos, criterios en torno a los educandos que se instruían en las instituciones públicas de Nuevo León.

Ramos Escobar hace una argumentación del concepto de la niñez, no solo desde la perspectiva fisiológica o biológica, sino también desde una construcción cultural expresada mediante símbolos, imágenes y códigos que se construyeron en esa época en la sociedad nuevoleonesa. La autora es enfática al señalar que los términos *infancia* y *niñez* aparentemente se utilizan como sinónimos; sin embargo, para el periodo de estudio hay diferencias. En el área médica, la infancia se reconoce como un periodo biológico que va del nacimiento a los primeros años de lactancia, cuando el cuidado de la madre es fundamental. Desde el punto de vista pedagógico, se emplea el término *niñez* para hacer una distinción con la infancia, es decir, el niño pasa de una etapa a otra, una vez que adquiere la identidad escolarizada a partir de los seis años.

En el texto se analiza la educación moderna en Nuevo León a partir de una breve contextualización social, económica y política. Así, se infieren los planteamientos porfiristas de orden, progreso y trabajo en este estado del norte del país. La industria y el comercio son dos elementos que favorecieron el progreso económico: la industrial textil, minera-metalúrgica,

vidriera y cervecera. El crecimiento y desarrollo industrial se debió, en parte, a la estabilidad política lograda por el gobernador general Bernardo Reyes, quien estuvo al frente del gobierno por veinte años, con el apoyo total del general Porfirio Díaz, presidente de México.

La autora identifica tres momentos cruciales de la educación de Nuevo León en el siglo XIX. El primero ocurrió en 1826 con la introducción obligatoria de un plan de estudios ambicioso, pero alejado de la realidad local; el segundo, en 1842, cuando se introdujo —como en el resto del país— el modelo lancasteriano, que tuvo auge y seguidores, por lo cual se creó una tradición pedagógica; el tercero, en 1870, con la expedición de la Ley de Instrucción Primaria que instituyó la obligatoriedad de la educación elemental y delegaba a los municipios el servicio educativo; aunque surgieron contradicciones por la falta de recursos para su mantenimiento, de profesores preparados y de gastos inherentes al proceso educativo.

El segundo capítulo se centra en los manuales como instrumentos pedagógicos, cuyos contenidos buscaban moldear y conducir los destinos de la niñez en el porfiriato. Los textos escolares y las representaciones de la niñez se hacían evidentes en los contenidos y metodologías. En ellos subyacen las perspectivas de sus autores. La autora analiza los texto de *Lecto-escritura*, *Aritmética*, *Geografía*, *Moral*, *Gimnasia*, *Ejercicios militares* y el *Manual de inglés*, cada uno de los cuales planteaba una metodología basada en los principios pedagógicos de la escuela moderna.

Los manuales dan testimonios de las representaciones, discursos pedagógicos y preceptos acerca de cómo educar a la niñez en esta región del norte de México. Se rescata el papel del Estado en la configuración del ideal de individuo, de familia y de sociedad. La autora, por medio del análisis de los libros, da cuenta de los rasgos de la escuela moderna: menos memorística o enciclopedista, que cultiva el intelecto, por lo tanto, más instruccionista, por una educación integral que labrara lo cognitivo, lo afectivo, lo moral y lo físico.

El capítulo tercero contiene una contextualización desde el porfiriato hasta la posrevolución. Los rubros del análisis fueron los contextos propios de la niñez en los procesos de escolarización en la transición de un siglo a otro. La construcción de nuevas imágenes del educando son producto de la develación de una realidad diferenciada en el México campesino y pobre de las primeras cuatro décadas del siglo XX.

Las imágenes se reconstruyen como producto de un proyecto nacional posrevolucionario que colocó en el centro a la niñez, desprotegida y marginada en un alto porcentaje por el antiguo régimen. Desde el movimiento armado de 1910 hasta 1940 fue una época en la que se configuraron nuevas formas de organización del Estado. Campesinos, indígenas, obreros y artesanos aparecen como grupos en busca de justicia y demanda de bienestar social. Norma Ramos logra discutir y argumentar sobremanera que la educación fue un acto de justicia social de la Revolución.

