

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 9 NÚM. 17 ENERO-JUNIO DE 2016

ARTÍCULOS

*Acoso laboral en las universidades públicas:
comparación México-España*

Ana Esther Escalante Ferrer
Inmaculada López Francés
Fulgencio Miguel Gómez Orozco

*Cibernautas estadounidenses e inmigración:
uso negativo del framing hacia inmigrantes
mexicanos en YouTube*

Tania Acosta Márquez

*Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012*

Óscar Nicasio Lagunes López
Guillermo Noriega Esparza

*La profesionalización legislativa
en entidades federativas en México*

Fernando Patrón Sánchez
Ma. Ofelia Camacho García

*La Alianza del Pacífico y Asia del Pacífico:
paralelos y limitantes jurídicos
para la cooperación interregional*

Juan José Ramírez Bonilla

RESEÑA

*Vacíos de poder en México
Cómo combatir la delincuencia organizada*

Luis Angel Bellota

.....

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

Marcelo de Jesús Torres Cofiño

DIRECTOR GENERAL

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elizabeth Cabrera Robles

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia del C. Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

ASISTENCIA EDITORIAL

Nora Iliana León Rebollo

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 9, núm. 17, enero-junio, 2016, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista. legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2014-041110205100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2016. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....

Contenido

VOLUMEN 9 • NÚMERO 17 • ENERO-JUNIO DE 2016

Presentación

5

ARTÍCULOS

*Ana Esther Escalante Ferrer, Inmaculada López Francés
y Fulgencio Miguel Gómez Orozco*

Acoso laboral en las universidades públicas:
comparación México-España

9

Tania Acosta Márquez

Cibernautas estadounidenses e inmigración:
uso negativo del *framing* hacia inmigrantes
mexicanos en YouTube

39

*Óscar Nicasio Lagunes López
y Guillermo Noriega Esparza*

Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012

71

Fernando Patrón Sánchez
y Ma. Ofelia Camacho García
La profesionalización legislativa
en entidades federativas en México
101

Juan José Ramírez Bonilla
La Alianza del Pacífico y Asia del Pacífico:
paralelos y limitantes jurídicos
para la cooperación interregional
139

RESEÑA

Luis Angel Bellota
Vacíos de poder en México.
Cómo combatir la delincuencia organizada
163

Content

VOLUME 9 • NUMBER 17 • JANUARY-JUNE 2016

Presentation

5

ARTICLES

*Ana Esther Escalante Ferrer, Inmaculada López Francés
and Fulgencio Miguel Gómez Orozco*

Workplace harassment in public universities:
Mexico-Spain comparative analysis

9

Tania Acosta Márquez

US netizens and immigration: Negative use
of frames to Mexican immigrants in YouTube

39

*Oscar Nicasio Lagunes López
and Guillermo Noriega Esparza*

Diagnosing the performance of the State Commission
on Human Rights of Sonora, 1992-2012

71

Fernando Patrón Sánchez
and Ma. Ofelia Camacho García
Legislative professionalism in state congresses in Mexico
101

Juan José Ramírez Bonilla
The Pacific Alliance and Asia Pacific:
Parallel and legal limitations for interregional cooperation
139

REVIEW

Luis Angel Bellota
Vacíos de poder en México.
Cómo combatir la delincuencia organizada
163

Presentación

El CESOP pone a la consideración de legisladores, investigadores, académicos y público en general el número 17 de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, integrada por cinco investigaciones que analizan temas relevantes para el conocimiento de la realidad nacional en el contexto global y que contribuyen a la labor legislativa.

En el artículo “Acoso laboral en las universidades públicas: comparación México-España”, Ana Esther Escalante Ferrer, Inmaculada López Francés y Fulgencio Miguel Gómez Orozco llevan a cabo un análisis exhaustivo para vislumbrar las condiciones del acoso laboral y sexual en dos universidades públicas: una mexicana y otra española. Los autores asumen que las asimetrías en las relaciones de poder están vinculadas con el género, lo cual representa un gran impedimento para el desarrollo académico. Las conductas de acoso son inidentificables, pero la dificultad radica en que éstas sean reconocidas como provocadoras de daño físico, psicológico o moral por quienes las padecen. En cierto modo, los avances en la materia dependen de los logros jurídicos e institucionales de cada país.

Tania Acosta Márquez en “Cibernautas estadounidenses e inmigración: uso negativo del *framing* hacia inmigrantes mexicanos en YouTube”, da cuenta de la fuerte influencia del discurso xenofóbico de los medios masivos de comunicación estadounidenses. El análisis de videoblogs muestra una grave predisposición negativa hacia los

migrantes mexicanos y latinoamericanos, al amparo del anonimato que permiten las herramientas y aplicaciones electrónicas. La autora ofrece un diagnóstico sobre su tratamiento en los medios, el cual considera de gran utilidad para la actuación legislativa.

En “Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012”, Óscar Nicasio Lagunes López y Guillermo Noriega Esparza presentan una revisión de los informes de la Comisión y a partir de los datos duros construyen indicadores para la medición de su desempeño. Los autores señalan que durante el periodo analizado el porcentaje de quejas concluidas se redujo drásticamente en los últimos ocho años, lo cual pone de manifiesto una gestión deficiente de la CEDHS. Entre otros aspectos revisados, este análisis constata que las autoridades públicas responsables de proteger los derechos humanos de las víctimas paradójicamente son quienes más los transgreden.

“La profesionalización legislativa en entidades federativas en México”, de Fernando Patrón Sánchez y Ma. Ofelia Camacho García, se aboca a la construcción de un índice de profesionalización legislativa en el ámbito estatal, un tema ampliamente relegado a la esfera federal. Este índice se construyó a partir de la técnica estadística de Análisis Factorial, tomando en cuenta las especificidades de las entidades y la disponibilidad de información para que las variables consideradas fueran consistentes con estudios previos en otras latitudes. A partir de los resultados del modelo empleado se estableció un *ranking* del IPL para las entidades federativas.

A escasos cinco años de su conformación, la Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú suscita interrogantes: ¿por qué esta alianza ha causado una gran expectativa en muchos países interesados en formar parte de una integración interregional, en su mayoría europeos? En “La alianza del Pacífico y Asia del Pacífico: paralelos y limitantes jurídicos para la cooperación interregional”, Juan José Ramírez Bonilla sostiene que el interés de la Alianza del Pacífico no es de naturaleza económica —así vista por otros países—, sino de carácter político. El autor hace un análisis de los factores que limitan una convergencia análoga entre los integrantes de la AP y los de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia, pues mientras

los países de esta última se pronuncian por la no intervención en los asuntos de otros Estados, los de la primera se inclinan por ese tipo de intervención cuando se trata de la promoción de la democracia y de los derechos humanos.

Finalmente, Luis Angel Bellota reseña el libro *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, de Edgardo Buscaglia, investigador de la Universidad de Columbia y asesor de la ONU en materia de terrorismo y crimen organizado. Este libro resume y plasma las ideas que el autor ha emitido en numerosas entrevistas, declaraciones públicas, conferencias e intervenciones en la prensa y en la radio; la mayor parte de los puntos que aborda han sido tratados previamente en artículos académicos y capítulos de libros publicados por universidades extranjeras. Es un trabajo de divulgación que no pierde seriedad ni rigor y se acerca a un público no especializado —incluso dentro de las ciencias sociales— para explicar el *quid* de la violencia y el crimen organizado, yendo de lo global a lo nacional. Su postura es la del experto que, al comparar distintas experiencias internacionales de combate a la delincuencia organizada, destaca las omisiones y los fracasos del gobierno mexicano en el tema.

Acoso laboral en las universidades públicas: comparación México-España

*Ana Esther Escalante Ferrer**

*Inmaculada López Francés***

*Fulgencio Miguel Gómez Orozco****

Resumen: La investigación tiene como objetivo detectar las condiciones de acoso laboral en dos universidades públicas, una mexicana y una española, entre las cuales se discriminan avances en materia jurídica en cada uno de los países.

El artículo muestra que las conductas de acoso son inidentificables, la dificultad estriba en que éstas sean reconocidas, provocadoras de daño físico, psicológico o moral para quien las recibe. Por la metodología inductiva se recurrió a un andamiaje teórico que articulara el análisis de la información recabada y mantuviera la dirección de la investigación con perspectiva de género. Los resultados muestran que en las universidades públicas de México y España estudiadas existe acoso, tanto hacia hombres como a mujeres, que los acosadores son de ambos sexos y que el trabajo pendiente es la atención de esta problemática ante la poca o nula denuncia de esta condición.

Palabras clave: acoso laboral, universidad pública, análisis comparativo.

* Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México. Correo electrónico: anaescalante7@hotmail.com

** Universidad de Valencia, España. Correo electrónico: inmaculada.lopez.frances@gmail.com

*** Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México. Correo electrónico: miguel_gomez_orozco@hotmail.com

Workplace harassment in public universities: Mexico-Spain comparative analysis

Abstract: This research aims to detect conditions harassment at two public universities, a Mexican and Spanish among which discriminate advances in legal matters in each of the countries.

The state of the question of this article shows that mobbing behaviors are unidentifiable, the difficulty is that they are recognized, causing physical, psychological or moral harm to harassed. Through the inductive method he was used to articulate a theoretical framework that analyzes the information collected and maintained the direction of research with a gender approach. The results show that public universities in Mexico and Spain studied harassment exists both to men and women, that harasser are men and women. The work to be done is to face this problem for the little or no denounces of this condition.

Keywords: mobbing, public university, comparative analysis.

Introducción

No es novedad que en las universidades se viven diferentes formas de violencia, discriminación e injusticias basadas en un binarismo en función de unos mandatos derivados del género. Estas situaciones constituyen un verdadero obstáculo para el desarrollo académico, personal y profesional de las trabajadoras/trabajadores. Las instituciones de educación superior no son una torre de marfil ajena a asuntos mundanos: de la misma manera que en el resto de espacios, el sistema patriarcal se cuele por los entresijos de los muros de las universidades, siendo una realidad que se conoce y, en muchas ocasiones, se silencia.

Las asimetrías en las relaciones de poder están vinculadas con el género. Durante mucho tiempo el poder ha estado concentrado sólo en manos de los hombres. Por ello, diferentes investigaciones han reportado que las mujeres sufren en mayor medida acoso laboral. Con la presente investigación se pretende detectar cuáles son las condiciones de acoso laboral y acoso sexual en dos universidades¹ públicas, una

¹ La incorporación de las mujeres a la educación superior en México y España en el siglo xx ha sido paulatina y en muchos casos limitada por considerar como más importante la función del cuidado de los hijos y del marido (López, 2002).

mexicana y otra española, teniendo en cuenta que son contextos diferentes y que, en cierto modo, los avances en la materia en cada una de ellas están en relación con los logros jurídicos e institucionales de cada país. Conviene destacar que este estudio asume la existencia del acoso laboral (y todas sus modalidades) como una vulneración clara de los derechos humanos, instrumento legal que protege ante cualquier amenaza contra la existencia y dignidad de las personas.

El estado de la cuestión elaborado para este artículo muestra que las conductas de acoso son inidentificables, la dificultad estriba en que éstas sean reconocidas como provocadoras de daño físico, psicológico o moral para quienes las reciben. Por la metodología de corte inductivo se recurre a un andamiaje teórico que articule el análisis de la información recabada y mantenga la dirección de la investigación con perspectiva de género. Los resultados muestran que en las universidades públicas de México y España que se estudiaron existe acoso, tanto hacia hombres como a mujeres, que los acosadores son de ambos sexos y que el trabajo pendiente es la atención de esta problemática ante la poca o nula denuncia de esta condición.

Estado de la cuestión

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que aun cuando en un entorno haya algunos que nieguen la existencia del acoso laboral, éste se confirma por quienes lo sufren; es decir, la ignorancia de que exista no significa que no ocurra. Como afirma Peralta (2004), el acoso es difícil de identificar.

El acoso es una situación por la que puede transitar cualquier persona en sus relaciones de trabajo, incluso en las universidades, como lo demuestran diferentes investigaciones. Para Pando, Aranda, Preciado, Franco y Salazar (2006) el profesorado universitario es más propenso que otros profesionales a experimentarlo. Las consecuencias laborales del acoso son la separación del cargo (por despido o por cambio de adscripción). Entre las consecuencias del acoso se encuentran los daños psicológicos de quien es acosado/acosada y entre sus

manifestaciones está el *burnout*.² En este texto analizamos investigaciones que se relacionan sólo con el acoso laboral.

La investigación de Acosta, Pando, Aranda y Aldrete (2005) identifica como situación y comportamiento más recurrente limitar la comunicación. Los teóricos consultados fueron: Leymann, Knorz, Zapf y Kulla, Zapf, Einarsen, Dejours e Irigoyen, y Piñuel y González de Rivera. La metodología fue de tipo no experimental, con diseño transeccional y correlacional. Utilizaron una adaptación del cuestionario de Leymann con la cual se obtuvo una prevalencia de acoso moral de 10.3% en trabajadores/trabajadoras de la administración y de servicios universitarios. Las estrategias más utilizadas para acosar fueron: criticar su trabajo, dificultar la expresión, ignorar su presencia, calumniarle y murmurar a sus espaldas y exagerar sus errores. Los hallazgos coinciden en lo que Quine (citado por Acosta *et al.*, 2015) ha señalado como las dimensiones de las situaciones y comportamientos de acoso moral: repetición y persistencia de la(s) conducta(s) de acoso, efectos negativos y devastadores en la persona acosada, y acoso como una manifestación centrada en las repercusiones para la víctima.

En América Latina, el único estudio multinacional en el sector salud que da cuenta de las repercusiones que la violencia psicológica puede generar en el bienestar psíquico de los expuestos a ella (Di Martino, 2002, citado por Justicia *et al.*, 2007), en sus conclusiones afirma que es necesario precisar y distinguir las diferencias entre acoso moral y violencia psicológica en el trabajo. El primero implica la intención de dañar psíquica y moralmente, y conlleva propósitos organizacionales y económicos; el segundo tiene una consigna más interpersonal y sin ánimos propiamente laborales.

El objetivo del trabajo de Herranz-Bellido, Reig-Ferrer y Cabrero-García (2006: 148) fue “estimar la frecuencia del *mobbing* entre el profesorado universitario, y explorar sus determinantes laborales, de salud, de calidad de vida y sociodemográficos”. La metodología utilizó

² Este síndrome “se caracteriza por falta de energía, fatiga emocional, insatisfacción en el trabajo, actitud de negativismo, disminución a la resistencia de enfermedades, aumento del absentismo laboral así como el pobre nivel de ejecución del trabajo y aislamiento” (Del Ángel, 2008: 3). El multiempleo, desempleo, contratos de corto plazo, incertidumbre laboral y competencia en vez de colaboración son algunos de los aspectos detonantes de este síndrome.

una encuesta que incluyó dimensiones de: calidad de vida laboral, salud del docente, calidad de vida y estrés laboral asistencial o *burnout*, y variables sociodemográficas asociables. El análisis mostró que en la universidad estudiada se reporta *mobbing* hacia el profesorado, sin asociación estadísticamente significativa entre *mobbing* y estado de salud, ni tampoco con las variables demográficas (sexo y edad). La categoría laboral muestra una ligera tendencia: a menor categoría, el sujeto es más proclive a recibir *mobbing*. También, el grado de autonomía laboral y el apoyo de los superiores predicen *mobbing* contra quienes tienen menos apoyo.

Otras investigaciones muestran que el acoso afecta la condición laboral y también la salud de aquellos que lo padecen. El trabajo de Justicia, Benítez, Fernández y Berbén (2007) —donde se cita a Björkqvist, Österman y Hjelt-Bäck (1994)— reporta que las víctimas de acoso presentan altos niveles de ansiedad, depresión y agresividad. En la revisión de la literatura los autores reconocen la manera en que las relaciones hostiles entre compañeros/as se asocian al acoso y al *bullying*, fenómenos que en conjunto constituyen para estos autores el acoso moral. Sus hallazgos muestran que “un 11% de los participantes en el estudio dicen sufrir de forma frecuente y duradera acoso” (Justicia *et al.*, 2007: 461), además de afectarse la salud física y emocional y el desempeño profesional y social de la víctima. Estos efectos dependen del tiempo de victimización y de si hay otros comportamientos agresivos, de si se empobrecen las relaciones sociales y las personas afectadas se aíslan de sus compañeros/as, de sus familiares o de su pareja.

Otra vertiente de estudios se enfoca al acoso sexual. En un estudio descriptivo-transversal, Caballero (2003) asegura que se ha transitado de la denuncia al estudio científico académico, pasando por la represión judicializada. Los estudios se enfrentan a la problemática de tipificar el acoso sexual, y tomando como referente a Foucault reportan el acoso sexual como un ejercicio del poder masculino sobre las mujeres. Para delimitar su objetivo identificaron características personales, culturales, laborales y ambientales asociadas con conductas de acoso sexual en sus diferentes modalidades. La prevalencia de acoso sexual encontrada es de 10%, con un incremento de 2% cuando se es

trabajadora, en comparación de cuando se es estudiante.³ El acoso sexual reportado es más alto en el país latinoamericano estudiado que en España, diferencia que se asocia al desarrollo legislativo en el tema del país europeo. Estar casada reduce el acoso. Usar lenguaje obsceno y tomar bebidas alcohólicas en el trabajo aumentan el acoso sexual. Los hallazgos de Caballero reportan que sólo 30% de las mujeres que sufren acoso es capaz de denunciar a su agresor: el resto, lejos de rechazarlo, lo tolera. La autora recomienda reglamentos de trabajo claros sobre este fenómeno.

En esta misma línea, Kelley y Parsons (2000) reportaron para una universidad de Estados Unidos, que entre 22 y 30% de profesoras, 43% personal administrativo y 19% de las alumnas, afirmaban haber sido acosadas sexualmente por un empleado o estudiante en la universidad. En la mayoría de los casos (99%) acosa un varón. En Gran Bretaña, Bagilhole y Woodward (1995) realizaron un análisis cualitativo sobre el acoso sexual, concluyendo que la incidencia de éste en la academia está subestimado de sus valores reales. Según Bosch, Ferrer, Navarro, Ferreiro, Ramis y Escarrer (2009-2013), en España no hay suficientes investigaciones acerca del acoso sexual en el ámbito académico ni tampoco que aborden su incidencia y consecuencias. En su estudio señalan que hay, de forma general, un reconocimiento del acoso sexual exclusivamente hacia aquellos comportamientos muy graves, por su componente físico, incluyendo contacto físico forzado del acosador a la víctima, y que constituye el llamado “chantaje sexual”, esto es, amenazas de represalias para mantener una relación sexual no consentida.

Con la finalidad de medir el acoso y contar con instrumentos confiables, la investigación de Pando, Aranda, Preciado, Franco y Salazar (2006) incluye la revisión de instrumentos existentes desde los años de 1960. A partir de ellos, diseñaron y estudiaron la confiabilidad y validez de constructo del *Inventario de Violencia y Acoso Psicológico en el Trabajo* (IVAPT-PANDO). Así aportan “el primer instrumento construido y validado en un país latinoamericano y es un comienzo en [...]

³ Este dato toma en consideración que en algunas universidades los estudiantes que realizan actividades como becarios son analizados dentro de los estudios de acoso laboral en la modalidad de acoso sexual.

la medición del problema en México” (Pando *et al.*, 2006: 329). Estos investigadores encontraron que las mujeres no son más acosadas que los hombres; la antigüedad en el trabajo no es estadísticamente significativa con relación a la violencia psicológica o el acoso laboral; la edad y el estado civil, especialmente estar casado, se asocia con ser acosado, lo que difiere de otras investigaciones.

En síntesis, la revisión de la literatura arroja que el acoso es una práctica en las instituciones universitarias, no hay contundencia en el tipo de acoso ni en el sujeto que lo padece o lo ejerce, por lo que es un campo en el que las propuestas abonan a la conceptualización así como a la atención y prevención de esta condición.

Aproximación al marco normativo

México

De acuerdo con una revisión de la literatura, el marco jurídico en México para el tema bajo estudio es escaso,⁴ sin embargo, tiene avances que se recuperan para el análisis y la armonización con la normativa de la universidad mexicana bajo estudio. El Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, vigente al 13 de febrero del 2015, es un documento que aporta elementos interesantes. En su artículo 2º señala que el medio ambiente de trabajo “es el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en el centro de trabajo”. De la citada definición se desprende que el medio ambiente laboral se compone de: agentes físicos, químicos y biológicos del lugar de trabajo, también los psicológicos, donde las relaciones interpersonales, la organización del trabajo y las expectativas de patrón y trabajador constituyen la base para contar con una calidad de vida digna dentro de un entorno laboral.⁵

⁴ Revisión realizada en el marco del Proyecto de Investigación: “Estrategias de combate al acoso laboral dentro de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, con perspectiva de género”, coordinado por la Dra. Gabriela Mendizábal y financiado por la SEP-Conacyt-2012.

⁵ Desafortunadamente, el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, que entra en vigor en 2015 y aboga el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y

El medio ambiente se refiere a las características del lugar de trabajo, las cuales son percibidas directa o indirectamente por los trabajadores y producen consecuencias en su comportamiento laboral.

En la legislación mexicana los comportamientos tipificados como *mobbing* aplicables a los/las trabajadores/as universitarios/as están en la Ley Federal del Trabajo (LFT), que en su artículo 3° considera como *hostigamiento* “el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas”. Consecuencias jurídicas importantes, derivadas de esta definición, son:

Primero: La rescisión de la relación de trabajo del acosador, sin responsabilidad para el patrón. En interpretación del artículo 147 se puede aplicar el despido con causa justificada al o los trabajadores acosadores, conforme a la siguiente fracción específica, aunque algunas más también pueden ser aplicables:

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo.

También los artículos 135 y 132 hablan de las obligaciones de los trabajadores y en específico de una abstención: artículo 135. Queda prohibido a los trabajadores:

I. Ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, [...] y XI. Acosar sexualmente a cualquier persona o realizar actos inmorales en los lugares de trabajo.

Segundo: Responsabilidad del patrón frente al acoso. Este punto medular se observa en los siguientes artículos. El artículo 56 de la citada ley señala:

Medio Ambiente de Trabajo de 1997, no conserva la definición sobre el medio ambiente laboral; no obstante lo anterior, su aporte al tema de violencia laboral es definirla como: “Aquellos actos de hostigamiento, acoso o malos tratos en contra del trabajador, que pueden dañar su integridad o salud”, sin detallar lo que se entiende por cada uno de los actos mencionados (fr. XXXV del art. 3).

Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta Ley.

Como vemos, la discriminación está prohibida en la legislación laboral y no sólo en los derechos fundamentales. Por su parte, el numeral 132 determina que es obligación de los patrones dar un buen trato a sus trabajadores; en interpretación a *contrario sensu*, los patrones deberán abstenerse de malos tratos, en donde se insertan los actos acosadores. El artículo 132 señala también como obligación de los patrones:

VI.- Guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra o de obra.

Una innovación importante que presenta la reforma a la LFT en el año 2012 es la inclusión al artículo 33 de dos fracciones que señalan:

Queda prohibido a los patrones y sus representantes:

XII. Realizar actos de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el lugar de trabajo;

XIII. Permitir o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual en el centro de trabajo.

Por primera vez se establece una sanción para los patrones que toleren o participen del acoso laboral. El artículo 994 dispone una multa de 250 a 5,000 veces el salario mínimo al patrón que cometa cualquier acto o conducta discriminatoria en el centro de trabajo; al que realice actos de hostigamiento sexual, los tolere o permita estos actos en contra de sus trabajadores.

Tercero: Terminación de la relación de trabajo unilateral, sin responsabilidad para el trabajador acosado. El artículo 51 (fracciones II, III y VI) de la LFT establece las causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador, esto es aplicable al trabajador que ha sufrido acoso, en atención a las acciones acosadoras que haya sufrido. Estas fracciones en seguimiento del artículo 52, otorgarán la indemnización correspondiente al trabajador en términos del artículo 50.

Las disposiciones anteriores abren un espacio de debate ya que presentan una preocupación de la sociedad por reconocer el problema; sin embargo, falta proponer y establecer mecanismos para su atención integral que coadyuven a que los acosados resuelvan su situación procurando que preserven su trabajo y se mejore el medio ambiente laboral, además de extender los avances jurídicos a las instituciones de educación superior.

España

El 28 de febrero de 2012, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universitat de València Estudi General (UVeg) (ACGUV 53/2012), se aprobó un protocolo de actuación frente al acoso sexual⁶ y acoso por razón de sexo.⁷ De manera más concreta, al abordar la regulación de este protocolo se tuvo en cuenta las iniciativas normativas que se muestran en el Cuadro 1.

Un hito importante en materia de igualdad, prevención de la violencia de género y educación superior es la Ley Orgánica 4/2007, del 12 de abril, por la cual se modifica la Ley Orgánica 6/2001 del 21 de diciembre. En ésta se reafirma el papel de la universidad como

⁶ Se entiende por *acoso sexual* cualquier comportamiento verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

⁷ El *acoso por razón de sexo* hace referencia a cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Cuadro 1. Iniciativas normativas como antecedente a la elaboración del protocolo de actuación frente al acoso sexual y acoso por razón de sexo (ACGUV 53/2012)

La Constitución Española	Reconoce en su articulado como derechos fundamentales la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en sentido amplio, el derecho a la vida y la integridad física y moral, así como no ser sometidos a tratos degradantes, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Incluso, en el artículo 35.1. se incorpora el derecho a la no discriminación por razón de sexo en las relaciones de trabajo.
La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Prohíbe expresamente el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.
La Ley 7/2007 del 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público	En el artículo 95.2 se considera muy grave toda actuación que suponga discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social.
Los Estatutos de la Universitat de València	Artículo 10 con relación a la no discriminación por razón de sexo, etnia, nacimiento, lengua, religión, ideología, opción sexual y el ejercicio de la libre expresión.

Fuente: Elaboración propia a partir del protocolo de la Universitat de València.

transmisora de valores, siendo la igualdad entre mujeres y varones uno de los valores que la universidad debe cuidar de manera especial: “El reto de la sociedad actual para alcanzar una sociedad tolerante igualitaria, en la que se respeten los derechos y libertades fundamentales y de igualdad entre mujeres y hombres, debe alcanzar, sin duda a la Universidad”. Respuesta que los centros de enseñanza superior han de dar:

A través no sólo de la incorporación de tales valores como objetivos propios de la universidad y de la calidad de su actividad, sino mediante el establecimiento de sistemas que permitan alcanzar la paridad en los órganos de representación, y una mayor participación de la mujer en los grupos de investigación (Ley Orgánica, 2007).

Con esta ley se incorpora de forma transversal el principio de igualdad entre mujeres y varones en la institución, logrando que atraviese no sólo la investigación, la gestión o la docencia, sino también las prácticas cotidianas de la comunidad universitaria.⁸

El objetivo era incidir en la evolución de la mentalidad y de los comportamientos que mantenían una asignación desigual y obligada de los papeles sociales entre hombres y mujeres. De esta manera se empezó a roturar un camino hacia la presencia normalizada de la población femenina en el proyecto y en las metas de sociedades no dispuestas a que se prescindiera del cincuenta por ciento de sus recursos humanos (Flecha, 2009: 13-14).

En la Ley Orgánica 4/2007 se observa una preocupación por evitar que la promoción de la igualdad quede en una esfera meramente normativa. Atendiendo a esto, por acuerdo de la Junta de Gobierno, se creó la *Unitat d'Igualtat*, en octubre de 2007, cuyo objetivo primordial era hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y varones. Entre sus actuaciones destaca el énfasis en la transversalidad en las acciones de gobierno y algunas medidas específicas tales como campañas de sensibilización, difusión de buenas prácticas, promoción de estudios, proyectos e investigación en temas de igualdad y violencia de género, cursos de formación, así como el *Primer Plan de Igualdad* (ACGV 204/2009), aprobado en consejo el 1 de diciembre de 2009, centrado en cinco ejes prioritarios: diagnóstico y sensibilización; creación de una cultura de la igualdad; comunicación y sensibilización; aspectos laborales; investigación y docencia; y participación y gobierno. Este plan es un conjunto ordenado de medidas que se acuerdan a la vista del diagnóstico de la situación realizado que

⁸ Artículo 27.1.e.; 41.1; 46.2.b.; 64.1. Disposición adicional duodécima.

revela que a pesar de los avances no todo está conseguido en materia de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y varones.

En julio de ese mismo año la universidad aprueba el *Primer Plan Estratégico* (2008-2012). Este documento, construido por la comunidad universitaria marca el camino para cuatro años. En éste se planteaban objetivos clave para conseguir adaptarse con éxito a los cambios y retos que se estaban viviendo, enfatizándose la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y varones como un principio clave, desarrollando (a través de la línea 139) una política de igualdad de género que incluía como primer paso la creación de la *Unitat d'Igualtat* mencionada.

A partir de los resultados del *Primer Plan* se elaboró el *Segundo Plan* (2012-2015), fundamentado en los valores de: compromiso identitario; excelencia; innovación; progreso social y económico; transparencia; justicia, concretada en el respeto a la igualdad de oportunidades por sexo, raza, opinión o lengua; solidaridad y cooperación; y sostenibilidad.

En los mismos Estatutos de la UVeg, aprobados con el Decreto 128/2004 de 30 de julio del *Consell de la Generalitat*, se declara que:

La *Universitat de València* está al servicio del desarrollo intelectual y material de los pueblos, del progreso del conocimiento, de la paz, de la igualdad entre las mujeres y los hombres y de la defensa ecológica del medio ambiente. Las actividades universitarias no deben ser mediatizadas por ninguna clase de poder social, político, económico o religioso (Universidad de Valencia, 2004: 20154).

Los Estatutos constituyen una herramienta para consolidar y construir una universidad de calidad, inmersa en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior como una institución de sólido prestigio, considerando esencial construirse y constituirse en un espacio libre de discriminación y violencia hacia las mujeres, favoreciendo el desarrollo de profesionales comprometidos con la igualdad de género. Éste es un esfuerzo que podemos ver a lo largo del articulado⁹ de los Estatutos, siendo una tarea que la universidad asume como primordial.

⁹ Artículo 10.1.; 10.3.a; 171; 190; Disposición adicional quinta.

Andamiaje teórico

Dentro de los diversos tipos de violencia que se reconocen actualmente se encuentran la violencia: física, psicológica, sexual, patrimonial, entre otras, y su estudio se realiza en diversos grupos; así, se habla de violencia contra las mujeres, niños y niñas, personas adultas mayores, homosexuales, etcétera.

La violencia que ocurre entre personas que realizan actividades laborales se conoce como acoso, *mobbing*, acoso moral, hostigamiento, intimidación o terror psicológico. Es innegable que en este fenómeno hay una forma particular de ejercer el poder. Leymann (1996) ubica el punto central del acoso laboral con el abuso del poder, fundamentalmente al provocar una comunicación hostil ausente de ética que se aplica contra un individuo al que se ocasiona una condición de indefensión por uno o varios integrantes de una organización; estas conductas hostiles tienden a ser realizadas sistemáticamente y durante un tiempo.

Herranz-Bellido, Reig-Ferrer y Cabrero-García (2006) comparten la definición de *mobbing* de Piñuel (2001), que se refiere a “un continuo y deliberado maltrato verbal y modal que recibe un trabajador por parte de otro u otros, quienes se comportan con él cruelmente, con vistas a lograr su aniquilación psicológica y a conseguir su salida de la organización laboral” (2006: 147).

Entre los efectos de esta violencia ejercida en los centros laborales se encuentra el daño psicológico y físico. Peralta (2014) coincide en que la violencia que se ejerce para provocar daño no es fácil de identificar. Lo anterior pese a que, según Zarpf, Knorz y Kulla (1996, citados por Peralta, 2014), los ámbitos en los que se “configura el hostigamiento” se pueden identificar entre otras actitudes en: asignar tareas que no corresponden, aislar socialmente, atacar la vida privada o de la familia, manifestaciones de violencia física, ataques a las creencias de las personas y rumores para desacreditar al acosado. Para considerar que una persona está en una situación de acoso, los estudiosos de este campo insisten en que estas agresiones deben presentarse de manera continua y por un periodo de al menos seis meses.

Como ya se mostró en el estado de la cuestión, en el trabajo de Pando *et al.* (2006) las consecuencias laborales más comunes del acoso son la separación del cargo que venía desempeñando el acosado, ya sea por despido o por cambio de adscripción. Al respecto, Mendizábal (2013: 15) señala:

El acoso laboral es el fenómeno demostrable producido en el ejercicio o con motivo del trabajo que se caracteriza por una serie de comportamientos acosadores, que atentan contra la dignidad y la salud física o mental de un trabajador, de forma sistemática y recurrente, durante un tiempo prolongado, ejercida por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno y tiene como objetivo que la víctima sea eliminada de la organización o del entorno laboral del acosador.

El Cuadro 2 muestra los tipos de acoso determinados:

Cuadro 2. Tipos de acoso

1. Acoso descendente	<ul style="list-style-type: none"> • Acoso perverso. Se realiza con el interés de destruir a la otra persona o con el propósito de valorar el poder que el superior tiene sobre el inferior. • Acoso estratégico. Se persigue acorralar a un asalariado para que abandone la empresa y así evitarse un despido injustificado. • Acoso institucional. Su existencia se debe a la participación del conjunto del personal como un instrumento de la gestión.
2. Acoso ascendente	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando hay inconformidad por parte de los subordinados con el nombramiento de un jefe o un superior. • Cuando hay insolencia, abuso o despotismo por parte del superior, los subordinados se rebelan.
3. Acoso horizontal	<ul style="list-style-type: none"> • Se presenta cuando dos trabajadores en un mismo estatus laboral contienden para la obtención de un puesto superior o bien por un ascenso.
4. Acoso mixto	<ul style="list-style-type: none"> • Se reúnen características de los tipos anteriores contra una o varias víctimas.

Fuente: Elaboración propia con base en Hirigoyen (1999) y Piñuel (2008).

En cuanto a la relación entre el/la acosado/a y el sexo del/a acosador/a, en este trabajo nos auxiliamos de dos aproximaciones: por una parte, la teoría del patriarcado, y por otra, el concepto de “techo de cristal”. Este último no en el sentido en el que habitualmente se ha estudiado para explicar por qué las mujeres han estado subrepresentadas en los puestos más altos de todas las jerarquías ocupacionales (Holloway, 1993; Davidson y Cooper, 1992; Morrison, 1992; Carr-Rufino, 1991; Martin, 1991), sino en el sentido de la subjetividad con una perspectiva de género.¹⁰ Burin (2004) cita e interpreta a la psicoanalista estadounidense Chodorow (2000) enumerando aquellos factores subjetivos que desarrollan las mujeres por su posición laboral a partir de lo que expresan como sentimientos de culpa, pero particularmente las fantasías de masculinización, que las llevan a no poder superar los obstáculos impuestos culturalmente. Un supuesto de ese trabajo es que las mujeres trasladan esta masculinización a un ejercicio del poder emulando el dominio masculino.

En síntesis, los referentes teóricos consultados con relación a la violencia utilizados en este trabajo son: el acoso laboral en general y el “techo de cristal”, lo cuales permiten una aproximación al tema con perspectiva de género. Es importante anotar que como se señala en la metodología, estos referentes se utilizan para orientar el análisis sin pretensión de comprobación de teoría, sino justamente para ofrecer otras alternativas para comprender el tema.

Metodología

La investigación que da origen a este artículo es un estudio plurimetodológico. Con este enfoque se trata de superar una paradoja estéril a la que durante años han estado sometidas las ciencias humanas y sociales: la rigurosidad y científicidad sólo es alcanzable en estas ciencias cuando se aplican los cánones utilizados en las ciencias puras o naturales, bajo normas esencialmente empírico-analíticas. En

¹⁰ *Perspectiva de género* se refiere a la designación de las relaciones sociales entre los sexos. La información sobre las mujeres es necesariamente información sobre los hombres (Lamas, 2011).

la investigación se parte del presupuesto de considerar los diferentes enfoques metodológicos no como opuestos entre sí, sino como un *continuum* (Arnal, Del Rincón y Latorre, 1992), sirviéndose unos de otros y encontrándose a lo largo de todo el proceso de investigación. Por este motivo, se decidió combinar ambos enfoques, cualitativo y cuantitativo, pues sólo de este modo se puede estudiar de forma apropiada y rigurosa cualquier tema de investigación social y humano, reduciendo los posibles sesgos propios de cada enfoque, del equipo investigador y obteniendo información diversa que nos posibilite una comprensión del fenómeno investigado.

Con este propósito se utilizaron de forma complementaria las perspectivas empírico-analítica y la crítico-hermenéutica. La perspectiva empírico-analítica con el uso de un cuestionario *ad hoc* que permitiera realizar un estudio diagnóstico comparativo entre una universidad mexicana y una española. Si bien esta perspectiva ha sido ampliamente criticada por su radicalidad respecto de la objetividad, neutralidad y excesivo rigor metodológico, se ha de destacar que, desde sus inicios hasta la actualidad, ha experimentado una evolución, quizás influida por las reflexiones y las críticas vertidas por las personas que investigan desde una posición más cualitativa.

Por tanto, el enfoque utilizado en este artículo es cuantitativo, lo que Gómez (2009: 70) define como “la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo, y en el uso de la estadística para intentar establecer con exactitud patrones en una población”.

De tal manera que para la recolección de datos se adaptó el cuestionario de Leymann (en González y Rodríguez, 2005) que considera siete categorías: 1. Desprestigio Laboral (DL), 2. Entorpecimiento del Progreso (EP), 3. Incomunicación o Bloqueo de la Comunicación (BC), 4. Intimidación Encubierta (IE), 5. Intimidación Manifiesta (IM), 6. Desprestigio Personal (DP), y 7. Reactivos que no se pueden agrupar apropiadamente en las dimensiones anteriores. El cuestionario consta de una escala tipo Likert, la cual “consiste en un conjunto de afirmaciones o juicios, con posibilidad de respuesta cerrada, ante los cuales se pide la reacción de los sujetos” (Gómez, 2009: 127). En el cuestionario

que se reporta en este artículo, la escala asume los valores de: 0 = Nada en absoluto, 1 = Un poco, 2 = Moderadamente, 3 = Mucho y 4 = Extremadamente. A partir de estos valores las tablas de concentración permitieron realizar análisis tanto por categorías como por reactivos y en este artículo se retoman aquellos calificados por los encuestados con la opción “extremadamente”.

En el enfoque cuantitativo el investigador busca, en primer término, describir la distribución de sus variables en una población y posteriormente establecer, si es posible, correlaciones. En este caso se realiza una aproximación con estadística descriptiva para cada una de las variables (Gómez, 2009: 140).

El objetivo general de la investigación fue desarrollar un plan de acción que contuviera los mecanismos a seguir dentro de una universidad pública para el combate del acoso laboral, con perspectiva de género. El cual incluyó, entre otros: el diagnóstico sobre acoso laboral en dos universidades, con lo que se da el carácter comparativo. Ruiz (2012: 37) menciona que el objetivo fundamental del estudio comparativo es: “Comparar las diferencias entre dos o más sujetos, grupos, situaciones, etc. Así, una gran cantidad de estudios de investigación tienen como objetivo principal la constatación de si existen o no diferencias entre grupos y, caso de que existan, qué importancia tienen y dónde se sitúan”.

En este artículo México y España se revisan las propuestas legislativas de y su normatividad universitaria, para proponer la conformación de una *unidad especializada de atención en acoso laboral* o mejorar su desempeño en caso de que exista.

Los objetivos específicos que comprende este artículo son:

- El análisis del marco jurídico mexicano y español, aplicable a la prevención y atención de las víctimas del acoso, con especial interés en las normas con perspectiva de género (maternidad, conciliación del trabajo familiar con el doméstico, etcétera).
- Los resultados del trabajo de campo cuantitativo del diagnóstico del acoso laboral en académicos en la UAEM y la UVeg.

El análisis de los datos del instrumento, aplicado en México de septiembre a diciembre de 2014 y en España de enero a mayo de 2015, requirió, para cada caso, la adecuación a las categorías laborales de cada institución, así como del lenguaje. Debido a que la muestra seleccionada para la institución mexicana incluía a todas las unidades académicas que pertenecen a la universidad (por ejemplo, preparatorias y centros de idiomas), se seleccionó para el comparativo a los docentes cuyas unidades de adscripción otorgan grado de nivel superior o posgrado; finalizando con 184 encuestados que reunieron estas características.

La información de las unidades de adscripción de la UAEM se agrupó en cinco áreas de conocimiento que pudieran tener correspondencia con la UVeg: 1) Ciencias Exactas y Agropecuaria/Ingeniería; 2) Arquitectura, Artes y Humanidades; 3) Ciencias Naturales/Ciencias; 4) Ciencias de la Salud; 5) Ciencias Sociales y Administrativas/Ciencias Sociales y Jurídicas. De la Universidad de Valencia se encuestó a 105 profesores y profesoras de los cinco ámbitos de conocimiento mencionados.

Con ayuda del *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) se pudieron correr las variables para conocer en valores porcentuales y segmentados los datos en función del sexo (Hombre/Mujer) e institución (UAEM/UVeg) para hacer las comparaciones correspondientes. A partir de la base de datos, otra de las técnicas utilizadas fue la elaboración de cuadros de casos típicos de acoso extremo, que consistió en identificar los casos que en alguna de las variables se calificó con experiencias de acoso extremo. Estos cuadros permitieron señalar cuáles de las categorías del cuestionario adaptado de Leymann fueron las que presentaron mayores situaciones de acoso.

El análisis que se presenta en el siguiente apartado permite interactuar los datos con el andamiaje teórico, ya que no se pretende una comprobación de teoría sino la construcción de una nueva forma del conocimiento en la que el investigador toma posición desde los conceptos con los que se describen los datos.