Las imágenes de los niños pobres de las clases marginadas constituyen la antítesis de los niños que asistían a las escuelas privadas en aquella época. La autora señala que estas imágenes son más visibles en el periodo estudiado porque son "de las más documentadas, tanto en la prensa como en las revistas que cubrían los eventos en los colegios con lujo de detalles e imágenes" (p. 179). Las imágenes de los niños campesinos que eran descritas en los informes reflejan una realidad de la vida social y política enmarcada dentro de un proyecto educativo de los gobiernos posrevolucionarios.

Como lo señala la autora, la capital del estado de Nuevo León, Monterrey, no vivió tan crudamente la Revolución en comparación con los municipios, donde hubo pobreza, marginación, carencia de los satisfactores básicos para la supervivencia; así lo reflejan las fuentes consultadas. También se vislumbra la articulación de este estado con el gran proyecto educativo como un acto de justicia social de la Revolución guiado por el propósito de la unidad nacional.

En el cuarto capítulo, por medio del análisis de las cartas, las notas, los dibujos y los periódicos escolares, la autora hace una reconstrucción histórica de la manera en que los niños y niñas respondían a los procesos de escolarización a través de las producciones escritas, que ella enmarca en la historia cultural porque son evidencia histórica de la capacidad creativa y expresiva del lenguaje de los alumnos. Las producciones reflejan el modo de concebir la realidad, manifiestan el uso del lenguaje para representar sus vivencias y su relación con el mundo cotidiano de la casa, la escuela, el campo y las actividades de la vida diaria.

La autora rescata los periódicos escolares *Zoomecatl* y *Lápiz Infantil*, que contenían las producciones escritas de niñas y niños. El primero, en la escuela primaria rural de la comunidad La Gloria, en Linares, y el

segundo en la escuela Tipo, en Monterrey; cada uno con características diferentes, ambos fueron canales de comunicación entre la comunidad educativa. El primero, *Zoomecatl*, tiene un contenido de la vida rural. En el segundo, *Lápiz Infantil*, que se concentra en la zona urbana, enaltece la modernidad de la ciudad, aunada a la vida comercial de la naciente urbe industrial del norte de México.

Norma Ramos rescata de fuentes primarias la escritura de los niños, que en sus producciones narran y describen los acontecimientos cotidianos en la escuela. Eran capaces de utilizar la escritura para explicar la vida en el campo, el arreglo de la granja, la excursión. El dictado, la composición, la prosa libre, las redacciones espontáneas, junto con el dibujo, fueron los temas escritos en los periódicos escolares.

Estoy seguro de que el lector, al adentrarse en la obra de Norma Ramos Escobar, coincidirá conmigo en que este libro es una contribución a la historiografía de la educación, a la historia social y a la historia cultural, porque abunda en los tópicos educativos de los sujetos de la educación: las niñas y los niños. Podrá valorar la conformación de los dos periodos educativos de México de los siglos XIX y XX. En el primero se definió un modelo educativo, enciclopedista, dogmático, con finalidad de construir un ideal de hombre civilizado. Las imágenes, los documentos y los discursos develan el interés del Estado por formar un tipo de ciudadano. En el segundo, el ideal de ciudadano fue desdibujado al término del porfiriato y emergió otro del México de la posrevolución; los preceptos de la escuela moderna germinaron y florecieron en un nuevo escenario que, al parecer, estaba oculto en el porfiriato, en el México rural, marginado y pobre.

La educación de las masas, del proletariado, en una vinculación directa con la naturaleza y el campo, aparece en los discursos de los políticos, educadores y pedagogos de la época. Esta obra ayuda a los lectores a comprender cómo sucedió esta transición en esta región norte del país, Nuevo León, y su relación con el proyecto educativo de la unidad nacional del nuevo Estado mexicano posrevolucionario. Es un estudio que se suma a la historiografía de la educación y hace visible a los sujetos de la educación: las niñas y los niños de la región del noreste de México.

Claudia Rocha Valverde*

Fuensanta Medina Martínez, Agustín Ávila Méndez y José Luis Plata Vázquez (coords.) (2015). *Territorios, seguridad y soberanía alimentaria. Retos para el futuro*. San Luis Potosí, México: El Colegio de San Luis. 382 pp.

Uno piensa, siente y se comporta,
de principio a fin, sustentado en la tierra.
Anita Brenner, *Ídolos tras los altares.*[1]

Esta obra titulada, de manera sugerente, *Territorios, seguridad y soberanía alimentaria. Retos para el futuro*, está dedicada a la memoria del padre José Barón Larios, en reconocimiento a su trabajo comprometido y amoroso con los indígenas de la Huasteca hidalguense. Fue un religioso apegado a la teología de la liberación y, por lo tanto, activista a favor de los derechos de los más desprotegidos de esa región.

Este libro es una compilación de estudios de distintos autores que, de alguna manera, "ponen el dedo en la llaga" al colocarnos frente a los rezagos históricos que la sociedad y el Estado han tenido (y tienen) en distintas regiones indígenas y campesinas del país y de América Latina, que, en el caso de México, se refieren a las Huastecas de San Luis Potosí, Veracruz e Hidalgo, a la Sierra Norte de Puebla, al Totonacapan y a otros enclaves habitados por campesinos negros, como es un caso de estudio en Colombia.

En su inicio plantea una reflexión sobre la importancia del *altepetl*, concepto fundacional para el imaginario indígena prehispánico que

* El Colegio de San Luis, Doctorado en Historia del Arte. Correo electrónico: claudia.rocha@colsan.edu.mx.

[1] Distrito Federal, México: Editorial Domés, 1983, p. 116.

simbolizaba el centro del poder geopolítico, tradición que se mantuvo una vez consumada la Conquista al representársele en la cartografía colonial. Del náhuatl, *altepetl*, quiere decir 'cerro del agua', por lo que resulta obvio que en torno a la presencia de este elemento se fundaran los pueblos al pie de algunos montes considerados lugares de donde provenían los bastimentos. En su historia hay diversas referencias a manantiales y ojos de agua que emanaban del mismo *altepetl* que simbolizaban el origen del *agua preciosa* existente en la vasta geografía simbólica del imaginario de los antiguos mexicanos.

Como lo muestran los estudios de los autores en los textos interiores, la idea del *altepetl* permearía en las nuevas configuraciones territoriales coloniales en cuanto a la apropiación y ocupación, además en el modo en que los pueblos de indios contaron con recursos propios y conservaron formas de organización apegadas a su pasado measoamericano, quizá como la consecuencia de quedar asentados en las partes más escarpadas del territorio.

Este recuento lleva a los autores a la problematización de la tenencia de la tierra en la segunda mitad del siglo XIX en las Huastecas indígenas de San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz, con el surgimiento de los condueñazgos (una propiedad dividida en lotes que pertenecía a varios dueños) y las sociedades agrarias, que fueron una suerte de resistencia frente a la desamortización de bienes de manos muertas (1856). En este estudio se plantea que los habitantes de los condueñazgos lograron hacerse de elementos jurídicos para evitar la apropiación de sus recursos naturales y garantizar la protección de los bienes comunales, no obstante las tensiones internas y las jerarquías de los grupos al interior de estos.

En esta publicación encontramos aportaciones importantes sobre el concepto de comunidad indígena relacionado con los conceptos de asentamiento y localidad, entre otros. Además, se analizan distintas denominaciones en cuanto a la tenencia de la tierra en el centro y norte de la Huasteca potosina, articuladas a partir de la organización política y sociocultural de sus habitantes, y cómo se verificó un incremento de comunidades indígenas a partir del siglo XX.

Otro tema relevante en esta obra es la existencia de mecanismos y movimientos de resistencia que surgieron para conservar y conseguir tierras, tomando en cuenta aspectos de la historia y de la cosmovisión

indígenas, hasta la promulgación de una ley sobre derechos y cultura indígena en el año 2003.

Vemos aquí documentada la solicitud infructuosa que hicieron los indígenas para la restitución de las tierras despojadas por las haciendas durante el porfiriato y que, por falta de títulos que acreditaran la posesión, supuso la dotación de tierra en forma de ejidos por parte del Estado, sobre lo cual presentan varios ejemplos en mapas de la Huasteca potosina que dan cuenta de la organización actual del espacio geográfico.

Al tiempo que estas investigaciones problematizan las distintas formas de tenencia y estructura de la tierra, ponen en la mesa de debate el impacto de las políticas neoliberales a partir del reparto agrario, de lo que derivó la implementación de programas de explotación de los recursos naturales de estas regiones. Ello condujo al despojo del "terruño" —si se entiende como la porción de tierra sobre la que se teje la identidad—, afectado seriamente también por otros elementos como la presencia de grupos paramilitares, las guerrillas y el crimen organizado, la sobreexplotación de los recursos y de la mano de obra indígena-campesina, del reclutamiento forzoso o, en su caso, voluntario. Todo esto ante el abandono del Estado.