Resultados

Los resultados obtenidos en esta indagatoria se revisan en tres niveles: el primero refiere todos los casos encuestados (*Análisis de la muestra total*), el segundo es información de los y las encuestadas que aceptan o *declaran haber experimentado condición de acoso* en su trabajo, y el tercer nivel de análisis es sobre aquellos casos que, aunque no declaran haber tenido una experiencia de acoso como tal, responden en alguno de los reactivos *haber experimentado “extremadamente alguna conducta de acoso*.

Análisis de la muestra total

A diferencia de los aportes de investigaciones acerca del estado de la cuestión, en este trabajo la proporción de acoso de acuerdo con el sexo del acosado/acosada nos muestra que en la universidad mexicana son ligeramente más acosados los hombres que las mujeres. En este sentido, ante el reactivo “sexo de la persona por la cual se siente acosada laboralmente”, en el caso mexicano se descubre un porcentaje similar de mujeres (2.7%) y hombres (3.2%), siendo ligeramente superior por parte de los hombres. Un 2.1% indicó que se siente acosado por cualquiera de los dos sexos, ya sea mujer u hombre.

Contrariamente, en la universidad española, coincidiendo con las investigaciones consultadas, el acoso afecta con mayor frecuencia y más intensidad a la mujer que al hombre, puesto que la proporción es de un hombre por cada cuatro mujeres. En relación con la proposición “sexo de la persona por la cual se siente acosada laboralmente”, se descubre un porcentaje superior de hombres (6.6%) que de mujeres (2.8%). Un 4.7% mostró que percibe acoso tanto de mujeres como de hombres.

Para tener información más precisa en relación con la variable sexo, como se observa en el Cuadro 3, los datos de ambas instituciones son opuestos, de tal manera que en México hay un porcentaje mayor de hombres que declaran estar en situación de acoso respecto a las mujeres, aunque la diferencia es de apenas dos puntos; en el

Cuadro 3: Afirmación/negación sufrir acoso segmentado por sexo

Sexo		UAEM		UVeg
		Porcentaje válido		Porcentaje válido
Masculino	Válidos	Sí	9.2	3.8
		No	90.8	96.2
		Total	100.0	100.0
Femenino	Válidos	Sí	7.0	23.1
		No	93.0	76.9
		Total	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de encuesta de cuestionario adaptado de Leymann.

caso de España las mujeres sobrepasan a los hombres por 20 puntos porcentuales.

Los y las encuestadas que aceptan haber experimentado condición de acoso en su trabajo

El porcentaje de personas que aceptan estar en condición de acoso laboral, reportado en las dos instituciones bajo estudio, es menor para el caso mexicano (8.2%), comparado con investigaciones revisadas tanto en otros contextos como en el caso español (13.3%).

Al segmentar el archivo en función del sexo,¹¹ de las personas que afirman haber sufrido acoso en su trabajo, se halla que en la UAEM 2 mujeres (33.3%) eligen la opción “por ser mujer” y cuatro por la “categoría laboral” (66.7%). Respecto de las razones de acoso de los hombres, 5 eligieron por “categoría laboral” (55.6%), 1 “por ser hombre” (11.1%) y 3 hombres “otra” (33.3%): amenaza, inclinación política y problemas derivados de conflicto institucional. En el caso español,¹² de los 2 hombres que aceptan vivir situación de acoso, como se ve en

¹¹ Para la UAEM se trabajó con 15 casos: 9 hombres y 6 mujeres.

¹² En la UVeg se utilizaron 14 casos: 2 hombres y 12 mujeres.

el Cuadro 4, los dos responden que la condición de acoso tiene que ver con la “categoría laboral” (100%). Mientras que de las 12 mujeres, 8 toman opciones incluidas en el instrumento: 1 refiere que es por “categoría laboral” (8.3%), 5 “por ser mujer” (41.7%) y 2 por su “preferencia sexual” (16.7%). Las 4 restantes anotan “otra” (33.3%), entre las que se encuentran: 2 por competitividad, 1 por forma de expresión y la última por personalidad. Estos resultados permiten observar que en las instituciones de educación superior se ejerce violencia por razón de sexo.

A raíz de la progresiva incorporación de la mujer como académica al ámbito universitario, se han ido viviendo transformaciones y, de alguna forma, reestructurando la asignación diferencial de roles atribuidos a las personas por razón de su sexo. Sin embargo, todavía se encuentran tendencias que demuestran que este binarismo no está del todo superado.

En la universidad española podemos observar que las razones por las cuales mujeres y hombres se sienten acosados son en esencia distintas. Las mujeres identifican que están siendo acosadas por “ser mujeres”, mientras que los hombres aluden a la “categoría laboral”, lo cual no es contundente en el caso mexicano.

Cuadro 4. Condición de acoso segmentado por sexo, UAEM-UVeg

Sexo	Categoría	UAEM	UVeg
		Porcentaje válido	Porcentaje válido
Masculino	Categoría laboral	55.6	100
	Por ser hombre o mujer	11.1	0
	Otra	33.3	0
	Total	100	100
Femenino	Categoría laboral	66.7	8.3
	Por ser hombre o mujer	33.3	41.7
	Por preferencia sexual	0	16.7
	Otra	0	33.3
	Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de encuesta de cuestionario adaptado de Leymann.

Adicionalmente habría que considerar que si bien el instrumento indaga sobre el tipo de condiciones a las que se enfrenta el acosado o la acosada, no cuestiona sobre el tiempo que el sujeto ha experimentado dicha situación, por lo que tal vez han experimentado esas situaciones por periodos que no alcanzan los seis meses que corresponden al concepto de acoso laboral incluido en el marco teórico.

Como se observa en el Cuadro 5, el porcentaje de casos de personas que aceptan estar en condición de acoso laboral es menor que el número de profesores/as que reconocen haber experimentado “extremadamente” alguna situación considerada en el cuestionario como de acoso laboral. Este resultado coincide con investigaciones realizadas en España de 2009 a 2013 donde se señala que hay, de forma general, un reconocimiento del acoso laboral exclusivamente hacia aquellos comportamientos que podrían catalogarse como muy graves (Bosch *et al.*, sin año).

Cuadro 5: Incidencia de casos declarados de acoso laboral y experiencias vividas que no reconocen como acoso laboral

	UAEM			UVeg		
	núm.	%*	%**	núm.	%*	%**
Número de casos que integran la muestra	184	100	NA	105	100	NA
Responden haber sufrido acoso laboral o calificaron con el valor 4 (extremadamente) alguna experiencia	26	14.1	NA	20	19.0	NA
Responde sí haber sufrido acoso	15	8.2	57.7	14	13.3	75
Responde no pero califican con 4 al menos un reactivo	11	6	42.3	6	5.7	25

* Porcentaje respecto de la muestra total.

** Porcentaje respecto del total de acosados.

NA= No aplica.

Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de encuesta de cuestionario adaptado de Leymann.

Casos que aunque no declaran haber tenido una experiencia de acoso como tal, responden en alguno de los reactivos haber experimentado extremadamente alguna conducta

En concordancia con el andamiaje teórico de esta investigación, se decidió analizar los datos desde la perspectiva de Leymann, por lo que se recuperaron aquellos casos que declaran haber vivido de forma manifiesta situaciones de acoso que consideran extremas y por tanto le asignan en la escala el máximo valor (4 = extremadamente).

En el caso de la universidad mexicana, emergieron todas las categorías del cuestionario de Leymann.¹³ Los hombres calificaron, 7 de 7, haber experimentado de manera extrema alguna de las proposiciones de dichas categorías. Por otro lado, las mujeres reportaron haber experimentado en extremo 6 de 7 categorías, salvo la de “intimidación encubierta”. Lo anterior nos lleva a plantear algunas suposiciones:

- a) Los hombres están recibiendo más manifestaciones de conductas de acoso por parte de las personas con las que comparten el ambiente laboral.
- b) Los hombres son más proclives a identificar situaciones que los vulneran.
- c) Los hombres muestran mayor disposición a denunciar las conductas de las que son objeto.
- d) Las mujeres, pese a que sean blanco de conductas de acoso, no las perciben como tales.
- e) Las mujeres no se atreven a aceptar su condición de acosadas.
- f) El acoso laboral que se ejerce sobre las mujeres y entorpece su desarrollo profesional, coincide con las teorías sobre el “techo de cristal”.
- g) La conducta acosadora puede ejercerla tanto un hombre como una mujer sobre alguien del mismo sexo o del sexo contrario.

¹³ Desprestigio Laboral, Entorpecimiento del Progreso, Incomunicación o Bloqueo de la Comunicación, Intimidación Encubierta, Intimidación Manifiesta, Desprestigio Personal e Ítems que no se pueden Agrupar.

Para el caso de la universidad española, atendiendo a las siete categorías del cuestionario de Leymann, encontramos que en dos de ellas: Incomunicación e Intimidación Encubierta, ni las mujeres ni los hombres respondieron tomando los valores extremos. Las mujeres calificaron cinco de las categorías: Desprestigio Laboral, Entorpecimiento del Progreso, Intimidación Manifiesta, Desprestigio Personal e Ítems que no se pueden Agrupar. Los hombres, por su parte, calificaron sólo dos categorías: Intimidación Manifiesta e Ítems que no se pueden Agrupar. Algunos supuestos que se derivan de estos datos son:

- a) En la universidad se están reconociendo sólo aquellas conductas más visibles.
- b) Para el caso de las mujeres el Entorpecimiento del Progreso y el Desprestigio Laboral ejercido contra ellas están estrechamente vinculados con las teorías sobre el techo de cristal.
- c) Los hombres se sienten intimidados de forma manifiesta en el ámbito laboral universitario.

Al comparar los resultados por áreas de conocimiento, se encontró que la incidencia de acoso en la universidad mexicana es más de 42% en las Ciencias Exactas, en tanto que un porcentaje semejante en España corresponde a las Ciencias de la Salud, área que ocupa segundo lugar de incidencia en México con casi 27%. El segundo lugar de incidencia en España lo ocupan con igual porcentaje (25%) las áreas de Humanidades y de Ciencias Sociales, esta última ocupa el tercer lugar de casos en México con 23%. Las Ciencias Naturales obtienen la menor cantidad de casos de acoso en ambas instituciones, y también fueron los menos representados en la muestra. La segmentación por áreas de conocimiento mostró diferencia entre las ciencias duras respecto de las ciencias sociales y las naturales.

Al indagar acerca del puesto del/la acosador/a relacionándolo con el sexo de la persona por la que se siente acosada laboralmente, se descubre que para el caso mexicano se observan tres tipos de acoso: *a)* Horizontal. Se reporta 7.7% de hombres, 3.8% de mujeres y 3.8% para ambos; *b)* Vertical ascendente. Se descubre 3.8% identificando para ambos; *c)* Vertical descendente. Se observó que 15.4% son

hombres, 15.4% son mujeres y 7.7% para ambos. En el caso español, no aparece el acoso vertical ascendente, observando sólo dos tipos: a) Horizontal. Emerge 5.0% de hombres, 10% de mujeres y 10% para ambos; b) Vertical descendente. Los datos revelan 30% para hombres, 5% para mujeres y 15% para ambos.

Al relacionar el sexo del acosado con el sexo de la persona por la que se siente acosado, en el caso de México se reporta que los hombres consideran ser acosados por mujeres (15.4%) y las mujeres por hombres (15.4%); esto puede ser atribuible a la condición de empoderamiento de las mujeres cuando éstas acceden a puestos de toma de decisiones en los que manifiestan conductas de dominación correspondientes a patrones patriarcales, ya que la persona acosadora tiende a ser de un puesto jerárquico superior que el acosado. En el caso español, las mujeres refieren estar en mayor medida acosadas por hombres (30%), mientras que los hombres refieren que se sienten acosados tanto por mujeres como por hombres. Esta distribución de los porcentajes puede ser consecuencia de las condiciones históricas de inferioridad o vulnerabilidad de las mujeres en el mercado de trabajo y en el lugar de su prestación. Desde un prisma histórico no se ha de olvidar que hace aproximadamente un siglo (inicios del siglo xx), la universidad era un entorno que excluía a las mujeres de la vida académica y profesional, simplemente por ser considerados sujetos carentes de las capacidades adecuadas para este tipo de formación y ocupación.

A partir de las suposiciones anteriores, se observa que en algunos casos los hombres y las mujeres perciben que son acosados de manera diferencial en razón de su sexo.

Conclusiones

La investigación que se reporta tuvo como objetivo detectar si existe acoso laboral en dos estudios de caso de universidades públicas. Al analizar las respuestas en relación con las categorías que emergieron del primer análisis de la encuesta en las universidades bajo estudio, en el caso mexicano se encontró que sí se ejercen conductas de aco-

so sobre los académicos, y en algunos casos son más contundentes en los varones, llevándolos a optar, dependiendo del caso particular, por actitudes pasivas o de búsqueda de reconocimiento. Y para las mujeres los casos reportados permitirían deducir que las académicas que reconocen estar en situaciones de acoso tendrán probablemente conductas orientadas a la búsqueda de reconocimiento, lo que quiere decir que una vez que aceptan que la situación no es “normal” y logran visibilizar su condición, irán adoptando conductas más reactivas que pasivas.

En el caso de la universidad española, las mujeres puntúan en mayor medida en aspectos que favorecen actitudes pasivas, mientras que los hombres en las condiciones que pugnan por la búsqueda de reconocimiento. En la UVeg las mujeres presentan el mayor índice de acoso, sobrepasando a los hombres con 20 puntos porcentuales. En este sentido, se descubre que tanto las mujeres como los hombres están sufriendo acoso sexual o por razón de sexo por parte de sus superiores. En particular, las mujeres padecen una obstaculización para alcanzar puestos directivos, lo cual refrenda el denominado “techo de cristal” que las limita por su “condición” a realizar actividades en las que tendrían que soslayar su función como madres y esposas. La información anterior nos muestra que el acoso laboral por razón de sexo no es susceptible de ser medido con este instrumento, por lo que se requiere desarrollar una propuesta que responda a las formas de organización universitaria y sea sensible a las relaciones al interior de las instituciones de educación superior, cuando ambos sexos comparten un espacio común y se establezcan las formas y particularidades de ejercicio del poder.

Cabe señalar que en ambos países el porcentaje de profesores que reconocen ser acosados es bajo, sin embargo, puede resultar más importante analizar que haya un porcentaje de académicos que identifica algunas situaciones de extremo acoso y percibe como normal ser tratado “eventualmente” con cualquiera de las formas de violencia mencionadas en el apartado teórico.

Otro de los propósitos de esta investigación fue discriminar la utilidad de los avances que en cada uno de los países se ha logrado en materia jurídica sobre el tema del acoso. No es suficiente que mujeres

y varones convivan en un plano de igualdad formal (o normativo), ya que existe una desigualdad real, en la práctica cotidiana y en todos los ámbitos. Esta situación de desigualdad supone la negación de la dignidad humana de todas las personas. Las medidas normativo-jurídicas son necesarias pero por sí solas no son suficientes. La igualdad real y efectiva entre mujeres y varones no es una cuestión que atañe sólo a las mujeres o que responda a un capricho de las mismas, es una cuestión de derechos humanos, de justicia social y de desarrollo económico, político y social. En palabras de Nussbaum: “Una sociedad no es mínimamente justa hasta que no facilita a sus miembros las condiciones de una vida a la altura de la dignidad humana” (2012: 95).

Bibliografía

- Acosta Fernández, Martín, Manuel Pando Moreno, Carolina Aranda Beltrán y Ma. Guadalupe Aldrete Rodríguez (2005), “El acoso moral en el trabajo en los empleados del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara”, *Revista Medigraphic Artemisa* en línea, vol. VII, núm. 1, abril.
- Acosta, Hedy (s/f), “Burnout y su relación con variables sociodemográficas, sociolaborales y organizacionales en profesores universitarios chilenos”, Castelló de la Plana, España, Universitat Jaume I, disponible en <http://www.uji.es/bin/publ/edicions/jfi14/psico/1.pdf>
- Arias Galicia, Fernando (2012), *Agotamiento profesional y estrés: hallazgos desde México y otros países latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM.
- Arnal Justo, Delio del Rincón y Antonio Latorre (1992), *Investigación educativa: fundamentos y metodología*, Barcelona, Labor.
- Bagilhole, Barbara y Helen Woodward (1995), “An occupational hazard warning: Academic life can seriously damage your health. An investigation of sexual harassment of women academics in a UK university”, *British Journal of Sociology of Education*, vol. 16, núm. 1, pp. 37-51.
- Bosch Fiol, Esperanza, Victoria Ferrer Pérez, Capilla Navarro Guzmán, Virginia Ferreiro Basurto, M. Carmen Ramis Palmer y Catalina

- Escarrer Bauzà (s/f), *El acoso sexual en el ámbito universitario: elementos para mejorar la implementación de medidas de prevención, detección e intervención*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Burin, Mabel (2004), "Género femenino, familia y carrera laboral: conflictos vigentes", *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, núm. 5, pp. 48-77.
- Caballero, María Claudia (2003), "El acoso sexual en el medio laboral y académico", en *Saberes, culturas y derechos sexuales en Colombia*, pp. 429-449, disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/1539/22/21CAPI20.pdf>.
- Del Ángel Salazar, Erika Mayte, Nazaria Martínez Díaz, María del Carmen Santes Bastian, María Guadalupe Aldrete Rodríguez y María de Lourdes Preciado Moreno (2008), "Evaluación psicosocial y daños a la salud en académicos de una universidad pública del estado de Veracruz: análisis sobre Burnout y autoestima", ponencia presentada en el 2º Foro de las Américas en investigaciones sobre factores psicosociales. Estrés y salud mental en el trabajo. Concepción y perspectiva local de un fenómeno global.
- Flecha, Consuelo (2009), "Historia de las mujeres", *Cuadernos de Historia de la Educación*, núm. 5, España, Sociedad Española de Historia de la Educación.
- Gómez, Marcelo M. (2009), *Introducción a la metodología de la investigación científica*, Córdoba, Argentina, Brujas.
- González de Rivera, José Luis y Manuel J. Rodríguez Abuín (2005), *Cuestionario de estrategias de acoso en el trabajo. El LIPT-60*, Madrid, EOS.
- Herranz-Bellido Jesús, Abilio Reig-Ferrer y Julio Cabrero-García (2006), "La presencia de mobbing y sus determinantes laborales en profesores universitarios", *Análisis y Modificación de Conducta*, vol. 32, núm. 142, disponible en <http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/amc/article/view/2125>
- Justicia Justicia, Fernando, Juan L. Benítez Muñoz, Eduardo Fernández de Haro y Ana G. Berbén (2007), "El fenómeno del acoso laboral entre los trabajadores de la universidad", *Revista Dossiê-Psicologia E Trabalho, Psicologia Em Estudo*, Maringá, vol. 12, núm. 3, pp. 457-463.

- Kelley, Michell L. y Beth Parsons (2000), "Sexual harassment in the 1990s. A university survey of female faculty, administrators, staff and students", *The Journal of Higher Education*, vol. 71, núm. 5, pp. 548-568.
- Lamas, Martha (2011), "La perspectiva de género", *Revista de Educación y Cultura*, Sección 47 del SNTE, disponible en <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm>
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades. BOE, núm. 89, 12-04.
- Leymann, Heinz (1996), *Mobbing. La persécution au travail*, Paris, Seuil.
- López de la Cruz, Laura (2002), "La presencia de la mujer en la universidad española", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, núm. 4, pp. 291-299, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2480643.pdf>
- Nussbaum, Martha (2012), *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Madrid, Espasa.
- Pando Moreno, Manuel, Carolina Aranda Beltrán, Lourdes Preciado Serrano, Sergio A. Franco Chávez y José Guadalupe Salazar Estrada (2006), "Validez y confiabilidad del Inventario de Violencia y Acoso Psicológico en el Trabajo (IVAPT-PANDO)", *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 11, núm. 2, pp. 319-332, disponible en <http://www.Redalyc.Org/Articulo.Oa?Id=29211208>
- Peralta, María Claudia (2004), "El acoso laboral, mobbing. Perspectiva psicológica", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 18, pp. 111-122.
- Ruiz Olabuénaga José Ignacio (2012), *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*, Bizkaia, España, Universidad de Deusto.
- Universitat de València (2004), *Estatutos de la Universitat de València*, disponible en <http://www.uv.es/ygarcia/legislacion/estatuniv.html> (consulta: 15 de abril de 2015).

Cibernautas estadounidenses e inmigración: uso negativo del *framing* hacia inmigrantes mexicanos en YouTube

Tania Acosta Márquez*

Resumen: Para contribuir con el conocimiento sobre la influencia que tiene el manejo y la difusión de encuadres de los medios de comunicación, el efecto y uso de las tecnologías de la información y la valoración que los cibernautas estadounidenses comparten hacia el tema migratorio, esta investigación se basó en el análisis de los videos que se publican y difunden en YouTube sobre este tema, privilegiando el análisis de aquellos colectivos provenientes de México y otros países de América Latina. Se trabajó con una muestra de 135 videos, los cuales fueron seleccionados y respaldados del 9 de abril al 15 de mayo de 2009, justo en el momento más álgido de la crisis bancaria hipotecaria que azotó a este país, y que a su vez tuvo un efecto en la economía mundial. Los resultados de esta investigación son de utilidad al comprobar el uso de encuadres típicos hacia la inmigración, en los que se asocia a este grupo específico con aspectos negativos como la ilegalidad, la delincuencia y la victimización. Esta información es esencial en el trabajo legislativo y la aplicación de políticas públicas internacionales hacia la inmigración, ya que permite monitorear las condiciones del entorno y las actitudes de prejuicio hacia este colectivo.

Palabras clave: inmigración, YouTube, teoría del encuadre, análisis de contenido.

* Universidad Autónoma Metropolitana, México. Correo electrónico: tania1223@gmail.com

US netizens and immigration: Negative use of frames to Mexican immigrants in YouTube

Abstract: To contribute to the knowledge of the influence of the management and dissemination of frames by the media, the impact and use of social networks and assessment that American netizens have toward the immigration issue, this research it was based on YouTube videos published and posted on this topic, analyzing the study of Mexicans and other Latin American citizens. We worked with a sample of 135 videos, which were selected and backed up from April 9th to May 15th 2009, right at the peak of the banking mortgage crisis that beaten this country, having also impact on the rest of the world's economy. The results of this research are useful to investigate how is the Mexican and Latin American immigrant's image, distorted, exposed and multi-replayed in that country's video devices and the impact that kind of media has on U.S. citizens, finding in these videos the typical framing effect which is additionally spreader onto mass media, where always the crime, illegality and victimization are associated to this specific group by default. This information is essential in legislative work and implementation of international public policy towards immigration, because it allows to knowing environmental conditions and attitudes of prejudice towards this group.

Keywords: immigration, YouTube, theory frame, content analysis.

Introducción

El uso de internet se ha convertido en una de las prácticas más significativas para expresar cualquier creencia, opinión, sentimiento o apreciación que los usuarios tienen hacia el mundo que les rodea. Este medio no sólo es un difusor de contenidos producidos por las industrias culturales, también permite a los receptores la posibilidad de convertirse en creadores. Gracias al anonimato la red permite a los cibernautas plantear cualquier tipo de temática sin el temor a ser censurados. De esta manera les es posible emitir su opinión sobre una serie de temas polémicos, como puede ser el fenómeno migratorio en los Estados Unidos, aunque opten por una postura políticamente incorrecta u hostil hacia este contingente.

Una de las páginas más populares entre los cibernautas es YouTube. Si se revisa el *ranking* de los sitios *web* con mayor número de visitas, este videoblog ocupa el segundo lugar a escala mundial (Alexa, 2016). Debido a la gran presencia que tiene este sitio *web* en los cibernautas, es que se escogió este videoblog para analizar los videos que ahí se publican, ofreciendo a los usuarios un espacio en el que pueden construir la identidad que deseen, publicar cualquier tipo de contenido y diseminarlo internacionalmente. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las representaciones que los individuos tienen sobre el mundo que les rodea se nutre de imaginarios colectivos que son resignificados y reproducidos por los medios de comunicación, siendo precisamente éstos los principales difusores de representaciones sociales (Moscovici y Hewstone, 1986). De esta manera resulta esencial conocer que el efecto que los discursos sobre la inmigración transmitidos por los *mass media* tienen se ve reflejado en las creaciones de los cibernautas. Una evidencia de esta influencia es el encontrar la permanencia de encuadres típicos sobre esta temática, siendo más frecuentes aquellos que muestran una postura negativa hacia los inmigrantes. Sin embargo, para comenzar con este análisis, es importante tener un marco referencial sobre el tema migratorio en los Estados Unidos, la importancia de las tecnologías de la información en la sociedad y el impacto del tratamiento de la información en la construcción de noticias sobre el tema migratorio. Para comenzar, en el primer apartado se presentan datos sobre el contexto de la población migrante en la nación norteamericana y la percepción que la opinión pública tiene respecto de este colectivo. A continuación, en el segundo apartado, se realiza un análisis sobre la vinculación de expresiones hostiles en las redes y el uso que los cibernautas hacen del videoblog de YouTube cobijados por el anonimato. En el tercer apartado se describe la teoría del *framing* o encuadre y se presentan los encuadres típicos que se utilizan en los medios de comunicación sobre el tema migratorio. Asimismo, se incluye la importancia del manejo de señales raciales en el tratamiento de esta información, siendo este elemento uno de los aspectos fundamentales en el análisis de la información. En el cuarto apartado se puntualiza sobre la metodología empleada en dicho estudio, detallando información sobre la configuración de la

muestra, el tipo de análisis y las variables tomadas en cuenta para esta investigación. En el quinto apartado se presentan los resultados del análisis de contenido de los videos, describiendo aquellos elementos que resultaron significativos. Por último, se presenta una discusión teórica sobre los hallazgos de esta investigación y las limitaciones de la misma, incluyendo nuevas líneas de análisis que pueden ayudar a profundizar sobre el impacto del manejo de la información y la construcción de opiniones prejuiciosas sobre el colectivo migrante. Contar con esta información es de gran utilidad para la actuación legislativa respecto de este tema, ya que se puede ofrecer un diagnóstico sobre el tratamiento de la información en los medios sobre este tema, mismo que puede traer como consecuencia la reproducción de respuestas cognitivas hostiles y acciones xenofóbicas por parte de la población estadounidense hacia este contingente.

Inmigración y opinión pública en los Estados Unidos

Antes de que Estados Unidos se construyera como una nación independiente, este territorio se caracterizó por una gran tradición migratoria. En su revisión histórica sobre este fenómeno social, Bernard (1998) analiza las diferentes etapas en las que es posible describir la política migratoria, desde su antecedente colonial hasta la rigidez y endurecimiento que la legislación norteamericana estableció a finales del siglo xx. De esta forma se constata que la política migratoria de este país manifiesta una preferencia por poblar y aceptar a inmigrantes provenientes de Europa Occidental. Esta prioridad se mantuvo y reprodujo incluso cuando el país logró su independencia hasta la actualidad. No obstante que el fenómeno migratorio en Estados Unidos se fue caracterizando como un colectivo cada más multicultural, se consideró que no todos los inmigrantes deberían disfrutar del mismo trato. De esta manera se establecieron restricciones de entrada dependiendo del origen de procedencia a partir de un sistema de cuotas en las cuales se establecía el número de inmigrantes que podrían entrar a los Estados Unidos a partir de su nacionalidad (Bernard, 1998: 48-71).

De manera congruente con estas políticas migratorias, se han impulsado legislaciones cada vez más restrictivas como la proposición 187 en California —impulsada sin éxito en 1994— o la Ley de Arizona SB-1070, las cuales tienen la finalidad de criminalizar la entrada irregular de inmigrantes, endurecer los requisitos de entrada y limitar los servicios públicos sólo a ciudadanos y residentes que viven en este país legalmente (Durand, 2010). No obstante que se han realizado intentos por legislar a favor de la protección hacia los inmigrantes (un ejemplo de ello es la ley *Dream Act* propuesta por el partido demócrata en 2010, la cual busca proteger a los inmigrantes menores de edad que estudian en este país), la respuesta de la población y de la clase política no ha sido receptiva hacia las necesidades de este colectivo, siendo evidente el rechazo hacia los inmigrantes mexicanos. Prueba de ello es el aumento del número de connacionales deportados a México. Uno de los casos más polémicos que refleja la política institucional hostil hacia la inmigración es la aprobación en Texas de la ley HB11, la cual “alienta a los perfiles raciales, porque la policía no tiene formación o experiencia en la identificación de violaciones de la ley federal de inmigración y es inevitable la discriminación racial” (*La Jornada*, junio de 2015). De esta manera queda patente que en las leyes migratorias se refleja la ideología no sólo de grupos políticos sino también de un conjunto importante de la población estadounidense, en la cual se concibe al inmigrante como un invasor que atenta contra la raza y la cultura nacional.

No obstante, y a pesar de que la política migratoria se torna cada vez más rígida, este país sigue caracterizándose por su gran atracción de población. En el año 2000 el Current Population Survey registró 29.9 millones de extranjeros residentes en los Estados Unidos. Esta población se incrementó a 10.7 millones al calcular 40.7 millones de inmigrantes en 2012. Sin embargo, al observar la tasa anual de crecimiento de la población extranjera en los Estados Unidos, salta a la vista una tendencia de desaceleración a lo largo de la década: en el periodo que va de 2000 a 2012 ésta cayó 8.1 puntos porcentuales.

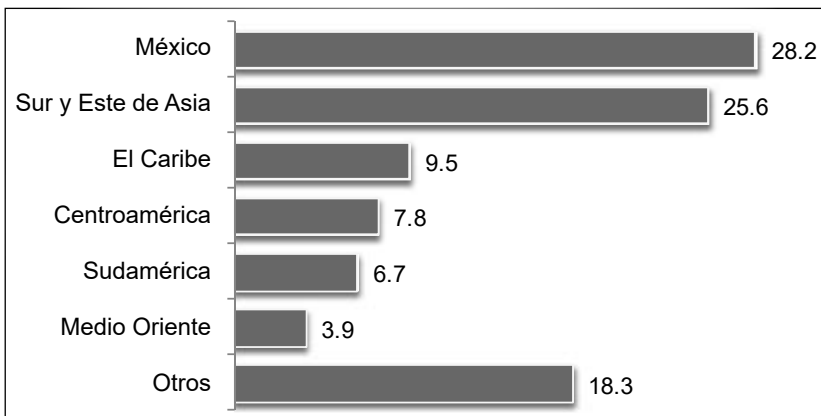
La desaceleración en la proporción de extranjeros residentes en Estados Unidos coincide con el desplome mundial de la economía, que comenzó en 2008 y se detonó con mayor fuerza en 2009 debido a la

crisis hipotecaria de los bancos estadounidenses. En ese año se calculó una tasa del producto interno bruto (PIB) negativa (-2.6 puntos). Para 2012 se puede observar un crecimiento de 2.5 puntos, lo que implica una paulatina recuperación en la economía estadounidense (*Index-Mundi*, 2012). Con la información anterior resulta posible vincular la disminución de la tasa de crecimiento de la población migrante en Estados Unidos con dos factores: el endurecimiento de las políticas migratorias y la crisis económica.

Ahora bien, la procedencia de los extranjeros que residen en los Estados Unidos proviene mayoritariamente de algún país de América Latina: de cada 100 extranjeros, 38 son de origen mexicano, 9 de algún país del Caribe, 8 de Centroamérica y 7 de Sudamérica.

También resulta considerable la proporción de inmigrantes originarios de algún país de Asia, representando a 26 de cada 100. Respecto de población proveniente de Medio Oriente, ésta es de tan sólo 4 inmigrantes por cada 100, mientras que los extranjeros de otras regiones, incluyendo los continentes de Europa y Oceanía, tienen una proporción de 18 por cada 100.

Gráfica 1. Porcentaje de extranjeros residentes en Estados Unidos por país de origen, 2012



Fuente: us. Census Bureau. Population Foreign, 2012.

Los resultados demográficos descritos anteriormente guardan una relación directa con la percepción que la población estadounidense tiene sobre la inmigración en su país. El Pew Research Center es un centro de investigación sobre opinión pública que a partir del empleo de encuestas y el análisis de información sociodemográfica estudia diferentes aspectos de interés que forman parte de la vida cotidiana de la sociedad estadounidense, como lo es el tema migratorio. En 2013, 41% de la población entrevistada opinó que la inmigración representa una competencia directa y desleal en el ámbito laboral y genera un gasto importante en la seguridad social de este país. Asimismo, 43% considera a los inmigrantes como un agente que atenta y destruye la cultura norteamericana y 45% está de acuerdo con un aumento en la deportación de inmigrantes ilegales. Respecto de la política migratoria, 49% de los entrevistados cree necesaria el establecimiento de una nueva ley (Pew Research Center, 2014). Al analizar esta información, destaca que una buena parte de la opinión pública de este país se manifiesta contra la inmigración ilegal, reproduciendo discursos racistas tradicionales relacionados con el prejuicio manifiesto (Pettigrew y Meertens, 2001: 299-309). Este tipo de prejuicio se relaciona con dos componentes principales: la percepción de amenaza y rechazo (*threat and rejection*), el cual incluye, por una parte, la creencia en la inferioridad genética, legitimando así la discriminación; y por otra, el sentimiento de amenaza que se tiene hacia los otros, y la oposición al contacto íntimo (*intimacy*), caracterizándose por una resistencia emocional a establecer algún tipo de relación cercana.

De esta forma, resulta evidente la inconformidad de un amplio sector de la población de integrar a los inmigrantes irregulares en la sociedad estadounidense.

Hostilidad y YouTube

Una de las características primordiales de internet, como se mencionó, es la posibilidad que esta herramienta tecnológica da a los usuarios para construir diferentes identidades, restringir la información personal e incluso optar por el anonimato. Según Christopherson (2007),

hay dos tipos de anonimato en internet, uno técnico y otro social. El *anonimato técnico* se refiere a la eliminación por parte de los usuarios de todos los datos de identificación cuando se comparte material en la *web*. En el caso del *anonimato social*, los usuarios no proporcionan elementos o señales para atribuirles alguna identidad (Christopherson, 2007: 3038-3056).

Pedersen (1997) comenta la existencia de tres funciones del anonimato: el rescate (*recovery*), que es la forma en que la persona usa el anonimato para escapar de las presiones sociales y protegerse de ser lastimado por los demás al sentirse seguro entre extraños; la catarsis (*catharsis*), que permite la libre expresión de pensamientos y sentimientos hacia los demás; y la autonomía (*autonomy*), que da la posibilidad de experimentar nuevos comportamientos sin el miedo a que haya una consecuencia o enjuiciamiento social de por medio (Pedersen, 1997: 147-156).

Asimismo, el anonimato puede ser un factor que provoque en los usuarios mayor sentido de intimidad y cercanía, reduciendo en gran medida los riesgos de ser desaprobado o sancionado al expresar a los otros sus creencias y sentimientos. El anonimato en internet, al carecer de las características tradicionales de la comunicación cara a cara, facilita la rápida formación de amistades *online* y la libertad para ejercer la libertad de expresión sin sufrir actos de censura (McKenna, Green y Gleason, 2002: 9-31).

Sin embargo, para algunos académicos el anonimato que ofrece internet puede ser un factor para detonar comportamientos hostiles hacia los otros. Una característica propia de las redes sociales es la desindividualización social (*deindividuation theory*) en la que el comportamiento social de los usuarios puede tornarse más hostil y agresivo, reduciéndose así la autorregulación del individuo en la convivencia social, pero permitiendo a su vez mayor honestidad en las opiniones de los usuarios (Joison, 1999: 433-438). El anonimato, gracias a la privacidad con que cuenta el usuario, permite estar en contacto con los otros sin que haya ningún tipo de regulación o coerción de por medio.

Por su parte, y en relación con la postura de Joison (1999), Lange (2007) realizó una investigación cualitativa en la que entrevistó a 30 usuarios de YouTube con el fin de indagar acerca de los sentimientos

hostiles que han sufrido, ya sea en los comentarios que otros usuarios publican de sus videos o en las conversaciones que éstos detonan. En el estudio se observa que los entrevistados identifican comportamientos hostiles por parte de acosadores, ya que éstos incluyen mensajes sexuales explícitos e inapropiados. Esta situación detona una reacción entre los usuarios que ven estos videos, los cuales cuentan con la posibilidad de manifestar su adhesión o rechazo al contenido de los mismos a partir del número de visitas, la evaluación que hacen de los mismos y los comentarios que publican al respecto, poniendo en evidencia el impacto de este fenómeno social entre los usuarios de este videoblog (Lange, 2007).

Teoría del encuadre e inmigración

Una de las teorías de más utilidad para analizar con éxito el fenómeno de la inmigración y su representación en los medios de comunicación, además de sacar a luz el efecto que estas construcciones simbólicas tienen en los comportamientos de la población, ha sido la teoría del *framing* o encuadre noticioso. El antecedente de esta teoría surge de dos disciplinas sociales: la psicología y la sociología. Bateson (1955) es reconocido como el precursor de este término gracias a su trabajo sobre la teoría del juego y la fantasía, mencionando la existencia de encuadres psicológicos en el proceso comunicativo (1955: 314-328). Por su parte, Kahneman y Tversky (1984: 341-350) analizaron las determinantes cognitivas y psicológicas en la elección de contextos de aversión al riesgo y la importancia del encuadre para analizar dicho proceso. Asimismo, desde la perspectiva sociológica, Goffman (1984: 341-350) señala la existencia de los *frames* o encuadres como marcos de referencia sociales.

Una de las conceptualizaciones teóricas más importantes y que ha tenido gran influencia en diferentes investigaciones es la propuesta de Semetko y Valkenburg (2000: 93-109). Estos autores mencionan la presencia de cinco encuadres frecuentes en la información noticiosa de la prensa y televisión europea: conflicto (*conflict frame*), en el que se hace énfasis en el conflicto existente entre individuos, grupos o

instituciones, como una manera de captar el interés de las audiencias; interés humano (*human interest frame*): ofrece una mirada humana y emocional en la manera en que se presenta algún suceso, evento o temática, de esta manera se personaliza la percepción de la noticia, al dramatizar y provocar una emoción en la audiencia; consecuencias económicas (*economic consequences frame*): muestra un suceso, problema o temática en términos de las consecuencias económicas que un individuo, grupo u organización provocan a escala local o nacional; moral (*morality frame*): presenta el suceso, problema o temática a partir de un contexto religioso o moral que tiene impacto en la población, provocando así una actitud en las audiencias; y responsabilidad (*responsibility frame*): atribuye la responsabilidad de algún suceso, problema o temática a un sujeto, grupo u organización determinados; es empleado como una forma de denuncia al gobierno o las instituciones para encontrar la resolución de dichos problemas sociales.

En las investigaciones sobre inmigración en Estados Unidos se han detectado diferentes encuadres sobre este tema. Lakoff y Ferguson (2006), al realizar un análisis del discurso gubernamental de W. Bush sobre las reformas migratorias, señalan que el *framing* sobre inmigración se identifica principalmente como un problema al emplear, en la mayoría de los casos, un tono negativo. Así, se logró detectar cinco encuadres diferentes: *the illegal frame*: este encuadre es el más común para referirse a la inmigración ilegal, al acto de cruzar la frontera sin papeles, siendo considerado como un problema legal que trae como consecuencia la relación de la inmigración con la criminalidad; *the security frame*: la inmigración ilegal se relaciona directamente a la seguridad fronteriza. El gobierno es el responsable de garantizar la seguridad de sus ciudadanos de los criminales e invasores; *amnesty frame*: la amnistía hace referencia al perdón que se les brinda a los inmigrantes por cometer el delito de vivir ilegalmente en Estados Unidos. Esta acción es considerada como un acto de benevolencia por parte del poder supremo que representa el Estado; *the undocumented worker frame*: el término de “trabajadores indocumentados” resulta menos acusatorio que el de “ilegales”; sin embargo, la palabra “indocumentado” sugiere que estos inmigrantes violan la ley, ya que debieron haber migrado con sus papeles en regla. Además, al reducir a los

inmigrantes como trabajadores, se les adjudica la actividad laboral como su única función social, dejando de lado derechos humanos básicos como son el acceso a la educación y a la salud, a vivir en familia, a integrarse a una comunidad o incluso a su participación ciudadana y política; *temporary workers frame*: los trabajadores indocumentados abren paso a la propuesta sobre los trabajadores temporales o invitados que residen en Estados Unidos por corto tiempo, tienen salarios bajos, casi no tienen derechos ni prestaciones y no son elegibles de adquirir la ciudadanía ni votar.

Otro aspecto estudiado y relacionado con la inmigración se refiere a las señales raciales (*racial cues*). Domke (2001: 772-801) comenta que la presencia o ausencia de la nacionalidad del inmigrante puede influir considerablemente sobre la valoración que los ciudadanos manifiestan hacia este colectivo. Es decir, que las élites y los medios de comunicación manejen representaciones e imágenes sobre los diferentes grupos minoritarios tiene una carga cognitiva importante, como se ha puesto en evidencia en la historia de la política migratoria de los Estados Unidos.

Otro estudio interesante de destacar respecto del manejo de la inmigración en los medios de comunicación es el realizado por el Observatorio de los Contenidos Audiovisuales de la Universidad de Salamanca, dirigido por Juan José Igartua, quien lleva estudiando este tema desde hace más de una década. En 2007, Igartua, Otero y Muñiz (2007: 91-110), entre otros investigadores, perfeccionaron la Escala de Encuadres Noticiosos de la Inmigración (ENI), proponiendo 10 dimensiones diferentes para abordar el tema migratorio en los medios de comunicación. Cada dimensión está constituida por tres reactivos, como se observa en el Cuadro 1.