Debaten en torno a la propiedad comunal afectada por el aparato jurídico institucionalizado. Plantean, asimismo, algunos ejemplos de resistencia y organización frente a la expoliación, expresados en los principales ideales zapatistas sobre el reparto agrario en el periodo contemporáneo, considerado uno de los aspectos medulares del constitucionalismo en el siglo XX durante el cardenismo (1934-1940).

Por otro lado, los autores analizan la puesta en práctica de programas de desarrollo productivo mediante el turismo alternativo, llamado también comunitario, que conduce a la reinterpretación del territorio en cuanto a quién hace usufructo de este y cómo, a partir de la venta de tierras para megaproyectos, la construcción de locales y hoteles para el turismo, sea exclusivo o masivo, cuyo resultado inmediato se refleja en una derrama económica que beneficia principalmente a mediadores de servicios y empresarios importantes relacionados con la clase gobernante.

Se analizan temas sensibles de soberanía y seguridad alimentaria mediante el impacto que empresas transnacionales ocasionan en el campo mexicano al introducir agroquímicos y semillas genéticamente modificadas, negocio de monopolios que tienen el control de la cadena

productiva; un caso clarísimo de ello es el del maíz. Visto desde el universo histórico sociocultural indígena, se considera fundamental la implementación urgente de un plan de salvaguarda para la protección de semillas nativas. México es el país de mayor consumo de este grano en el mundo, además es importador de este a Estados Unidos, país a la vanguardia en la producción de semillas transgénicas.

Los cuestionamientos de estas investigaciones tienen que ver con el impacto global en comunidades indígenas y campesinas, en sus hábitos de consumo, en la huella que dejará en el medio ambiente el uso de semillas modificadas en pocas generaciones, lo que estiman que debe ser tratado como un asunto de seguridad nacional. Mencionan el monstruo expansivo de laboratorios como Monsanto y Asgrow, los efectos nocivos en la salud a corto y largo plazo, las fallidas "cruzadas contra el hambre", las deficiencias de la ONU y las cifras de la FAO en cuanto a la sobreproducción de alimentos y su desperdicio, que calculan que será de una tercera parte de la producción mundial, además de la especulación, del encarecimiento y del desabasto de estos en las áreas rurales.

El trabajo, en conjunto, ofrece ejemplos de propuestas encaminadas a la conservación y recuperación de tradiciones indígenas y campesinas que involucran la diversidad biológica y ecológica, aspectos en los que las mujeres tienen un papel determinante. Se propone la adopción de enfoques como el de la geografía humana y el etnoterritorio, ambos ligados al derecho de los pueblos indígenas de disponer de sus recursos bioculturales enraizados en su historia de largo plazo.

Esta obra interdisciplinaria conjunta una serie de trabajos bien documentados sobre los usos y reconfiguraciones de las territorialidades; son de muy valiosa aportación para estudios posteriores que pretendan ampliar el conocimiento sobre distintas formas de resistencia y autodeterminación, así como de la privatización, la violencia y la expoliación históricas de la organización del poder en la geografía de México y América Latina. Además, nos permiten reflexionar sobre los atavismos coloniales que alimentan el comportamiento racista hacia lo indígena y lo campesino, que aún prevalecen en la sociedad en general.

Simon Hagemann*

J. Justin Castro (2016). *Radio in Revolution. Wireless Technology and State Power in Mexico, 1897-1938*. Lincoln and London: University of Nebraska Press. 288 pp.

Political power struggles and communication systems have long been closely linked. These ties can be retraced as far back as messengers for political leaders in ancient times and have been the subject of much debate recently in regards to social media and their political implications. *Radio in Revolution* by J. Justin Castro[1] discusses this relationship from the perspective of the use of radio from the end of the Diaz reign to the beginning of the Cárdenas era. The book brings together the analysis of radio as a communication technology, mostly for military purposes, with that of radio as a mass media through broadcasting. By focusing on both, Castro analyzes the role of radio in the process of nation and state building by exploring its potential for military tactics and political control. While presenting radio as a driving force in the revolution and, vice-versa, as being shaped significantly by the revolutionary developments, Castro argues for three claims: "First, that radio technologies were crucial to certain attempts to centralize state power in Mexico during the late Porfiriato. Second, that radio was decisive to the outcome of the Revolution and subsequent plans for solidifying the nation-state. And third, that rebellions during the 1920s pushed government leaders to pursue more authoritarian radio policies and practices that, in turn, helped them consolidate their control" (p. 4).