Con base en esta escala, los investigadores realizaron un análisis de contenido de 458 noticias provenientes de los informativos de TVE1, Antena 3 y Tele 5, así como de las publicadas en los diarios *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Razón*. En este estudio fue posible observar que en su mayoría se difunden eventos donde el inmigrante está relacionado con aspectos negativos, siendo el más destacado el encuadre noticioso que aborda el tema de la delincuencia. Las noticias que relacionaban a los inmigrantes con este tema también tenían un espacio mucho más des-

Cuadro 1. Encuadres de la Escala de Encuadres
Noticiosos de la Inmigración (ENI)

<i>Encuadre</i>	<i>Reactivos</i>
Entrada irregular de inmigrantes en pateras	<ul style="list-style-type: none"> • Referencia a medios de transporte marítimo, aéreo o terrestre en el que viajan inmigrantes. • Cifras acerca del número de inmigrantes que entran al territorio del país de referencia. • Rescates o retenciones a inmigrantes realizados por las fuerzas de seguridad del Estado.
Actuación sobre menores inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de resolver la situación de inmigrantes menores de edad o adolescentes. • Actuación de los servicios sociales y centros de acogida. • Menores inmigrantes son atendidos y alojados temporalmente.
Contribución económica de los inmigrantes definidos como trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> • Condición laboral de los inmigrantes. • Inmigrantes que cotizan a la Seguridad Social. • Inmigrantes con permiso de residencia o de trabajo.
Tramitación de documentos y regularización de inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones vinculadas con la regularización de inmigrantes y la tramitación de papeles. • Plazos para la tramitación de documentos. • Estudio de expedientes de inmigrantes.
Los inmigrantes como delincuentes y vinculados con mafias u organizaciones delictivas	<ul style="list-style-type: none"> • Inmigrantes que han cometido delitos o que forman parte de una organización delictiva o banda armada. • Detenciones o juicios de inmigrantes por una acción criminal. • Inmigrantes terroristas o que ofrecen apoyo e infraestructura a terroristas.

Inmigrantes como víctimas de agresiones, malos tratos o actos xenófobos	<ul style="list-style-type: none"> • Inmigrantes son objeto de agresiones, malos tratos o una acción criminal. • Actos xenófobos (acciones violentas, pintadas con amenazas) cometidos contra los inmigrantes. • Actuación de personas concretas que han agredido a los inmigrantes.
Medidas de política común de gestión de fronteras	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación de organismos comunitarios o gobiernos en referencia a la política común de gestión de fronteras. • Acciones de control de la documentación de los inmigrantes (pasaporte, visado). • Acciones para potenciar la inmigración legal.
Expulsión y devolución de inmigrantes a sus países de origen	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas y actuación gubernamental sobre el tema migratorio. • Inmigrantes expulsados o deportados a sus países de origen. • Convenios suscritos con diversos países en materia de inmigración.
Debate en torno a la política española sobre inmigración	<ul style="list-style-type: none"> • Debates parlamentarios o la actuación de representantes de las administraciones públicas en torno a la política de inmigración. • Actuación o intervención de algún partido político o de alguno de sus líderes. • Información sobre la ley migratoria.
Descripción de la experiencia migratoria como proyecto vital	<ul style="list-style-type: none"> • Detalle de lo que supone la experiencia migratoria para los inmigrantes. • Descripción de la experiencia de la inmigración como la búsqueda de una vida mejor o el inicio de una nueva vida. • Mención sobre la vida de los inmigrantes en sus países de origen.

Fuente: Igartua *et al.* (2007: 91-110).

tacado que otros temas migratorios en relación con el tiempo o espacio que se les daba en los medios. Asimismo, se ratificó que la televisión maneja en mayor medida un tono sensacionalista en la presentación de este tipo de noticias, en comparación con el tono empleado por la prensa.

Los autores concluyen que el manejo negativo de estas noticias puede contribuir al proceso cognitivo y de percepción hacia este colectivo, así como a reproducir actitudes discriminatorias en la población al relacionar a la inmigración como un problema social. Se concluye que si el tratamiento de la inmigración no se enmarca en un contexto adecuado, seguirá manteniéndose la tendencia reduccionista de la opinión pública hacia este colectivo, sin poder vislumbrar la complejidad de dicho fenómeno social, reforzándose estereotipos negativos sobre los inmigrantes, como es el de su vinculación con la delincuencia.

A partir de lo expuesto y retomando la concepción de anonimato, la teoría del encuadre, la ENI y las señales raciales, surge una serie de reflexiones relacionadas con la representación de los inmigrantes latinoamericanos en general, y de los mexicanos en particular, en los videos estadounidenses publicados en YouTube, surgiendo las siguientes hipótesis:

H1. El manejo de señales raciales en los videos sobre inmigración latinoamericana en YouTube tiene un impacto en el número de visitas, *rating* y comentarios publicados; es decir, dependiendo de qué colectivo se trate, tendrá mucha más popularidad entre los usuarios receptores.

H2. Las señales raciales también influyen en el tipo de encuadres detectados en los videos.

H3. Dependiendo de la señal racial de que se trate en el video, se encontrará un carácter evaluativo diferente, siendo más desfavorable la opinión hacia los inmigrantes mexicanos en comparación con otros colectivos.

H4. Hay una correlación entre el tipo de encuadre manejado y las características del video (visitas, *rating* y comentarios), la cual presenta diferencia a partir de las señales raciales inmersas en los videos.

Metodología

Con la finalidad de llevar a cabo la investigación, se analizó una muestra de 135 videos seleccionados y respaldados del 9 de abril al 15 de mayo de 2009. Se empleó el motor de búsqueda de YouTube con las palabras clave “*immigration in usa*”, identificando los videos que se referían a inmigrantes latinoamericanos. Asimismo, se tuvo cuidado de no incluir los videos repetidos ni los publicados por alguna cadena de comunicación, para asegurar que el material analizado había sido publicado por *prosumers*. Octavio Islas (2008), al retomar este concepto de Alvin Tofler, considera este término para referirse a aquellos usuarios de internet que no sólo son receptores de contenidos, sino también productores de éstos en la red.

Para operacionalizar dicho estudio se aplicó la herramienta del análisis de contenido, ya que ha resultado eficaz para medir diferentes variables provenientes de propuestas teóricas que abordan la representación de los inmigrantes difundida en los medios de comunicación. Igartua menciona que

[...] el análisis de contenido es una técnica de investigación que permite descubrir el ADN de los mensajes mediáticos, dado que dicho análisis permite reconstruir su arquitectura, conocer su estructura, sus componentes básicos y el funcionamiento de los mismos. De este modo, el análisis de contenido se puede utilizar para diseccionar cualquier producto de la comunicación mediática, para conocer por dentro, para saber cómo está hecho, para inferir y predecir su mecanismo de influencia (2006: 181).

De esta manera, se construyó una serie de variables relacionadas con los videos y el tratamiento de la inmigración, como se enlista a continuación:

1. *Número de visitas*: se refiere al número de veces que se vio el video, lo cual da información sobre su popularidad en el video-blog.
2. *Rating*: se refiere a la puntuación con que los usuarios receptores evaluaron el video; tiene un valor de 0 a 5 estrellas.

3. *Comentarios*: se refiere al número de publicaciones de texto de los usuarios que vieron los videos sobre inmigración.
4. *Tipo de video*: el usuario tiene la posibilidad de asignar una categoría al video que sube a YouTube a partir de las sugerencias especificadas previamente por el sistema: Cine y animación, Comedia, Deportes, Educación, Gente y Blogs, Instrucciones varias y estilo, Juegos, Música, Noticias y política, Ocio, Viajes y eventos, y Organizaciones sin ánimo de lucro y activismo.
5. *Escala ENI*: en todos los encuadres se mide la ausencia (0) o presencia (1) de cada reactivo, por lo que cada encuadre puede contar con un valor mínimo de 0, cuando no se percibe la presencia de ningún reactivo que lo componga, y un valor máximo de 3 si se encontraran los tres reactivos. Los 10 encuadres analizados de la escala ENI son: 1) Entrada irregular de inmigrantes, 2) Actuaciones sobre menores inmigrantes, 3) Trabajadores inmigrantes, 4) Tramitación de documentos y regularización de inmigrantes, 5) Los inmigrantes como delinquentes y vinculados con mafias u organizaciones delictivas, 6) Los inmigrantes como víctimas de agresiones, malos tratos o actos xenófobos, 7) Medidas de política común de gestión de fronteras con los países fronterizos, 8) Expulsión y devolución de inmigrantes a sus países de origen, 9) Debate político en torno a la inmigración en los Estados Unidos, y 10) Descripción de la experiencia migratoria como proyecto vital.
6. *Origen del inmigrante*: se determina el origen del inmigrante mencionado o representado en el video gracias a la información que se rescata en este material, ya sea que se especifique verbalmente el origen del inmigrante al que se hace alusión, o que el inmigrante representado dé esta información.
7. *Carácter evaluativo hacia la inmigración*: se analiza el carácter evaluativo que los usuarios de estos videos difunden sobre la inmigración; es decir, en relación con el tratamiento que se hace sobre los inmigrantes en los videos. La información se codificó de la siguiente manera: 1 = *Carácter negativo*: cuando en el video se presentan aspectos desfavorables para los inmigrantes, como por ejemplo la muerte o detención, el ser víctimas de una

acción en la que está en juego su vida, las acciones de discriminación o las acciones vinculadas con su expulsión; 2= *Carácter neutro o ambiguo*: cuando en el video no se aprecian aspectos ni favorables ni desfavorables para los inmigrantes, sólo se describe alguna situación concreta sin aludir a juicios de opinión. También puede presentarse ambigüedad cuando en el video se mencionan ambos aspectos y no se puede identificar el carácter del mismo; y 3= *Carácter positivo*: cuando en el video se presentan aspectos favorables para los inmigrantes como, por ejemplo, las acciones que fomentan la integración social o laboral, acciones gratificantes, acciones que fomentan la atención y el cuidado, informaciones sobre la contribución económica de éstos en Estados Unidos o acciones que permiten su regularización.

En el proceso de codificación y fiabilidad de intercodificadores se contó con la participación de cinco analistas. Es importante señalar que después de la codificación de los videos se volvió a analizar aleatoriamente 15% del total de la muestra. De esta forma, se comprobó la existencia de un porcentaje de acuerdo aceptable (88.7%), así como un valor admisible en la Pi de Scott (.705), por lo que se valida la fiabilidad de intercodificación de las variables analizadas.

Resultados: manejo de encuadres y carácter evaluativo hacia la inmigración

Para comenzar con el análisis, se destacaron algunas características de los videos que dan información sobre la popularidad e impacto, lo cual se vinculó a su vez con el tratamiento de la inmigración. La media del número de visitas sobre la inmigración latinoamericana de Estados Unidos fue de 26,563 ($DT=219,171$). Esto implica que un número importante de usuarios de YouTube está interesado en el tema migratorio y ha sido receptor de este tipo de videos. El *rating* promedio recibido por estos productos audiovisuales ha sido de 3.3 estrellas sobre una calificación de 5, lo que implica una aceptación media de los usuarios

receptores. Asimismo, el valor de la media en el número de comentarios detonados por este tipo de videos fue de 453 publicaciones, lo que implica que algunas personas interesadas en el tema migratorio no sólo vieron estos videos, sino que también se involucraron con el tema asentando alguna opinión sobre la inmigración.

En cuanto al origen del inmigrante representado, cabe señalar que más de la mitad de los videos trató sobre mexicanos residentes en Estados Unidos (61.5%) (Cuadro 2). Esto significa que para la cosmovisión estadounidense asidua a esta página hay una relación directa entre el tema migratorio y el colectivo mexicano, por encima de otros inmigrantes de origen latinoamericano.

También resulta relevante la proporción de videos que menciona la inmigración latinoamericana sin especificar algún país de origen (20.7%), es decir, tratan el tema de manera general, seguido de los inmigrantes pertenecientes a otro colectivo latinoamericano (17.8%).

Ahora bien, si consideramos los resultados relacionados con los encuadres típicos de la inmigración retomados por la escala ENI, en primera instancia se observa mayor permanencia de videos que tratan el tema de entrada irregular ($M = .90$, $DT = .76$), seguido de la experiencia migratoria ($M = .81$, $DT = .109$), trabajadores inmigrantes ($M = .62$, $DT = .68$), victimización y actos xenofóbicos ($M = .44$, $DT = .64$) y la expulsión o devolución de inmigrantes a sus países de origen ($M = .39$, $DT = .68$). Los encuadres con menor presencia fueron los relacionados con el debate político en torno a la inmigración ($M = .29$, $DT = .64$), los inmigrantes vinculados con actos delictivos ($M = .28$, $DT = .57$), tramitación de documentos y regularización de inmigrantes ($M = .21$, $DT = .51$),

Cuadro 2. Videos de YouTube según origen del inmigrante representado

<i>Origen del inmigrante</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
Total	135	100
Mexicanos	83	61.5
Otros colectivos	24	17.8
Sin especificar	28	20.7

medidas de política común de gestión de fronteras con los países fronterizos ($M = .09$, $DT = .33$) y, por último, la actuación sobre menores inmigrantes ($M = .05$, $DT = .25$), tema que actualmente ha sido relevante y que pone en evidencia la vulnerabilidad de este grupo debido a la desintegración de muchas familias residentes en los Estados Unidos.

Respecto del carácter evaluativo, fue posible detectar que en 66.7% de los casos se manifestó una postura negativa hacia la inmigración, en 21.5% hay un manejo neutral y sólo en 11.9% de los videos se pudo detectar una postura positiva hacia los inmigrantes latinoamericanos.

Ahora bien, si se analiza el impacto de las señales raciales con algunas características de los videos, es posible detectar que aquellos que tratan sobre inmigrantes mexicanos tuvieron mayor número de visitas ($M = 37,205$, $DT = 275,529$) y de comentarios ($M = 96.3$, $DT = 579.9$); mientras que en el caso del *rating* los videos mejor evaluados abordaron el tema de la inmigración latinoamericana sin especificar el origen del inmigrante (3.8 estrellas) (Cuadro 3).

Sin embargo, resulta necesario aclarar que estos resultados fueron tendenciales para el caso de las visitas [$F(2,52.1) = 2.44$, $p < .10$] y los comentarios [$F(2,56.6) = 2.78$, $p < .10$]. Respecto al *rating*, no resultó patente el impacto de las señales raciales.

El impacto de las señales raciales también se relacionó con el tipo de encuadres manejados. De esta forma fue posible observar que fueron significativas las diferencias entre las medias cuando los videos trataron temas sobre entrada irregular de inmigrantes [$F(2,132) = 5.50$, $p < .01$], menores inmigrantes [$F(2,132) = 8.47$, $p < .001$], trabajadores in-

Cuadro 3. Señales raciales y su impacto en el número de visionados, *rating* y comentarios (ANOVA)

Señales raciales	Mexicanos		Otros colectivos		Sin especificar		p
	M	DT	M	DT	M	DT	
Visitas	37,205	275,529	2,332	3,185	14,996	64,562	.097
<i>Rating</i>	3.0	2.0	3.4	2.1	3.8	1.4	.317
Comentarios	96.3	572.9	8.3	13.3	32.5	63.9	.070

migrantes [F(2,132)=4.12, $p < .05$], delincuencia [F(2,132)=3.51, $p < .05$], expulsión y devolución de inmigrantes [F(2,132)=5.17, $p < .01$], debate político [F(2,132)=4.29, $p < .05$] y experiencia migratoria [F(2,132)=9.52, $p < .001$] (Cuadro 4).

Asimismo, se observa un resultado tendencial en el encuadre sobre tramitación de documentos y regularización del estatus migratorio [F(2,132)=2.42, $p < .10$]. Sin embargo, resulta importante anotar que en la mayoría de los casos analizados el mayor valor de la media se presentó en los videos que tratan el tema de la inmigración latinoamericana en general, con excepción del encuadre de la experiencia migratoria, la cual fue más patente en los videos que trataban a otros colectivos latinoamericanos distintos del mexicano.

En cuanto a la relación existente entre las señales raciales y el carácter evaluativo, también se mostraron diferencias significativas (χ^2 [2, N= 135]= 15.88, $p < 0.01$, V= .24). Resultó evidente que en el caso de los mexicanos (70.2%) y de aquellos que trataron el tema de la inmi-

Cuadro 4. Señales raciales y su impacto en el manejo de encuadres sobre inmigración (ANOVA)

<i>Encuadre</i>	<i>Mexicanos</i>		<i>Otros colectivos</i>		<i>Sin especificar</i>		<i>p</i>
	<i>M</i>	<i>DT</i>	<i>M</i>	<i>DT</i>	<i>M</i>	<i>DT</i>	
Entrada irregular	0.98	0.78	0.46	0.66	1.07	0.68	**
Menores inmigrantes	0.01	0.11	0.00	0.00	0.22	0.51	***
Trabajadores inmigrantes	0.58	0.62	0.42	0.58	0.93	0.83	*
Tramitación de documentos y regularización	0.14	0.49	0.29	0.46	0.37	0.56	+
Delincuencia	0.25	0.56	0.13	0.45	0.52	0.64	*
Victimización y actos xenófobos	0.48	0.65	0.21	0.51	0.56	0.70	
Medidas de política común	0.08	0.32	0.08	0.28	0.11	0.42	
Expulsión y deportación	0.32	0.62	0.21	0.41	0.74	0.90	**
Debate político	0.27	0.61	0.04	0.20	0.56	0.89	*
Experiencia migratoria	0.68	1.00	1.63	1.24	0.48	0.94	***

+ $p < .10$ * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$.

gración latinoamericana en general (81.5%), se vincularon en mayor medida con prejuicios, creencias y comentarios negativos (Cuadro 5).

Sin embargo, cuando se trata de otros colectivos, la distribución de los videos por carácter evaluativo es más equilibrada, existiendo tan sólo algunas diferencias porcentuales entre el carácter negativo en relación con una postura neutral (4.2 puntos porcentuales) o positiva hacia la inmigración (8.3 puntos porcentuales). Asimismo, se presenta una asociación significativa entre los videos que tratan sobre inmigrantes de otros colectivos latinoamericanos y el carácter evaluativo positivo.

Ahora bien, al vincular las características de los videos que dan información sobre su popularidad entre los usuarios receptores (visionados, *rating* y comentarios) con las señales raciales y los encuadres de la escala ENI, también se observaron diferencias significativas (Cuadro 6).

Los videos sobre inmigrantes mexicanos vinculados con la tramitación de documentos y regularización de su estatus legal ($r(83) = .626$, $p < .01$) cuentan con un mayor número de visitas.

Los videos más vistos sobre otros colectivos latinoamericanos trataron el tema de la victimización y actos xenófobos ($r(24) = .599$, $p < .01$), y, de manera tendencial, la entrada irregular de inmigrantes ($r(24) = .354$, $p < .10$). No obstante, para este grupo se presentó una relación inversa con el encuadre de experiencia migratoria ($r(24) = -.376$, $p < .10$), es decir, cuando se desarrolla este tema hay un menor número de visitas para este tipo de videos. Cabe señalar que los videos sobre inmigración latinoamericana, en general, no contaron con correlaciones significativas entre los encuadres y el número de visitas.

Cuadro 5. Relación entre las señales raciales y el carácter evaluativo (%)

<i>Carácter evaluativo</i>	<i>Mexicanos</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Sin especificar</i>
Negativo	70.2	37.5	81.5
Neutral	22.6	33.3	7.4
Positivo	7.1	29.2 +	11.1
N	84	24	27

Cuadro 6. Correlación: escala ENI y visitas según señales raciales (%)

<i>Escala ENI</i>	<i>Mexicanos</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Sin especificar</i>
Entrada irregular	.002	.354 +	.253
Menores inmigrantes	-.012	.000	-.082
Trabajadores inmigrantes	-.096	-.089	.003
Tramitación de documentos y regularización	.626 **	-.135	.217
Delincuencia	-.030	-.030	-.133
Victimización y actos xenófobos	-.091	.599 **	.116
Medidas de política común	-.034	.212	-.059
Expulsión y deportación	-.066	-.104	-.160
Debate político	-.061	.306	-.127
Experiencia migratoria	-.040	-.376 +	.098

+p < .10.

*p < .05.

**p < .01.

Ahora bien, respecto del *rating*, los videos sobre inmigrantes mexicanos mejor evaluados son aquellos que tocaron el tema de la victimización y actos xenófobos ($r(83) = .304$, $p < .01$). Además, se observó una dirección inversa cuando se mencionó el debate político sobre el tema migratorio ($r(83) = -.234$, $p < .05$). En el caso de los inmigrantes pertenecientes a otros colectivos no se presentó ninguna correlación (Cuadro 7).

Sin embargo, para los que tratan el tema de la inmigración latinoamericana en general, hay una correlación positiva entre el encuadre de entrada irregular y el *rating* ($r(28) = .407$, $p < .05$) y una correlación tendencial cuando se aborda el tema de los menores inmigrantes ($r(28) = .336$, $p < .10$), por lo que estos dos encuadres serían los mejores evaluados por los usuarios que visitaron este tipo de videos.

Cuadro 7. Correlación: escala ENI y *rating* según señales raciales (%)

<i>Escala ENI</i>	<i>Mexicanos</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Sin especificar</i>
Entrada irregular	.019	.238	.407 *
Menores inmigrantes	.051	.000	.336 +
Trabajadores inmigrantes	.023	.039	-.113
Tramitación de documentos y regularización	-.012	.063	-.081
Delincuencia	.127	-.014	.156
Victimización y actos xenófobos	.304 **	.093	.111
Medidas de política común	.031	.190	.069
Expulsión y deportación	-.118	.286	.191
Debate político	-.234 *	.106	.196
Experiencia migratoria	.027	-.238	.161

+p < .10.

*p < .05.

**p < .01.

Por último, y para concluir este análisis, fue posible observar que los videos sobre inmigrantes mexicanos que detonaron más comentarios se vincularon con victimización y actos xenófobos ($r(83) = .344$, $p < .01$) y la entrada irregular hacia los Estados Unidos ($r(83) = .254$, $p < .05$); mientras que aquellos que despertaron en menor medida la participación fueron los de debate político ($r(83) = -.280$, $p < .01$) y, de manera tendencial, los que abordaron el tema de la expulsión y devolución de inmigrantes ($r(83) = -.182$, $p < .10$) (Cuadro 8).

En cuanto a otros colectivos latinoamericanos, sólo se alcanzó a detectar una correlación tendencial entre los trabajadores inmigrantes ($r(24) = .378$, $p < .10$) y los comentarios publicados por los usuarios, mientras que en aquellos donde no se especifica la nacionalidad del inmigrante no se encontró correlación alguna.

Cuadro 8. Correlación: escala ENI y comentarios según señales raciales (%)

<i>Escala ENI</i>	<i>Mexicanos</i>	<i>Otros colectivos</i>	<i>Sin especificar</i>
Entrada irregular	.254 *	.005	.053
Menores inmigrantes	.069	.000	.021
Trabajadores inmigrantes	.170	.378 +	-.043
Tramitación de documentos y regularización	.077	.038	.147
Delincuencia	.143	.071	.090
Victimización y actos xenófobos	.344 **	.049	-.031
Medidas de política común	-.083	-.025	.127
Expulsión y deportación	-.182 +	.060	.183
Debate político	-.280 **	.192	-.024
Experiencia migratoria	.034	.129	.042

+p < .10.

*p < .05.

**p < .01.

Conclusiones

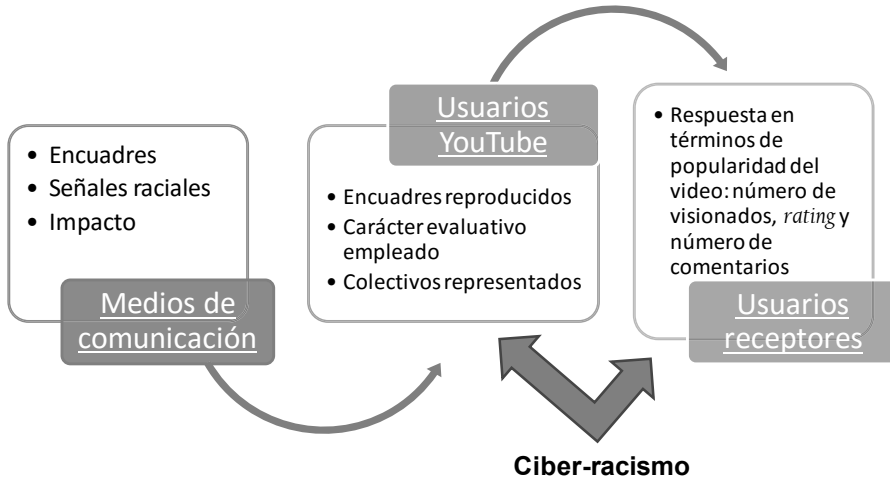
Los resultados de esta investigación muestran suficiente evidencia para considerar la existencia de un prejuicio difundido en internet. Éste se expresa de diferentes maneras y a partir de distintas características. Por principio fue palpable el impacto de las señales raciales, resulta contundente la presencia del contingente proveniente de México (61.5%). Este hallazgo es plausible ya que se trata del colectivo con mayor presencia en los Estados Unidos, como lo confirma el U.S. Census Bureau (28.2%). Asimismo, se debe tomar en cuenta que falta visualizar a un gran volumen de población inmigrante que reside de manera “ilegal” y de la que no se cuenta con información exacta para calcular su volumen.

Otro aspecto que resulta interesante resaltar es el de los encuadres manejados y difundidos en estos videos. Se pudo comprobar que entre los cinco principales encuadres con mayor presencia en los videos de Youtube, tres se vinculan con una representación desfavorable del inmigrante: la entrada irregular, la victimización y actos xenofóbicos, y la expulsión o devolución a sus países de origen, por lo que estos datos son congruentes con otros estudios realizados sobre *framing*, haciendo patente la influencia de los medios de comunicación en la representación de los inmigrantes latinoamericanos, la cual impacta directamente en la percepción que la población estadounidense tiene respecto de este colectivo. Esta influencia puede traer como consecuencias una reproducción, no sólo de prejuicios hacia los inmigrantes, sino también de actitudes hostiles y discriminatorias, por lo que se puede generar un salto del racismo difundido por los *mass media* a un *ciber-racismo* reproducido por los cibernautas (Figura 1). Al respecto, investigadores han analizado la construcción de identidades étnicas o raciales a partir del uso del internet, así como los choques culturales que surgen como consecuencia y que han colonizado el espacio digital. De esta forma es posible encontrar manifestaciones discriminatorias y la reproducción de la desigualdad social en las redes (Nakamura y Chow-White, 2012), así como evidencias respecto de la pertenencia racial y las manifestaciones de ciber-racismo (Kolko, Nakumara y Roldman, 2000).

De igual forma, es importante reflexionar acerca de un encuadre importante visualizado en los videos: los trabajadores inmigrantes. Éste usualmente se relaciona con la contribución económica. Sin embargo, al analizar este encuadre a partir del carácter evaluativo resultó que 75.7% de los videos que abordaron este tema lo enfocan desde una perspectiva negativa. Este resultado tiene congruencia si se retoman los datos de opinión pública en los cuales 41% de los entrevistados considera dañina la presencia de trabajadores ilegales.

Respecto de la experiencia migratoria, en 58.6% también se detectó una opinión negativa hacia la inmigración. Aunque la relación entre estos encuadres y el carácter evaluativo no resultó significativa, es importante reflexionar sobre la necesidad de adaptar la escala ENI a los nuevos contextos migratorios. Los fenómenos sociales están ligados a

Figura 1. Impacto de los medios de comunicación sobre la representación de la inmigración



cambios económicos, políticos y culturales, teniendo como consecuencia múltiples formas de aprehensión del conocimiento, por lo que se tienen que revisar y ajustar las propuestas teóricas acorde al contexto actual. Lo anterior pone en evidencia un eje nuevo de investigación que se enfoque en la realización de una nueva inmersión cualitativa para determinar la existencia de nuevos encuadres sobre inmigración, al menos en lo que respecta al contexto del ciberespacio. Al desarrollar este trabajo se detectarían diversos encuadres que son reproducidos cotidianamente por los medios de comunicación. Al vincular al inmigrante con crisis económicas, es posible detectar que se le relaciona como una competencia directa y desleal en la búsqueda de oportunidades laborales, como el responsable del abaratamiento del salario, y como culpable en el desvío del gasto público en educación y salud, que deberían recibir los ciudadanos estadounidenses. Además, otro tema usualmente encontrado en los medios de comunicación es el relacionado con la explotación, que llega incluso a situaciones propias de un sistema esclavista, y las redadas que los trabajadores inmigrantes padecen por parte de las autoridades correspondientes, proyectando

así una perspectiva negativa sobre su inclusión en el mercado laboral. Otro tema que debería incluirse para enriquecer la escala ENI es el de la trata de blancas y menores inmigrantes, así como el de los feminicidios. Esta actualización de la escala ENI impactaría en la comprensión que se tiene sobre este fenómeno social.

En cuanto a la vinculación de las señales raciales con otras variables, salta a la vista que éstas tuvieron una correlación tendencial cuando se trató de analizar a partir del número de visitas y comentarios, siendo evidente que los videos con mayor popularidad abordaron el tema de los inmigrantes mexicanos. También fue posible observar diferencias en el tipo de encuadre que se manejó según la nacionalidad del inmigrante, por lo que resultó patente que ciertos temas se enfocan a un colectivo en particular, pero que a su vez hay una mayor honestidad por parte del usuario cuando no especifica sobre el origen del contingente al que hace referencia, usando encuadres desfavorables hacia la inmigración.

Asimismo, los videos que manifiestan una postura negativa hacia la inmigración tratan en gran medida el tema en general o abordan a los inmigrantes mexicanos, mientras que se reduce la opinión negativa de los extranjeros, cuando éstos provienen de otro país latinoamericano, siendo además significativo el manejo positivo hacia este contingente.

Por último, también se logró vincular la popularidad, evaluación e impacto de estos videos en los usuarios que los vieron cuando se analizó esta información a partir de las señales raciales, encontrando en el caso de los inmigrantes mexicanos un mayor número de visitas cuando se trataba el tema de tramitación de documentos y regulación del estatus migratorio. De igual forma, fueron mejor evaluados los videos sobre victimización y actos xenófobos (lo cual entraña la presencia de actitudes discriminatorias hacia este colectivo) y se detonó mayor número de opiniones en los videos que trataron el tema de la entrada irregular, así como el de la victimización y actos xenofóbicos. La limitante de este estudio en cuanto a las señales raciales tiene que ver sobre todo con el número menor de videos de otras nacionalidades, lo cual obligó a realizar agrupaciones de inmigrantes caribeños,

centroamericanos y sudamericanos para poder alcanzar una mayor representatividad en la muestra.

Aunque el análisis de los textos de los comentarios publicados no formaba parte de este estudio, es necesario comentar que en muchas ocasiones éstos se convirtieron en una herramienta importante que permitía a los usuarios establecer diferentes tipos de conversaciones sobre el tema migratorio. En algunos casos era evidente la presencia de enunciados hostiles que tenían como propósito insultar “al otro”, “al diferente”, con palabras altisonantes. Incluso se llegó a encontrar una serie de alusiones de carácter sexual, lo cual coincide con los comentarios de Patricia Lange en su investigación sobre acoso y hostilidad en los usuarios de YouTube (2007). Este tipo de comportamiento discriminatorio y violento, que apoya en gran medida la tesis del anonimato y hostilidad propuesto por la autora, no fue analizado con profundidad en este caso, dejando así una línea de investigación interesante para abordar esta temática. Un abordaje cualitativo sobre el tipo de expresiones que se emplean para describir a los inmigrantes a partir de las respuestas cognitivas detonadas por los videos sobre inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos podría complementar este tipo de investigaciones y dar pistas importantes para analizar la otredad, las diferentes maneras de representación del otro, así como los comportamientos entre distintos grupos que se vinculan a partir de blogs y redes sociales construidas en internet, como es el caso de YouTube. Para ello podría realizarse un análisis de redes semánticas, las cuales están muy relacionadas con los procesos cognitivos y dan pistas para entender la manera en que las personas interpretan su entorno, y la forma en que el conocimiento y el sentido común proveen una pluralidad de universos simbólicos a través del lenguaje cotidiano y la interacción social (Vera-Noriega, Pimentel y Batista de Albuquerque, 2005: 439-451).

También fue interesante encontrar correlaciones entre la popularidad y los encuadres a partir de las señales raciales.

Entre los diferentes tipos de racismo detectados por Van Dijk (2003), deja en evidencia el vinculado con las instituciones, el cual se refleja en las leyes y políticas migratorias de cada país. Como se discutió, en el caso de los Estados Unidos, éstas se han tornado cada vez más rí-

gidas y violentas hacia este colectivo. Sigue siendo patente la política antiinmigrante del partido republicano, el cual apela a sentimientos etnocentristas de la población norteamericana, como lo ha expresado en múltiples ocasiones uno de los candidatos de las elecciones primarias a la presidencia por este partido, el controvertido Donald Trump.

En este contexto, ¿existe una legislación mexicana que proteja a nuestros inmigrantes en los Estados Unidos? La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en lo referente a asuntos migratorios, otorga consultas legales para la protección de los inmigrantes mexicanos que residen de manera irregular en este país. En su página *web* reitera el hecho de que ser inmigrante “sin papeles” no implica algún acto delictivo, por lo que es ilegal ser detenido por las autoridades estadounidenses. Para estos casos, manifiesta ofrecer apoyo consular. Asimismo, en un folleto que difunde al respecto y que data de 2009, presenta información sobre los derechos de los inmigrantes mexicanos, además de ofrecer otros servicios consulares vía internet, así como consejos en casos de emergencia (SRE, 2015). Respecto del folleto sobre el derecho de los trabajadores, éste sólo se refiere a los inmigrantes mexicanos en Nueva York, sin importar el estatus migratorio. Según este folleto, los mexicanos tienen derecho a cobrar un salario mínimo (7.15 dólares la hora), a cobrar horas extras, disfrutar de descansos de 10 minutos y 30 minutos para comer, contar con las herramientas necesarias para realizar su trabajo, recibir su pago cada vez que sea llamado, aunque al final no sea ocupado por el empleador, así como formar parte de un sindicato que proteja sus derechos laborales. Estos derechos se contradicen con las prohibiciones existentes a las empresas estadounidenses para contratar inmigrantes ilegales, las redadas por parte del Immigration and Customs Enforcement, las cuales son cada vez más cotidianas, así como con la nueva política de criminalización de la inmigración irregular existente en diferentes estados de este país.

Esta situación genera inquietud y dudas respecto de la protección de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos. Si no se pueden defender sus derechos como trabajadores, ¿es posible que el gobierno mexicano pueda tener una injerencia futura en los contenidos y el manejo de la información sobre temas migratorios en los medios de comunicación estadounidenses para neutralizar el impacto que este

tratamiento genera en las actitudes discriminatorias de los ciudadanos norteamericanos hacia este colectivo? Al observar este tipo de contradicciones pareciera que legislar sobre la protección de la imagen del inmigrante mexicano es una propuesta que debería ser tomada en cuenta por el Poder Legislativo para así reconstruir la representación que los estadounidenses tienen hacia este colectivo, lo cual podría impactar en la calidad de vida de nuestros compatriotas.

Bibliografía

- Alexa (2016), "The Web Information", disponible en <http://www.alexa.com/topsites> (consulta: 20 de abril de 2016).
- Bateson, G. (1955), "A theory of play and fantasy", en K. Salen y E. Zimmerman (eds.) (2005), *The game desing reader: a rules of play anthology*, Massachusetts, The MIT Press, pp. 314-328.
- Bernard, W. (1998), "Immigration: History of US Policy", en D. Jacobson (ed.), *The immigration reader: America in a multidisciplinary perspective*, Massachusetts, Blackwell Publishers, pp. 48-71.
- Christopherson, K (2007), "The positive and negative implications of anonymity in Internet social interactions: 'On the Internet, nobody knows you're a dog'", *Computers in Human Behavior*, núm. 23, pp. 3038-3056.
- Domke, D. (2001), "Racial cues and political ideology: An examination of associative priming", *Communication Research*, vol. 28, núm. 6, pp. 772-801.
- Durand, J. (25 de abril, 2010), "En Arizona les llueve sobre mojado", *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/25/index.php?section=opinion&article=023a1pol> (consulta: 9 de septiembre de 2010).
- Editorial (junio, 10, 2015), "Lamenta gobierno de México aprobación en Texas de la ley 'racista' HB11", *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/25/index.php?section=opinion&article=023a1pol> (consulta: 29 de junio de 2015).
- Goffman, E. (2006), *Frame Analysis: los marcos de la experiencia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Igartua, J.J. (2006), *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*, Barcelona, Bosch.
- Igartua, J., J.A. Otero, C. Muñiz, L. Cheng, J. Gómez (2007), “Efectos cognitivos y afectivos de los encuadres noticiosos de la inmigración”, en J. J. Igartua y C. Muñiz (eds.), *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*, Salamanca, Servicio Editorial Universidad de Salamanca, pp. 197-232.
- Islas, O. (2008), “La televisión en Internet desde el imaginario de la sociedad de la ubicuidad”, revista electrónica *Razón y Palabra*, núm. 60, disponible en <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n60/varia/oislas.htm> (consulta: 17 de septiembre de 2008).
- Joison, A. (1999), “Social desirability, anonymity, and Internet-based questionnaires”, *Behavior Research Methods, Instruments, & Computers*, vol. 31, núm. 3, pp. 433-438.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1984), “Choices, values and risk”, *American Psychologist*, 39, núm. 4, pp. 341-350.
- Kolko, B., L. Nakumara, G. B. Rodman, (eds.) (2000), *Race in cyberspace*, Nueva York, Routledge.
- Lakoff, G. y S. Ferguson (2006), *The framing of immigration*, disponible en: <http://www.rockridgeinstitute.org/research/rockridge/immigration/>(consulta: 22 de mayo de 2009).
- Lange, P. G. (2007), “Commenting on comments: Investigating responses to antagonism on YouTube”, ponencia presentada en Society for Applied Anthropology Conference, Tampa, Florida.
- Moscovici, S. y M. Hewstone (1986), “De la ciencia al sentido común”, en S. Moscovici (ed.), *Psicología social 2: Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*, Barcelona, Paidós, pp. 678-710.
- McKenna, K, A. Green y M. Gleason (2002), “Relationship formation on the Internet: What’s the big attraction?”, *Journa of Social Issues*, vol, 58, núm. 1, pp. 9-31.
- Nakumara L, P.A. Chow-White (2012), “Introduction-race and digital technology: Code, the color line, and the information society”, en L. Nakumara y P.A. Chow-White (eds.), *Race after the Internet*, Nueva York, Routledge, pp. 1-18.

- Pedersen, D. (1997), "Psychological functions of privacy", *Journal of Environmental Psychology*, núm. 17, pp. 147-156.
- Pettigrew, T. F. y R. W. Meertens (2001), "In defense of the subtle prejudice concept: a retort", *European Journal of Psychology*, núm. 31, pp. 299-309.
- Pew Research Center (2014), *Global attitudes project*, disponible en <http://www.pewglobal.org/> (consulta: 3 de septiembre de 2014).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2009), "Los derechos laborales del migrante mexicano", disponible en <http://consulmex.sre.gob.mx/nuevayork/images/folletos/prot.derechoslaborales.pdf> (consulta: 22 de julio de 2015).
- (2015), *Protección a mexicanos: asuntos migratorios*, disponible en <http://consulmex.sre.gob.mx/nuevayork/images/folletos/prot.derechoslaborales.pdf> (consulta: 22 de julio de 2015).
- Semetko, H. A. y P. M. Valkenburg (2000), "Framing European politics: A content analysis of press and television news", *Journal of communication*, vol. 50, núm. 2, pp. 93-109.
- U.S. Census Bureau (2000-2012), *Current population survey*, disponible en <http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/pp1-160.html> (consulta: 1 de julio de 2015).
- Van Dijk, T. A. (2003), *Racismo y discurso de las élites*, Barcelona, Gedisa.
- Vera-Noriega, J.A., C.E. Pimentel, J.F. Batista de Albuquerque (2005), "Redes semánticas: aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y analíticos", *Ra Ximhai*, vol. 1, núm. 3, pp. 439-451.

Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012

*Óscar Nicasio Lagunes López**

*Guillermo Noriega Esparza***

Resumen: Este artículo examina el desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDHS) durante sus 20 años de labores, 1992-2012. La literatura sobre el desempeño de las comisiones de derechos humanos y la normatividad que las rige subrayan que las “conciliaciones” deben ser el instrumento favorito de estos organismos para concluir las quejas que reciben. Sin embargo, el procesamiento estadístico de los datos de los informes anuales de actividades de la CEDHS pone de manifiesto que el instrumento preferido para concluir las quejas recibidas es la “resolución mediante el trámite”. Además, mientras el número de quejas recibidas incrementa cada año, las recomendaciones y las conciliaciones emitidas decrecen, lo que significaría la detección de pocas violaciones a los derechos humanos. Por último, el porcentaje de quejas concluidas se ha reducido drásticamente en los últimos ocho años, lo que revela una gestión deficiente de la Comisión sonorense.

Palabras clave: diagnóstico, derechos humanos, conclusión de quejas, conciliaciones, recomendaciones, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Correo electrónico: oscar.lagunes@correo.buap.mx

** Sonora Ciudadana AC, México. Correo electrónico: noriega@sonoraciudadana.org.mx

Diagnosing the performance of the State Commission on Human Rights of Sonora, 1992-2012

Abstract: This article examines the performance of the State Commission for Human Rights Sonora (CEDHS) during its 20 years of work, 1992-2012. The literature on the performance of the human rights commissions and the regulations that govern them underline that the “reconciliation” should be the preferent instrument of these bodies to conclude the complaints they receive each year. However, the statistical processing of the data from the CEDHS annual reports of activities shows that the most used instrument to conclude the complaints is the “resolution through the process”. Also, while the number of complaints increases each year, the recommendations made and the reconciliations decrease annually, which would mean the detection of few violations of human rights. Finally, the percentage of completed complaints has dropped dramatically over the past eight years, which reveals poor management of the Sonoran Commission.

Keywords: diagnostic, human rights, conclusion of complaints, conciliations, recommendations, State Commission for Human Rights of Sonora.

Introducción

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDHS) fue creada el 8 de octubre de 1992 mediante la aprobación de la Ley 123, publicada en el *Boletín Oficial* por el entonces gobernador del estado Manlio Fabio Beltrones Rivera. No obstante, comenzaría sus funciones hasta el 17 de noviembre de ese mismo año. El organismo local ha tenido en toda su historia cuatro presidentes: José Antonio García Ocampo (1992-1996), Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004), Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2018). En 1998 se reformó la Ley 123 para que la designación del *ombudsman* correspondiera al Congreso y no al gobernador. Este artículo evalúa el desempeño institucional de la Comisión sonorense, prueba la cooptación presupuestal de la cual es objeto y su consecuente falta de autonomía, lo que genera que el organismo tenga resultados magros y deficientes. Por último, se constató que las autoridades públicas responsables de proteger los derechos humanos de las víctimas son, paradójicamente, quienes

más los transgreden, con el aval de las instituciones que conforman el sistema de procuración de justicia en la entidad.

Metodología

La metodología que aquí se aplica es de naturaleza mixta: cuantitativa y cualitativa. Se revisan todos los informes anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, de los cuales se extraen los datos duros para construir indicadores que miden su desempeño. Entre estos indicadores se encuentran: el porcentaje de conclusión de las quejas, el porcentaje de conciliaciones en relación con las quejas recibidas, el estado de los derechos humanos —medido con el número de autoridades que más violan derechos humanos y los derechos humanos que más violan las autoridades públicas del estado—, el ejercicio presupuestal y, finalmente, la cooptación financiera o grillete financiero que ha puesto el gobierno del estado sobre la Comisión defensora local.

Marco teórico

Los organismos defensores de derechos humanos mantienen la idea de que la conciliación —o la amigable composición— es su instrumento favorito de conclusión de quejas, puesto que permite resolverlas de manera más rápida al tratarse de casos no graves de violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, la autonomía es el factor central que determinaría el desempeño de las instituciones defensoras. En teoría, ésta consiste en el no sometimiento de las comisiones a las autoridades públicas que son objeto de vigilancia (Monsiváis y Brena, 2011). Aunque la mayor parte de los documentos normativos que rigen a estas instituciones reconoce su autonomía, 10 estudios empíricos realizados a estas instituciones revelan que todavía se encuentran sometidas a los gobernadores, es decir, que no son realmente autónomas (Monsiváis, 2010; Zavaleta, 2010; Lachenal *et al.*, 2009; Ramírez, 2007; Faz, 2008; Regalado y Moloeznik, 2010).

La autonomía financiera implica que la Comisión deberá contar con su propio presupuesto. La autonomía financiera y el patrimonio propio están relacionados con la autonomía funcional. Una institución que no es autónoma financieramente y que no tiene patrimonio propio, difícilmente podrá gozar de autonomía funcional. Lachenal *et al.* (2009) consideran que el elemento clave para la autonomía funcional es el proceso de elección del *ombudsman*, pues los candidatos idóneos al puesto de presidente de los organismos públicos de derechos humanos deberían ser aquellos que no tengan vínculos con los partidos políticos ni con grupos de intereses privados, sino sólo con la ciudadanía que es a la que representan. En cambio, para otros autores, la autonomía financiera es el factor clave para asegurar la autonomía funcional de un organismo defensor, a partir de mecanismos que impidan que el Ejecutivo realice recortes presupuestales que controlen sus actividades.

Las quejas se califican de acuerdo con tres criterios: el primer criterio de calificación se aplica cuando existe la posibilidad de que los hechos denunciados constituyan una violación a los derechos humanos; el segundo criterio es empleado cuando los hechos denunciados caen fuera del ámbito de competencia del organismo, sea porque las autoridades señaladas pertenecen al ámbito federal, o porque se refieren a asuntos jurisdiccionales o electorales; finalmente, el tercer criterio se utiliza cuando la queja es poco clara y no reúne los requerimientos legales necesarios para catalogarla como tal. Este filtro de calificación de la queja es fundamental, porque muchas de las quejas son desechadas sin que sean tomadas como auténticas violaciones a los derechos humanos. Además, cae en la opacidad, toda vez que no hay datos estadísticos o informes que describan y expliquen por qué determinada queja no es considerado como tal y porque los criterios de calificación de éstas son ambiguos.

Una vez abierto el expediente de queja, los motivos de conclusión de las mismas, de acuerdo con el Reglamento Interno de la Comisión (artículo 81), son por: *a)* acumulación de expedientes, *b)* conciliación, *c)* desistimiento del quejoso, *d)* documento de no responsabilidad de la autoridad, *e)* falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, *f)* incompetencia con orientación, *g)* incompetencia sin

orientación, *h*) no admisión por ser notoriamente improcedente, *i*) porque los hechos detectados no son violatorios de derechos humanos, *j*) recomendación, y *k*) resuelta durante el trámite.

El grillete financiero

El artículo 64 de la Ley 123 señala que el Ejecutivo tiene el deber de integrar el Anteproyecto de Egresos de la CEDHS al Presupuesto de Egresos del Gobierno Estatal. No obstante, es práctica ordinaria en Sonora que el gobernador recorte el monto anual solicitado por la Comisión, lo cual impide que ésta alcance su autonomía real. Con ello se establece un insano mecanismo de control financiero en el que el vigilado controla el presupuesto del vigilante.¹ Los recortes al presupuesto de la Comisión se dan en casi todos los años, excepto en 2003, año en que el Ejecutivo no modifica el presupuesto solicitado por el organismo. La mayor reducción hecha por el gobernador al presupuesto de la Comisión se dio en 2007 con 71.2% del monto solicitado al Ejecutivo, siguiéndole 2011 con 66.8%. Los años 2003 (0%) y 2004 (1.5%) fueron los que menos presentaron reducción del presupuesto del organismo defensor local.² Es importante destacar que esta reducción al presupuesto está directamente ligada al incremento de la propuesta de la Comisión estatal. Las reducciones más fuertes al presupuesto solicitado por el organismo se realizaron durante la gestión de Jorge Sáenz Félix (2005-2009), primer *ombudsman* elegido por el Legislativo y el presidente que más presupuesto solicitó al gobernador durante los años 2005-2007. El segundo periodo de gestión con más fuertes

¹ En uno de sus informes, la CEDHS dice no estar sujeta al Ejecutivo, porque es una institución del Estado: “La Institución Defensora de los Derechos Humanos de los Sonorenses es un órgano del Estado, no del gobierno, y asume con claridad y certeza el papel de puente de comunicación entre el poder y la sociedad” (CEDHS, 1998: 203).

² Información tomada de los Anteproyectos del Presupuesto de Egresos de la CEDHS (2000-2012) y de los Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora (1993-2012), que se encuentran en el Archivo General del Estado de Sonora (AGCES) y Oficio de Respuesta a Solicitud de Información Pública (CEDHS, 2013).

reducciones al presupuesto solicitado es el de Raúl Arturo Ramírez Ramírez durante los años 2010-2012 (Cuadro 1).³

En términos reales, sin contar el efecto de la inflación, el presupuesto aprobado de la Comisión creció durante el periodo 1993-2012 a una tasa anual promedio de 12%. El Cuadro 2 presenta el monto de recursos aprobados anualmente por el Legislativo en términos nominales y reales y su variación porcentual real. De 1992 a 2012 el presupuesto de la Comisión estatal ha llegado a sextuplicarse (7.66 veces más). La tendencia del monto real del presupuesto aprobado de la CEDHS por año presenta algunas ampliaciones discretas. Los años en los que se muestra el mayor incremento del presupuesto de la Comisión de todo el periodo de estudio son 1997 (55%), 2005 (33%), 1994 y 2001 (30% c/u) y 2008 (29%). En cambio, las reducciones más significativas se presentaron en los años 2004 (-9%) y 1995 (-5%).

Durante 2005 la Comisión sonorense contaba con un presupuesto mayor que el de aquellos estados del norte del país que tienen mayor población y mayor área geográfica (CEDHS, 2011; CEDHSIN, 2011; CEDHNL, 2011; Gobierno de Chihuahua, 2011; INEGI, 2010). Por ejemplo, Chihuahua, estado fronterizo con un millón de habitantes más que Sonora, contaba con una Comisión que disponía de un presupuesto 17% menor que la de ésta. Sin embargo, a pesar de la diferencia presupuestal que mostraron ambos organismos en este año, la Comisión de Chihuahua sí tiene cobertura en todo el estado, objetivo institucional que hasta 2007 —aun a la fecha— la Comisión de Sonora no había logrado bajo el argumento de que no cuenta con suficiente presupuesto (Quintero, 2007). El hecho de que otros estados con mayor población y espacio geográfico que Sonora tengan comisiones con cobertura total de los servicios que prestan, pese a disponer de menores presupuestos, exige analizar el ejercicio del gasto de la Comisión de Sonora para indagar por qué ésta no ha conseguido expandirse totalmente como aquéllas. Durante 2012, al igual que en 2005, la CEDHS fue el organis-

³ No fue posible obtener los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos correspondientes a los años 1992-1999. A pesar de hacerse varias solicitudes de información a la CEDHS a través del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), sólo pudo obtenerse la información correspondiente a los años 2007-2012. Los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos relativos a los años 2000-2006 fueron proporcionados por Sonora Ciudadana AC.

Cuadro 1. Presupuesto de la CEDHS, 1992-2012

Año	Aprobado nominal	Aprobado real (2012=100)	Variación porcentual
1992			
1993	3,522,000	3,284,039	
1994	4,572,000	4,263,096	30
1995	5,303,000	4,944,707	16
1996	5,051,000	4,709,733	-5
1997	7,844,500	7,314,492	55
1998	8,153,800	7,602,894	4
1999	8,153,800	7,602,894	0
2000	8,460,000	7,888,406	4
2001	11,000,000	10,256,793	30
2002	11,473,000	10,697,835	4
2003	12,473,000	11,630,271	9
2004	11,300,000	10,536,524	-9
2005	15,000,000	13,986,536	33
2006	15,000,000	13,986,536	0
2007	17,000,000	15,851,407	13
2008	22,000,000	20,513,586	29
2009	23,540,000	21,949,537	7
2010	24,004,560	22,382,709	2
2011	27,004,560	25,180,016	12
2012	27,004,560	25,180,016	0
Tasa de crecimiento anual (TCA)			12

Nota: El presupuesto real fue calculado con base en el INPC 2012 correspondiente al mes de diciembre: índice = 107.246, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 2013. Fórmulas: Presupuesto real = [Presupuesto Aprobado Nominal/índice 2012]*100; Tasa de crecimiento = [(Presupuesto real 2001-Presupuesto real 2000)/[Presupuesto real 2000]]*100.

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHS) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).

mo local que más recursos gastó por ciudadano (10.14 pesos), en tanto que las comisiones de Chihuahua (7.56 pesos), Sinaloa (9.22 pesos) y Nuevo León (7.41) destinaron una cantidad menor. Es decir, en este mismo año la comisión sonorense erogó por habitante 2.73 pesos más que Nuevo León, 2.58 pesos más que Chihuahua y 0.92 pesos más que Sinaloa.

Eficiencia en la conclusión de expedientes de quejas

En el periodo de estudio, 1992-2012, la CEDHS recibió 22,825 quejas y emitió 466 recomendaciones, lo que equivale a un promedio anual de 2,173 quejas recibidas y de 22 recomendaciones emitidas. Las 466 recomendaciones emitidas por la Comisión estatal equivalen a 2.04% del total de quejas recibidas durante 20 años de labores. El Cuadro 2 presenta las principales causas de conclusión de quejas: resueltas durante el trámite (QRT), conciliaciones (C), recomendaciones (R).

El instrumento más fuerte que tiene la Comisión para concluir expedientes de quejas son las recomendaciones, aunque ella misma reconoce que éstas son el último recurso del que se vale para resarcir un derecho humano vulnerado, pues es preferible concluir la queja mediante la conciliación de las partes en conflicto. Mientras las propuestas de conciliación se dan cuando las autoridades públicas no violaron gravemente un derecho humano, las recomendaciones solamente se emiten por violaciones graves a los mismos, o cuando las autoridades no aceptan o cumplen una conciliación. Los datos del Cuadro 2 evidencian que durante el periodo de análisis 1992-2012, la Comisión ha preferido más concluir las quejas resolviéndolas durante el trámite (QRT) que mediante la conciliación (C). Esta última ocupa el segundo lugar de causas de conclusión de quejas (QC) con 9% del total de quejas recibidas (QR), mientras que el tercer lugar es para la recomendación (R) con 2%. Es notable que año con año del periodo analizado ha ido en aumento el número de quejas recibidas, pero el porcentaje de recomendaciones emitidas (% R) en relación con las QR ha tenido una tendencia inversa. El porcentaje promedio anual de conclusión de quejas (% QC) en todo el periodo de análisis fue de 82%.

Cuadro 2. Principales causas de conclusión de quejas, 1992-2012

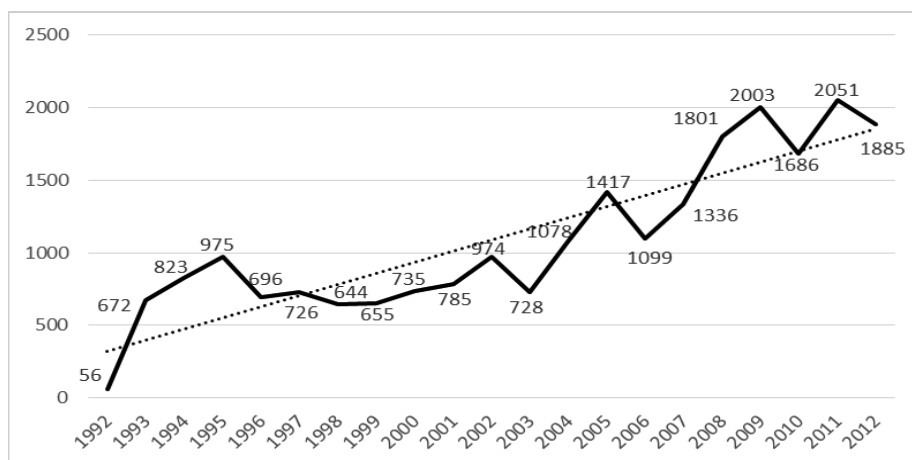
Año	Quejas recibidas (QR)	Quejas recibidas + Quejas en trámite del año anterior (QR+QRA)	Quejas concluidas (OC)	% OC	Quejas resueltas durante el trámite (QRT)	% QRT	Conciliaciones (C)	% C	Recomendaciones (R)	% R
1992	56	56	48	86	2	4	11	20	9	16.07
1993	672	672	558	83	66	10	98	15	53	7.89
1994	823	823	741	90	73	9	169	21	44	5.35
1995	975	975	887	91	212	22	166	17	18	1.85
1996	696	696	596	86	145	21	92	13	22	3.16
1997	726	826	733	89	118	14	50	7	31	4.27
1998	644	739	612	83	132	18	26	4	30	4.66
1999	655	782	683	87	157	20	19	3	29	4.43
2000	735	754	645	86	145	19	7	1	14	1.90
2001	785	900	790	88	224	25	20	3	20	2.55
2002	974	1,067	757	71	219	21	19	2	12	1.23
2003	728	886	777	88	111	13	39	5	20	2.75
2004	1,078	1,083	974	90	124	11	18	2	10	0.93
2005	1,417	1,617	1,371	85	181	11	60	4	11	0.78
2006	1,099	1,345	991	74	252	19	68	6	5	0.45
2007	1,336	1,690	1,383	82	730	43	36	3	20	1.50
2008	1,801	2,097	1,871	89	1,105	53	469	26	22	1.22
2009	2,003	2,229	1,969	88	481	22	96	5	30	1.50
2010	1,686	1,686	1,123	67	196	12	23	1	23	1.36
2011	2,051	2,051	1,668	81	1,937	94	173	8	21	1.02
2012	1,885	1,885	1,217	65	223	12	445	24	22	1.17
Totales/ % promedio	22,825	24,859	20,394	83	6,833	22	2104	9	466	3

Fuente: Elaboración propia con base en informes de la CEDHS.

La Gráfica 1 ilustra la tendencia en la recepción del número de quejas (QR) durante el periodo analizado, la cual ha sido incremental.

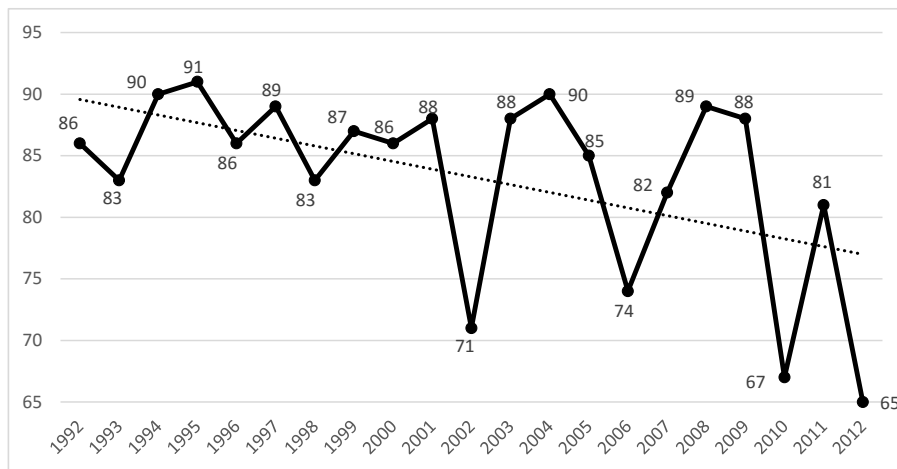
En 1992 el promedio de quejas concluidas (% QC) con relación a las recibidas fue de 86%, mientras que para 2011 este porcentaje se redujo drásticamente a 65% (Gráfica 2). En todo el periodo de estudio es manifiesta la reducción del porcentaje de quejas concluidas respecto a las quejas recibidas por cada año del periodo. Esto implica que la Comisión ha tendido a disminuir el porcentaje de conclusión de quejas a lo largo de sus 20 años de labores. El año en que más se concluyeron las quejas recibidas fue 1995, con 91%, perteneciente a la gestión de Antonio García Ocampo. El segundo lugar de conclusión de quejas se dio en 1994 con 90%, dentro de esta misma gestión, y en 2004, último año de la administración de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. El tercer lugar ocurrió en 1997, durante esta misma administración, y en 2008 bajo la presidencia de Jorge Sáenz Félix, ambos años con 89% de conclusión de quejas. El último y cuarto lugar lo ocupan los años 2010 con 67% y 2012 con el 65% durante la gestión del actual *ombudsman*, Raúl Arturo Ramírez Ramírez. Los años donde

Gráfica 1. Tendencia del número de quejas recibidas por el organismo local



Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1994-2012.

Gráfica 2. Tendencia del porcentaje de quejas concluidas



Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de Actividades de la CEDHS.

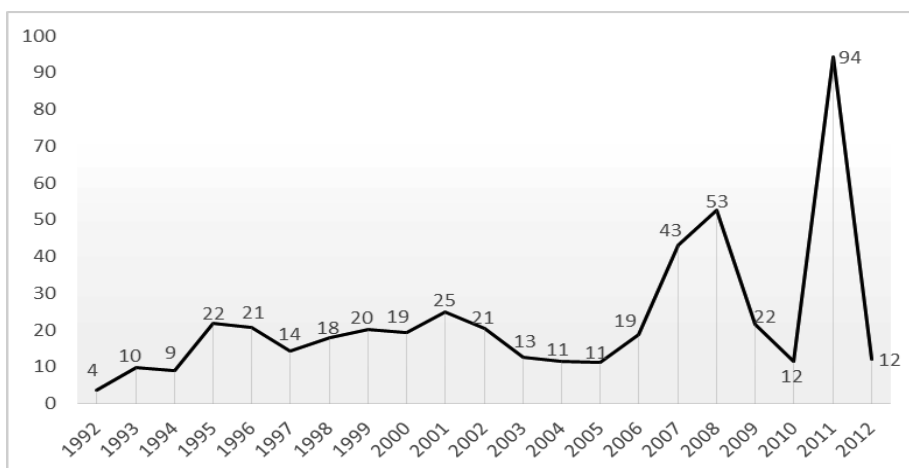
decaó considerablemente el porcentaje de quejas concluidas respecto del año anterior fueron 2002 (16%), 2006 (11%), 2010 (21%) y 2011 (16%). El año 2010 mostró el mayor porcentaje de reducción de quejas concluidas en comparación con los años previos.

De lo anterior se desprende que el primer lugar en el porcentaje de conclusión de quejas pertenece a Antonio García Ocampo, quien demostró 87% de eficiencia en la resolución de quejas durante el periodo. El segundo lugar pertenece a la gestión de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, con 85% de eficiencia en la conclusión de quejas. El tercer lugar es para Jorge Sáenz Félix (2004-2009), que logró una eficiencia de 83.6% de conclusión de quejas. Por su parte, Raúl Arturo Ramírez Ramírez ocupa la cuarta plaza con 71% de eficiencia en la conclusión de expedientes de quejas.

En cambio, la manipulación de los datos del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite (% QRT) en todo el periodo, 1992-2012, mostró una tendencia inversa a la del porcentaje de quejas resueltas vía conciliación (% c) (gráficas 3 y 4).⁴ La Gráfica 3 proporciona la

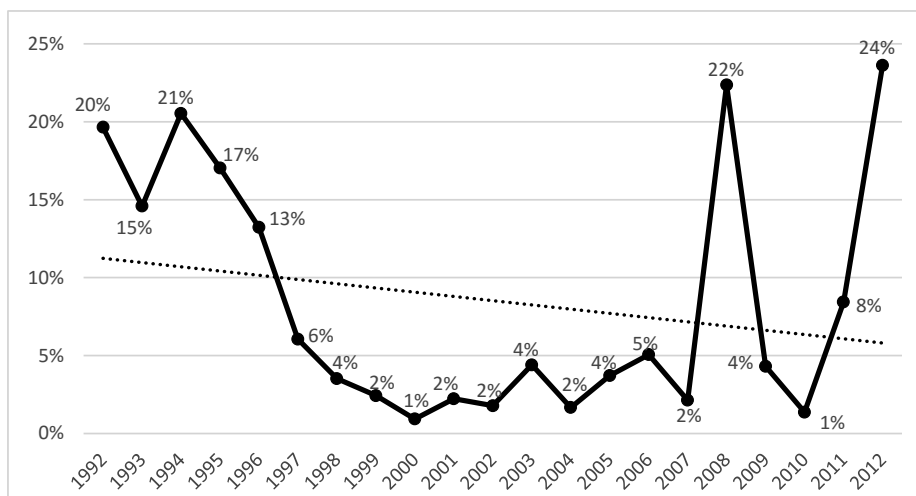
⁴ La CEDH de Sonora trabaja con las quejas que recibe anualmente, más las quejas que quedaron en trámite el año pasado. Éste es el total de quejas que la CEDH deberá

Gráfica 3. Tendencia del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en Informes Anuales de Actividades de la CEDHS.

Gráfica 4. Tendencia del porcentaje de conciliaciones realizadas, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDHS.

tendencia del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite (% QRT) en el periodo de estudio. Este porcentaje se calculó tomando en cuenta el total de quejas recibidas (QR) más las quejas en trámite del año anterior (QTAA).

La CEDHS resolvió durante el trámite 6,833 quejas de las 24,859 quejas recibidas. En los años 2007, 2008 y 2011 tuvo lugar el mayor aumento del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite. El año en el que más se resolvieron satisfactoriamente las quejas por este mecanismo fue 2011, con 94% de QRT. Durante la gestión de Raúl Ramírez, el porcentaje promedio de quejas resueltas durante el trámite (39.35%) fue mayor que el que se dio en administraciones anteriores. En segundo lugar está ubicado Jorge Sáenz Félix con 29.47%. El tercer y cuarto lugar de resolución de quejas durante el trámite es para Miguel Ángel Maldonado Bustamante con 18% y Antonio García Ocampo con 12.96 por ciento.

Presupuesto otorgado por el Legislativo

El manejo que hace la Comisión del presupuesto aprobado por el Congreso es un factor clave para determinar la eficiencia en el uso de los recursos públicos que anualmente recibe el organismo; por otro lado, el porcentaje del Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo del estado otorga anualmente a la Comisión es indicativo del grado de importancia que tiene la defensa de los derechos humanos para el gobierno estatal. Este apartado comienza mostrando el porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora destinado al organismo defensor local. En todo el periodo de estudio se observa que el porcentaje del presupuesto estatal aprobado a la Comisión ha ido reduciéndose gradualmente.⁵ Es decir, cada año la Comisión Estatal

resolver o concluir cada año. Las quejas que no se logran concluir durante un año de trabajo reciben el nombre de “quejas en trámite”.

⁵ El cálculo se realizó con base en el presupuesto nominal descontando la inflación. El presupuesto real se obtuvo con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) correspondiente a diciembre de 2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de enero de 2013.

de Derechos Humanos recibe menos presupuesto con relación al total del Presupuesto de Egresos del gobierno del estado. De 1993 a 2012 la Comisión recibió un promedio anual de 0.10% del total del Presupuesto de Egresos aprobado para el gobierno del estado. Los porcentajes anuales del Presupuesto de Egresos del gobierno del estado destinados a la Comisión para sufragar los costos operativos por año fueron los siguientes: 1993 y 1994 (18% c/u), 1995 (0.19%), 1996 (0.13%), 1997 (0.15%), 1998 (0.12%), 1999 (0.10%), 2000, 2005 y 2011 (0.08% c/u), 2001, 2002 y 2003 (0.09% c/u), 2006, 2007, 2009, 2010 y 2012 (0.07% c/u). Mientras en 2012 la CEDHS recibió sólo 0.07% del presupuesto estatal, en 1995 obtuvo el mayor porcentaje del presupuesto (0.19%). Lo anterior evidencia que el gobierno estatal destina cada vez menos recursos a la Comisión sonorensis. No obstante, para saber si es mucho o poco el presupuesto que el gobierno de Sonora invierte a la tarea de promover y defender los derechos humanos, se hace un comparativo entre los organismos locales de derechos humanos del país.

Hay diferencias notables entre los porcentajes del presupuesto estatal correspondiente al ejercicio fiscal 2012 autorizado a las 32 comisiones estatales de derechos humanos. Estos datos no respaldan la tesis de que los organismos con mayores recursos presupuestales tengan mejor eficiencia en su desempeño. Las comisiones del Distrito Federal (0.21%), San Luis Potosí (0.10%) y Jalisco (0.10%) —las que tienen el mejor desempeño en el ámbito subnacional— recibieron altos porcentajes del presupuesto del gobierno estatal, pero también estos organismos cuentan con amplias capacidades normativas, en especial la primera, aunado al desarrollo institucional que presentan (Monsiváis y Brena, 2011). Esto es palpable al observarse que las comisiones de Quintana Roo (0.23%), Guanajuato (0.19%), Tlaxcala (0.15%), Querétaro y Guerrero (0.12%), Baja California y Zacatecas (0.11%), Yucatán y Michoacán (0.10%) están por encima de la media nacional (0.09%), aunque sin dar indicios de un mejor desempeño. Esto quiere decir que el factor presupuestal es imprescindible, aunque no suficiente, para que una institución defensora de derechos humanos pueda operar adecuadamente. Por tanto, el buen desempeño de una

comisión es el resultado de la conjunción de varios factores, principalmente materiales y formales.⁶

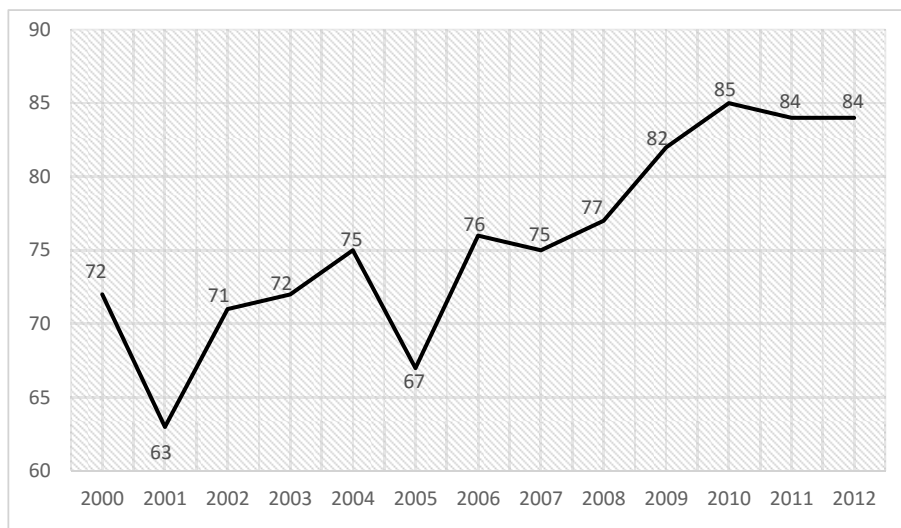
En cambio, las comisiones que recibieron un porcentaje del presupuesto estatal por debajo de la media nacional en este mismo año fueron las de Puebla (0.03%), Veracruz y Baja California Sur (0.05% c/u), Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Coahuila (0.06% c/u), Sonora y Nayarit (0.07% c/u), Chihuahua, Campeche, Estado de México, Durango, Nuevo León, Colima y Morelos (0.08% c/u). De acuerdo con estos datos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora es la octava comisión en obtener el menor porcentaje del presupuesto estatal. En cuanto al ejercicio del gasto del Presupuesto de Egresos durante 2012, la CEDHS desembolsó 84% en el Capítulo de Servicios Personales (Capítulo 1000).⁷ Es decir, de un total de 27,400,560 pesos que el Legislativo aprobó a la Comisión, 22,650,931 pesos (84%) fueron erogados a este capítulo que incluye sueldos, honorarios y comisiones, gratificación de fin de año, bono navideño y cuotas de seguridad social, entre otras prestaciones, dejando el resto para los capítulos Servicios Generales (13%), Materiales y Suministros (2%) y Bienes Muebles e Inmuebles (1%) (CEDHS, 2012).

Este gasto excesivo en personal se debe a que la Comisión contaba para 2012 con una plantilla de 72 personas, un número abismal si se compara con la que inició funciones el organismo en 1992: alrededor de una veintena. Como lo muestra la Gráfica 5, desde 2000, e incluso es posible que desde antes, el porcentaje destinado a Servicios Personales ha sido muy elevado. Los incrementos más importantes del gasto destinado al capítulo 1000 (Servicios Personales) del organismo local tuvieron lugar en 2001-2002 con 11.26%, 2005-2006 con 11.84% (el más alto del periodo) y 2008-2009 con 6.09%. Es importante señalar que de 2007 a 2010 este gasto tuvo un crecimiento constante. En cambio, la reducción más alta del gasto en ese rubro se encuentra en los años 2000-2001 con 12.5%, mientras que la menor reducción en el gasto acaeció en 2006-2007 y en 2010-2011.

⁶ Véanse los Proyectos de Egresos de los Gobiernos Estatales.

⁷ En 2005 se ejercieron más recursos de los presupuestados y aprobados por el Legislativo, ya que el gobierno del estado aportó alrededor de millón y medio de pesos para reparar el inmueble sede de la Comisión.

Gráfica 5. Porcentaje del presupuesto de la Comisión destinado al capítulo Servicios Personales, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los *Informes Anuales de Actividades 2000-2012* de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

En su primer informe de 2010, Raúl Ramírez Ramírez, cuarto *ombudsman* de la CEDHS, reconoce que cuando asumió la presidencia de la Comisión se encontró con un organismo cuyo personal tenía “salarios muy elevados, toda vez que sus funcionarios eran los terceros mejor pagados del país” y la “única comisión estatal de toda la república que no tenía cobertura estatal” (CEDHS, 2010: 13). A pesar de que Ramírez prometió bajo firma de notario público “disminuir drásticamente el costo operativo y erogaciones superfluas e innecesarias de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos”, su promesa no se cumplió. En su gestión se redujeron de manera importante los salarios del personal de la Comisión, pero no el costo operativo de ésta, que en 2010 registró el mayor aumento de todo el periodo de estudio. En el periodo 2000-2012 se incrementó el gasto en servicios personales, aunque el porcentaje del presupuesto de egresos del estado que se le aprueba a la institución es cada vez menor.

Al comparar el ejercicio del gasto de la CEDHS en el capítulo 1000 (Servicios Personales) con el de las comisiones de Sinaloa, Chihuahua y Nuevo León, se encontró que la Comisión sonorense es la que más recursos eroga al capítulo Servicios Personales en comparación con las de los estados vecinos. Durante 2011, la Comisión sonorense destinó 84% de su presupuesto a este capítulo, por arriba del que destinan comisiones como Nuevo León (75%), Chihuahua (57%) y Sinaloa (55%). La CEDHS gasta más recursos en servicios personales que sus homólogas del norte del país, debido a que su plantilla laboral es más grande que la de aquéllas. Esto implica sin duda un alto nivel de burocratización (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011; CEDHSIN, 2011; CEDHNL, 2011; CEDHS, 2011).

Derechos humanos y autoridades públicas

En el periodo 1993-2012 la CEDHS emitió un total de 466 recomendaciones dirigidas a 482 autoridades públicas, las cuales pueden recibir más de una recomendación. Entre las autoridades que más recomendaciones recibieron durante los 20 años de labores de la Comisión se encuentra, en primer lugar, el procurador general de justicia del estado con 177 recomendaciones (36.72%).⁸ En segundo lugar se ubican los presidentes y los ayuntamientos del estado, los cuales recibieron un total de 126 recomendaciones (26.14%). En tercer lugar, están empatados el presidente municipal de Hermosillo y el secretario de la Contraloría General del Estado, quienes recibieron 32 recomendaciones (6.64% cada uno). Las posiciones restantes de autoridades que más recomendaciones reciben se muestran en la Gráfica 6 en un orden de más a menos.

Quienes reciben recomendaciones son los superiores jerárquicos de aquellos servidores públicos que violaron los derechos humanos

⁸ En realidad, fueron 548 autoridades las que recibieron un total de 466 recomendaciones en el periodo 1993-2012, pues, como ya se ha dicho, una recomendación puede ser emitida a más de una autoridad. Aquí la cifra de 482 autoridades corresponde a los datos de los informes de actividades del Organismo, que difiere del número real si se cuenta uno a uno el número de autoridades a las que se les enviaron recomendaciones.

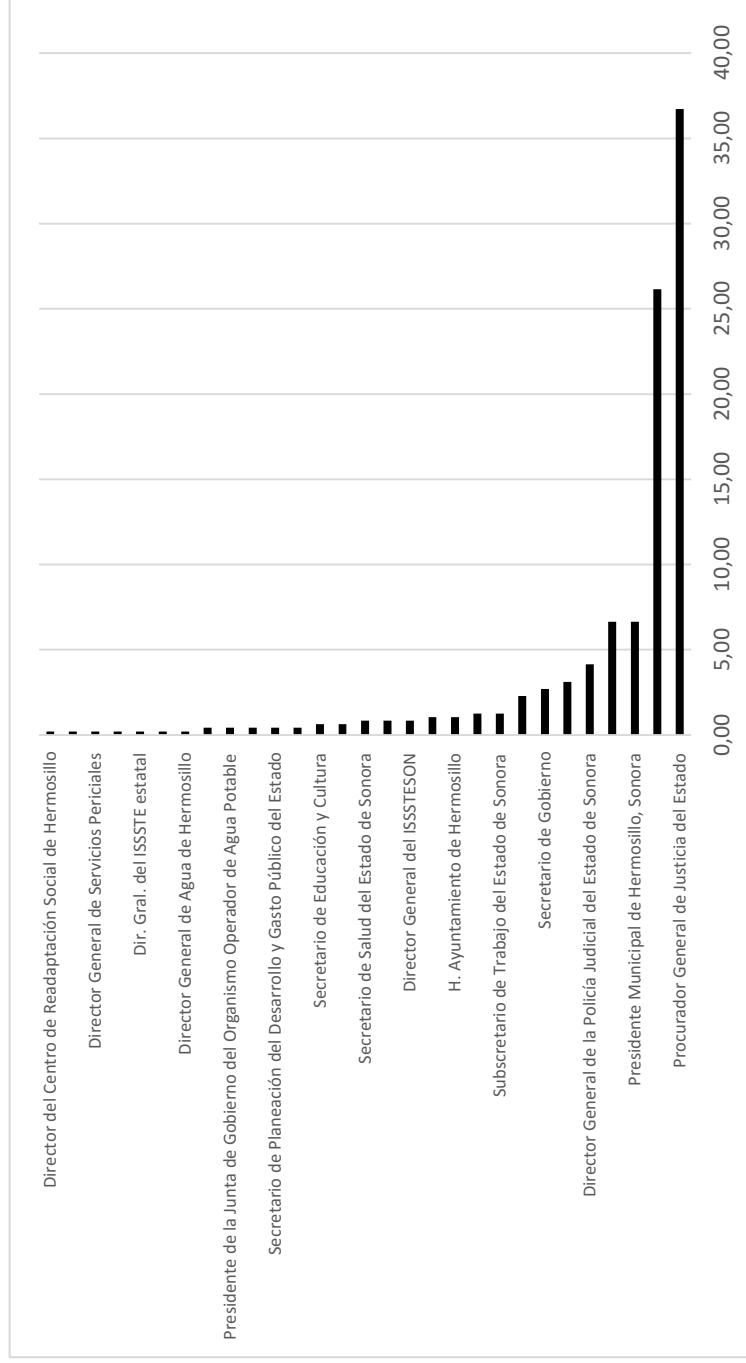
de los ciudadanos. En esta lista, las autoridades que más recibieron recomendaciones son las encargadas de la procuración de la justicia y la seguridad pública, tanto en el ámbito municipal como en el estatal. En menor medida, se señala a aquellas autoridades responsables de brindar acceso a la salud pública, las que deben hacer valer los derechos laborales y las que tienen a su cargo los Centros de Rehabilitación Social en el estado (Ceresos).

En lo que concierne a los servidores o funcionarios públicos que más violaron derechos humanos durante el periodo 2005-2012, se identifica en primer lugar a la policía municipal, a la estatal y a los agentes de tránsito, los cuales fueron mencionados en 91 recomendaciones de un total de 132 recibidas por las seis categorías de funcionarios públicos en el periodo señalado. En el segundo peldaño está el Agente Investigador del Ministerio Público del estado y de varios municipios con 11%, es decir, 15 recomendaciones. El tercer puesto lo tiene el juez calificador de los municipios y del estado con 6%, es decir, ocho recomendaciones recibidas entre 2008 y 2009. En la cuarta posición están las autoridades de los Centros de Rehabilitación Social (Ceresos) que durante 2005, 2007-2009 obtuvieron siete recomendaciones (6%).⁹ El quinto lugar es para el anterior presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que durante 2009 recibió seis recomendaciones equivalentes a 5%. En el último peldaño se encuentran las autoridades y el personal del Hospital Ignacio Chávez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), que durante 2005, 2006, 2010 y 2012 recibieron cinco recomendaciones, esto es, 4% del total.

De la lista de autoridades que más violentan derechos humanos, se detectó que menos de la mitad del total de municipios del estado de Sonora recibieron recomendaciones. Del 2005 al 2011 sólo 22 de los 72 municipios que componen el estado de Sonora obtuvieron recomendaciones. Esto pone en evidencia que la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene una cobertura restringida, pues no llega ni siquiera a la mitad de los municipios para atender las quejas de los ciudadanos que requieren los servicios del Organismo.

⁹ El Cereso I es el que más recomendaciones recibió; le siguen Nogales II, el de Ciudad Obregón y el de San Luis Ríos Colorado.

Gráfica 6. Autoridades que más recomendaciones recibieron, 1993-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de la CEDHS 1993-2012.

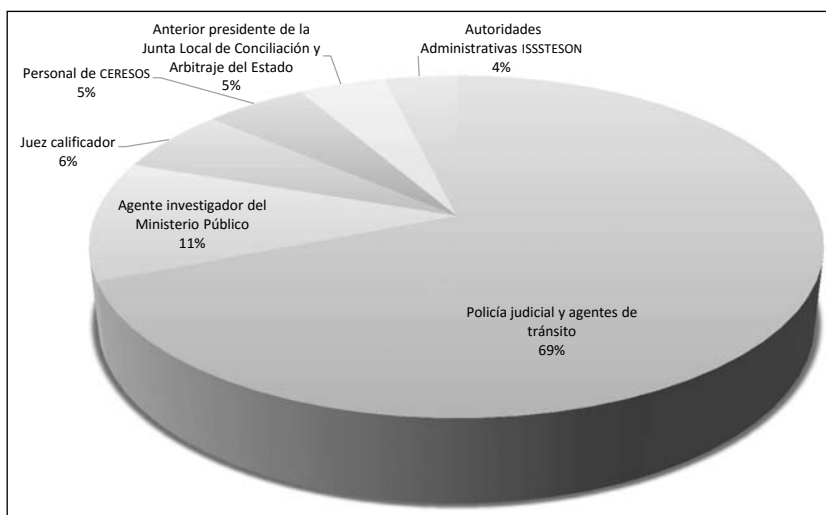
La situación de los derechos humanos en Sonora

Tras calificar las quejas, la CEDHS procede a clasificarlas de acuerdo con categorías que no se refieren al derecho vulnerado, sino a la acción u omisión cometida por la autoridad que trae consigo la violación de un derecho humano. Esto hace difícil determinar qué derechos humanos fueron vulnerados, pero es posible deducirlos a partir de las categorías específicas que dan pie a determinar los derechos humanos fundamentales transgredidos por las autoridades. Las policías municipal y estatal y los agentes de tránsito, figuras encargadas de la seguridad pública en el estado son las autoridades que más violan los derechos humanos. Por ello, no es fortuito que el abuso de autoridad aparezca como el principal agravio cometido por las policías municipales y estatales contra los ciudadanos. Las autoridades policiacas abusan de su autoridad cuando hacen uso excesivo de la fuerza pública o tratan a las personas detenidas de una manera indebida.¹⁰

Cabe señalar que en Sonora la cuestión penitenciaria sigue siendo un problema importante. Ésta es la razón por la que gran parte del trabajo que realiza la Comisión está dedicada a la observancia y promoción de los derechos humanos en los Centros de Rehabilitación

¹⁰ En los informes no se explican las categorías empleadas por la Comisión para clasificar las quejas según motivo. Mediante respuesta a solicitud de información pública (CEDH/UTOM/37/2014), el organismo local refiere que el “abuso de autoridad” tiene lugar cuando en la denuncia del quejoso se presumen golpes, amenazas de lesiones o agresiones verbales por parte de la autoridad responsable. La “dilación en la procuración de justicia” ocurre cuando la autoridad señalada como responsable por parte del quejoso es una agencia del ministerio público que está investigando la comisión de un delito y rebasa el plazo que la ley le otorga para resolverlo sin que lo haya hecho. Se da “incumplimiento de un deber legal” cuando la autoridad señalada como responsable y encargada de asuntos judiciales o de procuración de justicia tenga por ley la encomienda de cumplir una función sin que presumiblemente lo haya hecho. La “detención arbitraria” se refiere a que alguna autoridad ha detenido ilegalmente al agraviado. La “violación al derecho de petición” sucede cuando la autoridad administrativa, judicial o de procuración de justicia no contesta alguna petición del quejoso. Las quejas se clasifican por motivo de “presunto desaparecido” si el agraviado se encuentra desaparecido y, a pesar de que ya se interpuso la denuncia ante las instancias de procuración de justicia, no ha sido encontrado. En cambio, se clasifican como “desaparecidos políticos” cuando el agraviado es figura pública, desempeña actividades relacionadas al gobierno o activismo social, se encuentra desaparecido y, a pesar de haber interpuesto la denuncia ante las instancias de procuración de justicia, no ha sido encontrado.