* Université de Lorraine. E-mail: simon.hagemann@univ-lorraine.fr.

[1] Assistant professor of History at Arkansas State University. The book is based on a dissertation at the University of Oklahoma.

The book is structured as six chapters and proceeds chronologically for the most part.

The history starts with the transmission by the Mexican Consul in Rome, G.A. Estava, to Ignacio Mariscal, secretary of foreign relations in Mexico, of news about early radio experiments by Guglielmo Marconi in 1897. In the first chapter, Castro covers the preliminary steps of radio in Mexico in the final years of the 19th century and in the first decade of the 20th century. Besides the Secretary of Communications and Public Work (SCOP), he identifies the military as driving force, as is often the case in the development of new technologies, rightly noted by Castro (p. 41). After some experiments with French technology it was the partnership between the Mexican government and the German company AEG (later Telefunken), starting in 1902, that dominated the first two decades. While at first Veracruz played a central role for experiments with radio because of its port and the import of new technologies, the development later focused particularly on the two peninsulas. As Castro points out, this was mostly for geographical and political reasons. While telegraphy began in Mexico around 1850 and was developed further and further over the following decades, telegraphic lines in hinterlands with difficult geographic features remained a complicated affair. The peninsulas, particularly, continued to lack connection with the center of the country as underwater cable connections were not developed. Politically, the Diaz government was occupied with bringing distant regions under national central control. While in the Yucatan Peninsula Mayan rebellions were threatening these aims, in Baja California the Diaz government feared the American influence, primarily. To counter this influence, the government decided to work with European rather than American technology. Besides these efforts to strengthen the Nation-State, Castro identifies the military's interest in field radio technology as a driving force in the development of Mexican radio (p. 41).

Chapters two and three discuss the use of radio technology during the revolutionary second decade of the twentieth century, with chapter two focusing on the first half and chapter three on the second. As Castro points out, radio became an important tool for military intelligence and the different sides used the technology to transmit orders and tactical decisions (p. 65). The Madero forces used radio in areas where the rebels

sabotaged telegraph wires and special carts served to transport mobile radio technology. The rebel forces also soon started to understand the importance of radio, though they faced greater difficulties in obtaining the technological materials. Radio facilitated the fast circulation of information, but even long before debates about Breaking News culture, it became occasionally evident that "faster news did not mean correct news" (p. 56), as Castro remarks. This was the case when rumors about Madero's presumed death circulated on February 14th 1913, one week before his actual death. As chapter three shows, foreign policies played a major role in the development of radio technology. While the Huerta government hired a German company to erect a wireless device, aiming to weaken American influence, the rebel forces obtained most of their material from the US. After the Veracruz occupation and the chase of Pancho Villa, the Constitutionalists, now governing the country, were also preoccupied with driving back US influence and procured radio technology from Germany between 1917 and 1919. Germany had a special interest in Mexico as a site from which to spy on the US and to spread German propaganda in Latin America. On their side, US journalists used radio technology to send information from Mexico to the States. Finally, Mexico, with German help, also developed a radio station in El Salvador in order to strengthen its influence in Middle America. This chapter well demonstrates that the Mexican Revolution and World War I contributed to the accelerated development of radio technology for military purposes in Mexico. The number of radio stations rose from 10 to 27 between 1910 and 1920 and, at the end of the decade, more and more international connections were established.

The Obregon years, which are covered in the fourth chapter, are characterized, from a media historical perspective, by the development of radio from a communication technology to a mass medium. Castro highlights the important moment for broadcasting during the centennial celebration and the transmission of musical performances to multiple receivers. Soon, broadcasting also became a commercial factor. Private entrepreneurs, like the Azcarraga brothers with their CYL station started their businesses and contributed to the quick development of commercial radio. After World War I, the European economic influence declined and US expansionism of merchandises, publicity and the very dominant

position of the US in broadcasting became an important concern for the Obregon administration. As Castro highlights, the differences in broadcasting policies became clear at the annual Pan-American meetings, at which the US advertised private capital-driven communication systems, while Mexico and most of the other Latin American states preferred a (more European) mixed system, integrating commercial radio into a strongly state-regulated system (pp. 122-128). As the number of receivers quickly grew, broadcasting also became an important factor in political life, of which politicians were conscious, as the radio interventions of Obregon in 1923 and Calles as a presidential candidate in 1924 have shown. Castro also highlights, that after the Huerta rebellion, the Obregon and later the Calles administrations also favored more authoritarian practices for radio use (p. 106). However, in addition to analyzing the first steps of broadcasting, Castro also emphasizes that radio technology remained an important tool for the military for control, espionage and the oppression of uprisings. For example, radio technology in the form of the radiotelephone became an important tool in the Mexican air force in 1921.

Finally, chapters five and six focus on the Calles, the Maximato and the beginning of the Cardenas eras. While chapter five continues to analyze the military usage of radio at the end of the 1920s and the beginning of the 1930s, chapter six studies the development of broadcasting during the same period. Castro foregrounds that, simultaneous to the development of broadcasting, radio continued to play an important role in the military and for foreign relations. As military equipment was professionalized, radiotelephony and radiotelegraphy increasingly became standard. The increasing professionalization of military communication systems, together with the broadcasting of government-friendly political ideas, contributed significantly to the waning success of the rebellions in the 1920s and 1930s. Rebels were far less equipped with radio technology than were the military and radio became increasingly regulated as demonstrated by the law of 1926, declaring it to be illegal to report news contrary to the security of the state. As the number of radio stations increased significantly, so too did interference problems. This led to US-Mexican negotiations regarding frequencies, with the US largely dominating the market due to its very early development (the first

broadcast, by Reginald A. Fessenden, took place in 1906). In the final chapter, Castro discusses cultural broadcasting. To increase state control in the country, different radio stations were developed to disseminate education and culture, and schools were equipped with radio receivers. Politically, the PNR progressively cemented its power via its radio stations XEO and XEFO. "No antigovernment or anti-PNR operation ever aired long" (p. 186). During the 1930s, radio became a truly mass media and this was essential for the spreading of nationalist ideas. The number of radio receivers grew from 100 000 to 700 000 between 1930 and 1940, while in rural areas lack of electricity was a major issue.

Overall, *Radio in Revolution* is an easily readable and well-documented[2] history of the links between radio development and politics in Mexico during the first four decades of the last century. Castro manages to analyze both the development of radio as a one-to-one communication technology and, later, the evolution of broadcasting as a one-to-many mass media. The book's approach to the history of radio in Mexico is mainly political rather than aesthetical, and as a result media content is generally less analyzed. For example, Castro only briefly mentions the range of content, from folk music to educational programs, and does not offer a deeper analysis of the language of broadcasting radio. Additionally, while Castro mentions the fact that the Lumière brothers had already brought cinema to Mexico in 1896 (p. 24), there is relatively little information provided on general media consumption in Mexico at that time, which makes it difficult for the reader to really comprehend the contemporary broadcasting situation in the general media sphere. What is really clear from Castro's analysis, however, is that radio was a major battlefield of political power, both before and after the initial era of broadcasting. The book is a study of the Mexican Revolution through the lens of radio history and, in this way, highlights some interesting continuities in radio development in this era of constant political change: "a strong state presence, the desire for control, military modernization, the incorporation of electronic wireless communications for centralization schemes, the use of radio to increase nationalism, and the

[2] Archives consulted include: Archivo General de la Nación (AGN); Archivo Histórico del Distrito Federal; Archivo Histórico Genaro Estrada; Archivo Histórico de la UNAM (AHUNAM); Centro de Estudios de Historia de México Carso.

advancement of communications with foreign powers. Connecting the frontier territories to the center of the nation remained an especially important goal" (p. 199).

Revista de El Colegio de San Luis utiliza el sistema de gestión de revistas Open Journal Systems (OJS) de acceso abierto y se encuentra indexada en el *Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas de Ciencia y Tecnología de CONACyT*, en el *Índice de Referencia Europeo para las Humanidades y las Ciencias Sociales* (ERIH PLUS), en la *Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal* (Redalyc www.redalyc.org), en *la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico* (REDIB www.redib.org), en la base de datos *Dialnet* (http://dialnet.unirioja.es); en los catálogos del *Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* (Latindex www.latindex.unam.mx), en la *Red de Bibliotecas Universitarias* (REBIUN http://rebiun.absysnet.com) y está certificada por el *Directory of Open Access Journal* (DOAJ).

Consulta y descarga gratuita:
http://ojs.colsan.edu.mx