Gráfica 7. Autoridades que más violaron derechos humanos, 2005-2012

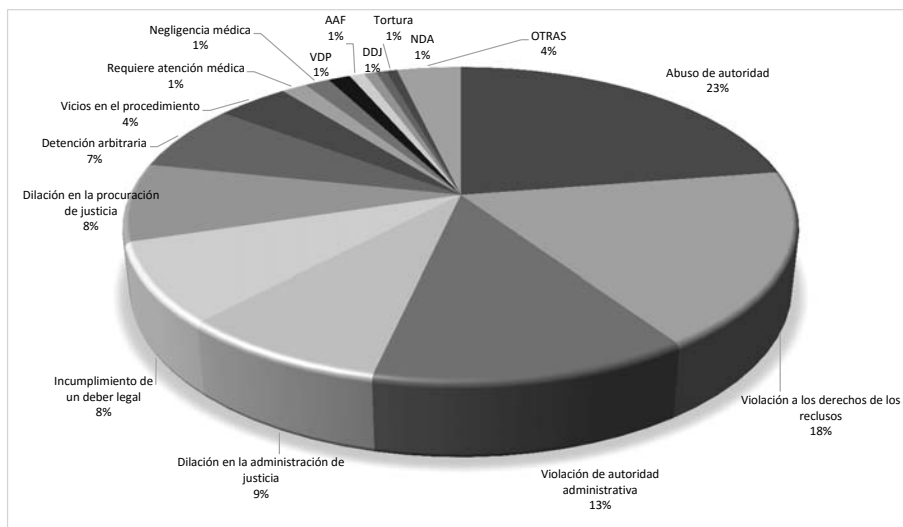


Fuente: Elaboración propia con base en informes de la CEDHS 2005-2012.

Social, pues es en las cárceles donde con regularidad se cometen numerosos atropellos en perjuicio de los reclusos. De acuerdo con los informes anuales que emite la Comisión estatal, desde 1993 se ha detectado que el problema principal en las cárceles del estado es la sobrepoblación de internos, problema que violenta los derechos humanos de los reclusos (CEDHS, 1996: 398).¹¹ Entre 1992 y 2012 la CEDH calificó y clasificó un total de 25,298 quejas. Destaca que la CEDHS empleara 44 categorías distintas para clasificar las quejas según motivo. La Gráfica 8 muestra 15 categorías de quejas con el mayor porcentaje de recurrencia, mismas que permiten detectar cuáles son los derechos humanos que a menudo violan las autoridades públicas en perjuicio de los ciudadanos.

¹¹ Al respecto, véase la recomendación 003/93. El problema de la sobrepoblación de internos no es sólo local, sino nacional.

Gráfica 8. Clasificación de las quejas según motivo, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en informes de la CEDHS 1996-2012.

De las quejas clasificadas según motivo, en un orden de más a menos en cuanto al número catalogado, las categorías que se presentaron en mayor número fueron abuso de autoridad, violación a los derechos de los reclusos, violación de autoridad administrativa, dilación en la administración de justicia, dilación en la procuración de justicia, incumplimiento de un deber legal, detención arbitraria, vicios en el procedimiento, requerimiento de atención médica, negligencia médica, violación al derecho de petición (VDP), abuso de autoridad federal (AAF), denegación de la justicia (DDJ), negligencia de autoridad y tortura. La categoría “otras” engloba 29 categorías no enlistadas aquí por economía de espacio.¹²

¹² Es una pena que la Comisión no explique las 44 categorías empleadas para clasificar las quejas según motivo, lo cual dificulta en gran medida su comprensión.

Es importante recalcar que pocas recomendaciones han sido emitidas por abuso de autoridad,¹³ detención arbitraria¹⁴ y abuso de autoridad administrativa, aunque es patente que ha incrementado año tras año el número de quejas clasificadas por estos motivos, sin que ello implique un aumento en la expedición de recomendaciones a las autoridades públicas responsables de estos ilícitos. El abuso de autoridad fue el principal motivo de clasificación de quejas entre 1992 y 2012, pues pasó de nueve casos registrados como expedientes de quejas en 1992 a 872 casos en 2012. En términos porcentuales, el abuso de autoridad mostró un incremento de 98.86% durante el periodo de estudio, pues en 2012 se registró el mayor número de denuncias registradas por este concepto. Para el caso de violación a los derechos de los reclusos, el registro de expedientes por este motivo pasó de tres casos en 1992 a 146 en 2012, lo que representa un aumento de 97.94%. El año con mayor número de denuncias por este motivo fue 2009, con 910 casos.

La detención arbitraria pasó de dos casos en 1992 a 141 casos en 2012, que en términos porcentuales equivale a un incremento de 98.59%. En 2011 se registró el mayor número de expedientes por este mismo motivo con 279 casos. Existen también otros derechos que son violados por las autoridades policiacas, como la incomunicación a la que son sometidas las personas detenidas, sin que se sigan estrategias efectivas de combate contra este tipo de acciones que degradan la dignidad de las personas puestas en prisión.

En la Gráfica 8 aparece la tendencia en el tiempo de la clasificación de quejas por motivo de incumplimiento de un deber, lugar, dilación en la procuración de justicia, negligencia médica, presunto desaparecido y tortura. Las autoridades a menudo incumplen con los deberes que por derecho están obligados a observar; es común que tarden más tiempo del establecido en procurar justicia a los ciudadanos. Por ejemplo, algunos jueces tardan años en dictar una sentencia o la

¹³ Son poquísimas las recomendaciones que ha emitido el Organismo por este concepto, pese al abismal número de quejas que anualmente recibe el organismo por abuso de autoridad.

¹⁴ La detención arbitraria se refiere a la detención ilegal de las personas, cuando ésta ocurre sin orden de aprehensión.

Junta de Conciliación y Arbitraje no resuelve el caso de violación de un derecho laboral después de varios años de haberse abierto el oficio. La tortura es una de las prácticas más comunes en Sonora, pues ocupa el 15° lugar como motivo de clasificación de las quejas. Esta práctica es una de las más añejas en el sistema judicial mexicano y es una de las violaciones más graves que se cometen en contra de los derechos humanos; tiene sus raíces en la escasa cultura de la legalidad e impartición de justicia en el país y en las malas prácticas que ejercen las corporaciones policiacas municipales y estatales, pues no cuentan con la formación necesaria para tratar a los detenidos de manera humana. No es fortuito que la policía sea una de las instituciones menos legitimadas por la sociedad mexicana, a menudo vista más como agente de corrupción que como agente de seguridad pública (Rodríguez y Cano, 2006).

La tendencia en el tiempo de la práctica de la tortura, según consta en los informes de actividades de la Comisión, muestra un descenso importante de 1992 a 2009. Desde 1994, que mostró el mayor número de expedientes de quejas por este motivo con 34 casos, hasta 2012 que exhibió sólo seis casos, la reducción de la práctica de la tortura ha sido de 82.35%. Sin embargo, se observa un ligero repunte en los casos de tortura de 2010 a 2012.¹⁵ En los informes de actividades anuales de la CEDHS relativos al periodo 1992-1996, algunas quejas por actos de tortura fueron concluidas vía recomendación; por el contrario, entre 2005 y 2012 no se emitieron recomendaciones por este motivo; pese a ello los datos que proporciona la Comisión revelan que se ha logrado disminuir esta ignominiosa práctica. Un aspecto más de la tortura documentada en los informes del organismo es que ésta desaparece en los informes 2001 a 2004, 2007 y 2009, a la par que aumenta el número de abusos de autoridad reportados en estos últimos

¹⁵ En el informe 2004 se reconoce el considerable aumento de la tortura en este año, a tal grado que se emitieron tres recomendaciones por este motivo. “Los derechos que la Constitución garantiza no pueden dejar de respetarse bajo la excusa del todo falsa de que tal medida es necesaria para combatir la delincuencia. Desatender esta grave circunstancia hará figurar a Sonora no sólo a nivel nacional sino internacional como un estado retrógrado en la atención al respeto de uno de los derechos humanos más sagrados y vigilados mundialmente como son la vida y la integridad corporal y psíquica de las víctimas de tortura” (CEDHS, 1994: 108).

dos años. A menudo, los expedientes de queja por motivo de tortura son concluidos por conciliación, incompetencia de la Comisión, por falta de interés del quejoso en darle el seguimiento a su denuncia, por extemporaneidad y, en algunos casos, por recomendación.¹⁶

Además de la tortura, la negligencia médica ha sido motivo de un significativo número de quejas. Es un asunto a considerar porque ha provocado la muerte de niños y personas adultas por no contar con un diagnóstico médico adecuado y oportuno. La tendencia en el tiempo ilustra que la negligencia médica ha tenido un repunte considerable de 1993 a 2012. En 1993 fueron documentados cinco casos de negligencia médica, mientras que en 2012 este número aumentó a 49 casos, equivalentes a 88.9% de incremento por este motivo. En los informes de actividades anuales 2005-2012, la Comisión emitió varias recomendaciones por este motivo, pues la negligencia constituye una grave violación al derecho humano a la salud que ha desembocado en la pérdida de la vida de las personas afectadas.

Las categorías *dilación en la procuración de justicia e incumplimiento de un deber legal* mostraron las siguientes tendencias en el tiempo: la primera presentó una reducción en el número de expedientes de quejas clasificados por este motivo durante todo el periodo, y tuvo su punto más álgido en 1994 con 142 casos y el más bajo en 2004 con 61 expedientes; la segunda categoría manifestó una tendencia incremental en el periodo: de un solo caso en 1993, aumentó a 417 casos en 2007, año en el cual exhibió el mayor número de casos. En 2012 el número de casos creció en 100 por ciento.

Las categorías *presunto desaparecido y desaparecidos políticos* aparecen rara vez en algunos de los informes de actividades de la Comisión. En todo el periodo de estudio, sólo hubo un caso de desaparecido político en 1992 (CEDH/22/00032/92), misma que fue concluida por incompetencia con orientación (CEDHS, 1996: 4).¹⁷ En el resto de los informes desaparece esta categoría. En cambio, se encontraron 11 casos de

¹⁶ Es difícil averiguar la causa de conclusión de todos los expedientes de quejas que registró la CEDH durante sus 20 años de trabajo, pues no todos los informes de actividades proporcionan esa información. De manera particular, los informes 1997-2012 no ofrecen una lista de los expedientes de quejas con la causa de conclusión de las mismas.

¹⁷ La queja fue puesta por Eugenio Cossío Valenzuela.

desaparecidos políticos en ocho informes de actividades (1993-1996, 1999-2000 y 2011-2012). En 2011 esta categoría reaparece después de 11 años de ausencia en los informes. Las quejas de esta categoría concluyeron porque se determinó que los hechos detectados no fueron violatorios de los derechos humanos, o bien se resolvieron durante el trámite, por falta de interés del quejoso en la continuación del proceso, o por incompetencia sin orientación, pero en ninguno de los casos desembocaron en una recomendación.

Sanciones a las autoridades públicas

El tema de las sanciones aplicadas a las autoridades por incumplimiento de las recomendaciones es uno de los que más polémica generan, precisamente porque las recomendaciones que emite la CEDHS no tienen carácter obligatorio, sino moral. Si el *ombudsman* recomienda que se destituya a un determinado servidor público, la sanción puede ser aplicada o no sin que existan por ello castigos para la autoridad que deje sin efectos las acciones sugeridas por la Comisión para que se “restituyan” los derechos violados. La dependencia encargada de imponer sanciones de carácter administrativo es la Controlaría General del Estado. Generalmente, las sanciones que se imponen a las autoridades por causa del cumplimiento de las recomendaciones son de este tipo. El propio organismo defensor de los derechos humanos en el estado declara que

[...] una de las causas que motivan la existencia de la Comisión es el combate a la impunidad. Todo individuo que infringe la ley debe ser sancionado, con más razón cuando esas conductas delictivas son atribuidas a servidores públicos, que por naturaleza de la función que desempeñan, son los más obligados moral y legalmente a conocer y respetar el orden jurídico (CEDHS, 2000: 14).

Los informes de actividades anuales de 1997, 1999, 2002, 2003, 2005-2012 no presentan ninguna lista de autoridades sancionadas a raíz del cumplimiento de las acciones exigidas en las recomenda-

ciones; sólo los informes 1996, 1998, 2000 y 2001 presentaron dicha información. El documento “Cuatro años de Trabajo” (1996), que resume los primeros cuatro años de labores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, contiene una lista de autoridades que fueron sancionadas por motivo de las recomendaciones. Este documento enumera 161 sanciones aplicadas a 58 autoridades. El primer lugar de autoridades sancionadas administrativamente es para los agentes de la Policía Judicial del Estado. Las autoridades que obtuvieron el segundo lugar en materia de sanciones fueron los agentes de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de distintos municipios del Estado.¹⁸

Conclusión

Los datos revelan que la CEDHS prefiere resolver las quejas durante el trámite antes que optar por el mecanismo de la conciliación, como está previsto en la normatividad y en la literatura general. Es poco creíble que mientras la recepción de quejas por parte de la Comisión incrementa anualmente, la emisión de recomendaciones a las autoridades públicas decrece cada año, lo cual indicaría un bajo número de violaciones detectadas. En este punto existe una contradicción que hace sospechosa la actuación del organismo local.

Por otro lado, es evidente que en la entidad la violación a los derechos humanos no ha disminuido; por el contrario, existe un aumento, en la frecuencia de los mismos sin que por ello se apliquen sanciones fuertes a las autoridades públicas. Ninguna autoridad pública ha ido a la cárcel por aplicar tortura o por lesionar a un interno en los reclusorios del estado, como consta en los informes que emite la Comisión. Esto es sumamente grave toda vez que quienes más violan los derechos humanos en el estado son aquellos que tienen por responsabilidad velar y garantizar la seguridad pública de los ciudadanos, a saber, policías, jueces y ministerios públicos.

¹⁸ Los informes de actividades de la Comisión revisados no dan una descripción minuciosa de las recomendaciones que dieron origen a la aplicación de estas sanciones. Únicamente cuatro de 17 informes hablan sobre las sanciones derivadas de las recomendaciones, aunque dichos documentos nunca explican el tipo de sanciones aplicadas.

Con relación a la gestión que realiza la Comisión sonorense, puede verse con claridad que su desempeño ha sido magro y deficiente. El análisis de los informes de actividades anuales publicados por el organismo defensor local revela que el porcentaje de quejas concluidas se ha reducido considerablemente durante los últimos ocho años del periodo 1992-2012, correspondientes a las gestiones de Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2012). Por otro lado, el gasto excesivo en personal —que ha llevado al organismo a obtener los porcentajes más elevados en dicho rubro entre las Comisiones del norte del país— permite concluir que sufre un proceso de burocratización en perjuicio de su trabajo.

En una reciente investigación se ha dado a conocer que la Comisión sufre un proceso de politización debido a que el gobierno estatal ha intervenido sus procesos de gestión (Lagunes, 2015). Lo anterior se sustenta en el hecho de que las autoridades públicas del estado, en complicidad con las de la Comisión, simulan por mutuo acuerdo el cumplimiento total de las recomendaciones, pese a que éstas nunca se cumplen de manera integral ni logran restituir los derechos humanos vulnerados de las víctimas, aunque esto último constituya el objetivo principal de las recomendaciones. El proceso de politización de la gestión de la Comisión estatal puede entenderse en el marco de los recortes presupuestales que anualmente realiza el gobierno del estado al monto solicitado por el organismo defensor local en sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos. Dicho recorte presupuestal constituye una clara violación al artículo 65 de la Ley 123, ya que sólo faculta al Ejecutivo estatal integrar, pero no modificar, el monto solicitado por la Comisión al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado. Por último, el gobierno vulnera todavía más la autonomía de la Comisión sonorense al no cederle la propiedad del inmueble en el que actualmente presta sus servicios, pues desde que ésta inició funciones se le dio a préstamo. Este hecho, aunado al descrito arriba, contradice el artículo 2 de la citada Ley, la cual establece que la Comisión Estatal de Derechos Humanos se crea como un Organismo público “de carácter autónomo” y con “patrimonio propio”. Todo lo anterior ha conducido, sin duda, a que la institución se encuentre socialmente desacreditada y deslegitimada.

Bibliografía

- CEDHS (1994), *Segundo informe de actividades de José Antonio García Ocampo. Noviembre de 1993-Noviembre de 1994*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (1996), *Cuatro años de trabajo*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (1998), *Segundo informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. Noviembre 1998*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (2000), *Cuarto informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. Diciembre del 2000*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (2010), *Primer informe anual de actividades de Raúl Arturo Ramírez Ramírez*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (2011), *Segundo informe anual de actividades de Raúl Arturo Ramírez Ramírez*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- (2013), *Oficio No. CEDH/DGA/005/2013*, Hermosillo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- CEDHNL (2011), *Informe cuarto trimestre del 2011*, Nuevo León, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.
- (2011), *Cuarto informe de actividades 2011*, Sinaloa, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa.
- Faz Mora, Martín (2008), *Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*, tesis de maestría, México, Flacso.
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2011), *Cuenta Pública 2011*, Chihuahua, Secretaría de Hacienda.
- Lachenal, Cécile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel (2009), *Los organismos públicos defensores de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, México, Fundar.
- Lagunes López, Oscar N. (2015), *El cumplimiento de las recomendaciones. ¿Negociación política o fuerza moral? El caso de la gestión de*

- la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012*, tesis de doctorado, El Colegio de Sonora.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2010), “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones y de participación ciudadana*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 293-356.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro y Lena A. Brena Ríos (2011), “Los ombudsman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 86, El Colegio de México, pp. 463-496.
- Ramírez, Gloria (coord.) (2007), *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas. Informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Academia Mexicana de los Derechos Humanos, A.C.
- Regalado Santillán, Jorge y Marcos P. Moloeznik (2010), “Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 357-405.
- Zavaleta Betancourt, Alfredo (2010), “Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 407-446.

La profesionalización legislativa en entidades federativas en México*

*Fernando Patrón Sánchez***

*Ma. Ofelia Camacho García****

Resumen: En este estudio presentamos una aproximación a la construcción de un Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para el caso de los congresos estatales en México. Utilizamos los diseños previos de índices de profesionalización en otros países, principalmente en Estados Unidos. El índice se construyó con la técnica estadística Análisis Factorial e incluyó 10 variables que se asocian a la conformación, las actividades y el desempeño de los congresos, y factores socioeconómicos. Los resultados del IPL, en esta primera aproximación y con la información que pudimos obtener, muestran que la profesionalización tiene una mayor asociación con variables socioeconómicas, antes que con variables propias de la dinámica legislativa de los congresos estatales.

Palabras clave: congresos estatales, Índice de Profesionalización Legislativa, desempeño legislativo, profesionalización, México.

* Agradecemos ampliamente la valiosa colaboración de Elisa Fernanda Barreto Pérez, Diana Magnolia Mata Mondragón, Ignacio Duarte Escalera y María Magdalena Juárez Álvarez en la búsqueda y recopilación de información para elaborar este documento.

** Doctor en Gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; adscrito al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato.

*** Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México; adscrita al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato.

Legislative professionalism in state Congresses in Mexico

Abstract: In this study we created an approximation to a Legislative Professionalism Index (IPL) for Mexican state congresses. We use previous designs of professionalism indexes from other countries, in particular from the United States. We use a statistical technique Factor Analysis to estimate the Index, which included ten variables related to the formation, the legislative activities and performance of the congresses, as well as socioeconomic variables for each state. The results show that the socioeconomic variables define, in large extent, legislative professionalization, rather than intrinsic variables of state congresses.

Keywords: state congresses, Legislative Professionalism Index, legislative performance, professionalization, Mexico.

Introducción

A partir de la transición democrática en México, la importancia de los estudios legislativos ha crecido notablemente. Sin embargo, el interés académico mayor se ha concentrado en los análisis sobre la consolidación del sistema de partidos políticos, los sistemas electorales, la relación Ejecutivo-Legislativo, por ejemplo; y en general, en analizar la operatividad de las instituciones políticas bajo un sistema democrático. Pero a la vez ha habido una carencia de estudios que intenten analizar el desempeño particular de los poderes legislativos, enfocándose principalmente en su profesionalización.

La importancia de la medición de la profesionalización, de acuerdo con los estudios sobre profesionalización legislativa, radica en que permite mejorar las capacidades de respuesta de un órgano legislativo a las demandas ciudadanas y una toma de decisiones más eficientes en términos de política pública, y, en general, para desempeñar un papel más proactivo en el proceso político.

En este sentido, el debate sobre el desempeño y la profesionalización legislativa es aún incipiente en México y se ha centrado, principalmente, en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio sobre la labor legislativa en el nivel estatal de gobierno, el cual exhibe aún mayores retos para explicar la profesionalización, pues

ésta se vincula con diversos factores, entre ellos la reelección consecutiva, ausente en el sistema político mexicano hasta el momento¹ y, por ende, impide observar la experiencia acumulada del legislador. Este documento es una aproximación a la medición de la profesionalización en los congresos estatales. El objetivo central de la investigación es crear un Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para los congresos estatales de México. El IPL permitirá clasificar a los congresos estatales según su nivel de profesionalización con base en 10 variables que observan tanto características exógenas de los miembros de los congresos como las labores grupales. Aun cuando el IPL podrá vincularse, posteriormente, con el desempeño de los congresos, esta investigación se centra en la creación de dichos índice sin sugerir que el ejercicio de la profesionalización es una manera de evaluar las labores legislativas. En concreto, los alcances de esta investigación se circunscriben a la creación de un indicador como una medida aproximada de la profesionalización de los congresos estatales. Con base en los resultados del IPL, se muestra una clasificación que permite ubicar los diferentes niveles de profesionalización de los congresos en las entidades. Finalmente, la técnica estadística que se aplica para crear el IPL permite examinar la importancia diferenciada que poseen las variables dentro del mismo.

En la primera parte presentamos una breve revisión de los estudios sobre profesionalización legislativa, principalmente en Estados Unidos, que sirven como guía para construir mediciones sobre la actividad de las legislaturas estatales. Las variables mayormente consideradas por estos estudios son: sueldo de los legisladores, número de sesiones, gasto legislativo y personal de apoyo legislativo. Mencionamos las variaciones entre los estudios que nos permitirán, más adelante, considerar variables para la construcción del Índice de Profesionalización Legislativa para el caso mexicano. Asimismo, discutimos los estudios más relevantes en México que se aproximan al caso en cuestión. Sin embargo, estos estudios son escasos todavía y a

¹ La reforma constitucional al artículo 59, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, permite la reelección consecutiva de legisladores tanto a nivel federal como a nivel local; sin embargo, sus efectos podrán notarse a partir de 2018 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).

nivel estatal no encontramos alguno que sirva como referencia directa en la medición de la profesionalización o desempeño de los congresos estatales.

En la segunda parte, nos aproximamos a la construcción de un índice para medir la profesionalización legislativa de las entidades en México a través de la técnica estadística Análisis Factorial. Consideramos 10 variables para la construcción del IPL, consistentes con los estudios previamente mencionados: tamaño de los congresos (número de integrantes por cada cien mil habitantes), gasto legislativo, sueldo de los diputados, número de sesiones anuales, total de comisiones (ordinarias y especiales), relación entre iniciativas aprobadas y presentadas, relación entre iniciativas en estudio y presentadas, número efectivo de partidos legislativos, producto interno bruto (PIB) de la entidad y población estatal. Posteriormente, se estableció un *ranking* del IPL para las entidades federativas con base en los resultados del modelo de análisis factorial.

La importancia de esta investigación reside en la generación de un índice que sirve para la medición de la profesionalización de los congresos estatales en México, porque toma en cuenta tanto las especificidades de las entidades como la disponibilidad de información existente. Para esto se construyó una base de datos que reúne información de 31 congresos estatales respecto de las características relevantes de su actividad legislativa, tarea no menor debido a las dificultades de acceso u opacidad en la información que la mayoría de los congresos estatales presentan en México. Asimismo, el índice presenta una primera aproximación a resultados significativos para considerar más adelante mayores estudios sobre el desempeño legislativo en entidades federativas en México.

Los hallazgos de este estudio, aunque parciales, tal como se explica más adelante, reportan que las variables más significativas hasta el momento en la construcción del IPL son las asociadas a factores socioeconómicos particulares de las entidades federativas como: tamaño del congreso por cada cien mil habitantes, gasto legislativo, PIB estatal y la población estatal.

Estudios sobre profesionalización legislativa

El debate sobre el desempeño y la profesionalización legislativa ha sido amplio y robusto por más de cuatro décadas, en especial en países como Estados Unidos. La pregunta principal a la que se han dirigido los estudios hasta el momento ha sido: ¿cuál es la utilidad, o las ventajas, de la profesionalización? De acuerdo con Malhotra (2008), con una mayor profesionalización las legislaturas logran satisfacer las demandas de un sector público creciente. Asimismo, una legislatura profesionalizada permite mayor apoyo en la toma de decisiones de los creadores de políticas (Squire, 2007). De acuerdo con Owings y Borck (2000), una alta profesionalización se asocia a mejoras en el desempeño legislativo y a un mayor gasto público. Sin embargo, el estudio de Malhotra (2008) concluye que el gasto de los legisladores profesionalizados no es mayor que el de los órganos que no poseen esta característica.

Otros estudios han encontrado que el concepto y la medición de la profesionalización permiten reconocer y examinar las variaciones en procedimientos, estructuras y orientación de los miembros en las legislaturas (Moncrief, 1988: 128). Esto, a su vez, permite observar las diferencias en las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y la manera en que la toma de decisiones es más eficiente (Grissom y Harrington, 2013: 77). Asimismo, se asume que los congresos profesionalizados dedican más tiempo y experiencia al desarrollo del trabajo legislativo y a la discusión de políticas públicas, así como sus alternativas, y establecen canales de discusión con otros órganos autónomos (Squire, 2007; Rosenthal, 1996).

De acuerdo con Mooney (1994: 70-71), el *profesionalismo* “se refiere a la mejora de la capacidad de la legislatura para desempeñar su papel en el proceso de políticas públicas”, lo cual implica la provisión de recursos a los miembros para realizar sus labores.

Los estudios sobre la profesionalización legislativa se han desarrollado en dos rutas generales: la primera, a partir de la medición de los recursos con los que cuentan las legislaturas, principalmente los monetarios, de infraestructura y humanos; y la segunda se refiere a las características del legislador en lo individual, como la permanencia, la

preparación y el desempeño individual dentro de la legislatura (Owens y Borck, 2000).

Estados Unidos es el país donde se crean (década de 1970) los primeros índices que intentaron medir la profesionalización de las legislaturas locales. Mooney (1994) menciona que uno de los primeros índices que tuvo un uso amplio y se aplicó al estudio empírico de diversos casos en las legislaturas estatales en Estados Unidos fue el de Grumm (1971), el cual intentaba medir la profesionalización de las legislaturas a partir de *ratings* estandarizados considerando cuatro variables: sueldo de los legisladores, número de sesiones legislativas, gasto legislativo y personal de apoyo (*staff*) legislativo. A partir de este momento se realizó una gran revisión de las variables que potencialmente generan un indicador de medición de la profesionalización legislativa (Malhotra, 2008; Jay *et al.*, 1995; Squire, 2007, 1992; Moncrief, 1988; Bowman y Kearney, 1986; Morehouse, 1983; National Conference of States Legislatures, 1971, entre otros). Las propuestas de estos índices, aun cuando difieren, comparten en esencia variables que, de manera consensual, se consideran la base para definir la profesionalización: el sueldo, el tiempo de sesiones, los recursos y el personal de apoyo (*staff*).

Asimismo, Squire (2007: 215) señala que es posible entender la profesionalización a partir de cuatro componentes: salario que perciben los legisladores, credenciales académicas y estatus ocupacional, número de días que sesionan y recursos de apoyo, *e.g.* personal calificado. A su vez, la profesionalización se ve influida por tres factores: las características socioeconómicas de la ciudadanía, la estructura institucional del sistema político y las políticas de otros estados (Mooney, 1995: 49).

Posteriormente, la centralidad de la profesionalización en la institución legislativa conllevó al desarrollo de nuevas perspectivas que abarcaron el nivel individual de la profesionalización. Sin embargo, pese al avance de la discusión teórica, se seguía definiendo la profesionalización legislativa mediante indicadores individuales, y la profesionalización individual mediante indicadores de la estructura. Esta discusión en torno a la medición sigue vigente y los índices de profesionalización en el ámbito legislativo siguen basándose en los

tres factores ya mencionados: remuneración, dedicación al cargo y personal de apoyo.

Eliassen y Pedersen (1978) asumieron la profesionalización como un proceso de transformación de la élite legislativa como consecuencia de los cambios de la estructura social y política (emergencia de los partidos, aumento de las demandas sociales) y de los cambios del papel de los legisladores (incremento de las funciones, de la complejidad del proceso legislativo y su consecuente aumento en la demanda de tiempo para el trabajo legislativo). En este sentido, la profesionalización política comenzaba cuando el estatus social daba paso al político en el reclutamiento de las élites, es decir, cuando la adscripción social era reemplazada por la experiencia y los logros políticos como criterio de base. De esta manera, estos autores identificaron como indicadores de profesionalización el porcentaje de nuevos legisladores con títulos académicos, el número de nuevos diputados que ocuparon cargos en organizaciones políticas antes de ser electos, y el número de diputados que ocuparon cargos en los gobiernos locales o nacionales, ya que consideraban que eran espacios ideales para la práctica política y para el desarrollo de la ambición política. La dedicación al cargo, en términos de tiempo, era también un indicador de la profesionalización política.

Uno de los índices más importantes y referenciados en la disciplina es el de Squire (1992, 2007), que logró establecer la relación entre remuneración, dedicación y personal, y el grado de profesionalización de los legisladores. Para Squire, el salario aumentó los incentivos de los legisladores para permanecer en sus cargos; el aumento de la dedicación al cargo, además de evitar que el legislador se viera en la necesidad de tener otra ocupación, permitió incrementar la experiencia y las habilidades en el trabajo legislativo; y, finalmente, el personal y demás recursos permitieron ampliar la influencia en la elaboración de políticas, al facilitar la obtención de información por parte del diputado y acrecentar las posibilidades de reelección, ya que el rendimiento legislativo ofrecía mayores servicios a su electorado.

Así, el índice propuesto por Squire (2007) incluye entre sus indicadores: la remuneración, que contempla el salario anual más los beneficios laborales (seguridad social, dietas y reembolsos de gastos);

la dedicación a la labor legislativa, medida a través del cálculo de los días legislativos, es decir, los días en que se reúnen las comisiones o el pleno; y el personal de apoyo, conformado por el personal que trabaja durante el periodo legislativo. La media de estas tres dimensiones constituye la medida final de profesionalización. Los tres componentes tienen el mismo peso.

Borchert (2003), a su vez, identifica cuatro indicadores clave, diferenciando la profesionalización individual y la de la institución legislativa. Para la dimensión individual señala la trayectoria política y el sueldo del legislador, y en la dimensión de profesionalización de la institución legislativa mide el presupuesto del congreso y la estructura de los procesos dentro del poder legislativo. En síntesis, el modelo utilizado por Borchert (2003) es muy parecido a los expuestos.

Otro índice importante para el caso de las legislaturas subnacionales en Estados Unidos es la clasificación realizada por la National Conference of State Legislatures (ncss, 1971), la cual agrupa a los congresos estatales estadounidenses en cinco categorías según tres criterios principales: dedicación al cargo, remuneración y personal a su disposición. En este sentido, la profesionalización legislativa tiene dos maneras de medirse: la primera, a partir de los incentivos individuales otorgados a los diputados para que puedan desempeñar sus funciones; y la segunda, mediante los incentivos colectivos que se ofrecen a todos los miembros de una cámara como medio para promover la estabilidad institucional, y a través de variables que representan el contexto donde el trabajo legislativo tiene lugar.

En el caso de México, los estudios sobre el Poder Legislativo, aun cuando han crecido en número y en expansión de líneas de investigación, siguen siendo muy escasos para el caso de las legislaturas estatales (Patrón, 2015). Sobre el Congreso federal, se ha intentado medir el desempeño y la profesionalización legislativa desde diversos ángulos: Casar (2011: 11), por ejemplo, refiere que se han propuesto distintas aproximaciones para medir la eficiencia de los congresos respecto de su involucramiento en el proceso de políticas, desde el número de iniciativas que se procesan en comisiones hasta el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones en las votaciones legislativas, entre otros. Sin embargo, señala que aun cuando estas mediciones

pudiesen revelar aspectos significativos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, su valor es limitado para comprender la influencia completa de las legislaturas en los procesos de políticas.

Otros análisis que se refieren a la transparencia y rendición de cuentas del Congreso federal (Casar, Marván y Puente, 2010: 399) dan cuenta de la ausencia de rendición de cuentas del gasto público legislativo a escala federal a partir del “régimen” especial y las reglas de fiscalización excepcionales: “En México, los legisladores gozan de un régimen jurídico prácticamente de excepción por la inexistencia de sanciones a sus acciones y cuyas actividades ordinarias son difícilmente accesibles al público en general debido a la lejanía prevaliente entre sociedad y sus representantes”. Las explicaciones sobre esta ausencia se encuentran en tres órdenes: la baja calidad de la normatividad al ser un ente autónomo; es decir, como caso especial del Poder Legislativo su regulación no está sujeta a otros poderes; la organización jerárquica institucional, a partir de la cual los órganos de control interno del Congreso son débiles y sujetos a controles político como los de los líderes parlamentarios que controlan los recursos institucionales y presupuestales; y la falta de transparencia y acceso a la información de las labores del congreso. Lo anterior es importante ya que son condiciones que se replican en los congresos estatales en México, incluso con mayor intensidad. En este sentido, Puente (2011) estudió la transparencia y la accesibilidad de información de las 32 legislaturas locales, encontrando una opacidad mucho mayor respecto del caso federal. Asimismo, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009) generó una evaluación del Poder Legislativo federal considerando tres dimensiones: la dimensión normativa-institucional, que se refiere al funcionamiento interno del Congreso; la dimensión procedimental, que se refiere al proceso legislativo y a la relación del Congreso con el Poder Ejecutivo; y la dimensión de política pública, que se refiere a los resultados de la actividad legislativa. Si bien la evaluación resultó importante y demuestra características relevantes del funcionamiento del Congreso federal, las dimensiones utilizadas para este estudio no pueden ser llevadas a cabo de manera longitudinal y sólo se refieren al desempeño de una legislatura. Asimismo, dado los problemas de información que encontramos en las legislaturas esta-

tales resulta, hasta el momento, muy complicado aplicar un estudio de este tipo.

En el ámbito estatal los estudios más relevantes en el tema son los de Integralia (2014) y el de Cejudo y Ríos Cázares (2013), que pertenece al *Proyecto México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*. Ambos estudios son relevantes para obtener información sobre las características generales de la actividad legislativa en los congresos estatales. Sin embargo, presentan un nivel muy alto de agregación de información y se quedan en una perspectiva un tanto descriptiva. Asimismo, no presentan la posibilidad de comparación entre el desempeño de cada legislatura a través de una serie de tiempo. Se concentran en estudios de casos concretos, con lo cual es difícil extrapolar resultados a otros casos. Lo relevante de estos estudios es que alertan sobre la ausencia de información y transparencia en los congresos estatales.

López Lara y Loza (2003) exploran sobre la continuidad o permanencia de los diputados locales en México ante el cambio político en 12 entidades federativas. Sus hallazgos preliminares generan tendencias sobre las trayectorias políticas de los diputados locales. Si bien el estudio se queda en un nivel general, advierten sobre los problemas ante la alta dispersión y rotación de la clase política local, para poder trazar estudios permanentes sobre la evolución de las élites parlamentarias locales. Otros estudios como el de Patrón y Pérez (2012) y Patrón (2015) intentan medir el involucramiento de las legislaturas estatales en el proceso de políticas a partir de la producción legislativa; es decir, mediante el número de aprobaciones, rechazos y modificaciones a las iniciativas de los ejecutivos estatales. Sin embargo, como se reporta, son estudios parciales ya que sólo pueden llevarse a cabo en entidades federativas que posean toda la información y no a lo largo de las 32 entidades ni de manera longitudinal.

Asimismo, Jiménez Badillo (2006) y Jiménez Badillo y Solano (2009) analizan el comportamiento de las élites legislativas locales a través del reclutamiento político y examinan el fenómeno de los gobiernos divididos en los ámbitos locales para algunos casos, intentando medir el desempeño institucional pero solamente a partir de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En síntesis, se encuentra una brecha

importante respecto de los estudios sobre los congresos locales en México y en otras latitudes.

A partir de la revisión sobre la importancia de medir la profesionalización legislativa, el presente trabajo intenta un acercamiento a la construcción de un Índice de Profesionalización Legislativa para los congresos estatales en México. Hasta el momento no es posible incluir todas las variables relevantes en la construcción de otros índices de esta naturaleza, tal y como se discutió arriba. Ello se debe a la ausencia de información que presentan las legislaturas locales en México y a particularidades del sistema político mexicano, tales como la ausencia de reelección legislativa y la alta rotación de cargos políticos a escala estatal y federal. No obstante, se intenta, como presentamos en la siguiente sección, considerar aquellas variables de las cuales se pudo recopilar la información para las entidades federativas y que constituyen el núcleo básico de los factores que otros índices incorporan para medir la profesionalización.

Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) para entidades federativas en México

Para los propósitos de esta investigación se creó el Índice de Profesionalización Legislativa (IPL) con el objetivo de conocer, por un lado, las variables más relevantes para explicar el desempeño de los congresos estatales y, por otro, clasificar a las entidades con base en su actividad y profesionalización.

El IPL incorpora las variables “núcleo” que otros estudios integran para medir la profesionalización, tales como: gasto legislativo; sueldo y número de sesiones; el total de comisiones (ordinarias y especiales); el tamaño del congreso; las relaciones de iniciativas aprobadas y en estudio entre el total de aprobadas más en estudio, para medir la actividad de los congresos;² la población estatal y el producto interno

² Se consideró, alternativamente en un ejercicio previo, incluir las relaciones de iniciativas aprobadas / iniciativas presentadas, e iniciativas en estudio / iniciativas presentadas. Sin embargo, no se decidió incluirlo en el estudio final ya que en el año considerado para el estudio estas dos relaciones tenían un porcentaje mayor al 100%.

bruto estatal (PIB); asimismo, agregamos el número efectivo de partidos en el Poder Legislativo (NEPL) para explicar la influencia en la profesionalización que puede llegar a tener el número de actores con poder de decisión en las legislaturas

Aun cuando estas variables se incorporan en diversos índices, hay otras cuya información, de acuerdo con la revisión de los estudios que se hizo en secciones previas, también es relevante para observar la profesionalización, como lo es, en el caso de Estados Unidos, la dimensión individual de los legisladores: trayectoria política, cargos políticos previos, puestos en comisiones, grados académicos, entre otros, así como el *staff* de apoyo a su servicio.³ Sin embargo, la principal limitante para incorporar estas variables es que la información resulta poco asequible a escala estatal. Aun así, el poder explicativo del modelo se mantiene en un nivel aceptable. Esto se explica porque en el caso mexicano la lógica de la representación política legislativa se realiza en términos partidistas, antes que de representación de los intereses particulares de los distritos electorales. Es decir, la postura individual del legislador en el caso mexicano, en términos de votaciones legislativas, por ejemplo, resulta menos relevante, ya que obedece a intereses de grupos partidistas y a lealtades hacia fracciones parlamentarias. Asimismo, las trayectorias individuales de los legisladores se ven sujetas a una dinámica de alta rotación de puestos políticos, ante la ausencia de la reelección legislativa consecutiva, hasta el momento. Esto lo demuestran Ugalde (2000) y Nacif (1996, 1997), entre otros, para el caso federal; López Lara y Loza (2003: 15) también señalan estas dinámicas de rotación continua en los congresos estatales. Adicionalmente, la profesionalización en la dimensión individual sobre la trayectoria política se ve aún más limitada porque hay una

Ello se debió a que en la mayoría de las legislaturas se aprueban iniciativas de periodos anteriores. Por tal motivo se consideró como una mejor alternativa calcular la variable “total de iniciativas” como la sumatoria de iniciativas aprobadas e iniciativas en estudio para todos los casos; y, a partir de esto, establecer las relaciones, salvo en el caso de Nuevo León, donde el porcentaje de iniciativas rechazadas, en el año de estudio, fue de 83 por ciento.

³ Para una revisión más completa sobre las dimensiones del desempeño a nivel legislador individual véase Cabezas Rincón (2011).

[...] segmentación de la élite local y nacional [...] siendo más común la movilidad ascendente desde la diputación local a la federal que el movimiento inverso, los diputados locales muestran un perfil más bajo de experiencia, ya que por lo general su trayectoria política se circunscribe al desempeño de cargos públicos estatales o municipales.

Esto implica que la permanencia y los cargos previos en la función legislativa resultan menos relevantes en el caso mexicano, comparado con Estados Unidos. En síntesis, si bien hubiese sido deseable incorporar estas variables al modelo, la lógica de la profesionalización legislativa, a través de las variables relacionadas con la dimensión individual del legislador, se considera con menor efecto para el caso mexicano.

Es pertinente mencionar que una limitante considerable en la construcción del índice se tuvo en el acceso a la información, lo que ocasionó que sólo se considerara el año 2013, perteneciente, en la medida de lo posible, a la legislatura en curso, o más reciente.⁴ Por tanto, hasta el momento, el índice se aplica a medir la profesionalización en una sola legislatura.

Descripción de las variables

El IPL combina variables que se relacionan con los miembros de los congresos, de manera individual (*e.g.* sueldo) y con las labores legislativas al interior de los órganos (*e.g.* número de sesiones), así como variables contextuales de cada entidad federativa.

La construcción del IPL parte del supuesto de que la profesionalización se vincula con las actividades legislativas, las cuales se realizan conforme al presupuesto estatal que se destina a los congresos. Esto es, el sueldo, de acuerdo con Squire (2007), incrementa los incentivos a servir y comprometerse. Asimismo, un sueldo alto promueve que los legisladores se concentren en sus responsabilidades e inviertan más tiempo en el proceso y la evaluación de políticas (Grissom y Harrington, 2013). El tiempo de sesiones se mide a partir del número de días

⁴ Al respecto, consultar el cuadro 1 del anexo.

que los congresos sesionan. Un mayor número de días en sesiones reduce las oportunidades para buscar otros empleos, lo que obliga a enfocarse en las labores legislativas; y, sobre todo, entre más días los legisladores estén en sesiones, mayor será su experiencia y entendimiento sobre los procesos legislativos y de políticas (Squire, 2007).⁵

Es de esperar que la actividad legislativa, medida a partir de tres indicadores (la relación de iniciativas aprobadas entre las aprobadas más en estudio; la relación de iniciativas en estudio entre las aprobadas más en estudio; y el total de comisiones que se crean para su discusión), se relacione directamente con el desempeño legislativo, el cual tiene efectos en la profesionalización. Asimismo, hay otras variables que se vinculan con la complejidad política y socioeconómica, como la población y el PIB, que tienen efectos en el profesionalismo (Mooney, 1995; Moncrief, 1988).⁶ Para Mooney (1995) el profesionalismo varía en función de la entidad federativa, lo cual se explica por la heterogeneidad y el nivel de población; es decir, se asume que la heterogeneidad de la población influye tanto en el número y la manera en que se procesan los problemas públicos, como en las diferencias en preferencias, valores y maneras de resolver los problemas. Ello ocasiona menos fluidez en el procesamiento de las demandas debido a la heterogeneidad de la población, lo cual incrementa el valor de un órgano profesional y eficiente (Tatalovich, 1978). Por tanto, mientras más valorado sea el servicio profesional de los tomadores de decisiones, mayores serán los recursos que se inviertan en su formación. Asimismo, Moncrief (1988), en su estudio sobre las dimensiones que definen al profesionalismo, señala que las características socioeconómicas son fundamentales para entender la “complejidad ambiental”. Para este autor el profesionalismo es una respuesta a la creciente complejidad socioeconómica y política, e incorpora el ingreso per cápita y la población como variables para explicarlo.

⁵ Otras variables que integra el profesionalismo es la cantidad de recursos y el personal de apoyo. Sin embargo, en el caso mexicano, esta información es inasequible, pues en la mayoría de los casos a nivel estatal no se documentan las partidas que se destinan a la contratación de asesores.

⁶ Cabe señalar que el estudio de Mooney (1995) hace referencia al PIB per cápita, sin embargo, en esta investigación se utiliza el PIB de manera agregada, para evitar incorporar mediciones adicionales sobre la desigualdad del ingreso entre las entidades.

A continuación se explica la relación de estas variables con la profesionalización legislativa y la descripción de la información sobre los congresos estatales en México.

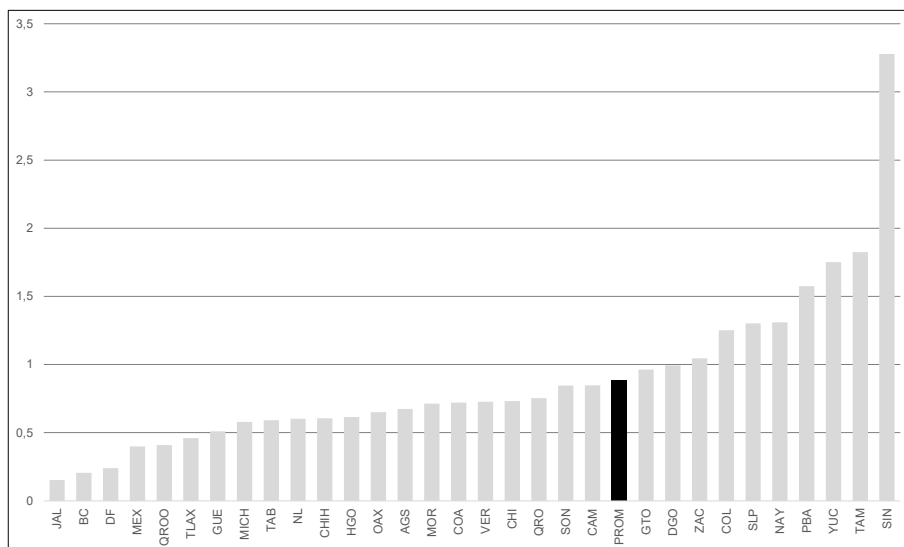
Tamaño del congreso: el tamaño del congreso, visto a partir del número de diputados, se añadió al índice como una medida de agregación de la actividad legislativa. Es decir, se esperaría que en congresos de mayor tamaño, la actividad fuera más alta, pues se suman, además del número, las experiencias y labores de más diputados. El promedio de diputados en el país es de 36. La legislatura más grande es la del Estado de México con 75 diputados y las menos numerosas corresponden a Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, con 25 diputados.⁷ Por tanto, un tamaño de congreso grande contribuye a explicar la mayor profesionalización en los congresos.

Sueldo: se asume que un mayor sueldo podría promover una mayor profesionalización de legisladores, al evitar la dispersión de sus funciones y actividades. Los sueldos más altos para diputados corresponden a los estados de Sinaloa, Nayarit y Guanajuato (arriba de cien mil pesos). Mientras que en los congresos de Tlaxcala, Jalisco y Oaxaca se perciben los sueldos más bajos. La Gráfica 1 presenta la proporción del gasto legislativo destinado a los congresos por concepto de sueldos. Como se aprecia, los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán presentan las proporciones más altas. Algo significativo es la oscilación tan amplia que se encuentra entre los estados al pasar de 3.3%, en el caso de Sinaloa, a 0.15% en Jalisco, 0.20% en Baja California y 0.24% en el Distrito Federal. Esto quiere decir que no hay una clara relación entre el presupuesto total del Legislativo y lo que se destina exclusivamente a salarios. En todo caso, se hubiese esperado una relación más directa en términos de que a mayor gasto legislativo, más salario.⁸ Esto no ocurre en el Distrito Federal, que es el caso

⁷ El Congreso de Baja California Sur se integra por 21 diputados. Sin embargo, este caso se excluyó de la investigación pues la página del Congreso, una de las principales fuentes de información de consulta, estuvo fuera de línea cuando se integró la base de datos.

⁸ En este punto es preciso indicar que los salarios de cada legislatura los establecen los propios miembros y no hay una regulación general a escala nacional que fije los salarios de los diputados estatales. Es por eso que encontramos una alta variación entre

Gráfica 1. Sueldo como proporción del gasto legislativo



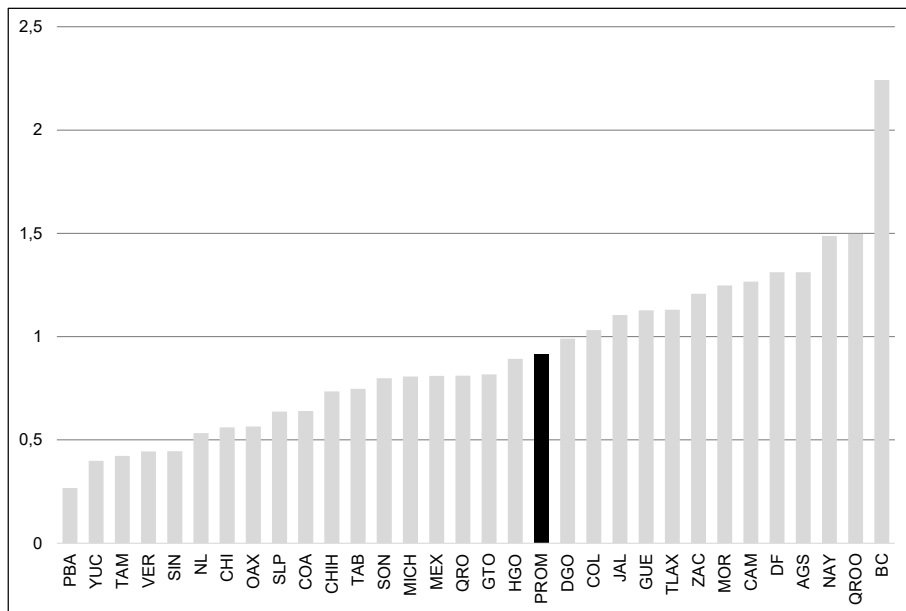
Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

con mayor gasto legislativo, pero los salarios se encuentran debajo del promedio. En el caso de Tamaulipas resulta lo contrario: presenta una de las asignaciones de gasto legislativo más bajas (Gráfica 2) y los salarios se encuentran arriba del promedio (Gráfica 1).

Gasto legislativo: se asume que un mayor gasto legislativo contribuye al desempeño y profesionalización de los congresos. Los congresos con el gasto legislativo aprobado más alto corresponden al Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Baja California, mientras que los congresos de Colima, Yucatán y Aguascalientes tienen los presupuestos más bajos. Sin embargo, este arreglo tiende a ser difuso una vez que se establece la relación del gasto legislativo como proporción del gasto total aprobado por los estados (ver Gráfica 2). El caso de Aguascalientes es uno de los más altos y el de Colima está arriba del promedio, mientras que el Estado de México se ubica debajo del mismo. En

los sueldos de los congresos estatales. En el anexo 1 pueden consultarse los sueldos netos de legisladores en la última legislatura.

Gráfica 2. Gasto legislativo como proporción del gasto total

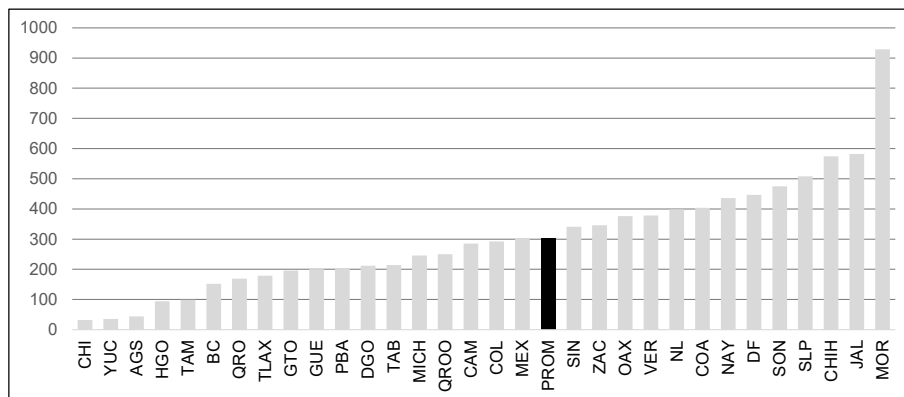


Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales y de los estados.

este caso, al igual que en los salarios, es poco clara la relación entre el presupuesto total del estado y lo que se destina al Poder Legislativo. La Gráfica 2 muestra el gasto legislativo como proporción del gasto total estatal para efectos comparativos en las entidades federativas.

Iniciativas: las iniciativas, vistas como las labores legislativas, forman parte del desempeño y se asume que en congresos más dinámicos la profesionalización es alta; lo contrario sucede en estados con baja actividad. Esta variable considera el total de iniciativas presentadas a partir de la sumatoria de las iniciativas aprobadas y en comisión (Gráfica 3). Esta operación fue necesaria para evitar resultados que sobrepasaran el 100% de aprobación. Ello debido a que en diversas legislaturas se incluye la aprobación de iniciativas presentadas en periodos legislativos anteriores y, por consiguiente, no reflejaba

Gráfica 3. Total de iniciativas



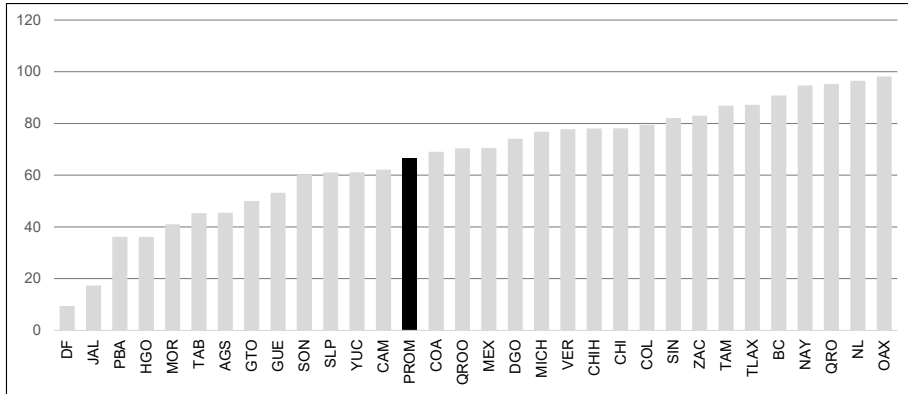
Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de congresos estatales.

únicamente la labor de ese año (2013).⁹ Como se aprecia en la Gráfica 3, los estados de Morelos, Jalisco y Chihuahua presentaron el mayor número de iniciativas, 929, 582 y 574, respectivamente. En los casos de Morelos y Jalisco la legislatura inició en 2012 y en Chihuahua en 2013, mientras que los estados de Chiapas, Yucatán y Aguascalientes tuvieron el menor número de iniciativas; 32, 36 y 44, respectivamente. En contraste con Morelos y Jalisco, en Chiapas y Yucatán también las legislaturas iniciaron en 2012, mientras que en Aguascalientes en 2013 (Gráfica 3). La variación entre los estados se debe a que la información se considera para un año, 2013, el cual puede ser en algunos casos el inicio, o la conclusión, de la legislatura respectiva.

Adicionalmente, con la información anterior se crearon dos relaciones: las iniciativas aprobadas entre el total, y las iniciativas en estudio entre el total. En la relación de iniciativas aprobadas entre el total (Gráfica 4), los congresos de Oaxaca, Nuevo León, Querétaro, Nayarit y Baja California presentaron los valores más altos: 98.1, 96.5, 95.3, 94.7 y 90.7%, respectivamente. En contraste con los congresos del Distrito Federal, Jalisco, Puebla e Hidalgo, que presentaron los valores más bajos: 9.4, 17.4, 36.1 y 36.2%, respectivamente. En la relación

⁹ Asimismo, se contempló la inclusión de las iniciativas rechazadas, sin embargo, los congresos estatales presentan registros prácticamente nulos al respecto.

Gráfica 4. Iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas



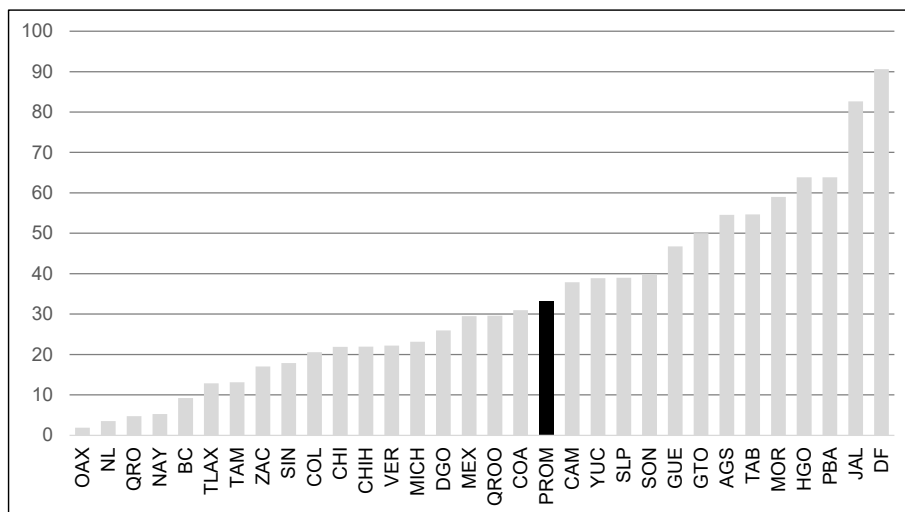
Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de congresos estatales.

de iniciativas en estudio entre el total (Gráfica 5), los congresos del Distrito Federal y Jalisco presentaron las relaciones más altas: 90.6 y 82.6%. En ambos casos se advierte que las iniciativas se concentran en las comisiones para su estudio, sin que logren su aprobación o rechazo, posteriormente. Esto explica por qué tuvieron los valores más bajos en la relación de aprobadas entre total de iniciativas (Gráfica 4), mientras que los congresos de Oaxaca, Nuevo León, Querétaro y Nayarit presentaron los valores más bajos en esta relación: 1.9, 3.5, 4.7 y 5.3%, respectivamente. De nuevo, en estos congresos las iniciativas poseen una alta tasa de aprobación (Gráfica 4).

*Número de sesiones:*¹⁰ la profesionalización se relaciona, de manera estrecha, con el número de sesiones, pues éste contribuye a la experiencia de los diputados y a mejorar su entendimiento sobre los procesos legislativos. Con relación al número de sesiones, se contabilizó el número de días reportados como sesiones en los congresos estatales. Los congresos de Durango, Zacatecas, Chihuahua y Nuevo León son los que dominan en esta variable: 139, 115, 107 y 104 días, respectivamente; mientras que los congresos de Oaxaca, Aguascalientes,

¹⁰ A partir de esta variable y para las subsecuentes (número de sesiones, total de comisiones, NEPL, PIB y población), no se consideró necesario graficar la información obtenida por razones de espacio, sin embargo, la información puede consultarse en el anexo 1.

Gráfica 5. Iniciativas en estudio entre el total



Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

Chihuahua y Querétaro son los que menos sesionan: 13, 23, 26 y 27 días, respectivamente. Esto se puede explicar porque en algunos casos las legislaturas iniciaron en 2013, como Oaxaca, Aguascalientes y Chihuahua; sin embargo, aun cuando en Durango, Zacatecas y Chihuahua la legislatura también inició en 2013, estos estados resultaron ser de los más activos.

Total de comisiones: por un lado, la formación de comisiones es parte de la actividad y el desempeño legislativos y, por otro, estos debates contribuyen a la experiencia del diputado. En lo relativo a la creación de comisiones, ordinarias y especiales, para el estudio de las iniciativas, los congresos de Chiapas, Distrito Federal y Oaxaca poseen el mayor número: 50, 46 y 39, respectivamente. Mientras que los estados de Yucatán, Hidalgo y Colima tienen los valores más bajos: 13, 16 y 21, respectivamente. Las comisiones son los espacios donde se discuten las iniciativas, por tanto, se asume que un número alto de éstas se relaciona con más profesionalización en los congresos.

Número efectivo de partidos legislativos (NEPL): el número efectivo de partidos legislativos se utiliza para medir cuántos participantes

(grupos, fracciones o partidos) en una legislatura poseen capacidad de negociación e influencia en la toma de decisiones (Taagapera y Shugart, 1989). Es decir, pretende medir el peso específico de los partidos en los congresos para determinar si tienen capacidad para coaligarse o posibilidad de influir en la formulación de las políticas públicas. Esta variable no se considera dentro de los índices sobre profesionalización, por tanto, resulta una aportación novedosa que realiza esta investigación al incorporarla al IPL. La lógica que subyace a su incorporación es que a un mayor NEPL hay más fragmentación en un congreso y aumenta el número de participantes con posibilidades de influir en la toma de decisiones en un sistema multipartidista. El NEPL es en promedio de 3.4. Los congresos de Tlaxcala, Baja California, Morelos y Puebla poseen los valores más altos: 5.8, 5.3, 4.9 y 4.9, respectivamente, mientras que los congresos de Yucatán, Jalisco y Campeche poseen los valores más bajos: 2.2, 2.5 y 2.5, respectivamente (ver anexo 1).

Producto interno bruto (PIB): es el PIB de los estados para 2013.¹¹ Esta variable se incorpora en pocos índices de profesionalización. Sin embargo, como lo señala Moncrief (1988), la profesionalización se vincula con la capacidad de respuesta de los congresos frente a las complejidades socioeconómicas. Asimismo, Squire (2008) señala que la compensación a los legisladores se relaciona con el bienestar económico de los estados y, en especial, con algunos de los componentes que integran la profesionalización. Las entidades con el PIB más alto corresponden a Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, donde se esperaría que los congresos tuvieran mayor profesionalización; mientras que los estados con el PIB más bajo son los de Tlaxcala, Colima y Nayarit, que se esperaría tuvieran menor profesionalización de acuerdo con esta variable (ver anexo 1).

Población: se refiere a la población de los estados en el año 2013.¹² Al igual que con el PIB estatal, la población es una variable que refleja la complejidad socioeconómica. En este sentido, una mayor población se asocia con más ingresos para las entidades y que están en mejor posición para enfrentar los gastos de congresos más profesionalizados

¹¹ Esta variable se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹² Esta variable se refiere a la población a mitad del año 2013.

(Mooney, 1995). Como es de esperar, el Estado de México y el Distrito Federal presentan la población más numerosa; mientras que Colima y Campeche son las entidades con menor población (ver anexo 1).

El Cuadro 1 sintetiza la relación de variables contempladas para el índice y su efecto esperado sobre la profesionalización, con base en la revisión de diversos estudios. Para todas las variables existe una relación positiva, o directa, con la profesionalización. Es decir, un incremento en los valores de las variables conlleva como efecto una mayor profesionalización. Incluso se esperaría que con el número efectivo de partidos legislativos (NEPL) se mantuviera la misma relación positiva. El NEPL es relevante para el caso mexicano, pues la heterogeneidad de partidos al interior de los congresos puede ayudar a explicar y medir, en parte, la experiencia política de los miembros al fortalecer el uso de estrategias de negociación. Esto es: en congresos con amplia diversidad parlamentaria, los miembros necesitan mayor capacidad de negociación para influir en la toma de decisiones.

Medición del Índice de Profesionalización Legislativa¹³

Para la estimación del IPL se utilizó la técnica estadística análisis factorial y se incluyeron 30 congresos de los estados y el del Distrito Federal. El análisis incorporó las 10 variables explicadas anteriormente: tamaño del congreso, número de comisiones, sueldo, número de sesiones, NEPL, iniciativas aprobadas, iniciativas en estudio, gasto legislativo, PIB y población. Esta técnica permite incorporar variables para explicar un término subyacente a través de las varianzas que las correlacionan. El análisis crea factores que describen dimensiones en las cuales se resume la información que aportan las variables incorporadas. Esto permite encontrar y describir la consistencia interna

¹³ Como se mencionó, las mediciones de la profesionalización incorporan al *staff* de apoyo y son una de las variables “núcleo” en estas construcciones. Para la construcción del IPL se incorporó, en una estimación previa, a los centros de estudio/investigación en los congresos estatales como una aproximación al *staff* de apoyo. Esta variable se trató como una *dummy* (1 cuando el congreso poseía un centro de investigación y 0 si carecía de éste); sin embargo, los resultados no fueron significativos y disminuían la bondad de ajuste del modelo.

Cuadro 1. Relación de variables y su efecto esperado en la profesionalización

<i>Variable</i>	<i>Efecto esperado</i>
Sueldo	Incentivo directo a promover la profesionalización del cargo y la dedicación al trabajo legislativo (Grissom y Harrington, 2013; Squire, 2007).
Tamaño del congreso	Se esperaría que a mayor tamaño, más actividad legislativa y de representación de intereses políticos (Borchert, 2003; Rosenthal, 1996).
Gasto legislativo	Se relaciona directamente con la actividad legislativa, un mayor gasto contribuye a la profesionalización (Owings y Borck, 2000; Grumm, 1971).
Iniciativas aprobadas	Se relaciona con la actividad de la legislatura en el tiempo de duración de las sesiones: mayor número de iniciativas aprobadas, más profesionalización (Casar, 2011).
Iniciativas en estudio	Mide la actividad de la legislatura en comisiones, el flujo de las iniciativas puede detenerse en esta etapa del proceso legislativo. Se esperaría que a mayor número de iniciativas en estudio, más profesionalización (Casar, 2011).
Número de comisiones	Mide la actividad de la legislatura en la especialización de temas. Se esperaría que la relación con la profesionalización fuera positiva: a mayor número, más profesionalización (Casar, 2011).
Número de sesiones	Se relaciona con la dedicación al trabajo legislativo. Se esperaría una relación positiva con la profesionalización: a mayor discusión y trabajo legislativo, más profesionalización (Squire, 2007; Rosenthal, 1996; Grumm, 1971).
NEPL	Se esperaría que a mayor número de participantes, el desempeño legislativo se complejice y la necesidad de profesionalización aumente.
PIB	Se relaciona con la complejidad socioeconómica y política de la entidad legislativa. Se esperaría un efecto directo con el nivel de profesionalización legislativo (Mooney, 1995; Moncrief, 1988).
Población	Se relaciona con la heterogeneidad de las demandas ciudadanas que deben procesar los congresos estatales. Se esperaría una relación positiva: a mayor población, más profesionalización (Mooney, 1995; Moncrief, 1988; Tatalovich, 1978).

del IPL y la manera en que las variables se relacionan con su concepto latente, en este caso, la profesionalización. Una de las bondades del análisis factorial es que permite observar los diferentes pesos que tienen las variables en la estimación del IPL. Por tanto, el análisis distingue la relevancia diferenciada que tiene cada una de las variables.

Resultados

Se realizó la prueba Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) para observar la bondad de ajuste del modelo.¹⁴ El resultado obtenido fue 0.758, lo que se considera un valor medio posible para realizar el análisis factorial con las variables especificadas.¹⁵

Con base en los resultados del análisis factorial (Cuadro 2), es necesario determinar el número de factores a examinar para explicar la profesionalización. El cuadro 2 muestra que en el factor 1 se concentra la mayor varianza (información), que es de 76%. Otro de los criterios para determinar el número de factores a utilizar, o retener, es el que aportan los valores propios (*eigenvalues*). Esto es, factores con *eigenvalues* arriba de 1 son los que ayudan a explicar la profesionalización. Como se observa en el Cuadro 2, sólo el factor 1 posee un *eigenvalue* mayor a 1, por tanto, la profesionalización se explica sólo con las variables que se concentran en éste.

Los resultados de las cargas factoriales (Cuadro 3) muestran que el factor 1 es bipolar, es decir, posee variables con cargas positivas y negativas.¹⁶ Las variables con las cargas más altas y positivas son el tamaño del congreso, el gasto legislativo, el PIB estatal y la población.¹⁷ Estos resultados confirman los hallazgos de Mooney (1995) y Moncrief

¹⁴ La prueba KMO se estima para conocer la pertinencia de realizar el análisis factorial con las variables que se consideran. Un valor cercano a 1 en el KMO indica que la bondad de ajuste del modelo es “excelente”; un valor cercano a 0 indica que no es apropiada la estimación del análisis factorial con esas variables.

¹⁵ Se estimó la prueba de esfericidad de Bartlett, con la cual se rechazó la hipótesis nula de que las variables no están incorreladas.

¹⁶ Se aplicó una rotación Varimax al modelo factorial con el objetivo de mejorar la interpretación de los resultados

¹⁷ Las variables tamaño del congreso, gasto legislativo y población tuvieron una transformación logarítmica.

Cuadro 2. Resultados del análisis factorial

<i>Factor</i>	<i>Eigenvalue</i>	<i>Proporción</i>	<i>Acumulado</i>
Factor 1	3.34	0.75	0.75
Factor 2	0.95	0.21	0.97
Factor 3	0.52	0.11	1.09
Factor 4	0.26	0.06	1.15
Factor 5	0.07	0.01	1.16
Factor 6	-0.06	-0.01	1.15
Factor 7	-0.09	-0.02	1.12
Factor 8	-0.15	-0.03	1.09
Factor 9	-0.19	-0.04	1.04
Factor 10	-0.21	-0.04	1.00

Cuadro 3. Cargas factoriales

<i>Variable</i>	<i>Factor 1</i>
Tamaño	0.83
Número de comisiones	0.60
Sueldo	-0.00
Número de sesiones	-0.00
Gasto legislativo	0.82
Iniciativas aprobadas	-0.10
Iniciativas en estudio	0.35
NEPL	-0.15
PIB	0.82
Población	0.87

(1988) respecto de que el PIB y la población son variables socioeconómicas que, dada su heterogeneidad, influyen potencialmente en el incremento de la profesionalización y la eficiencia de los congresos. Esto es: una población numerosa implica mayor recaudación para los gobiernos estatales, los cuales pueden incrementar el gasto que se destina a los congresos y, con ello, aumentar la profesionalización. Asimismo, el gasto legislativo, como se explicó en la sección previa, mantiene una relación con el PIB, pues el incremento en la productividad

favorece ingresos más altos que pueden destinarse a los congresos y su profesionalización (Squire, 2008). El tamaño mantiene una relación positiva, y se explica porque el número de miembros en los congresos se determina por la cantidad de población en las entidades. Por consiguiente, a mayor población, el tamaño del congreso se incrementa y eso contribuye a la profesionalización. También, las variables que aportan a explicar la profesionalización son, en menor grado, el número de comisiones y las iniciativas en estudio. Estas dos variables hacen referencia a las labores legislativas; es decir, la creación de un número alto de comisiones favorece la experiencia de los diputados y, con ello, la profesionalización. Las iniciativas en estudio pueden reflejar cierto nivel de desempeño, pues se asume que las propuestas se encuentran aún en discusión para su eventual aprobación o rechazo. Estos resultados confirman los hallazgos de otros estudios que definen la profesionalización con base en estas variables. Por tanto, el incremento en el valor de estas variables puede resultar en una mayor profesionalización de los congresos.

En el caso específico de los congresos estatales en México, los resultados del análisis muestran que hay variables con cargas negativas: número de sesiones, iniciativas aprobadas y NEPL; es decir, se relacionan de manera inversa con la profesionalización en los congresos. Este efecto es contrario al que se encuentra en otros modelos señalados en la literatura revisada.

Los valores negativos en estas variables, para el caso de los congresos estatales en México, pueden tener diversas explicaciones, como a continuación exponemos.

En el caso del sueldo, los congresos establecen su ingreso de manera independiente a su desempeño; es decir, el sueldo no es un reflejo de las labores legislativas y, por tanto, esta variable no contribuye a explicar una profesionalización más alta. En este sentido, un sueldo alto contribuye a incrementar el gasto legislativo, mas no la profesionalización. Como se muestra en los resultados, no es significativo para el modelo. De la información analizada, uno de los efectos encontrados es la variación tan alta en los sueldos de los legisladores locales a lo largo de las entidades federativas. Es decir, no se encuentra una estandarización de la remuneración monetaria con base en crite-

rios de experiencias, tamaño del congreso, la población y el PIB estatal, entre otros elementos. Esto hace que el sueldo pierda valor explicativo como un incentivo directo a la profesionalización legislativa.

La variable número de sesiones, aun cuando en otros estudios muestra una asociación positiva, en esta investigación tiene una relación inversa con la profesionalización, lo que se puede explicar por la variación tan alta en el número de sesiones reportado por las entidades federativas en el periodo legislativo que se consideró para el estudio. Es decir, puede ser una consecuencia de la información que se agregó en esta variable. Por otro lado, en el contexto mexicano la actividad legislativa no necesariamente tiene una asociación directa con el número de sesiones, ya que éstas responden en muchos casos a las votaciones de las decisiones legislativas y no necesariamente a las actividades agregadas de cabildos previos entre partidos políticos; asimismo, la toma de decisiones, en general, se presenta en etapas anteriores a la sesión de la discusión legislativa.

Las iniciativas aprobadas se relacionan de manera inversa con la profesionalización, esto se puede explicar por diversos motivos: por un lado, la discusión que se acompaña en la aprobación de las iniciativas puede no contribuir a establecer un debate más profundo en los congresos y, por tanto, la profesionalización es estéril; por otro, algunas iniciativas obedecen a criterios políticos (*logrolling*), es decir, a negociaciones y acuerdos previamente establecidos entre partidos políticos, más que a la provisión del bien público; asimismo, a la concentración de las decisiones en ciertos órganos legislativos de los congresos estatales, como las Juntas de Coordinación Política, lo cual limita el alcance de la experiencia y la labor legislativa a lo largo de todo el proceso legislativo y el involucramiento de todos los miembros dentro de los congresos.

En el caso del NEPL, la composición parlamentaria puede disminuir la profesionalización cuando hay una alta fragmentación en la estructura política de los congresos. Esto se puede atribuir a que la toma de decisiones puede ser más ríspida, cuando están presentes más partidos, y se afecta el desempeño de los congresos. Adicionalmente, un NEPL más alto no necesariamente se conduce bajo la lógica de una mayor representación parlamentaria, que podría generar más

profesionalización entre los miembros de los diferentes partidos en el Poder Legislativo. El efecto que ha generado es una concentración mayor del poder de las fracciones parlamentarias y un alejamiento mayor de los legisladores de sus distritos electorales. Es decir, en las posiciones políticas, entre más actores intervengan disminuye la discusión y el acuerdo legislativo.

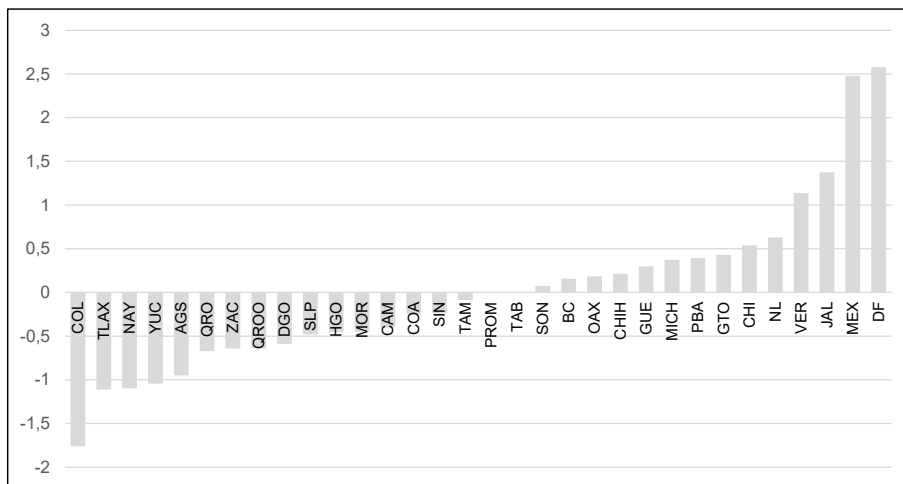
Los resultados del análisis factorial también muestran cuáles son los congresos estatales con mayor y menor profesionalización (Gráfica 6). Los congresos con el índice más alto pertenecen al Distrito Federal (2.5), Estado de México (2.4), Jalisco (1.3), Veracruz (1.2) y Nuevo León (0.7). Mientras que los estados de Colima (-1.8), Tlaxcala (-1.2), Nayarit (-1.1), Yucatán (-1.0) y Aguascalientes (-1.0) poseen los valores del IPL más bajos (Gráfica 6).¹⁸

El Cuadro 4 muestra las cuatro variables con una relación alta en el IPL. Los congresos con el índice más alto pertenecen al Distrito Federal (2.6), Estado de México (2.5), Jalisco (1.4), Veracruz (1.1) y Nuevo León (0.6). Mientras que los estados de Colima (-1.8), Tlaxcala (-1.1), Nayarit (-1.1), Yucatán (-1.0) y Aguascalientes (-0.94) poseen los valores del IPL más bajos (Gráfica 6). Estos resultados mantienen una relación estrecha con el análisis previo que se hizo a las variables. Es decir, aquellos congresos con los valores más altos en el IPL muestran, a su vez, los valores más grandes en las cuatro variables que tienen mayor poder explicativo sobre la profesionalización: tamaño, gasto legislativo, PIB y población. Lo mismo sucede para los congresos con valores reducidos en esas variables (Cuadro 4), donde el IPL es negativo (Gráfica 6).

Los resultados que se presentan del IPL, para los congresos estatales, al compararse con el gasto neto total aprobado en las entidades federativas muestran que el ingreso resulta una variable socioeconómica relevante en la profesionalización, como afirman algunos estudios (Mooney, 1995; Moncrief, 1988). Esto es, los congresos con los valores más elevados del IPL (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León), también poseen los presupuestos aprobados más altos. Mientras que los congresos con el IPL más bajo (Colima, Tlaxcala, Nayarit, Yucatán y Aguascalientes), se relacionan

¹⁸ El cuadro 2 del anexo muestra los valores que los congresos obtuvieron en el IPL.

Gráfica 6. Índice de Profesionalización Legislativa



Fuente: Elaboración propia con información de páginas de los congresos estatales.

Cuadro 4. Valores máximos y mínimos de los congresos para cuatro variables

<i>Variables</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Gasto legislativo</i>	<i>PIB</i>	<i>Población</i>
Congresos con valores máximos	Estado de México	Distrito Federal	Distrito Federal	Estado de México
	Distrito Federal	Estado de México	Estado de México	Distrito Federal
	Veracruz	Jalisco	Nuevo León	Veracruz
	Guerrero	Baja California	Jalisco	Jalisco
	Nuevo León Oaxaca	Guerrero	Veracruz	Puebla
Congresos con valores mínimos	Baja California	Colima	Tlaxcala	Colima
	Coahuila	Yucatán	Colima	Campeche
	Colima	Tamaulipas	Nayarit	Nayarit
	Querétaro	Puebla	Aguascalientes	Tlaxcala
	Quintana Roo Yucatán	Sinaloa	Morelos	Aguascalientes

Fuente: Elaboración propia.

con los presupuestos aprobados que están debajo del promedio nacional. La variable PIB per cápita también mantiene consistencia con estos resultados. Los estados con el PIB per cápita más alto son Campeche, Distrito Federal, Tabasco, Nuevo León y Coahuila; de éstos, los congresos del Distrito Federal y Nuevo León se ubican con un IPL alto. Mientras que los PIB per cápita más bajos los tienen los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Michoacán, donde los congresos de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca tienen un IPL arriba del promedio nacional y sólo el de Tlaxcala se ubica dentro de los que tienen valores negativos.

Los resultados del IPL muestran divergencias respecto de los esperados. La descripción de las variables, contenida en el Cuadro 1, señala que una profesionalización alta se vincula con valores positivos. Sin embargo, de las 10 variables en el IPL, seis de ellas mantienen cargas positivas para explicar la profesionalización. Destacan las variables con valores más altos dentro del IPL, las cuales se vinculan con la contextualización socioeconómica de las entidades. Estos resultados son consistentes con otros estudios previos (Mooney, 1995) y muestran, para el caso mexicano, que la profesionalización se asocia, de manera estrecha, con características económicas y sociales de las entidades, antes que con criterios políticos y de desempeño legislativo.

En resumen, los hallazgos hasta el momento permiten establecer que las variables más importantes que se relacionan con la profesionalización legislativa, de acuerdo con el modelo desarrollado, son de índole socioeconómica (tamaño del congreso, gasto legislativo, PIB y población de la entidad federativa), mientras que las variables intrínsecas a la actividad legislativa tienen una menor relación. Esto no resulta tan difícil de asumir dado que las lógicas legislativas, por los bajos niveles de profesionalización, responden más a los contextos sociales que a las dinámicas institucionales.

Comentarios finales

Los estudios sobre los congresos estatales en México todavía son incipientes, así como la información para obtener mejores resultados

sobre la actividad y el desempeño legislativos. El objetivo de este estudio se centró en construir un índice para medir la profesionalización de los congresos estatales, a partir de las especificidades del caso mexicano. La investigación en el tema, en el caso particular de México, pero también en el resto de los países de América Latina, es muy escasa, aun más cuando se trata de niveles subnacionales de gobierno. Esto, más allá de las falencias de información que se encuentran, también se explica porque los estudios sobre los poderes legislativos han obviado la necesidad de analizar y medir los cuerpos legislativos profesionales y se han dedicado más a describir cómo funcionan los congresos y cómo intentan producir resultados legislativos, los cuales generalmente son considerados como negativos, pero sin detenerse a explorar qué explica los problemas de esa ausencia de resultados.

Siguiendo la tradición que acompaña a la estimación de indicadores de profesionalización, se aplicó el análisis factorial para crear el Índice de Profesionalización Legislativa. El IPL combinó diversas variables que observan la profesionalización, el contexto socioeconómico, las labores legislativas y la composición parlamentaria. El IPL mostró resultados similares a otros estudios en algunas variables que definen la profesionalización: PIB, población, tamaño del congreso y gasto legislativo. Sin embargo, los resultados para el caso mexicano también se alejan de otras investigaciones, en el caso de las variables sueldo, número de sesiones, iniciativas aprobadas y el NEPL, cuyos valores negativos implican que un incremento en ellas disminuye la profesionalización. Estos resultados se explican por la desvinculación que hay entre la lógica que acompaña a las elecciones de los legisladores y la profesionalización de éstos, así como sus experiencias y trayectorias políticas (en ocasiones nulas). Esto es, los legisladores no necesariamente se eligen por sus trayectorias y experiencias políticas, que contribuyen a su profesionalización, sino por otros criterios políticos y lógicas internas de los partidos políticos que contribuyen poco a un mejor desempeño.

El análisis factorial, además, permitió ubicar a los congresos estatales en diferentes niveles sobre su profesionalización. Al respecto, los congresos que de acuerdo con la definición del IPL se ubicaron en los

niveles más altos son: el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Asimismo, las entidades de estos congresos comparten características socioeconómicas que también muestran altos niveles (gasto presupuestado de la entidad y PIB per cápita).

Este análisis ayuda a explicar que la profesionalización en los congresos estatales de México sigue una lógica parcial de lo que diversos estudios para otros países subrayan para definirla.¹⁹ De tal manera que hay que tomar los resultados con precaución, debido a que no se relacionan las variables propias de los diseños institucionales legislativos de manera importante y a las cuales, en estricto sentido, debería responder la profesionalización. Esto puede explicarse, en primer lugar, por la ausencia de transparencia y publicidad de la información legislativa a nivel subnacional que encontramos en México; y en segundo lugar, a la excepcionalidad de los poderes legislativos en términos de organización y acceso a la información de las labores de los congresos. De la misma manera, hay que considerar qué particularidades del sistema político mexicano, tales como la ausencia de reelección legislativa consecutiva, hasta el momento, impiden considerar en un sentido global la permanencia como una variable destacada en la profesionalización, tal y como otros estudios revisados en la primera sección demostraron. Adicionalmente, esto dificultó el rastreo de información sobre trayectorias políticas individuales de los legisladores y cargos ejercidos dentro de la propia legislatura, variables que, posteriormente a partir de la creación de bases de datos más completas, tendrán que incorporarse al estudio. Asimismo, debemos subrayar que el estudio se aplicó solamente a la última legislatura en cuestión, lo cual hace necesario, para efectos de comparación y validación del modelo, establecer análisis longitudinales para el caso de los congresos estatales.

En esta investigación se considera que se abre una veta importante a partir de la creación del IPL para seguir estudiando los niveles de profesionalización de los congresos estatales en México. Para futuras

¹⁹ Por ejemplo, mientras el sueldo es una de las variables principales para definir la profesionalización en los congresos de Estados Unidos, en México los ingresos entre los congresos varían y dependen de lo que al interior de éstos se decida y no con base en su desempeño o actividades legislativas.

investigaciones sobre el tema se requerirá mejorar la información pública sobre los congresos estatales. Como mencionamos a lo largo de este documento, otros análisis han alertado sobre la necesidad de construir mejor información. Asimismo, se sugiere la incorporación de otras variables al modelo como aquellas relacionadas con los perfiles individuales de los diputados, los cuerpos de apoyo legislativo y la asistencia a las sesiones, entre otras, para robustecer el Índice de Profesionalización Legislativa.

Bibliografía

- Borchet, Jens (2003), “Professional politicians: Towards a comparative perspective”, en Jens Borchert y Jürgen Zeiss (ed.), *The political class in advanced democracies. A comparative handbook*, Oxford, Oxford University Press, 425 p.
- Bowman, Ann O’M. y Richard C. Kearney (1988), “Dimensions of State Government Capability”, *Western Political Quarterly*, núm. 41, pp. 341-362.
- Burns, Nancy *et al.* (2005), “Pockets of expertise: Careers and professionalism in 20th-century state legislatures”, documento de trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.
- Cabezas Rincón, Lina M. (2011), “Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú”, *Post Data*, vol. 16, núm. 2, pp. 223-258.
- Casar, Ma. Amparo (2011), “¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?”, Serie El uso y abuso de los recursos públicos, Cuaderno de Debate núm. 8, México, CIDE.
- Casar, Ma. Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón, Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJJ-UNAM/CIDE, pp. 331-407.
- Cejudo, Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares (2013), *Dossier México estatal. Proyecto México estatal: calidad de gobierno y rendición de*

- cuentas en las entidades federativas*, México, División de Administración Pública, CIDE.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*, México, disponible en www.ceey.org.mx
- Eliassen, Kjell A. y Mogens N. Pedersen (1978), “Professionalization of legislatures: Long-term change in political recruitment in Denmark and Norway”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 20, núm. 2, Varieties of Modernization (abril, 1978), pp. 286-318.
- Fiorina, Morris P. (1994), “Divided government in the American states: A byproduct of legislative professionalism?”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2, pp. 304-316.
- Grissom, Jason A. y James R. Harrington (2013), “Local legislative professionalism”, *American Politics Research*, vol. 41, núm. 1, pp. 76-98.
- Grumm, John G. (1971), “The effects of legislative structure on legislative performance”, en Richard I. Hofferbert e Ira Sharkansky (eds.), *State and Urban Politics*, Boston, Little Brown.
- Integralia (2014), *Reporte Legislativo*, núm. 5, segundo año de la LXII Legislatura (septiembre 2013-abril 2014), México, disponible en www.reportelegislativo.com.mx
- Jay, Robert, George A. Krause y Randolph R. Moffett (1995), “State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, núm. 4, pp. 553-571.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Jiménez, Margarita y Gabino Solano (2009), “Desempeño de las élites legislativas: una descripción gráfica”, en Margarita Jiménez, Badillo (coord.), *Comportamiento electoral y parlamentario en México y España. Una experiencia estadual*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/IEEM/Porrúa, pp. 121-164.
- King, James D. (2000), “Changes in professionalism in U.S. state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 2, pp. 327-343.
- López L., Álvaro y Nicolás Loza (2003), “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 1, núm. 3, México, UAM-Iztapalapa, pp. 49-84.

- Malhotra, Neil (2008), “Disentangling the relationship between legislative professionalism and government spending” *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 3, pp. 387-414.
- (2006), “Government growth and professionalism in U.S. state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 31, pp. 563-584.
- Moncrief, Gary F. (1988), “Dimensions of the concept of professionalism in state legislatures: A research note”, *State & Local Government Review*, vol. 20, núm. 3, pp. 128-132.
- Moncrief, Gary F., Joel A. Thompson y Karl T. Kurtz (1996), “The old statehouse ain’t what it used to be: Veteran state legislators’ perceptions of change”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 11, pp. 57-72.
- Mooney, Christopher Z. (1994), “Measuring U.S. state legislative professionalism: An evaluation of five indices”, *State and Local Government Review*, núm. 26, pp. 70-78.
- (1995), “Citizens, structures, and sister states: Influences on state legislative professionalism”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 10, pp. 57-72.
- Morehouse, Sarah McCally (1983), *State Politics, Parties and Policy*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Nacif, Benito (1996), “Political careers, political ambitions and career goals”, documento de trabajo, núm. 51, México, División de Estudios Políticos, CIDE,
- (1997), “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE.
- National Conference of State Legislatures (NCSS) (1971), *State Legislatures: An Evaluation of their Effectiveness: The Complete Report by the Citizens Conference on State Legislatures*, Nueva York, Praeger.
- Owings, S. y R. Borck (2000), “Legislative professionalism and government spending: Do citizen legislators really spend less?”, *Public Finance Review*, núm. 28, pp. 210-225.
- Patrón Sánchez, Fernando (2015), *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y aprobación presupuestal*, México, Fontamara/Universidad de Guanajuato.
- Patrón Sánchez, Fernando y Rosa María Pérez (2012), “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales

- a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, vol. 5, núm. 9, CESOP, Cámara de Diputados, pp. 7-38.
- Puente, Khemvirg (2011), *La transparencia legislativa local en México*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.
- Rosenthal, Alan (1996), “State legislative development: Observations from three perspectives”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 21, pp. 169-98.
- Squire, Peverill (2008), “The state wealth-legislative compensation effect”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, pp. 1-18.
- (2007), “Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 7, núm. 2, pp. 211-227.
- (1992), “Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 69-79.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Tatalovich, Raymond (1978), “Legislative quality and legislative policy making: Some implications for reform”, en LeRoy N. Rieselbach (ed.), *Legislative Reform: The Policy Impact*, Lexington, MA, Lexington Books.
- Ugalde, Luis C. (2000), *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Porrúa/Cámara de Diputados.
- Valencia Escamilla, Laura (2007), “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, núm. 155, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 69-76.

Documentos Oficiales

- Dictámenes del proyecto de presupuesto de egresos de los Estados.
Cuentas Públicas de los Estados.
Páginas Web de los congresos estatales.

Anexo
Cuadro 1. Variables que integran el IPL

Entidad	Legislatura	Tamaño	Comisiones	Sueldo neto	Sesiones	NEPL	Iniciativas		Gasto total (mdp)	Gasto legislativo (mdp)
							Total de iniciativas	Aprobadas		
AGS	LXII 2013-2016	27	28	47,682	23	3.52	44	20	14,576,447	191,206
BC	XXI 2013-2016	25	27	68,408	49	5.34	152	138	37,110,054	832,218
CAM	LXI 2012-2015	35	27	47,946	96	2.49	285	177	15,647,226	198,208
COA	LIX 2012-2014	25	24	64,895	79	2.57	404	279	35,161,034	225,157
COL	LVII 2012-2015	25	21	44,185	49	3.49	292	232	8,550,284	88,208
CHI	LXV 2012-2015	41	50	66,866	26	3.66	32	25	66,869,990	374,727
CHIH	LXIV 2013-2016	33	35	67,656	107	3.07	574	448	50,174,632	368,774
DF	VI 2012-2015	66	46	68,893	67	3.03	447	42	144,142,928	1,890,200
DGO	LXVI 2013-2016	30	38	66,570	139	2.83	212	157	20,280,798	200,872
GTO	LXII 2012-2015	36	24	103,908	67	2.79	196	98	47,551,669	388,440
GUE	LX 2012-2015	46	33	51,400	92	3.45	201	107	41,102,175	463,430
HGO	LXII 2013-2016	31	16	48,048	54	2.74	94	34	27,137,390	242,239
JAL	LX 2012-2015	39	38	33,548	44	2.49	582	101	77,667,738	858,019
MEX	LVIII 2012-2015	75	36	75,166	70	3.07	302	213	174,408,422	1,412,792
MICH	LXXII 2012-2015	40	30	66,236	87	3.24	246	189	56,717,990	457,798
MOR	LII 2012-2015	30	28	62,854	51	4.95	929	381	21,179,515	264,211
NAY	XXX 2011-2014	30	27	100,700	98	3.38	436	413	15,528,301	230,823
NL	LXXII 2012-2015	42	23	47,508	104	2.95	399	385	62,115,491	331,148
OAX	LXII 2013-2016	42	39	42,000	13	3.71	376	369	48,021,012	271,159
PBA	LVIII 2011-2014	41	36	60,050	71	4.90	202	73	58,571,565	156,352
QRO	LVII 2012-2015	25	25	53,920	27	3.02	169	161	22,053,400	178,921
QROO	XIV 2013-2016	25	27	54,865	34	2.53	250	176	22,390,729	335,216
SLP	LX 2012-2015	27	23	95,258	78	4.76	508	310	31,005,738	197,546
SIN	LXI 2013-2016	40	27	139,963	75	2.67	341	280	38,371,953	170,786
SON	LX 2012-2015	33	31	87,189	82	3.05	475	286	42,591,880	340,136
TAB	LXI 2013-2016	35	27	50,000	97	2.72	214	97	39,615,230	295,908
TAM	LXII 2013-2016	36	31	74,259	63	2.73	99	86	34,669,731	146,471
TLAX	LXI 2013-2016	32	26	26,237	35	5.75	179	156	16,120,177	182,207
VER	LXIII 2013-2016	50	37	58,123	50	3.03	378	294	90,042,600	400,000
YUC	LX 2012-2015	25	13	84,095	87	2.24	36	22	30,073,750	120,049
ZAC	LXI 2013-2016	30	32	95,000	115	4.02	346	287	22,578,563	272,707

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas en Internet de los congresos.

Cuadro 2. Valores del Índice de Profesionalización Legislativa

<i>Entidad</i>	<i>Valor del IPL</i>
AGS	-0.95
BC	0.16
CAM	-0.40
COA	-0.25
COL	-1.76
CHI	0.54
CHIH	0.21
DF	2.58
DGO	-0.59
GTO	0.43
GUE	0.30
HGO	-0.46
JAL	1.37
MEX	2.48
MICH	0.37
MOR	-0.45
NAY	-1.10
NL	0.63
OAX	0.18
PBA	0.39
QRO	-0.67
QROO	-0.64
SLP	-0.48
SIN	-0.24
SON	0.07
TAB	0.00
TAM	-0.09
TLAX	-1.11
VER	1.14
YUC	-1.04
ZAC	-0.64

Fuente: Elaboración propia con información del análisis factorial.

La Alianza del Pacífico y Asia del Pacífico: paralelos y limitantes jurídicos para la cooperación interregional

*Juan José Ramírez Bonilla**

Resumen: El estudio pone sobre la balanza diferentes maneras de evaluar el éxito político alcanzado por la Alianza del Pacífico (AP) durante su existencia. Insiste en que el éxito ha sido muy amplio entre gobiernos de países extra-regionales y muy limitado entre los gobiernos de los países de Asia del Pacífico. El texto propone explicaciones sobre los alcances diferenciados de la proyección de la AP. Analiza principios básicos de la Alianza del Pacífico sobre la base de los ejes jurídicos que marcaron la convergencia del gobierno mexicano con las autoridades de la Unión Europea en la Cláusula Democrática del Acuerdo Global Unión Europea-México; se trata de principios jurídicos que obligan a las partes contratantes a respetar, dentro del ámbito de la soberanía de cada una de ellas, los principios democráticos fundamentales. Por otra parte, se analizan los factores que limitan una convergencia análoga entre los integrantes de la AP y los de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA). Del lado de la AP, se trata de la voluntad expresa de promover la democracia y los derechos humanos, ilustrada por las reformas del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del lado de la ANSEA, se trata de la reivindicación de los principios de la Carta de las Naciones, recuperados en los documentos fundamentales de la asociación.

Palabras clave: regionalismo, interregionalismo, cooperación regional, cooperación interregional, convergencias y divergencias jurídicas.

* El Colegio de México. Correo electrónico: jrami@colmex.mx

**The Pacific Alliance and Asia Pacific:
Parallel and legal limitations for inter-regional cooperation**

Abstract: The study begins by putting on balance different ways to assess the political success of the Pacific Alliance (PA) during the few years of its existence. The text insists that the success was very broad among extra-regional governments and very limited among the governments of the countries in Asia Pacific (the geostrategic target for the PA projection) countries. In this context, the text proposes explanations for the both situations.

On the one hand, the text discusses the basic principles of the Pacific Alliance on the basis of legal axes that marked the convergence of the Mexican government with the authorities of the European Union in the Democratic Clause-Mexico Global Agreement European Union; these are legal principles that require contracting parties to respect, within the scope of the sovereignty of each one, fundamental democratic principles. Moreover, the paper analyzes the factors limiting a similar convergence between the members of the PA and the Association of Southeast Asian Nations (ANSEA). On the PA-side, it is the express wish to promote democracy and human rights, illustrated by the reforms of the fraction X of the Article 89 of the Constitution of the United Mexican States. On ANSEA side, it is the vindication of the principles of the Charter of the United Nations; in its fundamental documents, the Association stresses non-intervention in the affairs of other States, renunciation of the threat or use of force, etc.

Keywords: regionalism, inter-regionalism, regional cooperation, inter-regional cooperation, legal convergences and differences.

Introducción

El 28 de abril de 2011, mediante la Declaración de Lima, los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú dieron a conocer la institucionalización de la Alianza del Pacífico (AP). Como rezaba la Declaración, los gobernantes deseaban consolidar la experiencia del Arco del Pacífico “como un espacio de concertación y convergencia, así como un mecanismo de diálogo político y proyección con Asia Pacífico” (Alianza del Pacífico, 2011). En los considerandos del texto destacaban la existencia de acuerdos de libre comercio entre los cuatro gobiernos participantes en el proyecto como una base que permitiría alcanzar

el objetivo central de la Alianza del Pacífico: “la conformación de un área de integración profunda... que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías” (Alianza del Pacífico, 2011).

En tan sólo cinco años, el proyecto ha adquirido una notoriedad difícilmente esperada por sus promotores. En efecto, en abril de 2016 42 gobiernos figuran como observadores en el joven organismo regional para constituir un caso de integración regional sin precedentes; pues, con relación a los miembros del organismo, los observadores representan 1,050%. Sin embargo, dado que “Asia Pacífico” es la región-objetivo del proyecto de la AP, el éxito de la proyección hacia esa región podemos, en primera instancia, evaluarlo de acuerdo con el sentido que otorguemos a la denominación “Asia Pacífico”:

- En el sentido geográfico estricto, “Asia Pacífico” abarca los países asiáticos ribereños del Pacífico; sólo China, Corea, Japón, Singapur, Indonesia y Tailandia (14.3% de los observadores) pertenecen al ámbito de proyección previsto por los fundadores de la AP.
- En términos políticos amplios, como los del foro Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), “Asia Pacífico” también incluye Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda (9.5% de los observadores) en la lista de observadores pertenecientes a la región objetivo.

Sobre la base de estos criterios geográficos o políticos podemos matizar la notoriedad alcanzada: si el objetivo central de los fundadores del proyecto son los países asiáticos del Pacífico, el éxito es extremadamente limitado, pues tan sólo 14.3% de los observadores proviene de Asia del Pacífico. Cuando la región-objetivo es definida en términos políticos amplios, los logros son más importantes, con 23.8% acumulado del total de observadores.

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá (14.3% de los observadores) merecen una mención especial, pues, por ser ribereños del océano, son candidatos naturales a devenir miembros

de la AP y, en última instancia, también forman parte de la región objetivo, definida en sentido político amplio.

En todo caso, de acuerdo con el Cuadro 1, 61.9% de los observadores proviene de países situados fuera de la región del Pacífico; entre éstos, predominan los europeos (40.5%), seguidos por otros americanos (11.9%), otros asiáticos (7.1%) y por un africano (2.4%).

Ante esta situación, cabe preguntarse por las causas del gran interés despertado entre los gobiernos de países situados en regiones fuera del ámbito estratégico de la AP, así como del éxito limitado ante los gobiernos de países de “Asia Pacífico”. En otro lado hemos demostrado que el proceso de integración intrarregional de la AP es todavía muy

Cuadro 1. Países observadores de la Alianza del Pacífico

	<i>Asia</i>	<i>América</i>	<i>Oceanía</i>	<i>Europa</i>	<i>África</i>
Región del Pacífico	China	Canadá	Australia	Alemania	Marruecos
	Corea del Sur	Costa Rica*	Nueva Zelanda	Austria	
	Indonesia	Ecuador		Bélgica	
	Japón	El Salvador		Dinamarca	
	Singapur	Estados Unidos		España	
	Tailandia	Guatemala		Finlandia	
		Honduras		Francia	
		Panamá*		Georgia	
				Grecia	
				Hungría	
OTROS	OTROS				
India	Haití		Hungría		
Turquía	Paraguay		Italia		
Israel	Rep. Dominicana		Países Bajos		
	Trinidad y Tobago		Polonia		
	Uruguay		Portugal		
			Reino Unido		
			Suecia		
			Suiza		

* Candidato a miembro.

Fuente: Elaboración propia con información de Alianza del Pacífico, disponible en <https://alianzapacifico.net/paises/#paises-observadores>

limitado, que su peso en la producción mundial bruta y en el comercio total mundial es escaso y que su participación en la demanda global es muy pequeña en comparación con otros mercados regionales (Manríquez y Ramírez, 2014); teniendo en cuenta estos hechos, nuestro texto está organizado alrededor de la idea de que las causas del interés por la Alianza del Pacífico no son de naturaleza económica, sino de carácter político. Para demostrar este carácter político analizamos el trasfondo político-ideológico de los principios que rigen la membresía de la Alianza del Pacífico, contrastándolos, en la primera parte, con la Cláusula Democrática del Acuerdo Global Unión Europea-México, y en la segunda parte, con los principales textos de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN); finalmente, en la tercera parte demostramos que los paralelos existentes en materia de la aceptación de los principios democráticos y de los derechos humanos no pueden converger, pues mientras los gobiernos de la ASEAN mantienen como vector jurídico la no intervención en los asuntos de otros Estados, los gobiernos de la Alianza son proclives a ese tipo de intervención cuando se pronuncian por la promoción de la democracia y de los derechos humanos.

De las prácticas democráticas y el respeto de los derechos humanos

Una condicionante impuesta por la Unión Europea para la negociación del acuerdo comercial bilateral con México fue la inclusión de la cláusula democrática; el artículo 1 del *Acuerdo Global entre la Unión Europea y México* estipula: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo” (*Acuerdo Global entre la Unión Europea y México*, artículo 1, en Meyer).

La Convención de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos está basada, como reza el texto citado, en el respeto de tales derechos en la práctica política doméstica e internacional de las

autoridades que la han suscrito; se trata, en consecuencia, de un respeto voluntario y unilateral en la medida en que no existe ninguna autoridad supranacional capaz de imponer el respeto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Todavía más, el respeto voluntario y unilateral debe ser entendido en el marco general de la Carta de las Naciones Unidas; de acuerdo con ésta, la organización propone a sus miembros seis principios fundamentales: 1. Igualdad soberana de todos sus miembros; 2. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas... de conformidad con esta Carta; 3. Arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos; 4. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; 5. Obligación de prestar a la organización toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta; 6. Abstención de las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (*Acuerdo Global entre la Unión Europea y México*, artículo 1, en Meyer).

El espíritu tanto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como de la Carta de las Naciones Unidas consiste en la adopción voluntaria de los principios de ambas convenciones, sin pretender influir en la actitud adoptada por terceras partes ante dichos principios; en otra perspectiva, podemos decir que la práctica unilateral del respeto de los preceptos formulados por el organismo internacional está basada en la autodeterminación de los pueblos (gobiernos) y en la no intervención en los asuntos de Estados terceros. Es en este contexto que la Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México adquiere su significado pleno: una y otra entidad política se comprometen simplemente a respetar los principios democráticos y los derechos humanos mediante sus prácticas políticas domésticas e internacionales particulares, absteniéndose de intervenir en los asuntos internos de la contraparte.

En el *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, los gobiernos promotores también establecen con claridad el marco político del proyecto de integración. En el artículo 2 establecen los principios obligatorios para participar en la Alianza del Pacífico: “a. la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucio-

nales; b. la separación de los Poderes del Estado; y c. la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Alianza del Pacífico, 2012).

El paralelo existente entre la Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México y el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (AMAP) es evidente. Ese paralelo, en nuestra opinión, constituye la explicación del gran interés despertado por el proyecto entre los gobiernos americanos y europeos. En efecto, si exceptuamos Ecuador y Uruguay, cuyos gobiernos son situados en el “ala izquierda” latinoamericana, el resto de los gobiernos observadores provenientes de América y de Europa reivindican, cuando menos en términos declarativos, la democracia y los derechos humanos. De ahí el interés por participar en un espacio de diálogo y convergencia sobre una base ideológico-política común.

Ahora bien, en la siguiente sección analizaremos los paralelos también existentes entre el AMAP y los textos fundamentales de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), para mostrar que el escaso interés mostrado por los gobiernos de Asia del Pacífico es explicado por factores que impiden la convergencia de los paralelos.

Los paralelos jurídicos entre el AMAP y los textos de la ASEAN

Con relación al interés mitigado de los gobiernos del Pacífico asiático, constatamos que el grupo de observadores de la AP está compuesto, además de China, por tres de los cuatro países de la región considerados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como países avanzados: Corea, Japón y Singapur; los cuatro observadores provenientes de Asia del Pacífico también reivindican la democracia como la mejor forma de gobierno, pero no bajo modalidades genéricas, sino a través de expresiones propias de cada contexto nacional y marcadas por normas morales específicas de las sociedades asiáticas.

Por otra parte, también debemos notar que la ASEAN en su totalidad no sólo participa en siete de los 10 procesos de integración económica, en curso o en negociación, existentes en la región del Pacífico (Cuadro

2), sino que también desempeña un papel político importante en la definición del nuevo marco institucional de Asia del Pacífico.

En efecto, la ASEAN, en conjunto, participa en tres tipos diferentes de iniciativas comerciales: primero, su proyecto de la ASEAN Community, con tres áreas de integración (económica, cultural y de seguridad regional); segundo, acuerdos comerciales bilaterales con China, Japón, Corea, Australia-Nueva Zelanda e India; tercero, el proyecto Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), donde participan todos los actores involucrados en los primeros dos tipos de iniciativas.

Por si eso no fuera suficiente, en el Trans Pacific Partnership (TPP) participan Brunei y Singapur, como signatarios del acuerdo original, así como Malasia y Vietnam. Aun cuando todavía está en ciernes, los miembros de APEC han sido convocados para participar en el proyecto del Free Trade Agreement of Asia Pacific; por parte de la ASEAN, habrán de participar: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

En consecuencia, para los integrantes de la AP, la proyección sobre “Asia Pacífico” debe necesariamente focalizarse sobre la ASEAN. Sin embargo, entre los miembros de la ASEAN, Singapur fue el primero en mostrar su interés por el proyecto de la AP; mientras Indonesia y

Cuadro 2. Los acuerdos de integración económica del siglo XXI en la región del Pacífico

<i>Con participación de la ASEAN</i>	<i>Con participación o no de algunos miembros de la ASEAN</i>
ASEAN-Community	Trans Pacific Partnership (TPP)
ASEAN-RP China	Free Trade Agreement of Asia Pacific (FTAAP)
ASEAN-Japón	Alianza del Pacífico (AP)
ASEAN-Corea	
ASEAN-Australia-Nueva Zelanda	
ASEAN-India	
Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)	

Fuente: Elaboración propia.

Tailandia se han sumado muy recientemente al grupo de observadores de la Alianza. El poco interés manifestado por el conjunto de la ASEAN en gran medida es explicado, de un lado, por los paralelos existentes entre la Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y los textos fundamentales de la ASEAN; del otro lado, por los factores que impiden la convergencia de los paralelos.

Para comprender mejor esos paralelos, recordemos las experiencias de los países de la ASEAN en el terreno jurídico; en efecto, en 1967 los gobiernos de Filipinas, Indonesia y Malasia recién superaban el conflicto denominado *Konfrontasi*, provocado por la decisión de las autoridades británicas de conceder la independencia política a sus últimos bastiones coloniales en el sureste de Asia; Brunei, Sabah, Sarawak y Singapur debían quedar bajo la soberanía de la Federación de Malaya y ésta devendría la Federación de Malasia actual. Debido a las fracciones políticas domésticas, Brunei se retiró del proyecto. La República de Filipinas, a su vez, reclamaba la soberanía sobre parte del territorio de Sabah, argumentando que, otrora, había sido cedido por el sultán de Brunei al sultán de Sulu. Indonesia reclamaba la soberanía sobre los tres territorios situados en la isla de Borneo, debido a que, en el pasado, formaron parte del imperio de Mahapahit.

Finalmente, después de una elección general ganada por las fracciones políticas de izquierda, el sultán de Brunei y las autoridades británicas decidieron retirar a Brunei del proyecto de la Federación de Malasia y seguir bajo la tutela de las segundas. Singapur, en contraste, fue incorporado a la nueva Federación, en septiembre de 1963; sin embargo, las desavenencias entre el People's Action Party, dominado por militantes de origen chino, y la United Malays National Organisation, partido de los malayos, pronto desembocaron en la expulsión de Singapur de la Federación de Malasia y en la declaración de la independencia política de la isla-Estado, en agosto de 1965.

En todo caso, la confrontación militar en el sureste de Asia se produjo en un contexto regional marcado por la intensificación de la intervención militar estadounidense en Indochina, para limitar la expansión del comunismo en la región; para los gobiernos del sureste

de Asia era importante restablecer la armonía regional, con el fin de evitar las ingerencias externas procomunistas o procapitalistas; así, gracias a los buenos oficios tailandeses, los representantes gubernamentales de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, en agosto de 1967, instituyeron la Association of Southeast Asian Nations; los considerandos son muy claros sobre los objetivos y sobre el contexto en el cual surgía la nueva organización: los países del sureste de Asia “están determinados a asegurar su estabilidad y seguridad respecto a cualquier forma o manifestación de interferencia externa, con el fin de preservar sus identidades nacionales, de acuerdo con los ideales y aspiraciones de sus pueblos”; en esta parte de la Declaración de Bangkok sobresale el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados y apuntaba tanto a los participantes en la Asociación como a las facciones participantes en la confrontación militar en Indochina; conscientes del peligro de una extensión regional de este último conflicto, los firmantes de la Declaración enfatizaban que “todas las bases extranjeras son temporales y permanecerán sólo con la autorización expresa de los países concernidos y no serán usadas directa o indirectamente para subvertir la independencia nacional y la libertad de los Estados en el área”. De los cinco artículos que integran la Declaración de Bangkok, el primero está dedicado a la constitución de la ANSEA, mientras el segundo estipula siete objetivos y principios de la Asociación; para los fines de nuestro trabajo interesa, sobre todo, el segundo: “promover la paz y la estabilidad regionales mediante el respeto perenne de la justicia y de la ley en las relaciones entre los países de la región, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas” (ASEAN Secretariat, 1967).

En un mundo donde las potencias hegemónicas solían y suelen imponer sus intereses sobre las normas del derecho internacional, la ASEAN convirtió los principios de la Carta de las Naciones en el *leit motiv* de sus principales resoluciones colectivas y del orden institucional edificado por la Asociación en Asia del Pacífico. Así, en 1971 y durante la fase más álgida de la intervención militar estadounidense en Indochina, los miembros de la ASEAN firmaron la Declaración sobre la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad. El tercer considerando recupera los principios de la Carta de las NU:

[...] los valiosos propósitos y objetivos de las Naciones Unidas, en particular el respeto de la soberanía y de la integridad territorial de todos los Estados, la abstención de la amenaza y el uso de la fuerza, la solución pacífica de las disputas internacionales, la igualdad de derechos, la autodeterminación y la no interferencia en los asuntos de los Estados.

Un poco más lejos, los gobiernos asociados vuelven sobre la principal de sus preocupaciones: “el derecho de cada Estado, grande o pequeño, para dirigir su existencia libre de interferencia externa en sus asuntos internos, en la medida en que esta interferencia afecta adversamente su libertad, independencia e integridad”. El contenido esencial de la Declaración es resumido en tres breves líneas, mediante las cuales los cinco gobiernos afirman su determinación para “ejercer inicialmente todos los esfuerzos necesarios para obtener el reconocimiento y el respeto hacia el Sureste de Asia como una Zona de Paz, Libertad y Neutralidad, libre de cualquier forma o manera de interferencia de poderes externos” (ASEAN Secretariat, 1971).

Diez meses después del término oficial de la intervención militar estadounidense en Vietnam, los miembros de la ASEAN se reunieron para emitir una nueva convención regional: el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sureste de Asia (TAC). El tema central del TAC es expuesto en el tercero de los considerandos: “la solución de diferencias o disputas entre [los] países debe ser regulada mediante procedimientos racionales, efectivos y suficientemente flexibles, evitando actitudes negativas que puedan dificultar o poner en riesgo la cooperación”. La visión futurista de los signatarios del TAC es manifiesta: una vez retiradas las fuerzas militares extrarregionales, las diferencias entre regímenes políticos radicalmente diferentes (Camboya, Laos y Vietnam con sistemas socialistas; Brunei, Malasia y Tailandia con monarquías; Filipinas, Indonesia y Singapur con sistemas republicanos; Myanmar con una junta militar) necesitaban ser tratadas con flexibilidad, para garantizar la coexistencia.

La esencia del TAC está contenida en los primeros cuatro capítulos del texto: el primero es dedicado a los objetivos (artículo 1) y principios del tratado (artículo 2), donde vuelven a ser recuperados de manera explícita los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas.

El tema del segundo capítulo es la amistad y está constituido por un único artículo donde es puesta de realce la buena fe de los signatarios para asumir las obligaciones contenidas en el TAC. El capítulo tercero versa sobre la cooperación y el tema es tratado en nueve artículos sobre diversos aspectos de la cooperación. El capítulo cuarto desarrolla la solución pacífica de las disputas; los aspectos centrales son: la constitución de un Alto Consejo encargado de mediar en caso de disputas entre miembros de la Asociación, las responsabilidades de dicho Consejo y las obligaciones de los participantes en una disputa (ASEAN Secretariat, 1976). Con el TAC, la Asociación se esforzaba en lograr la autosuficiencia para resolver las disputas entre sus miembros, sobre la base de la buena fe para aceptar los principios del derecho internacional contenidos en la Carta de las Naciones Unidas.

La firma de la Declaración de ASEAN y del TAC, con el tiempo, se convirtió en el requisito necesario para devenir miembro de la ASEAN; en los 23 años siguientes, gracias a la actitud flexible y al respeto del principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la Asociación terminó por incluir a todos los gobiernos de la región: Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos y Camboya (1997), Myanmar (1999). Timor Leste obtuvo la independencia política en los albores del siglo XXI y, ahora, es candidato a miembro de la Asociación; Papúa Nueva Guinea también es signatario del TAC y tiene calidad de observador.

Si eso no bastara, la influencia política de la ASEAN creció, gracias a diversos espacios de diálogo y de consulta: el ASEAN Regional Forum (ARF), creado en 1994 para discutir temas de seguridad regional, así como para definir y poner en práctica mecanismos de diplomacia preventiva; en la actualidad, en el ARF participan 27 gobiernos.¹

En 2004, los participantes en la cumbre ASEAN+3 decidieron institucionalizar un nuevo espacio de diálogo, denominado East Asia Summit (EAS), incluyendo los gobiernos de Australia, India y Nueva Zelanda. La

¹ Los diez gobiernos miembros de la ASEAN, Timor Leste en calidad de candidato a miembro de la ASEAN, Papúa Nueva Guinea como observador de ASEAN, 10 socios de diálogo de ASEAN (Australia, Canadá, China, Unión Europea, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Rusia y Estados Unidos), así como Corea del Norte, Mongolia, Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka (Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *ASEAN Regional Forum*, disponible en <http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Pages/asean-regional-forum-arf.aspx>).

primera reunión de la EAS se llevó a cabo en 2005; en 2011, Rusia y Estados Unidos también se integraron al EAS; el retraso estadounidense se debió a las dudas para firmar el TAC, considerado un requisito indispensable para participar en el nuevo mecanismo regional de diálogo político. De acuerdo con la Declaración de la 9ª reunión del EAS, éste es entendido como:

[...] un foro dirigido por los Líderes para el diálogo estratégico y la cooperación en temas políticos, de seguridad, económicos y sociales de importancia regional así como en una gama de retos complejos para la región. Reiteramos nuestro compromiso con el mandato del EAS, para incrementar la cooperación en sus áreas prioritarias, principalmente, finanzas, medio ambiente y energía, educación, salud global y pandemias, administración de los desastres naturales y la Conectividad de ASEAN. Todavía más, valoramos altamente el papel desempeñado por el EAS al atender temas de preocupación común y mantener la paz, la estabilidad y la prosperidad económica en Asia del Este (ASEAN Secretariat, 2014).

En el Cuadro 3 vemos que, para los miembros de la ASEAN, el Tratado de Amistad y Cooperación constituye el fundamento jurídico del marco institucional promovido a través de la Asociación; en efecto, de los 29 países incluidos en la lista, sólo Canadá no ha firmado el TAC, aun cuando es socio de diálogo y participa en el ARF; Brasil, en contraste, es el más reciente firmante del TAC, pero no participa hasta ahora en ninguna instancia de diálogo. Como hemos mencionado, Timor Leste tiene carácter de candidato a miembro, mientras Papúa Nueva Guinea lo tiene de observador desde 1989, cuando firmó el TAC.

Los aspectos más sobresalientes del Cuadro 3 son los siguientes:

- Primero, el contraste existente entre la actitud de los gobiernos chino y estadounidense: el chino fue el segundo gobierno no miembro de la ASEAN en firmar el TAC, junto con el gobierno indio, en octubre de 2003; en cambio, el estadounidense es el antepenúltimo, por haberlo firmado hasta julio de 2009. Sin duda, la firma del TAC por parte de las dos potencias en competencia en la región del Pacífico es un factor de certidumbre jurídica

para los miembros de la ASEAN; una certidumbre que, como rezan los textos de la Asociación, está basada en la buena fe de los gobiernos para aceptar y poner en práctica las normas del derecho internacional.

- Segundo, los socios de diálogo de la ASEAN y los miembros del ARF están marcados por la diversidad de sus orígenes geográficos; el punto es importante, pues pone de realce la vocación extrarregional acordada a esos mecanismos de diálogo, así como el poder de convocatoria de la ASEAN para reunir a Estados Unidos, Unión Europea, China, Rusia e India para discutir temas de seguridad regional.
- Tercero, el East Asia Summit y los Acuerdos de Libre Comercio nos muestran dos dimensiones complementarias del proceso de integración en curso entre Asia del sureste, Asia del Este y Oceanía. Cierto, la excepción en el EAS es Estados Unidos; pero, tratándose de un foro esencialmente político, no olvidemos que las negociaciones del TPP conducidas por el gobierno estadounidense y el giro hacia el Pacífico en la política exterior de las administraciones Obama han tenido como principal objetivo el aislamiento de China; así, si los estadounidenses han abandonado la política tradicional en torno a la contención de China, los representantes políticos del sureste de Asia se esfuerzan en utilizar el EAS como un mecanismo abocado a la contención de las grandes potencias: Estados Unidos, China, Rusia, Unión Europea e India.
- Cuarto, los principales acuerdos de libre comercio existentes hasta ahora tienen una naturaleza bilateral y están centrados sobre la ASEAN y reafirman la tendencia hacia la integración interregional: Asia del Sureste-Asia del este-Oceanía. Ante las intenciones estadounidenses de aislar a China mediante el TPP, los gobiernos asiáticos han respondido con las negociaciones para establecer el Regional Comprehensive Economic Partnership, entre los 10 integrantes de ASEAN más Australia, China, Corea, India, Japón y Nueva Zelanda.

Cuadro 3. ASEAN y sus socios internacionales

	<i>Membresías</i>					
	<i>TAC</i>	<i>ASEAN</i>	<i>Socios de diálogo</i>	<i>ARF</i>	<i>EAS</i>	<i>ALC</i>
Indonesia	24-feb-76	X		X	X	X
Malasia	24-feb-76	X		X	X	X
Filipinas	24-feb-76	X		X	X	X
Singapur	24-feb-76	X		X	X	X
Tailandia	24-feb-76	X		X	X	X
Brunei	07-ene-84	X		X	X	X
Papúa Nueva Guinea	05-jul-89			X		
Laos	29-jun-92	X		X	X	X
Vietnam	22-jul-92	X		X	X	X
Camboya	23-ene-95	X		X	X	X
Myanmar	27-jul-95	X		X	X	X
República Popular China	08-oct-03		X	X	X	X
India	08-oct-03		X	X	X	X
Japón	02-jul-04		X	X	X	X
Pakistán	02-jul-04			X		
Corea del Sur	27-nov-04		X	X	X	X
Rusia	29-nov-04		X	X	X	
Nueva Zelanda	25-jul-05		X	X	X	X
Mongolia	28-jul-05			X		
Australia	10-dic-05		X	X	X	X
Francia	20-jul-06					
Timor Leste	13-ene-07			X		
Bangladesh	01-ago-07			X		
Sri Lanka	01-ago-07			X		
Corea del Norte	24-jul-08			X		
Estados Unidos	23-jul-09		X	X	X	
Unión Europea	12-jun-12		X	X		
Brasil	17-nov-12					
Canadá			X	X		

Fuentes: Wikipedia, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia; Brasil Government, Ministry of Foreign Affairs, Letter of Accesion to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia.

Finalmente, es necesario volver a insistir sobre el hecho de que estamos ante un complejo de instituciones de cooperación multidimensional, el cual reposa sobre la certidumbre jurídica que otorga la firma del TAC. En ese sentido, afirmamos la existencia de un paralelo jurídico entre las normas contenidas en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (AMAP) y los principios del derecho internacional reivindicados por la ASEAN en sus textos fundamentales; ese paralelo está constituido por la reivindicación, explícita en el caso de la ASEAN e implícita en el de la AP, del derecho a la autodeterminación de los pueblos, del derecho a dotarse del sistema político que más les convenga; sin embargo, así como las líneas paralelas jamás llegan a cruzarse, el contenido jurídico del AMAP tampoco converge con el del TAC; la razón de esa ausencia de convergencia es el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados, omnipresente en los textos de la ASEAN y ausente en el AMAP.

Los factores de la divergencia jurídica AP-ASEAN

Mientras la línea de fuerza de los textos de la ASEAN es la no intervención en los asuntos de otros Estados, el AMAP, mediante los párrafos a y b del artículo 2, eleva a los gobiernos integrantes de la AP al rango de jueces para dictaminar sobre el respeto de los principios de la democracia representativa; más aún, mediante el párrafo c se conciben como agentes promotores de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y esa promoción sólo es entendible como una intervención en los asuntos de quienes aspiren a ser miembros de la Alianza del Pacífico. En ese sentido, nótese la distancia abismal que hay entre, por un lado, el respeto de las normas del derecho internacional pregonado por la ASEAN y, por el otro, la propuesta calcada sobre la política exterior estadounidense para promover la democracia y los derechos humanos; esta promoción implica, por necesidad, la ingerencia en los asuntos de otros Estados, violando los preceptos elementales del derecho internacional tal como han sido formulados en la Carta de las Naciones Unidas. De allí, el interés mitigado de los países miembros de la ASEAN por el proyecto de la AP.

Cierto, hasta ahora, los integrantes de ambos organismos regionales han dado los primeros pasos para el acercamiento; pero las declaraciones oficiales dejan entrever un progreso muy limitado. En efecto, el 26 de septiembre de 2014, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del gobierno mexicano dio a conocer la realización de la Primera Reunión Ministerial Alianza del Pacífico-ASEAN, en Nueva York, teniendo como trasfondo la Asamblea General de la Naciones Unidas. El comunicado de la SRE es escueto y sólo menciona que “el diálogo entre la Alianza del Pacífico y la ASEAN fue positivo. Los ministros acordaron encontrar áreas específicas de cooperación en el futuro cercano y seguir con su discusión en reuniones subsecuentes” (SRE, 2014). El 25 de mayo de 2015, en Jakarta, tuvo lugar un segundo encuentro y todo indica que fue el resultado de una solicitud de la Alianza del Pacífico presentada a la ASEAN; en efecto, el Comité Permanente de Representantes ante la ASEAN (CPR) y los embajadores de la Alianza del Pacífico acreditados en Jakarta y encabezados por la funcionaria mexicana Socorro Flores Liera:

[...] tuvieron un fructífero intercambio de opiniones sobre la estructura y el trabajo de sus organizaciones respectivas. El CPR felicitó la Alianza del Pacífico sobre los logros remarcables en materia de integración regional durante los cuatro años transcurridos desde su establecimiento y tomó nota del interés de la Alianza del Pacífico en materia de un mejor entendimiento de las experiencias de ASEAN en integración regional y construcción de la comunidad.

Ambos lados reconocieron el beneficio potencial del forjamiento de lazos económicos y acordaron explorar la cooperación en áreas como comercio, inversiones, agricultura, energía, logística, PyMEs, servicios financieros y turismo. [Los participantes en] la reunión acordaron explorar otras áreas como educación, cultura y deportes (ASEAN Secretariat, 2015).

Dicho de otra manera, todavía queda por definir las áreas de convergencia en materia de cooperación interregional. En todo caso, el punto más importante es el interés de la Alianza del Pacífico por conocer en profundidad las experiencias de ASEAN. Por nuestra parte, consideramos necesario que los actuales dirigentes de la Alianza cobren

conciencia de que el contenido del artículo 2 del AMAP estuvo determinado por las diferencias ideológicas existentes entre los gobiernos de “izquierda” y los de “derecha” de América Latina, durante la transición del siglo xx al xxi; en 2011, la coincidencia de cuatro gobiernos del ala “derecha” en Chile, Colombia, México y Perú hizo posible la institucionalización de la Alianza del Pacífico, a partir de la diferenciación principista formulada en el artículo 2 del AMAP. Sin embargo, los cuatro países han experimentado alternancias políticas y el contenido de dicho artículo puede convertirse en una camisa de fuerza que puede dificultar la relación con la ASEAN o con otros gobiernos de Asia del Pacífico. Para la Alianza, en consecuencia, es imperativo revisar las condiciones de membresía sobre la base de una actitud flexible hacia los gobiernos del Pacífico latinoamericano y del respeto de los principios del derecho internacional formulados en la Carta de las Naciones Unidas.

Para el gobierno mexicano esa tarea sería facilitada por el hecho de que tales principios han sido incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en efecto, el 11 de mayo de 1988, la fracción X del artículo 89 fue modificada para definir los principios rectores de la política exterior:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (*Diario Oficial de la Federación*, 1988).

Sin embargo, el 10 de junio de 2011, bajo la administración de Felipe Calderón Hinojosa, el Congreso mexicano introdujo nuevas modificaciones, en la fracción X del artículo 89, marcadas en cursivas:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, *así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos*, sometiéndolos a

la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales* (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

Con ello, la administración de Felipe Calderón Hinojosa mantuvo la continuidad de la política exterior de su predecesor, basada en la promoción de la democracia y los derechos humanos. La esencia del final de la fracción X del artículo 89 fue retomada en el artículo 2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico: “c. la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Sin embargo, tanto las modificaciones de 2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el AMAP marcan una contradicción flagrante entre “el respeto” de los derechos humanos y las libertades democráticas y “la protección y promoción” de los mismos; con ello, el gobierno mexicano y los gobiernos asociados en la Alianza del Pacífico se arrogan el derecho de discriminar, positiva o negativamente, otros Estados, dejando de lado la igualdad jurídica, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos de los otros Estados.

El acercamiento a los gobiernos de la ASEAN o a los participantes en el marco institucional regido por principios jurídicos de la Asociación será posible si y sólo si los gobiernos mexicano y los de la Alianza del Pacífico renuncian a la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, para volver al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas y del Acuerdo Global Unión Europea-México; es decir, para aceptar la práctica unilateral y voluntaria de las normas del derecho internacional, para respetar los principios democráticos y los derechos humanos al definir y poner en práctica la política exterior.

Conclusiones

Hemos visto que la Alianza del Pacífico se encuentra ante dos situaciones contradictorias cuyos desenlaces determinarán el futuro político del proyecto regional. La primera de esas contradicciones pone en relieve, por un lado, el interés mitigado de los gobiernos de Asia del Pacífico, la región-objetivo, por el acercamiento con la AP, y por el otro, la atención obtenida por parte de los gobiernos europeos y americanos. La segunda contradicción está basada en el carácter limitado de la integración intrarregional y el gran potencial del organismo para convertirse en un mecanismo de diálogo político interregional, para devenir un puente entre América, Europa y Asia del Pacífico.

La solución de ambas contradicciones determinará la posibilidad de los gobiernos de la Alianza del Pacífico de vincularse con sus contrapartes de Asia del Pacífico. En términos económicos inmediatos, el acercamiento se antoja difícil; en el contexto actual, el político parece ser el mejor terreno para una entente entre ellos. En efecto, mientras los gobiernos asiáticos, desde la última década del siglo pasado, se han empeñado en establecer mecanismos de diálogo y concertación para mantener equilibrios entre las potencias globales, los latinoamericanos han otorgado poca importancia a la acción conjunta para mantener la estabilidad en los ámbitos regional y global. Ahora, cuando las últimas tres administraciones estadounidenses se han empeñado en aislar políticamente a la República Popular China, abandonando la política de contención, practicada desde el establecimiento de relaciones Estados Unidos-China, las consecuencias de las fricciones sino-estadounidenses se harán sentir en todos los órdenes regionales y globales, económicos y políticos, civiles y militares; esas consecuencias, por supuesto, serán resentidas con mayor profundidad en ausencia de mecanismos de concertación, como sucede actualmente en América Latina.

La crisis política estadounidense (derivada de la renuencia de la Cámara de Representantes para conceder al presidente Barack Obama la autoridad del *fast track* para firmar un TPP todavía inacabado) deja ahora a los gobiernos chileno, mexicano y peruano sin ningún mecanismo de protección; vista en sentido positivo, esta situación es

una magnífica oportunidad para contribuir a la consolidación del sistema de contrapesos construido por la ASEAN mediante los foros analizados a lo largo de nuestro trabajo.

Ahora bien, las normas que rigen la membresía de la Alianza del Pacífico han despertado el interés de europeos y americanos en el proyecto regional. A lo largo de nuestro texto, hemos aportado elementos suficientes sobre el paralelo existente entre los principios políticos de la ASEAN y de la AP, así como sobre lo que evita la convergencia de esos paralelos: a saber, el riesgo potencial de inmisión en los asuntos de Estados terceros, bajo pretexto de la promoción de los derechos humanos y los principios de la democracia representativa. Eso explica la actitud de *wait and see* adoptada por los gobiernos de la ASEAN; en consecuencia, para los miembros de la Alianza del Pacífico se impone, por un lado, la revisión de las normas que rigen su membresía y las relaciones con otros gobiernos; dicha revisión sería una condición necesaria, pero no suficiente, para el acercamiento entre gobiernos de las dos riberas del océano; en ese sentido, la revisión debe tener como complemento la convergencia hacia una política exterior común de los cuatro gobiernos de la Alianza del Pacífico. En otro lugar ya hemos apuntado algunos de los aspectos funcionales que apuntan hacia una práctica común en materia de política exterior (Manríquez y Ramírez, 2014); ahora, quedaría por realizar una convergencia sistémica para superar las diferencias existentes entre los cuatro integrantes de la AP. En términos concretos:

- Los gobiernos de Chile y Perú han puesto en práctica una estrategia de apertura hacia los países asiáticos, como muestran los acuerdos comerciales firmados con ellos; las autoridades de Colombia y México, en contraste, han optado por mantener distancias con sus contrapartes asiáticas, privilegiando las relaciones con gobiernos de otras regiones.
- Los gobiernos de Chile y Perú, en el caso de China, han optado por reconocer el carácter de mercado de la economía china; mientras los gobiernos colombiano y mexicano se han negado a hacerlo, manteniendo un foco de tensión con las autoridades chinas. El punto es importante pues la recuperación por par-

te del presidente chino de la iniciativa de la Free Trade Area of Asia Pacific, en los márgenes del APEC, puede provocar una crisis en la AP; al iniciar las negociaciones, chilenos y peruanos estarán dispuestos a participar en ellas, sin esperar a sus contrapartes colombiana y mexicana.

Finalmente, hemos visto que durante los dos primeros encuentros entre miembros de la AP y representantes de la ASEAN, el aspecto sobresaliente es la ausencia de una agenda de interés común. La construcción de dicha agenda no puede estar separada del punto que interesa a todos: la estabilidad en las esferas regional y global; los países latinoamericanos de la AP tienen mucho que aportar a ella, en tanto puente entre Europa, América y Asia del Pacífico; no hacerlo significaría perder la oportunidad de consolidar la AP como un foro de diálogo y convergencia política interregional, para sufrir pasivamente las inestabilidades del sistema global.

Bibliografía

- Acuerdo Global entre la Unión Europea y México*, Artículo 1 (2015), citado por Maureen Meyer, “Retos y posibilidades en el uso de la cláusula democrática. Experiencias de la sociedad civil en el Acuerdo Global entre la Unión Europea y México”, disponible en <http://fdcl-berlin.de/fileadmin/fdcl/maureen052004.pdf>
- Alianza del Pacífico (2012), *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Paranal, Antofagasta, República de Chile, 6 de junio, disponible en <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>
- (2011), *Declaración de Lima sobre la Alianza del Pacífico*, Lima, Perú, 28 de abril, disponible en <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1329>
- ASEAN Secretariat (2015), *Pacific Alliance to Explore Potential Areas of Cooperation*, Jakarta, 26 de mayo, disponible en <http://www.asean.org/news/aseansecretariatnews/item/aseanpacificalliance-toexplorepotentialareasofcooperation?tmpl=component&print=1>
- (2014), *Chairman’s Statement of the 9th East Asia Summit*, Nay Pyi Taw, Myanmar, 13 de noviembre, disponible en <http://www.asean.org>

org/images/pdf/2014_upload/9th%20EAS%20Chairman's%20Statement%20(Frial).pdf

— (1976), *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Bali, 22 de febrero, disponible en <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>

— (1971), *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*, Kuala Lumpur, 27 de noviembre, disponible en <http://www.aseansec.org/1215.htm>

— (1967), *Bangkok Declaration*, Bangkok, 8 de agosto, disponible en <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>

Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade (s/f), *ASEAN Regional Forum*, disponible en <http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Pages/asean-regional-forum-arf.aspx>

Diario Oficial de la Federación (2011), *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 10 de junio, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

— (1988), *Decreto por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 11 de mayo, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735026&fecha=11/05/1988

León Manríquez, José Luis y Juan José Ramírez Bonilla (2014), *La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina*, México, Friedrich Ebert Stiftung, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/11062.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores (2014), *Ministerial Meeting of the Pacific Alliance and the Association of Southeast Asian Nations in New York*, México, 26 de septiembre, disponible en <http://en.sre.gob.mx/index.php/archived-press-releases/2742-ministerial-meeting-of-the-pacific-alliance-and-the-association-of-southeast-asian-nations-asean-in-new-york>

Reseña

Edgardo Buscaglia. *Vacios de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013, 245 p.

Luis Angel Bellota*

En el último cuarto de siglo, aunque quizá debamos partir desde 1987, cuando Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico como asunto de seguridad nacional, la prensa escrita le ha dado amplio seguimiento al comercio ilegal de drogas, así como al abanico de actividades ilícitas que la circundan. Tiempo después, en 1995, el presidente de la Comisión de Defensa del Senado, Álvaro Vallarta, militar de carrera y entonces legislador, ratificó la preocupación del mencionado ex presidente al afirmar que dicho fenómeno se había “constituido en el principal problema de seguridad nacional, por la corrupción que provoca y por su impacto negativo en la sociedad”.¹ El agravamiento de la violencia vinculada al o provocada por el narcotráfico tuvo que ser, funestamente, el motivo para que la sociedad visibilizara la presencia del crimen organizado en diversos ámbitos, sopesara sus implicaciones y dejara de verlo como

una cuestión meramente policial. La inquietud por la delincuencia organizada se refleja en un sinnúmero de reportajes, blogs de internet, libros de investigación periodística, tesis de grado y hasta series televisivas. Se trata de un tema que despierta interés académico, preocupación social y resonancia mediática.

Fascinación aparte, el narcotráfico se ha posicionado como uno de los mayores desafíos que impone la globalización. México, al igual que Colombia, ha pagado una cuota mucho más elevada que los países consumidores por este flagelo. Las ingentes ganancias que genera no se quedan en las regiones que producen los enervantes sino en los sistemas financieros de los países centrales; pero el aspecto más delicado, aquel que podría descarrilar cualquier intento por consolidar un Estado de derecho —y con ello, también, un régimen democrático—, es su capacidad para corromper autoridades e instituciones. Su secuela más grave es la impunidad. El entusiasmo que provocó en la opinión pública la alternancia política del año 2000 y su epílogo durante la primera mitad del sexenio de Vicente Fox, dejaron de lado una serie de problemas finiseculares irresueltos que, como si fueran bombas de tiempo, tres lustros después eclosionaron para dar cuenta de la extrema urgencia de reformar

* Investigador asistente del área de Estudios Regionales del CESOP.

¹ *Reforma*, 25 de septiembre de 1995, p. 6.

el Estado para abatir la impunidad y mejorar la administración de justicia. A ello debemos agregar una economía estática y una depresión salarial que en nada contribuyen a mejorar el ánimo social.

En medio de tantos debates académicos y no académicos sobre la agudización de la violencia criminal y los picos de inseguridad pública que vive el país desde hace una década —con la desaparición forzada de miles de personas como telón de fondo—, Edgardo Buscaglia, investigador de la Universidad de Columbia y también asesor de la ONU en materia de terrorismo y crimen organizado, ha levantado la voz para explicar el por qué de ambas problemáticas y cómo resolverlas. Haciendo uso de su larga experiencia profesional, en su libro *Vacios de poder en México*, Buscaglia se plantea el reto de recomponer la legalidad y el orden público que, hoy fracturados, deben ser los pilares que le aseguren viabilidad al Estado mexicano.

En años recientes, el investigador uruguayo ha tenido una aparición más o menos frecuente en los medios impresos y audiovisuales de comunicación como un crítico de las últimas administraciones presidenciales. El mencionado libro resume y plasma en el papel las ideas que su autor ha emitido en muchas entrevistas, declaraciones públicas sueltas, conferencias e intervenciones tanto en la prensa como en la radio. Muchos de los puntos que aborda han sido desarrollados en artículos académicos y capítulos de libros publicados por universidades extranjeras, de manera que se trata de un trabajo de divulgación que no pierde seriedad ni rigor y que, además, se acerca al público

no especializado —aun dentro de las ciencias sociales— para explicarle el *quid* de la violencia y el crimen organizado, yendo de lo global a lo nacional. Su postura frente al gobierno no es la de un columnista panfletario ni mucho menos la de un líder de opinión en aras de protagonismo; es la del experto que, comparando distintas experiencias internacionales de combate a la delincuencia organizada, puntualiza las omisiones y los fracasos del gobierno mexicano en el tema. Buscaglia tiene la autoridad y la perspectiva comparada de la que carecen quienes, en ocasiones, opinan de todo en los medios.

Vacios de poder... da una explicación multifactorial a un problema que no merece explicaciones simplistas. Ante problemas complejos, las soluciones deben ser múltiples pero sobre todo holísticas. El deficiente crecimiento de la economía y la depresión de las actividades productivas no son fenómenos aislados frente a lo que ocurra en otras esferas de la sociedad y el gobierno. En ese orden de ideas, Buscaglia estima que la composición oligopólica de la economía mexicana —a la que podría definirse como una plutocracia que se sirve de la corrupción política—, la falta de oportunidades, la sequía de créditos productivos y el aumento de empleos informales crean un coctel explosivo que favorece la aparición de organizaciones delictivas. En los hechos, el narcotráfico, directa o indirectamente, brinda empleos, dinero y mecanismos alternativos para la “resolución de disputas a sociedades locales enteras, económicamente marginadas y divorciadas del Estado mexicano”. El problema es también de legitimidad. Si miles de personas carecen de

bienes, servicios y derechos que la ley les garantiza, pero que fácticamente no pueden obtener, es comprensible que recurran a quienes sí pueden facilitárselos. Aunque ello implique la *lumpenización* del tejido social. Sobre este punto en particular, en una entrevista con *Este País*, cuyo contenido complementa las conclusiones del libro aquí reseñado, el referido especialista afirmó que la delincuencia organizada “es una forma alternativa de gobernabilidad”. En un pasaje que amerita ser citado, dice:

Cuando no hay seguridad humana [...] hay un subsidio a la delincuencia organizada. Esto lo explicó un exprofesor mío, Thomas Schelling, a quien el Congreso norteamericano llamó a comparecer en los años sesenta. Le preguntó por qué el Departamento de Justicia tenía tantos problemas para controlar a las mafias italianas y a los sindicatos si se trataba de bandas de delincuentes que solamente se dedicaban a traficar heroína y a la prostitución. Y Schelling les dijo: “La delincuencia organizada no es un agregado de delincuencias comunes, sino un fenómeno social, político y económico que obedece a fallas de Estado, políticas económicas y sociales. Cuando el Estado falla en proveer políticas de salud, de medio ambiente, laborales, y la gente no tiene forma de acceder al trabajo formal, digno, de entrar a un hospital, cuando nadie le protege su propiedad, busca alternativas al Estado que le provean esa seguridad básica. La delincuencia organizada es una forma alternativa de gobernabilidad”.²

Para Buscaglia no hay soluciones mágicas ni facilistas para reducir al mínimo las conductas ilícitas de una sociedad. Si bien la prevención social del delito es un elemento importante de la fórmula para combatir el crimen, los frutos que ésta dé no son inmediatos sino generacionales. Es por ello que el Estado debe hacerse de los recursos monetarios, humanos e institucionales disponibles pese a que los resultados de dicho esfuerzo sean “a largo plazo sin la esperanza de réditos políticos a corto”. Para que una estrategia integral enfocada a prevenir los factores de riesgo socio-económicos que alimentan la delincuencia arroje los resultados deseados, es imperativo que sea monitoreada tanto por el gobierno como por la sociedad civil; pensando en la construcción de un orden democrático como al que aspiramos y que Buscaglia cree que aún no se consigue a cabalidad —aunque ya no vivamos bajo un régimen autoritario—, esta última debe exigirle cuentas claras al Estado sobre los logros y las metas pendientes de las estrategias proactivas contra la criminalidad.

La interacción entre el gobierno y la sociedad civil a través de redes, organizaciones ciudadanas, movimientos sociales, sindicatos, iglesias y medios de comunicación —particularmente aquellos periodistas o equipos de investigación que se han visto amenazados por la delincuencia organizada— tendría que llevar a un nuevo pacto social que establezca una agenda mínima de demandas cuya ruta, primero, acepte la magnitud del problema y, luego, exija su cumplimiento

² “La delincuencia organizada, forma alternativa de gobernabilidad. Entrevista

con Edgardo Buscaglia”, *Este País*, núm. 278, junio de 2014, p. 9.

to y la reparación del daño. Al hacer mención de este punto, que por supuesto incluye a las víctimas de la delincuencia o del Estado mismo, el lector asume que la propuesta en cuestión contempla la defensa de los derechos humanos como uno de sus vectores. El problema estribaría en que, según el autor, en México “se pierde la noción de que la sociedad civil puede —y debe— proponer y generar nuevas políticas públicas.” Visto así y haciendo un reparto de *mea* culpas, la ciudadanía es parte del problema —pero también de la solución, cabe aclarar— desde el momento en el que su pasividad ayuda a que se naturalice la violencia en los medios de comunicación y que los malos funcionarios, por omisión o por complicidad, permitan que este cáncer social esté llevando al país a una situación límite. La relevancia que Buscaglia le asigna a la sociedad civil no la limita a las demandas sobre la prevención social sino también a los controles patrimoniales y judiciales que completan su propuesta de política pública contra el crimen organizado.

Si una parte de la solución descansa en abrir mayores oportunidades laborales y de desarrollo humano a la juventud, la otra está relacionada con el perfeccionamiento de las instituciones encargadas de velar por el orden y la justicia. Ello implica, desde luego, el combate irrestricto contra la corrupción. Después de haber estudiado directamente varios casos internacionales (Italia, Rusia, Indonesia, Colombia, Brasil, entre otros), Buscaglia está convencido de que toda organización mafiosa bien estructurada se vale de “una clase política y empresarial cómplice” que está “compuesta por individuos de todos

los partidos políticos y de todas las ramas de la economía”. La primera provee protección al amparo del poder y la segunda posibilidades para lavar dinero, resguardar y transportar mercancía ilícita (armas, droga, contrabando, etcétera). Su análisis no puede ser más atinado: el crimen organizado no crece aisladamente, como si fuera una planta en medio del desierto; se mantiene y retroalimenta del entorno político-económico que lo rodea. Un país con marcos regulatorios débiles y altos grados de corrupción, si no emprende las reformas necesarias, se ve imposibilitado para combatir y desmantelar a grupos de poder —trátese de mafias u oligarquías— que presionan al Estado.

En el cenit del viejo régimen, cuando la figura presidencial era el corazón del sistema, el manejo vertical del gobierno permitía un acuerdo implícito y a veces pactado entre las mafias y el Estado. La droga pasaba hacia Estados Unidos y en el camino salpicaba de dinero a quienes facilitaban su acceso al vecino del norte. Los tiempos y las formas estaban previamente controlados; cada grupo delictivo tenía su ruta y su zona de influencia. De semejantes tratos han dado cuenta diversos periodistas, desde el finado Jesús Blancornelas hasta Anabel Hernández. Entre 2000 y 2003, conforme se iba modificando el mapa electoral del país y la correlación de fuerzas cambiaba —particularmente las gubernaturas y las presidencias municipales—, los viejos pactos tambalearon como efecto de la alternancia. Amén de la competencia entre los cárteles por el incremento en el precio de la cocaína, no se había previsto un nuevo diseño institucional que acompañara el cambio de

gobierno y que contuviera los vacíos de poder dejados por la desaparición del presidencialismo autoritario. El problema ya era latente y se dejó crecer hasta dimensiones incontrolables, al grado de que hay zonas del mapa nacional que están abstraídas de toda jurisdicción; a comienzos de 1998 la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud identificó 470 municipios de alto riesgo debido a la persistente actividad de bandas de narcotraficantes.³ Con ese problema a cuestas, ¿quién y cómo controlaría a los gobernadores, presidentes municipales, procuradurías y cuerpos de seguridad ante el poder económico y corruptor de los grandes cárteles? Bajo tal coyuntura, el crimen organizado incrementó sus oportunidades para prosperar y servirse de una estructura estatal desprovista de las herramientas necesarias para enfrentarlo.

La ruptura de los acuerdos informales que mantenían una *pax* mafiosa, entre otros factores, desató un periodo de violencia, ingobernabilidad y anomía que, tal como lo sugiere el propio autor, amenaza con hacer de la transición democrática un puente entre el viejo autoritarismo y un Estado colonizado por grupos fácticos de poder. Aunque Buscaglia no lo dice explícitamente y con todas sus letras, sí lo insinúa: al no haberse consolidado un régimen de legalidad que le cerrara el paso a la corrupción endémica que vivimos hoy día, caminamos hacia una cleptocracia. Un convincente ejemplo de la captura de las instituciones estatales a manos del crimen organizado es la actuación de las policías municipales como partícipes de

la violencia; éstas, en varios casos, se han convertido en operadoras del narcotráfico, el cual, a su vez, administra otros delitos (secuestros, extorsiones, trata de personas, piratería, minería ilegal y un largo etcétera). Veracruz, Guerrero, Tamaulipas, Chihuahua y Morelos tienen en común fuerzas policiales que literalmente borrarán la frontera entre el Estado y la delincuencia. Cuando Buscaglia dice que México vive una crisis sin precedentes no peca de exagerado. Si bien la corrupción y los abusos policíacos datan del siglo XIX y permanecen a lo largo del XX, nunca se había visto que más de un grupo delictivo infiltrara y se repartiera funcionarios y dependencias en los tres niveles de gobierno. La lucha entre mafias al interior del Estado ha producido un colapso y una fractura del mismo, lo que se refleja en el aumento cuantitativo y cualitativo de los delitos más lacerantes. Desde la Revolución y la Guerra Cristera, que fueron conflictos armados, no habíamos visto una cifra récord de muertos y desaparecidos entre la población civil.

El panorama, ciertamente, no es esperanzador. Sin embargo, Buscaglia no se queda sólo en el análisis y nos ofrece una propuesta de política pública para atajar, más no desaparecer, al crimen organizado y, sobre todo, a la violencia que lo acompaña. Como abogado se dio a la tarea de estudiar los instrumentos y recursos institucionales para combatir este fenómeno. La mención pormenorizada de cada uno sobrepasaría la presente reseña; sin embargo, es posible asegurar que el autor da argumentos técnicos que denotan su conocimiento teórico y su experiencia práctica en la materia. Una falla notable que

³ *Reforma*, 19 de febrero de 1998, p. 2.

Buscaglia puntualiza, y a la que le dedica un capítulo, es la falta de controles judiciales fuertes. Esto es: la capacidad para disuadir y sancionar los comportamientos antisociales en todos los niveles. Las inercias del largo periodo autoritario, que se basaba en la represión o bien en los acuerdos informales para lograr cierta gobernabilidad, siguen presentes.

El nombramiento de jueces y procuradores por criterios políticos genera en la influencia de la élite dirigente sobre el aparato judicial. Los ministerios públicos, por conducto de la Procuraduría General de la República, cuyos titulares son nombrados por el presidente y los gobernadores de cada entidad, pueden ser controlados por el Poder Ejecutivo, sea federal o estatal. No existe una cabal independencia del Poder Judicial y la aplicación de la ley suele darse de forma selectiva. Si bien la reforma de 2008 que establece un sistema penal acusatorio es un paso importante, Buscaglia estima que aún persisten “obscenos retrasos” y displicencias incomprensibles que complican la impartición de justicia. Se gasta mucho en personal —asesores que no están plenamente capacitados— y los resultados siguen siendo magros. Bajo ese tenor, valdría la pena resaltar una propuesta de Buscaglia que coincide con un aspecto medular de la relegada reforma del Estado: autonomía plena para los procuradores con control legislativo; quienes laboren para estos últimos deben ser funcionarios adheridos a un servicio civil de carrera. La procuración de justicia, así sea desde el Congreso, no puede estar en manos de gente improvisada. Autonomía y control es la clave.

El otro factor que completa la ecuación son los controles patrimoniales: mecanismos para saber dónde se obtiene, cómo circula, en qué se invierte y quiénes permiten que siga fluyendo —y que se lave— el dinero sucio. Si en el ámbito penal la figura ejecutora de los controles judiciales son los procuradores autónomos, en el campo económico son las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF). Éstas también deben estar bajo el escrutinio del Poder Legislativo —y de sus respectivos equipos técnicos— para evitar que se conviertan en instrumentos al servicio del gobierno de turno. Se trata de “sabuesos” que rastreen los movimientos de bienes y dineros que no siempre son registrados por el sistema financiero y que también le dan poder económico a las mafias. De hecho, la dependencia ya existe dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pero “su desempeño ha sido hasta la fecha muy pobre”. Las UIF deben dedicarse a la localización y desmantelamiento tanto de empresas fantasma y de “fachada” que utilizan los grupos criminales como de las redes de apoyo empresarial; ambas son el vehículo para integrar capitales sucios a la economía formal. No hay rama industrial que no esté penetrada por dinero del crimen organizado; aun si no se tratase de lavado, la complicidad entre empresarios y delincuentes puede ser a partir del transporte, almacenamiento o compra de mercancías ilícitas. Por ejemplo, la compra de hidrocarburos robados y su posterior comercialización en una gasolinera legalmente establecida.

La inteligencia financiera incluye y supera leyes como la Extinción de Dominio: significa pegarle al bolsillo y

las fuentes de financiamiento del crimen. Sin dinero para comprar armas, autoridades o empresas, los cárteles del narcotráfico —y sus sucursales en otras áreas de la economía criminal— se verían significativamente mermadas en su poder intimidatorio y su capacidad para corromper a políticos y empresarios que les facilitan el trabajo. Por cierto, Buscaglia tiene la cortesía de explicarle al lector que las UIF no se enfocan exclusivamente a la delincuencia organizada sino también a los delitos económicos vinculados a la evasión fiscal y los actos de corrupción, tales como sobornos, apropiación ilegal de recursos y compras irregulares de propiedades realizadas con efectivo. Al igual que el tráfico de estupefacientes, los delitos de cuello blanco y los actos predatorios contra las finanzas y bienes públicos son delincuencia organizada. Puede haber vasos comunicantes entre estas actividades pero todas forman parte de la misma categoría.

Los controles judiciales y patrimoniales se articulan con otros más: los de la corrupción. Una reforma integral del Estado, además del tipo de régimen, debería dedicarse a la implementación de mecanismos administrativos y legales que prevengan y sancionen esta lacra. Los intentos por llevar a cabo políticas anticorrupción han naufragado. Su ausencia fue un coadyuvante en la conversión de funcionarios públicos en agentes delictivos, así como el consecuente aumento de la violencia. El dinero que se pierde debido a la corrupción es exorbitante; algunos estiman que equivale al 2%⁴ y otros al 4% del

PIB.⁵ Burocracias con salarios exorbitantes, dispendios injustificados, opacidad en el manejo de recursos y decisiones y reiterados conflictos de interés son incisiones que sangran el presupuesto público y la eficacia del mismo en la asignación de recursos. Para erradicar o reducir a su mínima expresión esta serie de hechos inconvenientes, es apremiante que haya más y mejores controles administrativos que reformen la administración pública y aumenten el riesgo —y las penas— de incurrir en actos de corrupción. El uso atinado de ejemplos internacionales y de comparaciones entre México y otros países en *Vacíos de poder...* confirma que estamos ante alguien que conoce bien las dinámicas y los efectos de la criminalidad organizada en el mapa global.

Una conclusión a la que llega el lector es la falta de voluntad política para aplicar las medidas recién descritas. Los homicidios, extorsiones, secuestros y robos violentos que enmarcaron los festejos bicentenarios estamparon un momento crítico de la historia contemporánea de México; el gobierno no pudo revertir las condiciones institucionales y sociales que propiciaron los escenarios dantescos que hasta la fecha reportan los medios de comunicación. Las propuestas sugeridas por Buscaglia no son tecnología extraterrestre que se encuentre fuera de nuestro alcance sino medidas viables y urgentes que, en opinión del citado experto, han tenido éxito en otros países a los cuales la delincuencia organizada también puso en jaque; aunque se puede aprender de las experiencias interna-

⁴ *Excélsior*, 26 de febrero de 2015, p. 6, Dinero.

⁵ *La Jornada*, 27 de octubre de 2015, p. 20.

cionales para llevarlas a buen puerto en su aplicación, lo primordial es que el Estado acepte la magnitud real del problema. Si la sociedad civil organizada es corresponsable de la solución, sería desacertado tapar datos, maquillar cifras o justificar fracasos.

Por último, la aguja que zurce los controles con su entorno global es la cooperación internacional. Como todo rubro que esté inserto en el comercio mundial, el ciclo económico de la ilegalidad abarca más de un país; en el caso del narcotráfico, el cultivo, la producción, el tránsito y la venta de drogas permea prácticamente a todas las regiones y países. No hay actividad ilícita que no esté globalizada. En consecuencia, Buscaglia pondera la fortaleza institucional de cada país como el mejor repelente para controlar el “lado oscuro” de la globalización. Aunque existe la Convención de Palermo —un tratado multilateral de la ONU para combatir el crimen organizado— y otros foros que fijan medidas contra la expansión transnacional de la delincuencia, las conclusiones a las que se llega en estos eventos muchas veces quedan en el papel. En los hechos, al margen de lo que discutan los gobiernos, las agrupaciones mafiosas siguen expandiéndose y entablando “redes de cooperación” entre ellas mismas; saben hacer uso de las nuevas tecnologías, estudian los marcos regulatorios de cada país para saber aprovecharlos y se mimetizan en la economía formal. De ahí que resulte prioritario relacionar las políticas públicas de seguridad nacional con las de otras policías por medio del intercambio de información y la coordinación permanente de acciones.

México, por las insuficiencias ya descritas, ha incumplido los acuer-

dos internacionales que suscribió para combatir el crimen transnacional y la corrupción. A cambio no ha recibido las debidas sanciones ni presión alguna del exterior. El problema reside en que las oficinas regionales de la ONU —Buscaglia *dixit*— perciben financiamiento de las autoridades de los países anfitriones y una queja de dichas dependencias sobre los incumplimientos de los acuerdos firmados podría tener como represalia una reducción del presupuesto. Para corregir este impedimento coercitivo, el autor sugiere presupuestos autónomos para los representantes de Naciones Unidas y mayores presiones de los países con quienes el gobierno haya firmado acuerdos bilaterales, tal es el caso de Estados Unidos. Si los países vecinos o la propia comunidad de naciones recurriesen a los exhortos diplomáticos, factiblemente las autoridades mexicanas redoblarían sus esfuerzos para cumplir con lo pactado en materia de lucha contra la delincuencia. El mismo criterio podría aplicarse al tema de los derechos humanos.

Pensando que no hay libros perfectos, el índice de *Vacíos de poder...* nos queda a deber un tópico: la crisis del sistema penitenciario. Éste daba para un capítulo entero, cuando menos para un apartado. Esta deuda no demerita el resto del libro, pero tampoco hubiera estado de más. La propuesta de una metodología alcanzable para poner en orden y devolverle su función social a las “universidades del crimen” que han sido los centros de reclusión le hubiera dado otro *plus* al libro. No olvidemos que las cárceles destacan como espacios operativos de la delincuencia organizada; ahí se planean diversos delitos que van

desde extorsiones telefónicas hasta secuestros. Ante semejante problema, usando una de las frases más socorridas por Buscaglia, el Estado “brilla por su ausencia”. En vista de los motines pero sobre todo de los autogobiernos que son presididos por grupos de la delincuencia organizada en penales estatales, los centros de readaptación social nos recuerdan que también son parte de los vacíos de poder en México.

El mencionado libro no tiene desperdicio. Es más que un análisis de coyuntura porque analiza los factores que, desde los estertores del viejo régimen, no fueron corregidos y, una década más tarde, derivaron en una crisis institucional y de seguridad pública sin precedentes. Buscaglia nos ofrece una radiografía de los problemas que han desquiciado la gobernabilidad en varias partes del país. Los controles judiciales, patrimoniales y de corrupción de los cuales habla no son invención suya pero sí una idea que pocos, ninguno tal vez, se habían atrevido a desarrollar. En medio de la

zozobra colectiva ocasionada por la debilidad estatal frente a los daños sociales que perpetra el crimen organizado, su texto irrumpe para hablar con realismo sobre la crisis humanitaria que nos ocupa y las causas que la engendraron; sin caer en el fatalismo, Buscaglia arroja luces de optimismo al decir que México puede recuperar su rumbo. Existen las soluciones para salir del abismo. El valor de su trabajo radica en las propuestas de política pública cuya implementación él ha podido observar en otros países, como Italia o Colombia. Primero determina las anomalías, luego las pone en contexto y finalmente sugiere soluciones concretas. Su lenguaje, por cierto, no es el de un leguleyo sino el de un estudioso que sabe de técnica jurídica y sociología del derecho. En definitiva, no estamos ante un editorialista convertido en miembro de la *intelligentsia* orgánica que cada seis años se reinventa a sí mismo para hablar de un tema diferente, como si fuera un experto. Él sí lo es y vale la pena leerlo.

Acerca de los autores

Tania Acosta

Realizó estudios de doctorado en el programa Comunicación Audiovisual, Revolución Tecnológica y Cambio Cultural de la Universidad de Salamanca. Docente de la Universidad Autónoma Metropolitana/Plantel Xochimilco. Colaboradora del Observatorio de los Contenidos Audiovisuales de la Universidad de Salamanca. Líneas de investigación: efecto de los medios, tecnologías de la información, racismo moderno e inmigración.

Ma. Ofelia Camacho García

Doctora en estudios urbanos y ambientales por El Colegio de México; adscrita al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato; publicaciones recientes: *Empresas y medio ambiente en México. La influencia del sector empresarial en el diseño de instrumentos ambientales* (libro en prensa); “Políticas intergubernamentales para controlar la contaminación del aire en ciudades mexicanas. Una evaluación” (*Revista de Gestión y Política Pública*, 2008).

Ana Esther Escalante Ferrer

Doctora en educación y profesora-investigadora titular C definitiva del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), miembro del Sistema Nacional de

Investigadores nivel 1, cuenta con perfil deseable PROMEP desde 2003. Es integrante del Cuerpo Académico Consolidado: Organizaciones y Procesos de Educación y Formación del ICE de la UAEM. Pertenece a la Red Nacional de Investigación sobre Educación y Valores (REDUVAL), y al Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Integrante del grupo de investigación del Proyecto “Estrategias de combate al acoso laboral dentro de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, con perspectiva de género”, Investigación en Género y Violencia, SEP/SES/Conacyt, 2012, con financiamiento Conacyt. Líneas de investigación: ética, política y diversidad en las organizaciones, los procesos y actores educativos. Constitución de dispositivos, curriculum y saberes en educación y formación.

Fulgencio Miguel Gómez Orozco

Sociólogo egresado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), titulado con la tesis “Percepción de las prácticas académicas de los profesores de tiempo completo de la Universidad Pública Estatal a partir de PROMEP y la Ley Orgánica: Un estudio de caso”. Colaboró en un proyecto de seguimiento de egresados de la primera cohorte (2008) del CBTis No. 76 formada en el modelo educativo de la RIEMS con financiamiento de la Subsecretaría de Educación Media Superior, clave 046.11-P03, y en la Evaluación Externa del Diseño del Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género del Distrito Federal. Líneas de investigación: ética, política y diversidad en las organizaciones, los procesos y actores educativos.

Óscar Nicasio Lagunes López

Doctor en ciencias sociales por El Colegio de Sonora, con mención en Teoría y Análisis de Asuntos Públicos. Ha publicado artículos en periódicos como el *Diario de Xalapa*, *Tribuna* de Ciudad Obregón y *Expreso* de Hermosillo, Sonora. Tiene publicaciones en revistas especializadas y de divulgación sobre temas filosóficos y sociales. Entre sus libros más recientes destacan *Doce artículos filosóficos. Ensayos críticos sobre el sentido de la vida, el problema del mal, el ateísmo y el hombre* (2014) y *El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La fiscalización*

de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora, 2004-2010 (2014). Como docente ha impartido clases de filosofía en el Centro de Estudios Superiores Guillermo Nicolás de Orizaba, Veracruz (2003-2006), en la Universidad de Sonora (2007), en la Universidad Kino (2007) y en el Seminario Mayor de Hermosillo Juan Navarrete y Guerrero (2006-2012). Actualmente se desempeña como profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Inmaculada López Francés

Doctora en educación por la Universidad de Valencia (UV). Profesora del Departamento Teoría de la Educación de la misma universidad. Sus líneas de investigación abordan la educación superior, los valores y las perspectivas de género. Colaboradora en el proyecto “Estrategias de combate al acoso laboral dentro de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, con perspectiva de género” como profesora anfitriona de estancias de investigación, así como del acopio de datos en la UV para la fase comparativa. Líneas de investigación: equidad de género, derechos humanos, valores, educación superior.

Guillermo Noriega Esparza

Licenciado en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Con estudios en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España, y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde cursó la especialización de postítulo en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Es fundador y director de la organización no gubernamental “Sonora Ciudadana, AC”, misma que ha sido un referente en la utilización ciudadana del derecho de acceso a la información pública y el litigio estratégico para impulsar mejoras en los derechos sociales, especialmente en el derecho a la salud vía el proyecto “La rebelión de los enfermos”. Ha sido investigador en varios proyectos entre los que destaca el “Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México”, de Fundar. Líneas de investigación: transparencia, rendición de cuentas, derecho a la salud pública.

Fernando Patrón Sánchez

Doctor en gobierno por la Universidad de Essex en Inglaterra; adscrito al Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato; publicaciones recientes: *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y aprobación presupuestal*; *Legislative Politics in México. Changing lanes from authoritarianism to democracy*; “Los estudios legislativos en México”. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. En colaboración con Rosa María Pérez, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas” (*Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 2012).

Juan José Ramírez Bonilla

Doctor en desarrollo económico y social, con especialización en Programación del Desarrollo, por el Institut d'Études sur le Développement Économique et Social de la Université de Paris-I, Panthéon-Sorbonne. Desde 1993 es profesor-investigador de planta del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México y está adscrito al Programa de Estudios sobre el Sureste de Asia; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Entre sus publicaciones destacan: *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico y Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*. Líneas de investigación: procesos de integración económica en la región del Pacífico, desarrollo económico en el sureste de Asia y población y políticas sociales en el sureste de Asia.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 18 DE LA REVISTA LEGISLATIVA
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas),
- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título,

nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

¹ In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
 - The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
 - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
 - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
 - Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
 - A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
 - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
 - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
 - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
 - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
 - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

revista.legislativa@congreso.gob.mx

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA