

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

EL PAPEL QUE JUEGAN LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PAÍS, PARA UN PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

Dorangélica De la Rocha Almazán

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3

Universidad Autónoma Indígena de México

Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 559-565



e-revist@s



EL PAPEL QUE JUEGAN LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PAÍS, PARA UN PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

THE ROLL THAT ACCESS TO INFORMATION LAWS PLAY FOR THE INVESTIGATION JOURNALISM IN MEXICO

Dorángelica De la Rocha-Almazán

Comisionada Presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES). Correo Electrónico: dorangelica2002@yahoo.com.mx

RESUMEN

En México nos encontramos ante una disyuntiva de gran calado que afecta el proceso de toma de decisiones de las personas, ya que vivimos una sociedad de la información replegados en una cultura del secreto. Esto se refleja en todas y cada una de nuestras actividades cotidianas y provoca que el proceso de obtención de información sea obstaculizado por múltiples factores. La profesión periodística no se escapa a este contexto, pero encuentra en el ejercicio conciente y adecuado del Derecho de Acceso a la Información Pública un gran antídoto para enfrentar la cultura de la secrecía y el ocultamiento de la información que como un espejo se refleja desde el Servicio Público y que permea a toda la sociedad. Es por ello que los sujetos profesionales de la información ahora pueden ejercer su actividad en base a datos confiables y accesibles, impregnando a sus trabajos con un gran sentido de ética, responsabilidad y confianza, apartados que son un imperativo categórico en cualquier sociedad contemporánea.

Palabras Clave: Periodismo de investigación, Acceso a la Información Pública, Cultura de apertura, Periodismo de consulta.

SUMMARY

In Mexico we face trough a dilemma of great openwork that affects the process of decision making of the people, since we lived a folded society of the information in a culture on the secret. This is reflected in all and each one of our daily activities and causes that the process of obtaining of information is prevented by multiple factors. The journalistic profession does not escape to this context, but it finds in the exercise conscientious and adapted of the Right of Access to the Public Information a great antidote to face the culture of secrecies and the concealment of the information that as a mirror is reflected from the Public Service and that permeate to all the society. It is for that reason that the professional subjects of the information now can exert their activity on the basis of reliable and accessible data, impregnating to its works with a great sense of ethics, responsibility and confidence, sections that are a categorical imperative in any contemporary society.

Key Words: Journalism of investigation, Access to the Public Information, Culture of opening, Journalism of Consulting.

*“El acceso a la información puede
provocar la muerte”, Robert Ortega.*

A raíz de la aprobación en México de la Ley Federal de Transparencia y de leyes de acceso a la información pública en la gran mayoría de los estados del país, se ha repetido que tal apertura informativa vendrá a estimular la función periodística y especialmente al llamado periodismo de investigación.

Tal afirmación tiene bases lógicas si partimos del hecho de que, por muchos años, los periodistas han enfrentado el ocultamiento sistemático de la información de carácter público por parte de funcionarios que asumen sus tareas como si estuvieran administrando un negocio particular.

De esa suerte, pocos reporteros se han topado con barreras al momento de solicitar información en dependencias públicas, así sean éstas de mediana importancia. El celo de los servidores públicos para entregar información tiene su origen en el manejo oscuro que distinguió por décadas al ejercicio de las funciones públicas. La secrecía era total, pues siempre reinó la idea de que los asuntos de gobierno debían manejarse con total reserva, no como un concepto de orden y disciplina sino como un pretexto para ocultar anomalías y actuaciones fraudulentas.

Por ello resulta concluyente que con la creación de leyes de acceso a la información, los periodistas disponen ahora de una herramienta jurídica para exigir la entrega de datos de carácter público, con las salvedades expuestas en las propias leyes para salvaguardar las informaciones de carácter reservado y confidencial que la norma establece.

Sin duda, los informadores pueden hoy tener acceso a información hasta hace poco tiempo vedada (al menos que fuera vía filtración). Sin embargo, esa accesibilidad no garantiza por sí misma el ejercicio de un verdadero periodismo de investigación.

Cultura de periodismo investigativo

Por otra parte, el lector de periódicos no tiene todavía la cultura o el hábito de exigir a los medios que ejerzan un periodismo más documentado, basado en cifras y en hechos, y menos en declaraciones.

Algunos analistas coinciden en señalar que el periodismo actual está abusando de la noticia de opinión. El periodismo de hechos solamente se encuentra, a veces, en la nota roja y en la sección de deportes, ya que la mayoría de las noticias en las secciones principales se refieren a declaraciones de políticos, funcionarios y dirigentes de organismos intermedios.

Si hablamos de periodismo de investigación, la situación es más lamentable. Es muy reducido el trabajo investigativo realizado por los periodistas. Los reportajes especiales que se publican en la prensa se presentan con huecos informativos importantes, aunque hay casos de honrosa excepción. Las secciones deportivas y policíacas, que ofrecen un amplio espectro para la investigación periodística, también se notan desprovistas de profundización.

Incluso los textos de algunos columnistas y articulistas en todo el país, se advierten igualmente precarios, aun cuando son géneros que debieran contener información y análisis de avanzada. Claro, hay muchos que están muy documentados.

Hace algún tiempo en una charla, Pedro Enrique Armendáriz, director de Periodistas de Investigación, expresó que cuando se habla de modernizar al periodismo, sobre todo en el caso de las universidades, se piensa inmediatamente en Internet, vista como una herramienta moderna y deslumbrante, cuando en realidad lo que están haciendo es saltarse un paso. No lo están haciendo en términos de promover esa cultura de investigación, documentación, corroboración y verificación de lo que sostuvo el entrevistado.

Del mismo modo, si hablamos del día a día, ya en la práctica, en tal problema inciden también la deficiente organización del trabajo en las salas de redacción y los criterios equivocados de asignar cuotas de reporte de noticias en términos de cantidad, soslayando

la calidad. Qué bueno que en muchos medios de comunicación esto ya está quedando muy atrás. Ya prefieren calidad que cantidad.

Se trata de un problema de corte estructural. Muchos reporteros de cuestionable vocación periodística justifican su indolencia por el bajo salario que devengan. Así, asumen una actitud comodina y no ofrecen el extra que todo periodista debe estar dispuesto a dar. La investigación y la documentación no les interesan porque ello implica mayor trabajo. Lo más fácil es tomar declaraciones y cubrir conferencias de prensa. Y por otra parte, algunos medios hacen lo mismo: no valoran al reportero que se esfuerza, lo cual nos lleva a un círculo vicioso.

De ahí que, de acuerdo con Armendáriz, si los medios y los periodistas no dejan de lado su atención plena a las declaraciones, se seguirá fomentando una opinión pública poco informada o simplemente o, una opinión publicada.

¿Periodismo de consulta?

La expectativa que se abre para los comunicadores con la democracia informativa que se está gestando en el país, va más allá del propio acceso a la información. Representa apenas la puerta de entrada hacia información antes inaccesible, pero resulta fundamental la emancipación de las técnicas periodísticas y del compromiso de los directivos de los propios medios hacia sus reporteros para construir una verdadera infraestructura de investigación.

En muchas redacciones, los periodistas enfrentan una serie de dificultades para dedicarse de lleno a la práctica de un periodismo profundo. Resulta frecuente que se le regatee tiempo para dedicarse a la indagación y consulta de datos, citas para entrevistas, etcétera.

Otro factor de compromiso de los directivos de medios estriba en la tan discutida independencia. Un reportero necesita del apoyo incondicional para dedicarse a investigar

sin la preocupación de que su trabajo vaya a afectar intereses creados con base en amistades o compromisos comerciales.

En otro orden de ideas, cabe destacar que las técnicas periodísticas deben sublimarse en la preparación de un reportaje de investigación. No basta con acceder al dato espectacular, sino crear el contexto y completar debidamente el marco informativo. El periodista requiere de: imaginación, interpretación, arrojo, ética, valentía, construcción y comprobación de hipótesis, desarrollo de perspectivas noticiosas, entre muchas otras habilidades.

Los casos *toallagate* y embajador *dormimundo*

El paradigmático caso *Watergate*, como ha sido señalado por muchos analistas y politólogos, enseñó que el periodismo puede ser capaz de hacer que el poder rinda cuentas.

El abuso del poder público ha generado en México que los medios que pretenden un periodismo diferente se enfoquen al descubrimiento de casos de corrupción. La revista *Proceso* es emblemática de la denuncia del fraude y la corrupción y en mal momento se le denominó como la "fe de erratas del gobierno", pues no se trataba de la aceptación de culpas, sino del acceso -por diferentes vías- a información delicada expuesta gracias a pesquisas, pero también por causa de conspiraciones entre enemigos políticos. Hoy, ya cada vez más medios de comunicación dan muestras de hacer un periodismo valiente, de investigación; pero aún son muy pocos.

Con el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública, los dos casos más sonados de trabajos investigativos han descansado básicamente en la consulta de datos. Efectivamente, cuando se descubrió que en las cabañas de Los Pinos se utilizaban toallas, sábanas y otros utensilios adquiridos a precios exorbitantes, el dato central estaba a plena disposición pública en plena red Internet, y consignado dentro de los gastos de la Presidencia de la República.

Tal vez se trató de una ingenuidad o de una concepción sincera de que ese tipo de datos deben estar considerados en la hoy denominada información mínima de oficio, pero lo cierto es que la información periodística descansó casi totalmente en la consulta de los datos respectivos.

De igual manera, el exagerado costo de los colchones adquiridos por el embajador de México ante la OCDE, Carlos Flores -bautizado con el mote de *embajador dormimundo*- fue conocido también de una relación de gastos consignados en una página de Internet, y de igual forma constituyó la base de la información periodística correspondiente.

Ambos ejemplos deben servir de alerta a los propios periodistas para evitar que el pretendido periodismo de investigación se convierta en un simple periodismo de consulta. Quizás por la naturaleza de ambos casos, donde más que corrupción se evidencia derroche y una falta absoluta de consideración hacia el ahorro y la austeridad, es que el manejo periodístico fue, por decirlo de alguna forma un tanto superficial.

Si el mayor atractivo para los periodistas es desnudar escandalosos casos de corrupción oficial, la exhibición de ese tipo de datos debe servir de punto de partida para armar un trabajo periodístico que lleve a descubrir o evidenciar casos más graves de excesos, ilícitos o corruptelas.

El periodista no debe conformarse con exhibir el dato central, sino armar el rompecabezas completo: atar cabos, llegar a conclusiones, ir más allá de lo evidente, comparar, comprobar, llegar al fondo del asunto.

La investigación de casos de corrupción gubernamental es una característica del periodismo latinoamericano, y ello tiene su explicación en que tal fenómeno representa una de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

En ese sentido, la investigación periodística estaría aportando al cumplimiento de una responsabilidad democrática y a su eminente responsabilidad y función social.

Dorangélica De la Rocha Almazán

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Occidente, Maestría en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Sinaloa, Doctorado en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente, Catedrática de Licenciaturas de Ciencias de la Comunicación y Derecho y Ciencias Sociales en las áreas de Periodismo, Comunicación y Derecho de la Información en la Universidad de Occidente Unidad Culiacán y **Comisionada Presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.**

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

REFERENTES LEGALES PARA UN MARCO PROTECTOR DE DATOS PERSONALES

Vicente Hernández Delgado

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 567-580



e-revist@s

REFERENTES LEGALES PARA UN MARCO PROTECTOR DE DATOS PERSONALES

LEGAL REFERENTS TO A PERSONAL DATA PROTECTION FRAME

Vicente Hernández-Delgado

Comisionado Estatal de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES). Correo Electrónico: vhernandez@ceaipes.org.mx.

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo fundamental establecer un marco referencial que permita analizar los antecedentes normativos de la protección de los datos personales en nuestro país, planteando como punto de partida los antecedentes en la Constitución General de la Republica y en la legislación secundaria tanto de carácter federal como local, regulando los bienes jurídicos del derecho a la intimidad y la privacidad. En un plano intermedio, se aborda la influencia de las tecnologías de la información y comunicaciones en el nuevo marco regulador a nivel federal con la aparición de un nuevo lenguaje y figuras jurídicas en la legislación civil, mercantil, procesal y de protección al consumidor. Finalmente, la aparición de la legislación federal y locales en materia de acceso a la información y transparencia gubernamentales, la ley de protección de datos personales del Estado de Colima, así como la reglamentación respectiva por parte de la LFTAIP, permiten afirmar que de manera incipiente se ha comenzado a fomentar un marco protector de los datos personales en nuestro país.

Palabras clave: Aspectos legales, protección de datos personales, Acceso a la información.

SUMMARY

The present essay has as main target to establish a referential frame as much that it allows to analyze the normative Background of the protection of the personal data in our country, starting with antecedents in the General Republic Constitution and in the secondary legislation of federal and local character, regulating the legally protected interests of the right to the intimacy and the privacy. In an intermediate plane, the influence of the technologies of the information and communications in the new legal regulating frame is approached at federal level with the appearance of a new language and figures in the civil, mercantile, procedural and protection legislation of consumer. Finally, appearance of the federal and the local legislation in the matter of access to the governmental information and transparency, the law of protection of personal data of the state of Colima, as well as the respective regulation on the part of the LFTAIP, allows to affirm that on a weak way it has been begun to support a protective frame of the personal data in our country.

Key Words: Legal aspects, personal data protection, Information access.

INTRODUCCIÓN

A partir del auge de las tecnologías de la información, de manera particular la informática, telecomunicaciones y la ingeniería genética, sus efectos dinámicos en el procesamiento de la información y comunicación dan cuenta de la circulación de una gran variedad de datos mediante imágenes, textos, huella digital, DNA, mensajes, ideas, propuestas, informes, en donde el manejo de la información concerniente a la intimidad y la privacidad de las personas de parte de los usuarios y los responsables de los archivos o registros públicos y privados requiere de medidas de prevención y regulación mediante códigos de conductas éticas y legales procurando que tengan como prioridad la protección de los datos personales con la finalidad de asegurar el bien jurídico protegido por la ley: la intimidad y privacidad de las personas.

Rápidamente, de manera exponencial, la revolución de las tecnologías de la información contribuyó a modificar la cultura, las relaciones mercantiles y sociales de nuestro tiempo, generando nuevos tipos de conductas en función del uso o abuso de las herramientas, medios o dispositivos que permiten el tratamiento, creación y difusión de informaciones y comunicaciones de distinto tipo a escala planetaria, reclamando al derecho adecuarse a estos efectos para prevenir y regular las acciones de los usuarios y de quienes realizan transacciones de distinta naturaleza.

Cuando nos referimos a la protección de datos personales hablamos de crear elementos de prevención y regulación a partir de dos importantes factores de riesgo: la amenaza derivada del uso de las tecnologías de la información en perjuicio de la intimidad y privacidad de las personas por parte de terceras personas y de manera derivada, la probable afectación de los datos o uso ilícito de estos a partir de conductas lesivas ya sea por dolo o negligencia, de parte de los responsables de los archivos o registros públicos o privados.

Ahora bien ¿Por qué es importante la protección de datos personales? En primer término conviene definir algunos conceptos. Por *datos de carácter personal* debemos entender “toda información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, susceptible de recogida, registro, tratamiento o transmisión concerniente a una persona

física identificada o identificable”. Una gran parte de los datos de carácter personal pueden ser objeto de protección ante el riesgo de que afecten la intimidad o privacidad de las personas y con ello se vulneren por parte de terceros derechos fundamentales o esenciales para el bienestar del titular de los datos. Estos datos se refieren a los de origen étnico-racial, características físicas, morales o emocionales, vida familiar o afectiva, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, afiliación gremial, creencias científicas, religiosas o filosóficas, preferencias sexuales, estado de salud físico o mental ,etc.

Mientras algunos datos deben ser especialmente protegidos, otros pueden ser publicables sin riesgo alguno para su titular. De esta manera, lo que se pretende proteger siempre es el dato de su titular como acción preventiva inicial ante el riesgo de ser tratado o elaborado y convertirlo en información, salvo para aquellos fines y por personas autorizadas para ello. De manera complementaria, el derecho objeto de su protección o el bien jurídico tutelado es el derecho a la intimidad y privacidad de las personas.

MARCO NORMATIVO GENERAL

En México existen referentes legales, jurisprudenciales y doctrinarios en materia de protección a la intimidad y privacidad de las personas en la Constitución General de la República, en Leyes Federales y en la legislación secundaria. En los artículos 7 y 16 de la Constitución General de la República se establecen criterios tutelares de la privacidad e intimidad de las personas. En el artículo 16 se regulan dos aspectos relevantes de la garantía protectora del Estado: la inviolabilidad domiciliaria y de las comunicaciones privadas.

Además de la Constitución General, en la legislación penal se encuentra regulada la *inviolabilidad domiciliaria* también conocida como la zona del retiro. Si bien, el domicilio es el espacio vital para que los individuos hagan uso de su núcleo familiar y de amistades para desenvolverse en la forma que les convenga, sin que existan intromisiones, ataques o manifestaciones de terceras personas públicas o privadas que transgredan los valores esenciales sobre los cuales se han fundamentado esas relaciones, encontramos que toda

intromisión al domicilio será ilícita cuando no hubiere consentimiento del titular o mandamiento de autoridad judicial, salvo en caso de flagrante delito ante un caso de robo o secuestro que ha sido al momento de su realización; o de hipótesis que generen causa de justificación, como puede ocurrir en el estado de necesidad, es decir, cuando se encuentren en grave peligro la integridad física o los bienes de quienes habitan ese domicilio, tal es el caso de un incendio, de un homicidio o intento de éste.

En lo referente a la *inviolabilidad de las comunicaciones*, también conocida como el secreto de la correspondencia o de las comunicaciones o la inviolabilidad de las cartas y otros papeles privados, encontramos dificultad para definir el derecho al secreto, habida cuenta de que existen formas diversas de vulneración e interceptación de comunicaciones e informaciones mediante vía telefónica, satelital, por comunicación escrita convencional y en Internet, donde abundan intromisiones de terceros a las comunicaciones privadas de los individuos vía correo electrónico. Sin embargo, la regulación en dicho artículo y la que existe en la legislación de acceso a la información pública vigente en el país no es suficiente para garantizar la *autodeterminación informativa* entendida como la posibilidad de control de parte del titular de la información de sus datos que obran en poder de archivos públicos. En esencia, se pretende con ello poner un límite a la acción intervencionista del Estado en cuanto a la invasión a la intimidad y privacidad de las personas.

El derecho a la propia imagen como parte de los derechos personalísimos se encuentra vinculado con el derecho a la privacidad consistente en “una garantía frente a la captación, reproducción, filmación o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada, así como la utilización del nombre, la voz o la imagen de una persona para fines publicitarios o comerciales”. Esta figura se encuentra poco regulada en México en el artículo 7 de la Constitución General de la República, en la Ley Federal de Derechos de Autor, en la legislación civil y penal.

La ambigüedad del término *daño moral* como sinónimo del derecho a la propia imagen en nuestra legislación queda fuera de duda cuando incluye el derecho a honor, intimidad y

propia imagen en la redacción del artículo 1916 del código civil del D. F. que señala: “...la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de si mismo tienen los demás”. La lesión al *daño moral* busca la reparación al daño mediante una erogación material y carece de castigo con pena corporal y se diferencia de la *difamación y la calumnia* en que en estas se impone pena alternativa.

En el Código Penal Federal se protege otro aspecto importante de la intimidad: *el derecho al honor*. En términos generales este derecho puede asociarse a la buena reputación, al prestigio profesional e incluye la fama pública o buen nombre del que goza una persona. Los artículos 350 al 363 regulan el tema y se encuentra asociado a los delitos de difamación y calumnias. Las resoluciones de tribunales competentes han expresado el criterio de que este derecho debe preservarse después de muerta la persona y proceder a la reivindicación póstuma a partir de múltiples casos en que se han dado sentencias y acusaciones que en vida causaron grave daño a la reputación, dignidad y hasta la muerte.

Sin embargo, es a partir del año 2002 con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuando se inicia de manera incipiente pero necesaria para el tratamiento del tema, con la incorporación de la figura del Hábeas Data como garantía procesal orientada a la protección de datos personales respectivamente, más tarde la mayoría de los estados incluirían en sus legislaciones esta figura conocida también como protección jurídica de datos personales por parte de la legislación Argentina aunque justo es decirlo, en la legislación Española se hace una interesante diferenciación entre el Hábeas Data y la protección jurídica de datos personales.

Como sabemos, en nuestro país, el Estado de Colima cuenta hasta hoy con la única Ley Estatal de Protección de Datos Personales aprobada por el Congreso del Estado, mientras que el IFAI cuenta con un capítulo en la LFTAIP sobre protección de datos personales y un reglamento que fija criterios importantes sobre el tema, previendo un organismo rector para dirimir conflictos. En nuestro Estado existe una iniciativa de Protección de Datos

Personales presentada a la soberanía del Congreso del Estado en el mes de junio de 2003 que no ha sido discutida y aprobada aún. De nuestra parte, consideramos que todavía quedan pendientes en la agenda nacional definir criterios sobre la pertinencia o no de la aprobación de parte del Congreso General de una Ley General de Archivos y otra Ley General de Protección de Datos Personales que regulen tanto a las entidades públicas y privadas para que sirvan como referente tanto a la legislación federal como a las legislaciones estatales.

Otros referentes normativos que dan protección a los datos personales son la Ley de Estadística y Geografía que prohíbe la publicación en una sola estadística de datos concernientes a personas físicas o morales. Contempla que los datos no deben asociarse a nadie y que los obtenidos con fines estadísticos carecen de validez legal. Por su parte la Ley de Salud pública regula como y quienes tienen acceso a los expedientes médicos de los ciudadanos. En el mes de enero de 2002, el Congreso de la Unión emitió una ley para normar a las Sociedades de Información Crediticia en donde se pretende regular los datos personales que manejan dichas entidades como son el Buró de Crédito y el sistema bancario.

EL IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES

Un aspecto relevante del tema en cuestión tiene que ver con la protección de los datos personales en Internet o en programas informáticos. Desde hace algún tiempo este campo de estudio le ha correspondido al derecho informático o al derecho de la informática, también incluye a la biotecnología, a la ingeniería genética, a la electrónica y a las telecomunicaciones en su espectro más amplio. A partir de las reformas al Código de Comercio, a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Código Civil y Código de Procedimientos Civiles en nuestro país se regula el comercio electrónico. La novedosa forma de intercambio comercial por medios electrónicos, compras en Internet o intercambio de datos e información entre los usuarios, dan cuenta de la importancia de proteger los derechos de la privacidad e intimidad de las personas.

En la fracción I del artículo 76 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor se impone la obligación a los proveedores de mantener la confidencialidad de la información y la prohibición de difundirla o transmitirla a otros proveedores, a menos que el consumidor lo haya autorizado por escrito o que exista un requerimiento de alguna autoridad. La fracción II de este artículo obliga al proveedor de mantener segura y confidencial la información e informar al consumidor sobre las características generales de los elementos técnicos disponibles antes de la celebración de una transacción.

En el Código de Comercio, en el Código civil y de Procedimientos Civiles se regula el llamado “Mensaje de Datos Personales” a partir del auge de las Tecnologías de la Información. El “MDP” es considerado en el artículo 89 del Código de Comercio”. “En los actos de comercio podrán emplearse los medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología. Para efecto del presente Código, a la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada a través de dichos medios se le denominará *mensaje de datos*”. A su vez, en el artículo 91 se establece “para efecto de éste Código de Comercio, se entiende por *sistema de información* cualquier medio tecnológico utilizado para operar mensajes de datos”. Es indudable que el Mensaje de Datos se encuentra relacionado con el intercambio de información económica o comercial a través de vía Telefónica, Fax, Radio, Televisión, Telégrafo, Satélite e Internet, contando con un mercado amplísimo para desarrollarse, estableciendo nuevas y dinámicas formas de hacer negocios, lo que requiere de mucho cuidado en el tratamiento de la información y comunicación, haciendo necesaria la protección del derecho a la privacidad de las personas.

Este fenómeno denominado e-commerce involucra tanto a personas físicas como jurídicas, al incluir entre éstas a los gobiernos federal, local y municipal, ha surgido lo que se ha dado en llamar el sistema del e-Gobierno, ya que a través de este se pretende garantizar a los ciudadanos el libre acceso a una gama de servicios públicos integrales, como los sistemas de información pública y trámites en línea ante las diversas dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal. El manejo de información proveniente de los ciudadanos obliga a estas entidades a garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de las personas.

Las Tecnologías de la Información también han traído conductas lesivas a la privacidad e intimidad sancionadas por la legislación penal. Estas conductas ilícitas son consideradas dentro de los delitos informáticos y se encuentran reguladas en el Código Penal Federal, Código Penal del Distrito Federal., Código Penal del Estado de Sinaloa , Ley Federal de Derechos de Autor y Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima principalmente.

El artículo 167 fracción VI del Código Penal Federal sanciona a quien dolosamente o con fines de lucro, interrumpa o interfiera comunicaciones alámbricas, inalámbricas o de fibra óptica, sean telegráficas, telefónicas o satelitales por medio de las cuales se transmitan señales de audio, video o de datos. Aquí se incluye al interceptor de un correo antes de que llegue a su destino. La misma fracción VI sanciona la interceptación de datos que las personas envían a través de la red (sniffer). A su vez el artículo 211bis 1 al 211bis 7 del citado ordenamiento sanciona el acceso no autorizado a sistemas o servicios y destrucción de programas o datos en poder de instituciones del estado o del sistema financiero. Por su parte, en una redacción similar a la anterior, en el artículo 231 fracción XIV del Código Penal del Distrito Federal, se imponen sanciones a quienes cometan fraude mediante el uso de computadora y la manipulación de la información que estas contienen (técnica de salami y otras).

Al igual que en el Código Penal Federal, en el artículo 11 de la Ley Federal de Derechos de Autor ofrece sancionar la reproducción no autorizada de programas informáticos debido a que la reproducción queda protegida a favor del autor de las obras literarias o artísticas, entre las que se incluyen a los programas de cómputo. En los artículos 107 a 110 del mismo ordenamiento se sanciona el uso no autorizado de programas y bases de datos a menos que exista consentimiento del autor. La protección se otorga a datos que por su contenido sean obras intelectuales o información privada de las personas.

El Código Penal del Estado de Sinaloa contempla dentro del apartado correspondiente a los delitos patrimoniales, un capítulo denominado *Delito Informático* cuya redacción es la siguiente:

Art. 217: “Comete delito informático, la persona que dolosamente y sin derecho:

- I. Use o entre a una base de datos, sistema de cómputo o red de computadoras o a cualquier parte de la misma, con el propósito de diseñar, ejecutar o alterar un esquema o artificio, con el fin de defraudar, obtener dinero, bienes o información no como también:
- II. Intercepte, interfiera, reciba, use, altere, dañe o destruya un soporte lógico o programa de computadora o los datos contenidos en la misma, en la base, sistema o red.

Al responsable de delito informático se le impondrá una pena de seis meses a dos años de prisión y de noventa a trescientos días de multa”.

Al margen del análisis de fondo que pueda darse al precepto en mención, importa destacar que en el citado precepto se recogen figuras lícitas que ya hemos comentado en la legislación penal federal y del Distrito Federal, tipificándose el fraude y las acciones intervencionistas en la intimidad y privacidad del titular de los datos.

La Ley de Protección de Datos del Estado de Colima amplía algunos de los criterios que se encuentran en la LFTAIP y su reglamento y la mayoría de las leyes de acceso a la información que se encuentran vigentes en el país. Conforme a esta, los principios bajo los cuales deben manejarse los datos personales comprenden: que sólo deben obtenerse y ser sujetos de tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos, deben ser correctos y actualizados, deben obtenerse por medios lícitos y será necesario el consentimiento del interesado.

EL MARCO NORMATIVO LOCAL

El artículo 189 del Código Penal del Estado de Sinaloa señala que “*Al que mediante comunicación dolosa, impute a una persona física o moral un hecho que cause a esta*

descrédito, deshonra o afecte su reputación se le impondrá prisión de tres meses a dos años o de noventa a ciento ochenta días de multa”. El precepto citado se refiere a la figura de la difamación en tanto que el 193 a la de la calumnia como parte de los delitos contra el honor al anotar que “*Al que impute falsamente a otro un hecho que la ley califique como delito, a sabiendas de que este no existe o de que el imputado no es responsable del mismo, se le impondrá prisión de seis meses a dos años o de noventa a ciento ochenta días de multa*”.

La Ley General de Salud del Estado de Sinaloa en su artículo 151 contempla que el registro estatal de donadores tiene carácter de *confidencial* teniendo acceso a su información: la autoridad judicial, la autoridad sanitaria, el Consejo Estatal de Transplantes y los establecimientos autorizados conforme a la ley, para la realización de transplantes, en los casos y con las limitaciones que establece este ordenamiento. Por su parte, el artículo 158 señala que el ejercicio de las profesiones de las actividades técnicas y auxiliares y de las especialidades para la salud, estará sujeto a las especificaciones que haga la Ley de Profesiones del Estado.

Por su parte, el artículo 181 establece una leve mención a la protección de los datos personales. Una polémica que debe ser resuelta es la que se refiere al criterio mantenido por las dependencias de salud –amparadas en la Norma Oficial Mexicana 168-, en el sentido de que los registros y archivos que obran en su poder le pertenecen a cada dependencia y no al titular de los datos, de manera que este sólo puede tener acceso a un resumen de su expediente clínico. Este tema ya ha sido materia de regulación en el IFAI, en la Red Iberoamericana de Datos Personales y en la legislación de muchos países.

En la Ley del Notariado del Estado de Sinaloa se encuentran algunos criterios protectores de la intimidad y privacidad de las personas. El artículo 17 obliga a los notarios a guardar debida reserva con respecto a la información confidencial de sus clientes y están sujetos a responsabilidad penal a partir de la violación del secreto profesional. El notario podrá ser suspendido hasta un año de su fiat si incurre en revelación dolosa e injustificada de datos de sus clientes y en caso de reincidencia, podrá haber separación definitiva y

consecuentemente, la revocación o cancelación del fiat. Pese a lo anterior, en esta etapa no puede hablarse de una protección jurídica de los datos personales, será la revolución de las tecnologías de la información y comunicaciones la que impulsará la necesidad de regular la protección de los datos personales.

En este contexto, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos en materia de protección de datos personales se encuentra contemplado en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, comprende a aquellos que integran el poder ejecutivo, legislativo, judicial, entidades paraestatales, municipal y paramunicipales. El capítulo noveno de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se refiere a las faltas *administrativas y sanciones* que se aplicarán a los titulares de cada entidad pública, *en los términos y condiciones previstos por la Constitución Política del Estado de Sinaloa* por incumplir con lo estipulado en el artículo 9 de la LAIPES referente a la información mínima de oficio que las entidades deben otorgar al público, además este apartado hace suyas las obligaciones y sanciones establecidas en los artículos 47, 50 y 52 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos de nuestro Estado. Finalmente, es conveniente señalar que estas responsabilidades incluyen a los integrantes de organismos públicos autónomos como el Consejo Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la propia CEAIPES.

NECESIDAD DE UN MECANISMO DE PROTECCIÓN JURÍDICA EFECTIVO

La protección de los datos personales en la actualidad amerita un mecanismo de protección jurídica más amplio y efectivo, ya que el derecho a la privacidad e intimidad sustentado sobre los pilares que edifica el derecho fundamental de Hábeas Data se refiere a una parte, pero no a todo el marco protector de los datos personales. Debe tener como finalidad inicial el que cualquier persona pueda acceder a la información que sobre ella exista en cualquier registro o banco de datos. Para ello es preciso ejercitar un procedimiento especial relativo a la solicitud de información de datos personales, con plazos y términos bien definidos, en donde se hace preciso inicialmente estructurar esta solicitud en la entidad pública en donde se encuentren este tipo de información personal. Esta dependencia deberá recepcionar esta

solicitud e integrar un procedimiento administrativo en torno al mismo con el propósito fundamental de compartir con el solicitante los archivos que requiere. Lo anterior se fundamenta en el derecho que tiene todo titular de los datos a conocer el tipo y calidad de información que poseen y procesan cada una de las dependencias públicas. El único requisito de fondo que debe contemplar esta solicitud es la identificación plena del solicitante.

Un segundo momento procesal que habrá de contemplarse en este procedimiento se deriva de la posibilidad jurídica que tiene cualquier persona, titular de los datos personales de accionar en torno a la actualización, rectificación, supresión o modificación de los datos que consten en las Entidades Públicas relativos a su individualidad, para lo cual el detonante ante las dependencias sería la manifestación expresa de la voluntad del sujeto tendiente a realizar la transformación de la información y los elementos probatorios que la persona pueda aportar para comprobar de la forma más clara posible la base jurídica que sostenga su afirmación.

Ambos momentos procesales deberán tener términos breves y precisos y que contribuyan a garantizar la protección integral de este derecho fundamental. Aunado a esto se requiere la vigilancia y tutela de un órgano especializado en los procesos de información y que se constituya como la garantía procesal que proteja la identidad, la privacidad, la intimidad y la autodeterminación informativa que cada persona debe ejercitar. El titular de los datos podrá exigir en todo momento y sin plazos perentorios que los sujetos obligados que administren, manejen, archiven, posean y conserven en su poder información confidencial en bases de datos, archivos o registros públicos, garanticen un adecuado uso y tratamiento de los datos sensibles.

CONCLUSIONES

En México, los antecedentes para una protección de datos personales se inician con el marco constitucional y de leyes federal y estatal en materia de protección a la privacidad e

intimidad de las personas, pero la aparición de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones han sido determinantes para la existencia de un incipiente marco regulador en materia de datos personales, primero con la ley de geografía y estadística, con la legislación bursátil, con la de salud, y telecomunicaciones. Más recientemente, con las de transparencia y acceso a la información, la de protección de datos personales del Estado de Colima y la reglamentación del IFAI.

Las transformaciones que ha experimentado la sociedad en los tiempos contemporáneos hacen necesarias medidas de protección y regulación que impregnen de seguridad y certeza jurídica a los datos de carácter personal que se encuentran bajo el resguardo de instituciones públicas y privadas. Esta problemática se estructura bajo un dualismo: Inicialmente por la relativa facilidad que los medios electrónicos y la sistematización de la información tienen para ser vulnerados y obtener por esos conductos información de carácter personal, y en un segundo momento por la tendencia de los funcionarios que manejan esta información en otros formatos que permiten que esta información se haga del conocimiento público.

La protección de los datos personales constituye una prioridad jurídica estructurada inicialmente bajo la conceptualización de un derecho fundamental denominado Hábeas Data, que funciona para que no se comparta la información íntima y para que esta información pueda corregirse, actualizarse o modificarse en todo momento, acción que se puede intentar solamente por su titular. En nuestro país se requiere intensificar la protección jurídica en torno a los datos personales, bajo mecanismos que van desde la protección legal en los procesos de captación, almacenamiento, sistematización y modos de compartirla, hasta los mecanismos legales para conocer datos propios y modificarlos cuando son imprecisos o erróneos. Algunos aspectos normativos actuales se relacionan con la intimidad y complementan su noción protectora, entre ellos destacan la inviolabilidad domiciliaria, la inviolabilidad de comunicaciones y el derecho a la propia imagen, cada uno de ellos estructura sus propios bienes jurídicos tutelados y la forma de ejercitarlos. Las nuevas tecnologías de la información también inciden en el tema de protección de datos personales, principalmente en torno al tema de mantener segura la información personal sistematizada.

Ello ha obligado al avance normativo en torno a materias como contratos informáticos o electrónicos, flujo de datos transfronterizos, comercio electrónico, gobierno electrónico y delitos informáticos.

Resulta necesario implementar un mecanismo de protección jurídica en torno a los datos personales, bajo un procedimiento que asegure su ejercicio y que permita acceder a la información personal de la que cada individuo es titular y que además asegure la forma jurídica para cambiarla cuando así se requiera.

Vicente Hernández Delgado

Estudios Profesionales en la Escuela Superior de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit y en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa Zona Sur Mazatlán. Postgrado: “Especialidad en Microcomputadoras”, proyecto auspiciado por la coordinación académica de la zona sur, Mazatlán, “Master Internacional en Derecho Penal, Constitución y Derechos”, proyecto impulsado por la Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Sinaloa. **Comisionado de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.**

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

CORRUPCIÓN Y DERECHO ACCESO A LA INFORMACIÓN

José Guadalupe Robles Hernández
Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 581-609



e-revist@s

CORRUPCIÓN Y DERECHO ACCESO A LA INFORMACIÓN

CORRUPTION AND RIGHT ACCESS TO THE INFORMATION

José Guadalupe Robles-Hernández

Doctorado en Derecho a la Información por el programa conjunto de los centros de la Universidad de Occidente-Universidad de Navarra y Universidad Iberoamericana. Correo Electrónico: gperobles@yahoo.com.mx

RESUMEN

Uno de los objetivos esenciales del Derecho de acceso a la Información, es la transparencia en la información que generan los gobiernos y con ello evitar o inhibir los actos de corrupción. La corrupción proveniente del poder público genera problemas inimaginables para las sociedades de todo el mundo. Por lo que hace a la función pública, el fenómeno de la corrupción, tiene que ver con la utilización del poder o la autoridad para una finalidad distinta a la legítima, en busca de una ventaja personal, degradando la función para la que fue electo o nombrado por el afán de conseguir algo en beneficio propio.

Palabras Clave: Corrupción pasiva, corrupción activa, rendición de cuentas, función pública.

SUMMARY

One of the main targets of the access to the Information Right, it is the transparency in the information that generates the governments and with it to avoid or to inhibit the corruption acts. The originating corruption of the public power generates unimaginable problems for the societies worldwide. Regarding the public function, the phenomenon of the corruption, it has to do with the use of the power or the authority for a purpose different from the legitimate, in search of a personal advantage, degrading the function for which elect or it was named by the eagerness to obtain something in own benefit.

Key Words: Passive Corruption, Active Corruption, Accountability, Public Function.

Sobre el concepto de corrupción

Uno de los objetivos esenciales del Derecho de acceso a la Información, es la transparencia en la información que generan los gobiernos y con ello evitar o inhibir los actos de corrupción. La corrupción proveniente del poder público genera problemas inimaginables para las sociedades de todo el mundo.

A pesar de que los actos de corrupción han existido en todas las etapas de la historia del planeta, existen sólo aproximaciones generales al concepto. Es pertinente establecer dos puntualizaciones para acercarnos al concepto: Una primera es que la corrupción sólo se puede cuantificar desde una perspectiva subjetiva y la otra es que está fundada en un componente anímico: la deslealtad, que no es otra cosa que el abuso premeditado que se hace sobre una responsabilidad confiada a través de una disposición jurídica, un acto y decisión administrativa o la confianza depositada de los electores cuando se trata de cargos de elección popular.

El concepto de corrupción ha sido desarrollado principalmente desde los campos de la sociología y de la ciencia política, aunque para la ciencia jurídica y en particular para el derecho penal, reviste una gran importancia. ¿Qué se debe entender por corrupción desde el ámbito penal? La corrupción no es propiamente un delito sino más bien una serie de conductas, una forma de delincuencia que incorpora varias figuras penales, ya sea de carácter tradicional o de reciente creación, como la malversación, el cohecho, la prevaricación, el blanqueo de capitales, el tráfico de influencias y en México la extraña figura del “enriquecimiento inexplicable”.¹ O como lo señala Antonio Vercher Noguera, Fiscal del Tribunal Supremo de España, a decir de la corrupción como una “forma de delincuencia que incorpora un importante cúmulo de figuras penales, tanto tradicionales

¹ Consúltase Morris D. Stephen. *Corrupción y Política en el México contemporáneo*. Traducción de Victoria Schussheim. Primera edición en español. Siglo XXI editores, México, 1992. P.19. Título original en inglés: *corruption and politic in contemporary México*. The university of Alabama press, Tuscaloosa, 1991. En este estudio sobre la corrupción en México, se establece que “aunque las amplias barreras que definen la corrupción muchas veces parecen ser universales”...el interés común (afectado por el acto de corrupción) es un término cargado de valor, y resultan inevitables las marcadas ambigüedades en las definiciones.

como de reciente creación, relacionadas todas ellas con ciertos elementos comunes que ejercen como medios aglutinadores.”²

Aunque es un fenómeno muy antiguo, la corrupción no ha sido descrita con claridad: basta ver el Diccionario de la Real Academia Española, que hace referencia a este concepto de manera tan dispar como “un vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”; “alteración o vicio en un libro o escrito”; o “diarrea”, para acabar de completar el cuadro.

Por lo que hace a la función pública, el fenómeno de la corrupción, tiene que ver con la utilización del poder o la autoridad para una finalidad distinta a la legítima, en busca de una ventaja personal, degradando la función para la que fue electo o nombrado por el afán de conseguir algo en beneficio propio.

De acuerdo a Eduardo A. Fabián Chaparrós, la corrupción se propaga con facilidad en situaciones de déficit democrático, aprovechando las carencias intrínsecas que se manifiestan en tales contextos; debilidad en los mecanismos de control (falta de una legislación en materia de acceso a la información), arbitrariedades del poder, falta de sometimiento de la administración a los intereses generales, etc.³

Para Alfonso Sabán, en una aproximación a la delimitación conceptual de corrupción ésta se entiende en su sentido general como “la utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido”.⁴ Por lo que hace a la corrupción de carácter pública, es “la utilización de

² Cfr. La introducción de Fabián Caparrós Eduardo. (coordr), *La corrupción; aspectos jurídicos y económicos*, Ratio Legis, Salamanca, 2000, p.13.

³ *Ibidem*, p. 18. Véase: Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1994, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1995 y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003.

⁴ Sabán Godoy Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991, p. 16.

potestades públicas para el interés privado cuando este difiere del general a que toda activación pública se debe por mandato del precepto constitucional mencionado.”⁵

En casi todos los casos de corrupción pública existe al menos un acto de corrupción privada. “Por ello, al remitirse la cuestión esencial a la confusión de intereses, la corrupción plantea mayores problemas en la medida en que la barrera entre interés público y privado se hace más difusa.”⁶

El Consejo de la Unión Europea mediante acto de 27 de septiembre de 1996, estableció un protocolo contra los actos de corrupción de funcionarios comunitarios o nacionales en perjuicio a sus intereses financieros. Como consecuencia de ello, y para ir más allá de un simple protocolo, el 26 de mayo de 1977 se firmó un convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estuviesen implicados funcionarios de las comunidades europeas o de los estados miembros de las comunidades europeas.

En dicho convenio se establece el concepto de *Corrupción Pasiva* y lo define como el hecho intencionado de que un funcionario, de manera directa o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.

Por lo que hace al concepto de *Corrupción Activa*, considera al hecho de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para que éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.⁸

⁵ Ibídem

⁶ Ibídem.

⁸ Ibídem, p. 88.

⁵⁵ Loc. Cit.

El Estado y el monopolio de la información

En todo sistema político, en mayor o menor medida, el Estado es dueño monopólico de la información pública, misma que suministra conforme a sus intereses y planes de gobierno; dependiendo en ocasiones también de la presión social, de la opinión pública, o de una autoridad o poder, jerárquicamente superior que se le solicite. El ciudadano, las organizaciones sociales y políticas y los medios de comunicación, son consumidores de información oficial.

El Estado también participa, en la definición del marco jurídico en las que se desarrolla las proveedurías de la información pública, como en caso de México de los planes federal, estatal y municipal de desarrollo; el envío de los presupuestos de egresos y las leyes de ingresos, los informes anuales de gobierno, entre otros instrumentos de publicidad gubernamental, que legitiman la supuesta apertura de información al ciudadano.

Este papel no siempre es analizado con detenimiento, pues de hacerse, se advertiría, que en este cúmulo de normas legales y reglamentarias, se encuentra el suministro idóneo de información, de gobiernos federales, estatales o municipales, con lo que se cumple muy en lo general y de manera unilateral con los requerimientos de información que de parte de la sociedad a través de sus miembros y grupos se le exige al Estado.

Es decir, el Estado como institución legalmente representativa de “lo público”, observa una demanda de información de la sociedad, que ninguna otra institución puede ser capaz de satisfacer, merced del monopolio de la información pública que detenta. Esa demanda por supuesto, no es satisfecha de manera deseada, pues los instrumentos con que cuenta el estado y que están al alcance del ciudadano, no son capaces de garantizar, en la mayoría de los casos, el acceso a la información confiable, objetiva, creíble.

Precisamente ahí es donde se pueden detectar algunos casos de corrupción, pues la secrecía de aspectos informativos donde nada los justifica y por lo tanto que deberían ser públicos, generan y propician la corrupción. Basta mencionar el clásico ejemplo de la construcción

de una gran carretera que atravesaría predios de nulo valor comercial, y cuya información de la obra es manejada como una mercancía que será vendida al mejor precio a través de servidores públicos. En la lógica de la publicidad, estos proyectos deberían ser públicos, para que se evitara la especulación y con ello la corrupción que genera el manejo arbitrario y convenenciero de la información.

La administración pública tradicional, encuentra en su ineficiencia una de las génesis de los actos de corrupción, pues el incumplimiento genera un mercado de usuarios que por no verse afectados por las consecuencias de la ineficacia administrativa, termina a los actos de corrupción. Permanente incumplimiento genera un poder de grandes proporciones que hace posible el comportamiento corrupto. “La dádiva se recibe por cumplir lo correcto y por tanto responde a una liberalidad nada pecaminosa”.⁹

El combate jurídico a la corrupción encuentra un sinnúmero de dificultades, pero una en especial se centra en la circulación de información en el derecho privado. La información es, para el Derecho Privado, económicamente valiosa por lo que merece un trato peculiar.

Los conceptos de *rendición de cuentas y transparencia*

El tema de la *rendición de cuentas* está presente en la vida política del país, desde los debates del Constituyente de 1917. Posteriormente la expresión es aludida, aunque no como hoy la conocemos, en el lenguaje de la discusión parlamentaria, hasta que aparece consecutivamente en los planes nacionales de desarrollo de los últimos cuatro presidentes de México, incluyendo el actual.

Hoy ningún discurso político puede permitirse omitir este término. Y qué no decir de los documentos oficiales como los planes de gobierno o las promesas de campaña. Aludir a la rendición cuentas es prestigiarse, legitimarse. A esta frase, invariablemente se le suele añadir una palabra mágica: *transparencia*.

⁹ Sabán Godoy, El marco jurídico de la corrupción, p. 25.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra anglosajona *accountability*, que ha tenido diversas interpretaciones con la responsabilidad de responder, aclarar, reportar, explicar, justificar o describir algo. *Accountability*, se deriva de *account* que de acuerdo a los diccionarios significa cuenta, relato, informe, tener en cuenta algo, registros financieros, entre otros. Pero vayamos al análisis que sobre el término hace Luis Carlos Ugalde:

En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término correspondiente por lo que se ha traducido como “rendición de cuentas”¹⁰

Para Garzano¹¹ la rendición de cuentas es la acción en que una persona que tiene asignada una función dentro de una colectividad, informa a ésta sobre las labores que ha realizado en el desempeño de su cargo. Se aplica sobre todo, a las personas que utilizan fondos públicos.

Por lo que hace a la palabra *rendición* es generalmente descrita como una acción en que se deponen las armas y la persona, cuerpo o colectividad entera admite su derrota y se coloca a merced del vencedor. El término también designa la cantidad de moneda acuñada durante un periodo determinado y que no ha obtenido de la autoridad correspondiente la autorización necesaria para que circule. Como se ve, nada que ver con el significado de la expresión que nos ocupa.

Pero el término rendición de cuentas es utilizado en México como una concesión de las administraciones a los ciudadanos o una virtud de los gobernantes para diferenciarse de

¹⁰ Ugalde Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*. Instituto Federal Electoral. México, 2002.

¹¹ Garzano R. *Diccionario de Política*, 2da. edición, Salamanca, España 1987. p.340.

aquellos que no gustan informar con claridad y oportunidad de sus acciones. Pero esto es inexacto.

La rendición de cuentas no es una gracia de los poderes públicos: es una obligación. Es una responsabilidad jurídico-social, más que una obligación moral. Existe una clasificación interesante al respecto de Guillermo O Donell¹², quien divide a la rendición de cuentas en *Horizontal*: además de rendirse cuentas entre sí, los poderes son fiscalizados por instituciones estatales autónomas; y la *Vertical* en donde los poderes públicos tienen la obligación de fiscalizarse mutuamente, en el marco de un sistema de contrapesos (*Check and balances*). A esta clasificación sin embargo, habría que añadir que más allá de los órganos del Estado, hay poderes informales que si bien no están facultados legalmente para pedir rendición de cuentas, sí ejercen una presión en ese sentido como es el caso de los medios de comunicación y un segmento importante de la opinión pública, que se manifiesta a través de algunos grupos sociales independientemente de las razones que los motiven a hacerlo. De ahí la utilización del término, a la que hacíamos alusión en el párrafo anterior.

Dentro de la acción de rendir cuentas, los políticos y funcionarios administrativos tienen la obligación de informar y justificar sus actos (*answerability*), y a la vez aplicar la ley imponiendo sanciones a quienes en el ejercicio de sus funciones no la cumplan (*enforcement*). Es decir, obligación de informar y la aplicación de sanciones para quien no lo haga conforme lo establece la norma. Aquí es donde encontramos el vínculo del derecho de acceso a la información, con la rendición de cuentas. Esto por supuesto, en un camino de doble vía, pues si bien el servidor público tiene obligación de informar, existe una obligación cívica del ciudadano de solicitar información para verificar que las cosas se estén haciendo correctamente en los poderes públicos.

Con frecuencia, la rendición de cuentas se utiliza como sinónimo de transparencia, control o fiscalización. Pero no es lo mismo. Transparencia de acuerdo al diccionario, es entre otras

¹² O Donell Guillermo "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000. p. 7.

cosas, la perfecta accesibilidad de la información de las áreas que competen a la opinión pública. Lo que quiere decir que es lo que el gobierno ofrece de información en una especie de aparador público –las páginas Web por ejemplo- para que la gente pueda enterarse de lo que el gobierno pueda, quiera y convenga; en la transparencia no existe una obligación expresamente legal. Por lo que hace a los términos de control y fiscalización tienen que ver con revisiones periódicas a los que por obligación los entes públicos deben someterse, bajo un formato técnico y con atribuciones legales específicas de sanción, fundamentalmente a cargo del poder legislativo. El control y la fiscalización forman parte, sin duda, del mecanismo de rendición de cuentas, aunque no pueden utilizarse como sinónimo de ésta.

Medidas preventivas para el control de la corrupción

Existen varios instrumentos multilaterales para combatir la corrupción. Uno de los más significativos es la aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1961 y en donde se establecen las medidas preventivas, que posibilitan un mejor combate a la corrupción en todas las formas del ejercicio de la función pública.

Artículo III. Medidas preventivas.

Entre las medidas preventivas que establece esta convención se encuentran; el crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta; Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades; Sistema para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas; Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

Asimismo, sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción; Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad; Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción; Órganos de control superior; para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas; Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.

Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a combatir la corrupción y el estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.¹⁴

Del 9 al 11 de diciembre de 2003, se firmó en Mérida, Yucatán, México, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, como resultado de 3 años de esfuerzos por parte de 129 países.¹⁵

¹⁴ Véase. <http://www.tilac.org>. Fecha de consulta: 24 de marzo del 2002.

¹⁵ En 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la necesidad de contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#) y decidió emprender la formulación de ese instrumento en Viena, en la sede del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina contra la Droga y el Delito. En 2001 la [Asamblea General de la ONU](#) creó el Grupo Intergubernamental de Expertos (GIE) de composición abierta encargado de preparar un proyecto de mandato para la negociación de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción. En 2001, en Buenos Aires, Argentina se celebró la Reunión Preparatoria Oficiosa del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción y en ese mismo año la Asamblea General de estableció formalmente el Comité Especial para negociar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. México presentó un [proyecto de Convención](#) que sirvió de base para las negociaciones del Comité Especial encargado de negociar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Entre 2002 y 2003, México participó activamente en las siete sesiones del Comité Especial presentando propuestas concretas para el contenido de las disposiciones de este instrumento internacional. Más de 120 estados participaron en la negociación de la Convención. En diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una [resolución](#) en la que acogió con beneplácito el ofrecimiento de nuestro país para ser sede de la Conferencia Política de Alto Nivel para la firma de este importante instrumento internacional. El 31 de octubre de 2003, en el marco de su 58 periodo de sesiones, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Transparencia Internacional y las herramientas para el control ciudadano de la corrupción

Peter Eigen, Presidente de Transparency International¹⁶, al presentar en París el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)¹⁷ del año 2001, lamentó que aún no se perciba un punto final al abuso de poder por parte de los funcionarios públicos, y que nunca antes los niveles de corrupción percibidos habían sido tan altos, no solamente en los países en vías de desarrollo como pudiera pensarse, sino en algunos países desarrollados.

El informe de ese año, señala que alguno de los países más ricos del mundo como Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Islandia, Singapur y Suecia, obtuvieron una puntuación de 9 o más sobre una puntuación máxima de 10 en el nuevo Índice de Percepción de la Corrupción.¹⁸ Las encuestas en mención, están conformadas con preguntas que tienen que ver con el abuso del poder público para beneficios privados, con enfoques entre otros, sobre los sobornos de la licitación pública. Reúnen las percepciones tanto de residentes locales, empresarios, académicos, y aquellos que toman decisiones de trascendencia en la inversión y el comercio. Cabe destacar que los países con menos fuentes de información, son los más difíciles de evaluar y en los que se advierte un mayor caso de corrupción.

¹⁶ Transparencia Internacional, fundada en 1993, es una organización global no-gubernamental y no-lucrativa que se dedica a reducir la corrupción. Actualmente tiene más de 80 capítulos nacionales alrededor del mundo; el Secretariado general está en Berlín, Alemania. Transparencia Internacional no investiga ni expone casos individuales de corrupción. Desde 1995 elabora un Índice de Percepción de Corrupción, para el estudio de la dimensión del problema. Cada año publica una tabla en la que de forma resumida se publica los una tabla en la que de forma resumida se dan a conocer los resultados de un estudio basado en los testimonios de empresarios y analistas y público en general. Este organismo tiene como fin asegurar la responsabilidad y transparencia de los gobiernos y reducir la corrupción a nivel nacional e internacional.

¹⁷ Es un índice compuesto, construido a partir de 14 sondeos y encuestas diferentes de siete instituciones independientes y llevadas a cabo entre empresarios y analistas de países tanto locales como fuera del país.

¹⁸ En el informe anteriormente mencionado, se advierte que “en los resultados del IPC de muchos de los países líderes industriales son bastante altos. En alguna medida ellos obedece al hecho que el IPC registra sólo la corrupción que compromete a funcionarios públicos. No refleja pagos secretos para financiar campañas políticas, o la complicidad de los bancos en el lavado de dinero ni el soborno por parte de las compañías multinacionales. Hablando en Washington DC, el vicepresidente de Transparencia Internacional Frank Vogl destacó que la corrupción en la mayoría de los países más prósperos del mundo tienen diferentes manifestaciones, y Transparencia Internacional está aumentando sus esfuerzos para incentivar acciones que aseguren una mayor transparencia en la política, los negocios y la banca. Aspiramos, dijo, a publicar un nuevo índice de Fuentes de Soborno a principios del año 2002 para poner en relieve la inclinación de las empresas occidentales a usar sobornos en las economías de mercados emergentes.” www.tilac.org/ipc_2001.htm, p.2.

Audiencia pública

Las audiencias públicas son una modalidad antigua de la participación directa de la ciudadanía que es retomada en el marco de las reformas municipales y asociadas a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local.¹⁹

La audiencia pública tiene varias modalidades y se ha utilizado de diferentes maneras; en países como Argentina y México, la Audiencia Pública ha sufrido un cierto desprestigio. En México, este instrumento sirvió la mayoría de las veces, para simular que los gobiernos prestan atención a las propuestas ciudadanas, sobre todo en una época en que había necesidad de legitimar a algunos gobiernos recién electos, que habían pasado por procesos electorales dudosos. De manera formal puede decirse que la audiencia pública es instrumento o procedimiento de consulta e información de los ciudadanos para que las autoridades públicas tengan referencia de la demanda ciudadana ante la toma de decisiones en la formulación, implementación y desarrollo de las políticas públicas, así como su evaluación. Esta figura opera en unos países como Cabildo Abierto, o Audiencia Municipal.

Generalmente la audiencia pública es convocada por la máxima autoridad, si es el municipio, obviamente el Presidente Municipal, previa convocatoria a través de los medios de comunicación en donde se informa del objetivo general, la agenda, el orden del día, el lugar de la realización. La forma de organizar una consulta varía, pero hay varios aspectos comunes que las identifican:

Antes que nada se debe establecer con anterioridad el tema de manera puntual y precisa, y por diversas vías comunicarlo a los posibles participantes, en donde se debe incluir el origen de la convocatoria, quién convoca, a quién convoca, el lugar y la fecha de la audiencia, el tema y objetivo y la descripción así como la duración.

¹⁹ Véase Nuria Cunill. *Participación Ciudadana-Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*.-CLAD, Caracas 1991.

Las audiencias públicas, deben proveer a los futuros participantes los materiales indispensables para la comprensión del tema, y de esta manera la discusión no se convierta en un conjunto de intervenciones sobre los más diversos temas; es decir, un debate sin objetivos claros; para ello es muy importante establecer la agenda de trabajo, a través de un orden del día que posibilite que las intervenciones permanezcan en el sentido del tema.

Para que los fines de la consulta cumplan con los objetivos de mejor manera, es importante garantizar la asistencia y participación de expertos o peritos imparciales, que orienten y ayuden a ordenar con sus reflexiones las opiniones ahí vertidas. De igual forma, a través de encuestas, conocer y evaluar la opinión de los participantes sobre el desarrollo de la audiencia, para que se mejoren los mecanismos y se convierta en una forma legitimada de expresión ciudadana.

Una de las quejas que con mayor frecuencia manifiestan los participantes de las audiencias es que sus opiniones finalmente no son tomadas en cuenta por la autoridad al momento de la hechura, implementación y desarrollo de las políticas públicas. Por ello, es importante la publicidad que se le dé a las conclusiones que la audiencia genera, así como las explicaciones correspondientes cuando se tome la decisión de la autoridad, ya que son elementos indispensables para la institucionalización de las audiencias públicas.

Los pactos de integridad

Los pactos de integridad son acuerdos voluntarios, suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación y de recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la modalidad contractual escogida, como pueden ser las privatizaciones, concesiones, compras del Estado, tomando en cuenta que las contrataciones públicas son identificadas en todo el mundo como una de las áreas donde se genera mayores niveles de corrupción, entre miembros de las empresas y funcionarios públicos. Inclusive, existen compañías en donde es práctica común ofrecer sobornos a funcionarios públicos, para garantizar su mercado.²⁰

²⁰ Véase <http://www.tilac.org>.

El pacto de integridad implica un cambio cultural voluntario, que “busca convocar a grupos específicos de ciudadanos a aceptar sistemas reguladores comunes, ligados a un régimen de gratificaciones y castigos que están por encima de los establecidos en el marco legal local, dándole valor agregado a este último en el ámbito de la ética”.²¹

Su estructura y diseño busca contribuir a mejorar y transparentar los mecanismos de contratación, bajo los siguientes indicadores:

1. Adecuada estructuración de proyectos.
2. Discusión pública de los pliegos.
3. Evaluación de ofertas dando prioridad al espíritu de las normas y no a los aspectos de forma.
4. Compromiso de los ejecutores con las políticas de rendición de cuentas.
5. Aceptación del interés colectivo por encima del particular.
6. Vigencia del control social.
7. Manifestación de aceptación de las reglas y los resultados por parte de los participantes.

Esta herramienta utilizada por Transparencia internacional en algunos países latinoamericanos y en especial en Colombia, es concebida como un compromiso asumido internamente entre los proponentes de una licitación internacional, así con los gobiernos en mención a través de un contrato, a no otorgar sobornos a los funcionarios gubernamentales, y aceptar en caso de que así se determinase, a cumplir con las sanciones establecidas para la actualización de ese supuesto. Los objetivos que se busca, son los siguientes:

1. Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos, para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los proponentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.

²¹ *Ibíd.* P. 21.

2. Generar un cambio de cultura voluntario por parte de los involucrados, que acerque su comportamiento a los principios éticos y al marco legal que rigen la sociedad colombiana. Se espera que la metodología asociada con la aplicación de la herramienta refuerce, en las instituciones públicas involucradas la consolidación de un entorno favorable de honestidad en el desarrollo de la contratación pública y, en los proponentes y contratistas de las mismas, la confianza en las posibilidades de participar en dicha contratación dentro de un marco de equidad y la voluntad de hacerlo así.
3. Acordar reglas del juego que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre compañía ganadora y los funcionarios públicos, particularmente en las grandes privatizaciones y concesiones.
4. Producir información empírica sobre el mapa de riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones y concursos acompañados en términos, de las vulnerabilidades identificados.

En 1999 Transparencia Internacional publicó por primera vez el Índice de Pagadores de Sobornos (BPI), que ordena a los principales exportadores en el mundo en función de los sobornos que pagan las empresas residentes en ellos. Los países mejor situados en este índice son Suecia -8.3 puntos-, Australia, Canadá -8.1 para ambos-, Austria -7.8-, Suiza -7.7- y Países Bajos -7.4-. Los peores puestos correspondieron a China -3.4-, Taiwán -3.5-, Italia -3.7-, Malasia -3.9- y Japón -5.1.²²

El lavado de dinero y el acceso a la información privada

Las constituciones establecen la protección de los derechos a la intimidad de las personas, así como su derecho a desenvolverse en el marco de la privacidad. ¿Pero qué hacer ante uno de los grandes problemas de los últimos tiempos como lo es el lavado de dinero? Algunas legislaciones establecen respuestas a estas interrogantes, más sin embargo, todavía existen muchos asuntos por resolver. El siguiente capítulo busca poner en la mesa un tema

²² Citado por María Victoria Muriel Patiño, “Economía, Corrupción y Desarrollo” en *La Corrupción, Aspectos Jurídicos y Económicos*. p. 28.

que en mucho tiene que ver con el derecho a la información, pero esta vez de carácter personal. ¿Existe un derecho de acceso a la información privada? ¿Tenemos derecho a saber el historial crediticio a quien pretendemos rentar una casa o de quien nos quiere vender un automóvil?

Lavado de dinero

El dinero en efectivo suele ser un problema cuando se tiene físicamente en grandes cantidades y es producto de transacciones ilícitas. Un ejemplo: los ingresos del comercio de drogas se obtiene mayoritariamente en billetes de baja nominación, lo que dificulta su custodia, utilización y traslado.

Para convertir esos billetes en otros de mayor valor, cuentas de banco, cheques de cajero u otros instrumentos bancarios y monetarios negociables, suelen utilizarse negocios que manejen grandes cantidades el monto real de las ganancias, como es el caso de casinos, restaurantes, hoteles, vendedores de autos, casas de cambio, casas de corretaje de bolsa, compañías de seguros y sociedades mercantiles, entre otros.

El concepto de lavado o blanqueo de capitales

¿Qué debemos entender por lavado o blanqueo de dinero? De acuerdo con la legislación española,²³ sobre medidas de prevención del blanqueo de capitales, se entiende a éste como la adquisición, utilización, conversión o transmisión de bienes que proceden de alguna de las actividades delictivas relacionadas con las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas, para ocultar o encubrir su origen o ayudar a la persona que haya participado en la actividad delictiva o eludir las

²³ Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinados medidas de prevención de blanqueo de capitales. Véase, Real Decreto 925/1995, de 9 de Junio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención de blanqueo de capitales. Véase, Instrucción de 10 de diciembre de 1999, de la Dirección General de los registros y del notariado, sobre obligaciones de los notarios y registradores de la Propiedad y Mercantiles en materia de prevención del blanqueo de capitales.

consecuencias jurídicas de sus actos, así como la ocultación o encubrimiento de su verdadera naturaleza, origen, localización, disposición, movimientos o de la propiedad o derechos sobre los mismos, aun cuando las actividades que la generen se desarrollen en el territorio de otro estado.

Esta ley enumera a los sujetos obligados a las entidades de crédito, las entidades aseguradoras autorizadas para operar en el ramo de vida, las sociedades y agencias de valores, las instituciones de inversión colectiva, las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva y de fondos de pensiones, las sociedades gestoras de cartera, las sociedades emisoras de tarjetas de crédito y las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividad de cambio de moneda, sea o no como actividad principal.

El lavado de dinero o blanqueo de capitales, como fenómeno económico relativamente reciente, no tiene una terminología universalmente aceptada. Da cuenta de ello las diferentes denominaciones con que se le conoce en algunos países: *lavado de dinero* en México; blanqueo de capitales en España; *money laundering* en los países anglosajones y *riciclaggio*, en Italia.²⁴ De cualquier forma, la doctrina ha mostrado ciertas reticencias al momento de aceptar los nuevos vocablos, que generan y al cual rodea un “caos terminológico”.²⁵

La acepción de blanqueo, deriva del inglés *money laundering*. Esta expresión, popularizada a finales de los años setenta, es atribuida a los mafiosos norteamericanos, que de manera irónica y sarcástica aludían a la existencia de una red de lavanderías en donde se invertían las ganancias producto de la venta de heroína colombiana que mezclaban con fondos lícitos.²⁶

De esta manera, los orígenes terminológicos de lo que hoy conocemos como lavado de dinero o blanqueo de capitales, provienen de algunas expresiones extranjeras. Así, lavado,

²⁴ Aránguez Sánchez Carlos. *El delito de blanqueo de capitales*. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A. Madrid 2000, p. 21.

²⁵ *Ibidem*

²⁶ *Opc. Cit.* P. 23

proviene del inglés *money laundering*; reciclaje, proviene del término italiano *riciclaggio*; y blanqueo, proviene del francés, *blanchiment* o el portugués *blanqueamento*.²⁷

Es decir, el lavado o blanqueo de dinero permite a los criminales esconder y hacer legítimas las ganancias que provienen de las diversas actividades ilícitas como el narcotráfico, la prostitución, el secuestro, el tráfico de indocumentados, el tráfico de armas, el terrorismo y la extorsión. Además de favorecer la corrupción, el lavado o blanqueo de dinero agrava las economías y las decisiones con respecto a ella, lo que representa una seria amenaza para las instituciones financieras.

Al respecto, la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas del 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, considera que este fenómeno se da, en general, en un contexto internacional, que permite más fácilmente encubrir el origen delictivo de los fondos, y advierte que si las medidas adoptadas exclusivamente a escala nacional, sin tener en cuenta una coordinación y cooperación internacionales, producirían efectos muy limitados.

Entre las graves consecuencias del lavado de dinero podemos enumerar las siguientes: a). Evita la detección de actividades criminales; b). Provee nuevos recursos a las actividades delictivas; c). Distorsiona los mercados financieros y d). Destruye la actividad económica real generando un capitalismo virtual.²⁸

El lavado de dinero, que generalmente implica un conjunto de transacciones múltiples, tiene tres etapas.

1.- *Colocación* de las ganancias en instituciones financieras, mediante depósitos, giros cablegráficos y otros medios; es decir, colocación física de las ganancias efectivas.

2.- *Estratificación*. Es el mecanismo mediante el cual se busca distancia de su origen las ganancias procedentes de actividades ilícitas por medio de varias capas de transacciones

²⁷ Opc. Cit. P. 25

²⁸ Consúltase (http://woldpolicies.com/espaniol/lavado_de_dinero.html)

financieras complejas, diseñadas para obstaculizar el rastro en la auditoria y anonimato en sus dueños.

3.- *Integración*. Es el proceso mediante el cual el delincuente trata de transformar los beneficios monetarios derivados de actividades ilícitas con fondos aparentemente de origen legal, es decir, el disfrazamiento de las ganancias ilícitas. Volver a colocar las ganancias ahora con apariencia lícita.²⁹

Las consecuencias que trae consigo el lavado de dinero son inimaginables. La globalización en lo general, el avance de la tecnología, y la *mundialización* de la industria de los servicios financieros, hacen que este delito vaya en aumento y su persecución y castigo sean mucho más complejos. ¿Cómo seguirle la pista al dinero, si sólo en Estados Unidos de acuerdo a la revista *Business Week*, circulan más de dos billones de dólares diariamente?

Según cálculos del Fondo Monetario Internacional, el total anual del lavado de dinero oscila entre el 3 y el 5 por ciento de la producción mundial, unos 600,000 millones de dólares. El Grupo de los Siete (G-7), integrado por Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Inglaterra, Japón e Italia, da una cifra de 300,000 a 500,000 millones en todo el mundo.

Durante la cumbre que tuvo lugar en París en 1989, el (G-7), creó el Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI) o FATF, por sus siglas en inglés. Este organismo con capacidad para trazar políticas, se le asignó una gran responsabilidad: hacer un diagnóstico nacional e internacional previo y tomar las medias pertinentes para el lavado de dinero. Actualmente, el GAFI está ubicado en la sede de la OCDE en París, y

²⁹ Ver Mc Dowell John. *Las consecuencias del lavado de dinero y el delito financiero*. Baver Paúl. *Como comprender el ciclo del lavado de dinero*: T-vitale Anne. *El lavado de perspectiva desde la banca estadounidense, en la lucha contra el lavado de dinero*. Perspectivas económicas, periódico electrónico del departamento de Estados Unidos. Vol 6, 2 de Mayo de 2001. <http://usinfo.state.gov/tourna/ites/0501/ijes/2vitale.htm>

está integrado por 29 países, entre los que se encuentra México, y dos organismos internacionales: la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.³⁰

Existe un sinnúmero de procedimientos empleados para blanquear capitales. Mediante operaciones financieras como: creaciones de sociedades ficticias o interposición de testaferros; inversiones en el sector inmobiliario; inversiones en activos financieros opacos; suscripción de seguros de prima única por el propio blanqueador o utilizado en nombre de tercero; realización de un contrato de cesión temporal del crédito; mediante sociedades de inversión filatélica.³¹

Mediante operaciones comerciales, el lavado o blanqueo de capitales, de las siguientes formas: declaración de beneficios de negocios superiores a los reales; a través de juegos de azar; compraventa de piedras y metales preciosos; compraventa de obras de artes y antigüedades; manipulación de facturas del IVA.³²

Por lo que hace al blanqueo mediante operaciones financieras, exteriores: adquisición de divisas en el mercado oficial o en el mercado negro; depósito en entidades financieras de paraísos fiscales; depósito de cuenta corriente y movimientos mediante transferencia internacional; inversión en títulos de valores, desinversión y envío de fondos al exterior; inversión en entidades financieras clandestinas, simulación de un crédito o préstamo internacional; inversiones inmobiliarias a través de sociedades constituidas en el extranjero, (Constitución de Sociedad de Intermediación en el sector bursátil).³³

Por último, en lo concerniente al blanqueo mediante operaciones comerciales exteriores podemos destacar: la compraventa internacional de mercancías supervalorada o inexistente; devolución de las mercancías a través de contrabandistas y la reventa de pasajes aéreos en vuelos internacionales.³⁴

³⁰ El Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero.

<http://usinfo.state.gov/tourna/ites/0501/ijes/2vitale.htm>

³¹ Aránguez Sánchez. Opc. Cit., pp.43-55.

³² Opc. Cit. Pp. 45-61

³³ Opc. Cit. pp. 61-73

³⁴ Opc. Cit. P. 73-75

Las cuarenta recomendaciones del GAFI

Un año más tarde, el GAFI emitió “The Forty Recommendations”³⁵ (las cuarenta recomendaciones), que es hoy en día la norma internacional contra el lavado de dinero. Estas recomendaciones enmarcan principios de acción para que los países de acuerdo a sus propias legislaciones y circunstancias actúen en contra de esta práctica. Aunque no se trata de una práctica obligatoria, un buen número de países han establecido el compromiso político de respetarlas.

Una de las orientaciones básicas que plantean las recomendaciones son:

1. Las leyes de confidencialidad de las instituciones deberían ser concebidas de modo que no dificulten la aplicación de las recomendaciones.
2. Cada país debería tomar las medidas necesarias, entre ellas las legislativas, para poder tipificar como delito el blanqueo de capitales tal y como se prevé en la Convención de Viena.
3. Las recomendaciones 10 a 29 deberían no solamente a los bancos, sino también a las instituciones financieras no bancarias.
4. Las instituciones financieras no deberían mantener cuentas anónimas o con nombres manifiestamente ficticios.
5. Comprobar la existencia y estructura jurídicas del cliente, obteniendo del mismo o de un registro público, o de ambos, alguna prueba de su constitución como sociedad, incluida la información relativa al nombre del cliente, su forma jurídica, su dirección, los directores y las disposiciones que regulan los poderes para obligar a la entidad.
6. Las instituciones financieras deberían conservar, al menos cinco años, todos los documentos necesarios sobre las transacciones realizadas, tanto nacionales como

³⁵ Cuarenta recomendaciones de GAFI. Contra el blanqueo de capitales
<http://www.mir.es/pnd/coopera/html/cooperafan.htm>.

internacionales, que les permitan cumplir rápidamente con las solicitudes de información de las autoridades competentes.

7. Los países deberían prestar especial atención a las amenazas de blanqueo de capitales inherentes a las nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo, que pudieran favorecer el anonimato y tomar medidas, en caso necesario, para impedir su uso en los sistemas de blanqueo de capitales.
8. Deberían poder adoptarse medidas rápidas como respuesta a la solicitud de otros países de identificación, congelación, incautación y decomiso del producto u otros bienes de valor equivalente a dicho producto, basándose en el blanqueo de capitales o los delitos subyacentes de esa actividad.

Las recomendaciones establecen también involucrar a los líderes empresariales del sector privado, especialmente de los servicios financieros, para apoyar las iniciativas del gobierno contra el lavado de dinero y el delito financiero que los países implementen medidas mediante acuerdos cooperativos, de intercambiar con rapidez información importante sobre el lavado de dinero y el delito financiero, de modo que la mundialización actúe contra el lavado de dinero, en lugar de ser su aliado.

En 1999, el GAFI presentó un proyecto conocido como la iniciativa de los países y territorios No Cooperadores (NCCT). En un informe publicado en junio de 2000 establecía que las jurisdicciones con problemas del lavado de dinero graves y sistemáticos eran: Bahamas, Filipinas, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Marshall, Israel, Libano, Liechtenstein, Nauru, Nrué, Panamá, Rusia, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente. En el informe del 2001, se hizo notar que las Bahamas, las Islas Caimán, las Islas Cook, Israel, Liechtenstein, las Islas Marshall y Panamá habían implementado leyes para combatir el lavado de dinero.

El dinero sucio busca siempre países con instituciones políticas y financieras débiles y con serios problemas de eficacia de su marco jurídico. Aunque no se puede caer en ingenuidad pensando que el lavado de dinero puede eliminarse definitivamente, la cooperación

internacional es fundamental para bajar intensidad a este delito que amenaza con destruir hasta las economías más sólidas.

El lavado de dinero hace posible ofrecer productos muy por debajo del costo de fabricación, con ventajas competitivas inigualables sobre compañías legítimas, posibilitando el desplazamiento del sector privado por las organizaciones delictivas.

Debilitamiento de la integridad de los mercados financieros; pérdidas de control de la política económica; distorsión económica e inestabilidad; pérdida de rentas públicas; riesgos para los esfuerzos de privatización; riesgo para la reputación de las instituciones financieras y un enorme costo social, son sólo algunos de las consecuencias que los gobiernos tienen que resolver en esta materia. Ello requiere pautas mundiales y cooperación internacional ya que el mercado global corre peligro y no solamente en los mercados altamente desarrollados, sino también en los mercados en proceso de desarrollo.

El lavado de dinero es el motor del crimen organizado; es el que permite que prosiga y documente.

Aparte de los problemas de carácter financiero y económico que trae consigo, representa un enorme costo social y político ya que los gobiernos elevan sus presupuestos para desarrollar programas tendientes a lograr una mejor aplicación de la ley, y en el caso de las drogas, elevar sustancialmente sus programas de salud; lógicamente el daño que sufren las familias por esta actividad es irreparable. El poder económico que acumula quien lava dinero, hace multiplicar su poder corruptor en prácticamente todos los elementos de la sociedad.

Las leyes estadounidenses contra el lavado de dinero

Estados Unidos aprobó sus primeras leyes sobre el lavado de dinero en 1986,³⁶ pensando en que este asunto era sobre todo interno, pero la velocidad con que en nuestros días viaja el

³⁶ Confróntese: Ley del Secreto Bancario de 1970 (USA)

dinero, los instrumentos monetarios y los fondos electrónicos sobre las fronteras internacionales, permiten que los criminales oculten su dinero en miles de lugares en el mundo.

La ley de lavado de dinero de 1986, tipificaba a éste como delito federal y se añadían al código penal tres delitos: Ayudar a sabiendas a lavar dinero procedente de actividades delictivas; cooperar en una transacción de más de 10 mil dólares que entrañe bienes procedentes de actividades ilícitas, y a todos aquellos individuos contratados para lavar dinero para efectuar operaciones inferiores a los diez mil dólares.

La Ley Annunzio-Wylie contra el lavado de dinero de 1992, amplía la definición que la ley del secreto bancario hace de las “transacciones financieras”, añadiendo una cláusula sobre conspiración. Por lo que hace a la Ley de Supresión del Lavado de Dinero de 1994, se ocupa sobre conceptos como conspiración y organizaciones. Antes de la ley sobre lavado de dinero, en Estados Unidos a los acusados se les aplicaban otras leyes que tenían que ver con la evasión fiscal, la conspiración, el soborno y el fraude.

A raíz de los atentados del 11 de Septiembre, el Departamento de Hacienda de Estados Unidos, exigió a las principales industrias del sector financiero aplicar programas diseñados para evitar que los servicios que ofrecen puedan ser usados para facilitar el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo.

Las industrias que tendrán la nueva obligación de aplicar un programa contra el lavado de dinero, como efecto de las regulaciones de la Ley USA Patriot son: fondos mutuos; operadores de sistemas de tarjetas de crédito; empresas con servicios monetarios, como compañías dedicadas a la transferencia de dinero y pago de cheques; agentes y comerciantes con títulos registrados en la Comisión de Valores y Cambio, así como comerciantes de futuros o comisión y agentes intermediarios registrados en la Comisión de Comercio de Bienes Futuros.

China también ha emprendido una campaña contra el lavado de dinero. El 5 de Julio de 2002, el Banco Popular de China, anunció el establecimiento de dos órganos especiales para combatir las actividades de esta índole: El Departamento de Supervisión de Transacciones de Pago y el Departamento contra Lavado de Dinero, que siguieron al establecimiento de un grupo de trabajo anterior, creado para enfrentar a la delincuencia en este país en que el lavado de dinero ha estado floreciendo de manera acelerada en los últimos años.

Según informes del gobierno de este país, el dinero “negro” lavado por los sistemas de actividades bancarias subterráneas ilegales alcanza, sólo en la parte continental de China, más de 200 mil millones de yuanes cada año, lo que equivale a casi el 2 por ciento del Producto Interno Bruto de China en el año 2001.

La legislación mexicana

Por lo que hace a México, en agosto de 1997 la Asociación de Banqueros y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollaron el Manual Operativo para la Prevención y Detección de Transacciones. Lineamientos que debían implementar los bancos para las operaciones financieras dudosas y como por ejemplo aquellas que superarán los 10 mil dólares; las transferencias electrónicas frecuentes, en especial las hechas a los paraísos fiscales; mismas que debían que reportarlas trimestralmente a las autoridades correspondientes. El documento también establecía escrutinio a los estilos de vida de los empleados bancarios para contrastarlos con sus ingresos.

En ese mismo año, el Congreso amplió las disposiciones de su legislación existente en contra del lavado de dinero, requiriéndole además de bancos y correduría, a grandes empresas que se dedicaran al intercambio de divisas a reportar todas las transacciones en efectivo que superarán los 10 mil dólares americanos. Así mismo, México estableció órganos especiales de investigación encargados de combatir el lavado de dinero, el narcotráfico y el crimen organizado, como la Fiscalía Especializada, para la Atención de Delitos Fiscales y del Sistema Financiero y la Unidad Especial contra la Delincuencia

Organizada, ambas dependientes de la Procuraduría General de la República; y la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁷

Derecho de acceso a la información privada

Es innegable que la corrupción tiene que ser controlada por el derecho, en el sentido de que la ley debe dar respuestas oportunas a los problemas sociales. Muchas de las normas han sido diseñadas para poner límites a los excesos de poder, pero también a la distorsión de las conductas sociales. El asunto es que combatir al lavado de dinero desde la perspectiva del derecho penal es muy costoso para el estado y representa en ocasiones una lucha desigual, pues el crimen organizado tiene los recursos económicos para hacer frente a cualquier proceso judicial de la mejor manera posible.

El diseño normativo en el combate al lavado de dinero, debe ser más eficaz que el utilizado hasta ahora. ¿Cómo podemos inhibir o prevenir las conductas corruptas como el lavado de dinero? En este tema es preciso partir del derecho de acceso a la información privada. Un procedimiento adecuado en esta materia o lo que es mejor, una ley que proteja los intereses generales, puede impedir o inhibir de mejor manera diversos tipos de prácticas corruptas.

Quiero hacer una aclaración cuando hablo de Acceso a la Información Privada, en absoluto me refiero a los datos que tengan que ver con la vida íntima, ni el derecho de Hábeas Data, es decir la garantía de tutela de la privacidad de datos personales en poder de las entidades públicas.

³⁷ Confróntese: 9. Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (Publicación Diario Oficial) de la Federación México, D.F., martes 15 de enero del 2002, y Reglas Generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus usuarios (Publicación Diario Oficial de la Federación México D.F., lunes 18 de marzo del 2002).

A lo que me refiero es que debemos tener el derecho acceso a datos relevantes de las personas cuando exista una relación comercial, laboral o jurídica. El que renta una casa, vende un carro y ofrece un bien a crédito, tiene el derecho a saber con quién está tratando. Su profesión, su historial crediticio, sus antecedentes como ciudadano, si ha sido multado por no pagar impuestos etc. Hay sobrados casos, que nos muestran que por no saber con quién estamos tratando se ha perdido parcial o totalmente el patrimonio de toda una vida. Los incumplimientos, las desviaciones y arbitrariedades de las personas son de interés relevante cuando están en juego nuestros propios derechos.

A mi juicio, no hemos reflexionado suficientemente sobre este tema, cuando menos aquí en México. Por ejemplo y tratándose del asunto del lavado de dinero, los bancos deberían conocer las actividades comerciales o profesionales del cliente, sus fuentes de ingresos, su fortuna o sus activos, así como las fuentes específicas del dinero sujeto a las transacciones en el banco.

Elaborar sistemas internos para detectar transacciones sospechosas sobre todo aquellas cuyas sumas exijan una justificación, para los servicios que presta como los depósitos al abrirse una cuenta; las transferencias cablegráficas mensuales, cheque de viajeros, giros bancarios. Lo mismo podría hacerse, por ejemplo, en las agencias de automóviles o las inmobiliarias.

Sólo como referencia comentaré –quien busca lavar dinero por supuesto, que no anda tras de un crédito-, que en México en 1996 nació una Sociedad de Información crediticia llamada Buró de Crédito, orientada a integrar información sobre el comportamiento crediticio de personas y empresas, es decir si sus créditos han sido pagados puntualmente de acuerdo a los compromisos establecidos. La legislación en la materia (que entró en vigor en febrero de 2002) autoriza al Buró a entregar información sobre una persona o empresa sólo si el titular del expediente crediticio solicita su reporte de crédito especial; la solicitud hecha por un tercero y que tenga contratado este servicio, previa autorización de aquel. Este ejemplo puede ilustrar lo que se está implementando en los campos de acceso a la información privada, aunque haya algunas dudas sobre su legitimidad legal.

El caso Paraguay

En Paraguay la recientemente aprobada Ley No. 1682, que reglamenta la información de carácter privado,³⁸ establece las reglas para que las personas interesadas en realizar transacciones comerciales, puedan tener acceso a la información comercial o financiero de la persona física o moral (jurídica) con quien va a contratar.

El objeto de esta ley, de acuerdo con su artículo primero, es regular la recolección, almacenamiento, distribución, publicación, modificación, destrucción, duración en general, el tratamiento de datos personales contenidos en archivos, registros, bancos de datos, entre otros.

Esta ley prohíbe dar publicidad o difundir datos sensibles de personas que sean explícitamente individualizadas o individualizables. De acuerdo con el artículo 4, se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general las que afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias.

Sin embargo, es aún mucho lo que falta por hacer en la materia. Ni en el sistema bancario norteamericano la supervisión continua ha logrado disminuir el delito del lavado de dinero. Sólo algunos, contados grandes bancos tienen los mecanismos adecuados para la detección de este grave problema que representa un serio riesgo para la economía y las decisiones que toma el Estado.

La libertad de informar tiene su límite natural en el respeto a los derechos con reconocimiento constitucional y legal, específicamente en lo que se refiere al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

³⁸ Ley No. 1682.- Que reglamenta la información de carácter privado de Paraguay.

Información Pública

Entre las medidas propuestas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, el 29 de septiembre de 2003, se encuentra entre otras el acceso de los ciudadanos a la información de carácter público, como lo señala el artículo 10 de esta resolución:³⁹

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- C) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

José Guadalupe Robles Hernández

Patólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestría en administración pública por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Doctorado en Derecho a la Información por el programa conjunto de los centros Universidad de Occidente-Universidad de Navarra y Universidad Iberoamericana. Cursos de postgrado sobre transparencia gubernamental y procesos de modernización del Estado, en las universidades españolas de Salamanca y Carlos III de Madrid. Autor de cuatro libros y ha participado como coautor en seis más.

³⁹ Resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I.

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Alfonso Páez Álvarez

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 611-640



e-revist@s

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CITIZEN PARTICIPATION AND ITS RELATION WITH PUBLIC INFORMATION

Alfonso Páez-Álvarez

Doctor en Derecho de la Información y Comisionado Estatal de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.
Correo Electrónico: apaez@ceaipes.org.mx.

RESUMEN

Iniciar el proceso de participación ciudadana es, al mismo tiempo el comenzar a peregrinar un proceso de cambio cultural. Los grupos que en México y en Sinaloa impulsan este cambio —desde el Estado, desde las organizaciones religiosas, desde las empresas privadas, desde los organismos financieros internacionales o, incluso sin saberlo, desde las organizaciones no gubernamentales—, han ido tomando conciencia de la importancia y necesidad de hacer participar a las personas y a la sociedad, a la vez que los grupos y comunidades que han resistido el cambio impuesto, se han visto obligados a modificar sus prácticas y representaciones ante esta novedosa situación “global” que algunos han calificado como capitalismo informacional y que influye decididamente en la manera de cómo hacer participar a las personas. Así la información que desde hace poco tiempo se constituye como una prerrogativa jurídica se sitúa como un elemento fundamental para acrecentar los incipientes procesos de participación ciudadana. Frente a esto la modernidad cultural, científica, tecnológica, jurídica, económica e ideológica ha encontrado un posible antídoto: la información, la cual estructurada satisfactoriamente puede servir de incentivo para incorporar progresivamente a las personas en un proceso de responsabilidad y cooperación. Más aún, el contar con la posibilidad jurídica de acceder a la información pública allana el camino para obtenerla y utilizarla de la mejor forma posible para así incentivar la participación activa de las personas en los cada vez más desdibujados asuntos de interés público.

Palabras clave: Participación ciudadana, acceso a la información pública.

SUMMARY

To initiate a process of citizen participation is, at the same time beginning to a cultural process of change. The groups in Mexico and Sinaloa impel this change - from the State, the religious organizations, the deprived companies, international and financial organisms or, even without knowing it, from the nongovernmental organizations- they have been becoming aware of the importance and necessity of the promotion of participation of the people and the society, simultaneously the groups and communities that have resisted the imposed change, have been themselves forced to modify their practices and representations before this novel “global” situation that some have qualified like informational Capitalism and that has a decidedly influence in the way of how to make the people to participate. As opposed to this cultural, scientific, technological, legal, economic and ideological modernity has found a possible antidote: the information, which structured satisfactorily, can serve as incentive progressively to incorporate to the people in a process of responsibility and cooperation. Still more, counting on the legal possibility to accede to the public information levels of in way to obtain it and to use it of the best form possible thus to stimulate the active participation of the people in more and more blurred subjects of public interest.

Key Words: Citizen participation, Access to public information.

Recibido: 12 de Junio de 2006. Aceptado: 20 de Julio de 2006.

Publicado como ARTÍCULO CIENTÍFICO en Ra Ximhai 2 (3): 611-640.

El alcance de la Participación Ciudadana en el mundo actual

El Derecho de participación ciudadana es un Derecho Fundamental por medio del cual las personas de manera individual o colectiva pueden y deben incidir en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad de la cual forman parte y a la que están integrados. Se manifiesta como derecho o poder, como deber y como mecanismo de actuación. Así desde las primeras fases de su tratamiento, es necesario considerar su triple connotación jurídica, ya que este se manifiesta:

- *Como derecho:* tiene la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir.
- *Como debe:* tiene la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- *Como mecanismo:* debe ser el instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes.

Se fundamenta en una premisa básica: la ciudadanía tiene derecho a participar. La participación ciudadana se estructura entonces como un derecho fundamental básico para que cualquier individuo pueda realizar sus fines individuales o colectivos. El significado y la permanencia de los cambios introducidos en la vida comunitaria con la participación de esta, son sin duda mayores que los inducidos sólo externamente.

El ejercicio de este derecho representa uno de los máximos valores de las sociedades democráticas. En nuestros tiempos un individuo requiere tener el conocimiento más apegado a la realidad de lo que acontece en su entorno ya que sólo de esta manera puede participar con conocimiento de causa en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles. De aquí la premisa esencial que vincula los procesos de información-participación, ya que sin un conocimiento aproximado de lo que acontece a nuestro alrededor, resulta inoperante llevar a cabo una acción. La información bajo esta perspectiva resulta ser una herramienta fundamental que traduce las representaciones mentales que el individuo se imagina como buenas o malas, en hechos concretos donde los sujetos ven reflejada su conducta ante un hecho social.

Algunas consideraciones importantes que articulan la relación de la participación ciudadana con los fines sociales de progreso y desarrollo son:

- a).- Las sociedades pueden desarrollar su capacidad para enfrentar sus propios problemas.*
- b).- Las personas y los ciudadanos que integran una comunidad quieren y pueden cambiar.*
- c).- Las personas deben participar en la realización, modificación y control de los principales cambios que tengan lugar en sus comunidades.*
- d).- Los cambios en la vida de las sociedades que son aceptados (self-imposed) y desarrollados (self-developed) por ellos mismos tienen un significado y una permanencia que no tienen los cambios impuestos.*
- e).- Un enfoque holístico puede enfrentar exitosamente los problemas que con un enfoque fragmentado no pueden resolverse.*
- f).- La democracia requiere participación cooperativa y acción en los asuntos de la comunidad, y las personas deben aprender destrezas que hagan eso posible.*
- h).- Con frecuencia las comunidades humanas necesitan ayuda de la organización para hacer frente a sus problemas, así como algunos individuos necesitan ayuda para enfrentar sus propias necesidades individuales (Cruz y Aguilar, 2002: 88).*

Con frecuencia se emplea el término participación como sinónimo de asociación. El discurso dominante en torno al tema plantea un problema social vinculado a la pasividad e indolencia de las personas, interesadas solamente en espacios particulares y desligados de cuestiones colectivas.

En este caso específico, el problema se plantea desde la óptica de la integración o cohesión social. Es decir, la forma de relacionarse de los integrantes de un grupo o de una sociedad; las formas que surgen para propiciar la participación ciudadana y los mecanismos de inclusión y exclusión social que la desarrollan.

Empleamos el término *ciudadano* entendiendo que de algún modo es el centro de la problemática planteada porque la persona excluida del proceso social de participación, en

los hechos pierde su condición ciudadana ya que no participa en la fórmula deberes-derechos ciudadanos.

El fenómeno de la participación ciudadana directa en la cosa pública, desde fuera del Gobierno y sin perjuicio de las instancias oficiales y de las atribuciones que a éstas confieren las leyes, en una realidad mundial innegable que no ha dejado de registrarse y, por cierto, con ímpetu cada vez mayor. Al ciudadano común debe preocuparle su libertad y su entorno, como le concierne que su calidad de vida y su futuro no queden exclusivamente en manos de la autoridad estatal. Es en realidad la posibilidad de forjarse su propio destino con acciones que surgen desde su concepción del entorno.

Así ha sido concebido por los estudiosos de la materia, para algunos, la idea de participación ciudadana debe estar inserta en la modernidad bajo la concepción de *una sociedad más participativa y activa en el sentido de lo público* (Castells, 2005); (Cunill, 1991). Algunos otros analistas asocian el concepto de participación ciudadana con el de la *marginalidad* (Harnecker) instrumentándola como una herramienta fundamental para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo y de la transformación social. Algunos otros afrontan la idea buscando establecer la posibilidad material que tiene cada persona para participar, entre ellos encontramos a autores como Bobbio y Darherndof que plantean la participación ciudadana como *elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político*. Los gobiernos y los partidos la adoptan como un instrumento óptimo para crear una nueva relación concertada entre sociedad civil, democracia y Estado. Esta vinculación constituye las bases para un nuevo paradigma, donde las estructuras de poder ya no provienen del exterior de la persona, sino que se estructuran desde su interior bajo el principio del empoderamiento individual.

La participación ciudadana alude a la manera como se estructura la sociedad, cómo se organiza y se cumplen procesos por medio de los cuales los seres humanos constituyen intenciones encaminadas a transformar su entorno con mayor o menor éxito y las aplican a fenómenos o actividades concretas. Estas intenciones implican una disposición para modificar hábitos y conductas, así como la relación con la situación o ambiente. La palabra participación se refiere al nivel simbólico o cultural imbricada con un modo de actuar. En

consecuencia, puede configurarse en su dimensión material o bajo un referente simbólico, informativo o comunicativo.

En la tradición intelectual, la participación se ubica en términos del consenso que se puede establecer en una comunidad. En tal sentido, se adjudica a la ideología dominante la función de intervenir para alentarla o desincentivarla, opacando las diferencias y propiciando la aceptación de la realidad fuera de los contextos de la participación. Cuando el mecanismo ideológico falla o se ve en dificultades para cumplir su cometido va a depender de factores externos ligados al poder, la fuerza o la coerción que se pueda ejercer.

Puede decirse que desde el punto de vista tradicional, la participación social se apoya en una combinación de fuerza y consenso. En una sociedad con síntomas de desintegración el grado de consenso tiende a ser relativamente bajo y la intensidad de los conflictos alta.

En otras palabras *cuando un grupo de individuos iguales tiene que tomar una decisión acerca de una cuestión que les concierne a todos, y cuando la distribución inicial de opiniones no obtiene consenso, pueden sortear el obstáculo de tres maneras diferentes: discutiendo, negociando o votando* (Elster, 2001: 28). Estos tres aspectos determinan formas específicas de participación, cada una de las cuales configura una etapa del proceso que explica la toma de decisiones y también las dificultades que tiene la gente común para integrarse a los mecanismos de participación efectiva ya que para discutir, negociar o votar se necesita estar informado de los procesos que rodean la efectividad de cada conducta.

Sin embargo, la participación ciudadana puede explorarse desde otras perspectivas. Recientemente se le asocia a la equidad social, es decir, una sociedad que resuelve sus problemas fundamentales tomando en cuenta las circunstancias específicas de los grupos que la componen bajo el principio Aristotélico de justicia distributiva. Aquí encontramos los siguientes elementos:

- Respeto a la institucionalidad democrática y al Estado de Derecho.
- Existencia, articulación y fortalecimiento de grupos sociales heterogéneos vinculados a los fines sociales.
- Establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil.
- Cultura pluralista comentada en elementos centrales: convivencia, comunicación e información.
- Crecimiento de las redes sociales.
- Fortalecimiento de una cultura de la participación.

La modernidad responde a esta dificultad estableciendo el principio de inclusión universal, donde ninguna persona, bajo ninguna circunstancia debe quedar fuera de los procesos de participación ciudadana, en virtud de su condición de ser humano. La autonomía es la característica distintiva del sujeto, por medio de la cual su comportamiento racional optimiza la lógica medios-fines, determinando así mismo las bases que para cada quien suponen la cooperación social.

No obstante, participación no constituye una palabra mágica, de modo en si misma no indica igualdad o posibilidades de progreso. En una sociedad puede presentarse una elevada participación como resultado de la existencia de factores socio-culturales, que se expresen mediante la adhesión religiosa o ideológica.

La participación se entiende básicamente como esfuerzo de la población, como sacrificio de acción, y lo que enfatiza no es el protagonismo que puedan tener las personas en este proceso, sino las conductas y acciones que pueden crear para atender las necesidades. Entonces queda claro que la participación ciudadana es concebida como acciones sobre y para la colectividad y no como conductas de y con las personas, lo que supondría una participación en el proceso decisorio desde la base. La idea predominante es que la gente debe participar en los programas que ofrece el gobierno, sumarse a ellos y llevarlos a cabo con su esfuerzo directo. Así concebida la participación ciudadana debe centrar sus formas y mecanismos en el supuesto de consolidar el poder de decisión de las personas.

Ciudadanía y procesos de participación

Resulta prudente reflexionar en este punto sobre el concepto de ciudadanía ya que en la actualidad la ciudadanía es una categoría aun en construcción que a raíz de la idea de participación ciudadana se ha dado en llamar *ciudadanía moderna, la cual se constituye y marca el paso de la sociedad estamental a la sociedad civil*. (Held, 1995: 68).

Una de las definiciones clásicas de los contenidos de la ciudadanía corresponde a (Marshall, 1993: 297). El distingue dimensiones y tipos de derechos: *civiles, políticos y sociales, contruidos históricamente; los derechos civiles, perfilados en el siglo XVIII; los derechos políticos, en el siglo XIX y los derechos sociales, que surgió con fuerza en el siglo XX*. La participación ciudadana como derecho se forja en esta última etapa promoviendo una mejor vida o al menos una vida de pleno desarrollo para los seres humanos.

Parecería así que la ciudadanía moderna se sustenta en algunos rasgos comunes, tales como la igualdad formal de derechos y obligaciones, la pertenencia a una comunidad política (no solamente el Estado), la garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos vía instituciones ad hoc, la existencia de un espacio público más o menos desarrollado.

La ciudadanía es ante todo un proceso dinámico, fundamentalmente porque responde a las características de exclusión e inclusión de los diferentes momentos históricos y a las condiciones históricas y actuales en los que se perfila y ejerce. Estas extensiones o nuevos contenidos indican también que muchas de las ampliaciones ciudadanas se presionan y consagran a través de impulsos venidos desde abajo cuando ya en la práctica han comenzado a descubrirse y ejercitarse, cuando ya de alguna forma han entrado a formar parte del horizonte subjetivo de sectores significativos de ciudadanías reales.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. Así, *se define al ciudadano como alguien que participa activamente en la configuración de la dirección futura de la sociedad a través del debate y la elaboración de decisiones públicas. El ciudadano dispone de un conjunto de*

derechos y además debe comprometerse con la comunidad política a través de la participación activa en la vida pública. (Añón, 2001:90).

A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Castells señala que *tanto la revolución de las tecnologías de información como la reestructuración del capitalismo ha inducido la creación de una nueva forma de sociedad, que el llama “la sociedad red”, caracterizada por la globalización de las actividades económicas estratégicas, por su forma de organización en redes, por la flexibilidad e inestabilidad del trabajo y su individuación, por una cultura de la virtualidad real, por la transformación de los cimientos de la vida, el espacio y el tiempo, mediante la constitución de un espacio de flujos y del tiempo atemporal. Esta reestructuración de la economía mundial se sustenta en un modelo que privilegia el mercado y que encuentra inéditas posibilidades de desarrollo a partir de la internacionalización de los mercados financieros y de divisas a nivel mundial. Operando como una unidad en tiempo real -a partir de la nueva infraestructura basada en la tecnología de la información- favoreciendo a los flujos de capitales y debilitando las capacidades de los gobiernos para asegurar en sus territorios la base productiva necesaria para generar sus propios ingresos. Esta nueva forma de organización social se difunde por todo el mundo, sacudiendo las instituciones, transformando las culturas, creando riqueza e induciendo pobreza. Todo ello genera a su vez mayor exclusión social y desprotección ciudadana. (Castells, 2005: 234) (Vol.1).*

En esta línea, otra dinámica cada vez mas significativa para la defensa de los derechos de participación es el hecho que frente a la imposibilidad, o falta de voluntad de los estados nación de responder a los intereses ciudadanos, respetando sus derechos, o incluso frente al derecho de la ciudadanía de ser protegido contra el ejercicio arbitrario del poder del estado, la nueva sociedad regional y global absorbe una posibilidad real de participar, acceder a la justicia, seleccionar y realizar los objetivos o metas individuales y grupales.

Pero las ciudadanías también están orientadas a fortalecer las bases de las sociedades civiles globales, al generarse, desde la acción de los movimientos sociales, una rica trama de redes y relaciones que, alrededor de asuntos ya internacionalizados, provocan un flujo permanente de acciones de impacto y de intercambio que van disputando sentidos y perfilando los contenidos de las agendas globales. Representan, según Castells, una *marejada de vigorosas expresiones de identidad colectiva que desafían la globalización en nombre de la singularidad cultural y del control de la gente sobre sus vidas y entornos. Son expresiones múltiples, diversificadas, influenciados por sus específicas culturas y que incluyen tanto movimientos proactivos, que pretenden transformar las relaciones humanas en su nivel mas fundamental, así como movimientos reactivos, que construyen trincheras de resistencia en nombre de la nación, la etnia, la familia, la localidad.* (Castells, 2005: 137) (Vol. 3).

Cuando se habla de participación ciudadana *se hace alusión a organizar a los ciudadanos para que participen en la acción de gobierno encaminada a su beneficio.* (Bombarolo, 2003: 257). Resulta muy complejo tratar de encuadrar el sentido de una acción colectiva sin un resultado tangible que aliente a los ciudadanos a participar.

La importancia y la necesidad de la participación ciudadana (de la sociedad, de la sociedad civil, de la ciudadanía) han devenido en tema recurrente y aceptado, de modo general, en la mayoría de países en el mundo. El creciente valor atribuido a la ciudadanía y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de – y de la relación entre - Estado y sociedad civil, así como entre ambos y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo.

La ciudadanía es una realidad sumamente heterogénea y compleja, formada por un amplio mosaico de organizaciones en la que se expresan múltiples visiones, intereses y conflictos. De hecho, los procesos nacionales y las iniciativas internacionales de reforma ensayados en torno a los procesos de participación en los últimos años han venido patentizando la

existencia de, y la confrontación entre, sociedades civiles diferenciadas (posturas, intereses, ideologías) en torno a éstos.

La participación, para convertirse en instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social, debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores, diferenciando pero sincronizando sus roles, y darse en los diversos ámbitos y dimensiones a nivel local así como a nivel nacional y global. Esto implica el estudio, la definición y puesta en marcha de una estrategia de participación social imbricada dentro de la propia política, y ella misma acordada participativamente a fin de delimitar con claridad los roles y responsabilidades de cada uno de los actores y asegurar las condiciones y los mecanismos para hacer efectiva dicha participación. La participación ciudadana en las decisiones y acciones de la colectividad no es un lujo o una opción: es condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la ciudadanía en general e individuos en particular sobre las direcciones deseadas. Es un imperativo no sólo político-democrático sino fundamental de la misma envergadura del derecho ciudadano a participar, a la consulta y a la iniciativa, a la transparencia en la gestión de lo público, o de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas.

Porque la participación y las transformaciones que a partir de ella se genera involucran a personas y pasan, por ende, por los saberes, el razonamiento, la subjetividad, las pautas culturales, las expectativas, la voluntad de cambio y el propio cambio de los ciudadanos; lo que se ahorra – en tiempo, en recursos, en complicaciones – al pasar a las personas y sus organizaciones por alto, se paga en inadecuación de las ideas propuestas a las realidades y posibilidades concretas, en incomprensión, resistencia o, peor aún, apatía, de quienes están llamados a apropiarse y a hacer. Afirmar esto ya no requiere respaldarse en citas y en estudios, porque, si el sentido común no bastara, ha pasado a incorporarse ya al acervo de grandes lecciones aprendidas en los procesos de reforma a nivel mundial y en México específicamente. Consecuente y teniendo como pilar la idea de participación y del cambio estructural, la sociedad tiende a pasar de ser una sociedad nacionalista y con la mirada hacia adentro, a ser una sociedad abierta, plural, consciente cada vez más de las diferencias vigentes entre los mismos ciudadanos, antes homogéneos; abierta sin culpabilidad a los

aportes de otras culturas y otras ideas; y crecientemente consciente de sus derechos y obligaciones ciudadanas.

Estos cambios obligan a un cambio del vetusto Estado protector o benefactor, ya mermado por la apertura y el cambio estructural en la economía y la pluralidad, pero aun con ciertas vértebras basadas en ideología autoritaria. Hemos de avanzar aun más en la construcción de una ciudadanía con los principios de pluralidad, democracia participativa, gobernabilidad democrática, autonomía de las instituciones del Estado, y protección y promoción de los derechos individuales, económicos, políticos y sociales. Nada fácil combinar la fórmula tradición, cultura dominante y nueva ideología global.

Es en este marco de progreso, bienestar y desarrollo social tiene sentido pensar en el principio de la participación ciudadana, no como una mera acción coincidente con la acción gubernamental del Estado, sino como una acción vertebradora de las funciones de gobierno.

La participación ciudadana adquiere su sentido como principio de Estado cuando se descubre la imposibilidad de mantener la sola representación vía electoral como forma de manifestar la voz y las ideas de los ciudadanos, en nuestra sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada. Ha de combinarse la representación con la participación.

No sería justo, y si simplista, tratar de mermar la representación con la participación. Si bien el Estado ha de abrirse a formas de escuchar y levantar la voz de los ciudadanos con mayor claridad, no sólo mediante la escucha consultiva, sino con efectiva participación en ciertas decisiones que afectan a los ciudadanos, la incorporación del principio de la participación ha de ir más allá.

Tampoco se trata de endosar a los ciudadanos las tareas propias del gobierno, con base en una noción localista de las tareas gubernativas. Se trata de articular la participación ciudadana de nuevas maneras en las Instituciones del Estado. Participar mediante los procesos electorales, la fiscalización, la mejor información, la reforma del gobierno y de las formas de gobernabilidad.

Por tanto una vertiente de la transformación social, particularmente importante en el nuevo contexto de apertura, pluralidad y cambio cultural, es la reforma del gobierno bajo los nuevos principios del Estado para articular la participación ciudadana a la representación y a las tareas republicanas.

Es por ello que *la ciudadanía nunca ha sido inmune a los movimientos y fenómenos culturales, económicos, sociales y políticos que han contextualizado su ejercicio. Las transformaciones o generaciones del Estado de Derecho han configurado contextos diferentes y diferenciados para el disfrute de la ciudadanía. Asimismo, fenómenos actuales como el multiculturalismo, los flujos migratorios, la globalización o el impacto de las nuevas tecnologías inciden directamente en las formas de ser ciudadano en las sociedades democráticas del presente* (Pérez, 2004: 49).

Algunos autores conceptualizan la participación ciudadana como un *hecho político* como un modelo de relación entre Estado y Sociedad Civil *enmarcada dentro de una cultura política que orientan el comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado* (Pérez Valera, 2002:15).

Se puede caracterizar la anterior definición como la expresión más tradicional de participación, es decir la intervención en lo público para ejercer derechos políticos elementales, y es por ello que aceptamos entonces que la participación ciudadana es una forma de intermediación política de un colectivo social que involucra a toda la comunidad. En este sentido *el aspecto sustantivo de la política (resolver de un modo satisfactorio un problema común) forma una sola unidad dinámica, con el aspecto procedimental de la interacción de toda la comunidad organizada.* (Ibid: 25).

Aún cuando se considera un hecho político, la participación ciudadana ha desplazado la intermediación de los partidos políticos como gestores de la comunidad, todo esto producto de la pérdida de representatividad que estos han sufrido en razón de la conversión de sus gestiones en acciones básicamente populistas que no respondían a la complejidad de intereses, actores, e interrelaciones de la sociedad.

El diálogo entre sociedad civil y Estado prescindió de la intermediación de los partidos políticos, cuando la sociedad civil logró negociar sus demandas y éstas fueron convertidas por el Estado en políticas públicas. Pero en ningún momento podemos afirmar que la participación ciudadana debilita al sistema democrático, por el contrario, contribuye a fortalecerlo y a asegurar su sustentabilidad, además de otorgarle mayor legitimidad política y social.

En definitiva, frente al planteamiento que concibe a la participación ciudadana como un hecho político, podemos concluir que la misma alude a un cambio de paradigma, que busca entender y explicar las vinculaciones y relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos. La participación ciudadana es la forma en que el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de un proceso que es responsabilidad de todos. Pero también el Estado debe asumir la promoción de esa participación, garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado.

Se reconoce la participación ciudadana como una de las fuentes de legitimidad del poder político y de la organización del Estado, pero en la práctica cotidiana existen severas restricciones para desarrollar procesos de participación, quizás la más fuerte de estas restricciones sea la cultura política que no propicia el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, más allá del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales.

El espacio local, que mejor representa el escenario de la participación ciudadana es el municipio, por su cercanía a los ciudadanos porque es allí *donde resulta posible descubrir el sentido de ciudadanía y a partir de esto crear y recrear nuevas formas de participación*. (Ibid: 36). Esto permite involucrar una manera directa y cercana a los ciudadanos en la definición de políticas públicas y en el control de su gestión. Todo esto garantiza en el ámbito de los gobiernos la revalorización del sistema democrático y el fortalecimiento de la acción ciudadana a través de la participación ciudadana en el nivel local.

Las contribuciones de la organización de la sociedad civil que favorecen la construcción de enlaces participativos se fortalece debido a que *la sociedad civil se compone de tres elementos correlacionados: un sistema legal e institucional que establece, protege y actualiza los derechos ciudadanos; un conjunto de movimientos sociales y asociaciones*

civiles que son social, política e ideológicamente heterogéneas; una cultura política anclada en una diversidad de espacios públicos, favorable a la tolerancia y al respeto mutuo y proclive a una relación crítica con el Estado. (Olvera, 2003: 430).

De esto resulta una discusión en torno al balance de los argumentos sobre los cuales se sostiene la lógica de la conducta social en donde encontramos que *el problema genuinamente sociológico de las acciones colectivas que se articulan en la sociedad queda fuera de la perspectiva teórica y es basada en la lógica de la “rational choice” o del “acuerdo comunicativo”.* (Kern y Müller, 2000:189). De lo anterior se desprende una premisa importante relacionada con el sustento de los procesos participativos, donde se destaca que cualquier análisis fundado en torno a los mecanismos de actuación social deberá partir de el estudio práctico de las acciones colectivas, vinculado a la capacidad de los individuos para seleccionar racionalmente su conducta.

La capacidad de argumentación razonable para la toma de decisiones sumada a la manera como se llegan a las personas los datos que se requieren para formarse un juicio reflexivo en sus acciones verá reflejado su resultado en la capacidad de participar de las personas.

La participación nace de la conciencia de que los problemas con los que convivimos en nuestra sociedad tienen soluciones, implica la integración a un colectivo, el sentido de pertenecer como protagonistas importantes y además las acciones que proyecta suceden por el deseo de transformar las cosas que pasan en nuestro entorno.

La perspectiva moderna de la participación recrea un nuevo sujeto que no se interesa sólo por sus problemas particulares, sino que los orienta a los sectores más amplios de la sociedad, donde subsiste un espectro de libertades que proyectan al ciudadano como un sujeto que vive con responsabilidad su solidaridad con el grupo.

Anteponer las necesidades sociales a las individuales lleva implícitamente una nueva comprensión del fenómeno de la ciudadanía y consecuentemente de cuales son las necesidades prioritarias para todos, tomando conciencia de que aun se requieren cristalizar

muchas conquistas sociales insatisfechas, que existen pero que no se practican, como es el caso de la participación ciudadana.

¿Cómo hacer que la ciudadanía participe?

Este es un cuestionamiento al cual no se le puede dar una respuesta simple. Una concepción inicial denota la idea de que *para que un sujeto participe en la definición de los contornos establecidos por los asuntos públicos, es necesaria cierta capacidad de reflexión. La voluntad por sí sola no es suficiente. Lo que se requiere es una cierta capacidad de conocimiento del entorno, una capacidad de agencia en sentido cognitivo.* (Sandel, 2000: 191). Bajo esta concepción los sujetos colaboradores se transforman en agentes que pretenden desarrollar determinada conducta con fines ciertos y definidos.

Además de contar con la oportunidad de una participación indirecta a través de sus representantes elegidos para integrar órganos de gobierno, los ciudadanos han buscado hacerse oír y ser tomados en cuenta directamente, cuando las autoridades se aprestan a preparar, planear, diseñar, tomar, ejecutar, aplicar o hacer cumplir decisiones y otros actos de autoridad en cuestiones de afectación general e interés público. Las intenciones, los deseos o actitudes pueden no trascender externamente, pero desde luego, toda acción externa tiene un origen interno en la conciencia y en la voluntad del individuo. El abordar esa interioridad nos acerca a la idea de conducta social que desde luego se adquiere en el medio en el que el sujeto se desarrolla.

Esta participación social se enmarca bajo las siguientes formas:

- I.- En la consolidación y orientación de un nuevo escenario político.
- II.- En la configuración del Estado de Derecho.
- III.- En el ejercicio de la posibilidad jurídica de acceder a la información pública.
- IV.- En La protección de medio ambiente.
- V.- En la construcción de un sólido sistema electoral.

En este sentido, la función de estas formas de participación ciudadana radica en precisar y garantizar con la mayor certidumbre posible que las expectativas de las personas que las invocan se satisfagan. Bajo esta tesitura, *en el terreno de las percepciones que se han recogido en diversas encuestas, destaca una contradicción respecto a cómo la población mexicana valora su participación e incidencia en lo público; mientras que en el nivel discursivo tiende a ser mayor, en la práctica se expresan niveles bajos de participación y asociatividad.* (Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005: 44). Atendiendo a las tendencias expresadas tenemos que en un primer plano se encuentra la intención o el deseo de participar, expresado verbalmente y en otro momento la traducción de esa voluntad a los hechos.

Continuando con la idea anterior tenemos que *la encuesta denominada la naturaleza del compromiso cívico coincidió en que casi seis de cada diez ciudadanos consideran importante participar en la comunidad para “mejorar las cosas”. También afirmaron participar poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, ya sea por no tener tiempo para dedicarse a ello (52.8%) o por no interesarse (26%); que es una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%); que en redes de interacción vertical la participación tiende a ser mayor, como en desfiles y “actos cívicos” (41%) y en asociaciones religiosas (42%), y que la participación en partidos o agrupaciones políticas es también baja (18%).* (Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005: 44).

Entre los principales mecanismos de participación encontramos:

- a).- El plebiscito;
- b).- El referéndum;
- c).- La consulta ciudadana;
- d).- La audiencia pública;
- e).- Los procedimientos de revocación de mandato y de separación del cargo;
- f).- La iniciativa popular;
- g).- La colaboración ciudadana;
- h).- La instancia de quejas y denuncias;

- i).- El derecho a la transparencia de la función pública;
- j).- El derecho a la información;
- k).- El derecho a la difusión pública;
- l).- El derecho de consulta documental;
- m).-El derecho a exigir la rendición de cuentas;
- n).- El derecho a impugnar actos emanados de las autoridades para asegurar su constitucionalidad y legalidad;
- ñ).- El derecho al reconocimiento de suficiente interés jurídico en la interposición de recursos administrativos y judiciales;
- o).- El derecho a la exacta observancia de la ley;
- p).- El derecho a integrar auténticos mecanismos de participación ciudadana;
- q).- El establecimiento de un órgano independiente de contraloría ciudadana.

En este contexto, la participación ciudadana debe centrar sus objetivos en el fin social de equilibrar las relaciones de poder, base de la reforma que requieren las sociedades contemporáneas, en pro de la desaparición del marginalismo en todas sus manifestaciones, así como de las medidas que lesionen los intereses de la colectividad en general y la dignidad en particular de cada individuo. Es indispensable una convivencia donde no existan excluidos, donde un consenso mayoritario delimite funciones y relaciones entre gobernantes y gobernados. Dos elementos requieren fomentarse para incentivar la participación: la libertad y la equidad. Un sistema de participación democratiza el poder, pero no logra la democracia. Para alcanzarla es necesario modelar la cultura política en sus dimensiones cognoscitivas, afectivas, evaluativas y elevar esta participación colectiva a rango pragmático.

La participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y práctico puede considerarse también un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, Democracia, sociedad civil, entre otras, donde sobre abundan posiciones teórico prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una *alta carga valorativa*. (Baño, 1997: 314).

Existe una relación muy estrecha entre las formas organizadas en que la ciudadanía participa y el grado de desarrollo o progreso de esas sociedades. En nuestros tiempos resulta imposible aislar estos fenómenos. En primer término debido a que es el ciudadano el único instrumento que puede legitimar el proceso de cambio, progreso o desarrollo de una colectividad y además por que se requieren personas o individuos que hagan posible materialmente llevar a cabo estos procesos de transformación.

En términos genéricos la participación ciudadana es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tantos portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados de la sociedad civil, individual o colectiva, en donde se reconocen intereses públicos y políticos.

La participación ciudadana, en algunos casos ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las comunidades, de esta forma el gobierno se descarga de algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado transfiriéndolos a los individuos en particular. En este sentido se estructura la mayor parte de los mecanismos que incentivan en la actualidad la participación, limitándola en asuntos intrascendentes y sin una posibilidad real de transformación social. En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que los afectan de manera directa o indirecta a las comunidades.

Las bases que sostiene la participación surgen desde la misma concepción de ciudadanía, por ello *los ciudadanos tienen un papel activo en la formación y el cultivo de sus fines y preferencias, y la utilización de los bienes primarios da por descontado que, en determinadas condiciones, existe una capacidad de asumir la responsabilidad de los propios fines.* (Pereira, 2004: 249).

Otra dimensión de la participación ciudadana, es aquella que la asocia a la democratización del Estado y que hace énfasis en la necesidad de que este Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

Visto así, se define la participación ciudadana como *todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales*. (Cunill, 1991: 49).

El propósito es, lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal.

Pero esta dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en *una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades*. (Ibid: 9).

Es importante centrar la atención en la conexión entre las bases que sostienen los procesos de participación y las conductas que se despliegan al momento de actuar, por ello *cuando se toman decisiones en la vida cotidiana, gran parte de las acciones o actividades por las que se opta se ven influidas por reglas de muy diferentes tipos. La presión que ejercen las reglas sobre las conductas difieren en cada caso: algunas cierran por completo el camino que se pretende tomar, otras colocan incómodos obstáculos que deben sortearse para alcanzar los objetivos que se persiguen, mientras que otras sólo son tomadas en cuenta cuando resultan útiles para la obtención de ciertos fines*. (Schauer, 2004: 243). Por ello resulta fundamental el conocer la forma práctica en la que cada persona puede desempeñar su propio espacio de participación. Las reglas del juego en materia de participación ciudadana deben ser lo más claras y accesibles con el propósito de incentivar este Derecho. Podemos entonces aceptar que *la razón para actuar según nuestras identidades prácticas particulares no se origina en alguna de ellas, sino en nuestra humanidad misma, en nuestra identidad simplemente como seres humanos, animales reflexivos que necesitan razones para actuar y vivir. Es, por lo tanto, una razón que sólo tendremos si tratamos nuestra humanidad como una forma práctica y normativa de identidad, es decir, si nos valoramos como seres humanos*. (Korsgaard, 2000: 153).

Tipos de participación

Para fines de comprensión y análisis, podríamos subdividir a la participación ciudadana en tres campos de acción:

Participación Privada

Es la que realizamos a nivel personal, en cuanto a cumplir algunos deberes y responsabilidades, tales como el pago de impuestos, el respeto de las leyes, el contar con un empleo para participar de la vida económica, entre otras. Este tipo de actividades incumben a los aspectos personales de las personas las cuales se llevan a cabo por conveniencia propia y no representan ningún tipo de consideración de orden público.

Participación Social

Es la que realizamos ya sea en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad. Ejemplo: nuestra participación en Juntas de Vecinos, Sindicatos, Grupos Ecológicos, Sociedad de Padres de Familia, Colegios Profesionales, etc. Involucra aspectos inherentes a la colectividad, aunque por lo general de sus acciones pierde su contenido cuando los resultados no cumplen con las expectativas planeadas. Puede abordar aspectos sustantivos de la sociedad y es en ese momento cuando se despliega de manera importante. La base de la participación social es la correcta ubicación de los fines que pretende alcanzar, ya que representa un aliciente cuando las acciones realizadas logran transformar el contexto social.

Participación Política

Es la que realizamos directamente o a través de nuestros representantes, buscamos los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales. Se encuentra vinculada a las estructuras de poder, ya que desde ellas se incentiva o se frena. La tendencia de las formas tradicionales de ejercicio del poder conlleva a limitar las formas y mecanismos de participación y sólo se acude a ellos con el propósito de legitimar decisiones previamente concebidas. El vértice activador se refiere a la ciudadanía de donde se desprende que *todo estudio de la ciudadanía contemporánea debe concentrarse en la*

cuestión de los derechos, en particular en los derechos políticos básicos de los ciudadanos. Los derechos políticos aseguran la participación y se asocian a las instituciones de diferentes clases. (Serrano y Bulmer, 1998: 117). Cuando los ciudadanos se deciden a enfrentar la participación política ponen a prueba a las estructuras de autoridad, ya que los gobernantes no tiene parámetros precisos para determinar hasta que grado una sociedad puede integrarse para enfrentar una decisión o una política pública.

Partiendo de una concepción general. Las formas de participación pueden entenderse a partir de *dos grandes tipos: sistémicas y no sistémicas. En el primer caso la relación entre el poder y el ámbito societal está formalizado, sea por un marco jurídico de índole cívica que la legitima o bien por mecanismos de tipo funcional y vertical. En cambio, en la participación de carácter no sistémico los vínculos son de carácter informal por que no tienen ninguna articulación vertebral; más bien son circunstanciales, sometidas al flujo de las coyunturas políticas y económicas. (Pliego: 2000, 217). Encontramos que desde la perspectiva de las reglas del juego formal e informal la participación ciudadana encuentra canales de instrumentalización, por medio de los cuales se ponen en práctica las conductas diversas encaminadas a realizar el proceso formal de toma de decisiones por parte de los individuos. Naturalmente los instrumentos normativizados y reglamentados que aseguren el derecho de participación de las personas se traducen en reglas claras para poder acercar a los individuos a marcos de participación tangibles, es decir, como actuar, cuando y ante que instancias se pueden ejercitar las acciones de participación. La solución a estos cuestionamientos facilita en grado superlativo el proceso instrumental de acciones colectivas.*

De igual forma se delimitan algunos tipos de participación entre las que destacan:

Participación de tipo constitutivo: *Es un proceso construido desde abajo, en términos de la definición de: objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. Los proyectos son originariamente propuestos por la sociedad, o pueden, desde luego, ser ofertas iniciales provenientes de Instituciones o grupos externos. (Ibid: 213). Dentro de la pirámide que estructura los procesos de participación, la de tipo constitutivo adquiere una*

gran relevancia, ya que parte de los planos inferiores, donde se ubican los conglomerados más densos y que se encuentran involucrados directamente con la problemática del grupo humano. En estos grupos de base se ubican las raíces de las posibles formas de participación, las cuales pueden desarrollar todo su potencial si son correctamente canalizadas. Los procesos inherentes a dar cauce normal a conductas de participación social, tiene como consecuencia natural un mayor grado de consenso y efectividad en la direccionalidad del proceso de participación. Un aspecto que no se puede descuidar cuando se intenta establecer un esquema diverso y eficiente es el de saber que tipo de conductas se deben tomar, con un marco de referencia de los fines que se lograrán al momento de presionar en base a acciones y el grado de continuidad de los resultados que se logren obtener. Este tipo de participación tiende a fomentar y organizar, además de dar forma a los eslabones de conductas que de hecho se presentan en una colectividad.

Participación de tipo reproductivo: Donde la sociedad sólo está involucrada en las fases operativas del programa, en la aplicación. No accede de manera sustancial a la definición de los objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos que se requieren previamente para desarrollar el programa. Dichas exigencias son más bien propuestas por otros actores, y la población se convierte en destinataria de las decisiones externas. (Ibid: 214). El hecho de limitar el grado de intervención de los sujetos en las etapas que integran la toma de decisiones y la puesta en práctica de una decisión previamente adoptada tiene como consecuencia lógica el desincentivar a las personas en el compromiso de contribuir con su esfuerzo propio, ya que si no se conocen a profundidad las metas, objetivos o propósitos de su intervención resulta intrascendente adquirir la responsabilidad social de compartir los costos que implica el desarrollo de cualquier proyecto que necesariamente debe involucrar a los sectores de la sociedad. Aunque la participación no pueda darse en condiciones de perfecta igualdad requiere de una dosis de representaciones y manifiestos que involucren a un grupo mayor de sujetos en todas las fases del proceso, ya que si esto no logra consolidarse con dificultad podrá estructurarse un conocimiento profundo de las metas o fines sociales.

Participación centrada en la vida cotidiana: Donde el ámbito de acción se concentra en los espacios de vinculación directa entre los individuos. Aquí no hay planteamientos que rebasen el ámbito importante pero estrecho de la vida cotidiana. No hay demandas que afecten a otras entidades más amplias, como serían los municipios, las entidades federativas o las sociedades nacionales. Son así, claramente, organizaciones meramente reivindicativas o de acción reivindicativa. (Ibid: 216). El partir de la cotidianidad es un punto de inicio importante, ya que de ahí es de donde surgen los aspectos más relevantes de la vida diaria. Aunque el entorno no sea lo estimulante, la vida cotidiana arroja continuamente situaciones que ameritan nuestra atención y la realización de acciones para solucionar controversias. El ciudadano involucrado en sus problemas comunes es el punto de arranque para lograr extrapolar ese compromiso a cuestiones de interés grupal, solamente que se requiere el encuadrar las condiciones para hacer posible que los problemas de la vida diaria tengan alternativas de solución cercanas a las personas y que los problemas sociales se estructuren bajo los mismos parámetros que faciliten el involucramiento de cualquiera en su abordaje, tratamiento y solución, existiendo la congruencia con los estímulos externos que hagan factible esa posibilidad de contribuir.

Participación con repercusiones políticas: Entendida como la incidencia en el orden público de una sociedad y no como lucha por el control del poder estatal. En tal situación, partiendo de una organización ubicada en determinados espacios de la vida cotidiana, se establece un intercambio de demandas y negociaciones más amplias que afectan el funcionamiento de las estructuras públicas, en especial la acción del Estado en materia de desarrollo social, político o económico. (Ibid: 217).

Una de las consecuencias más significativas de la política es su inevitable tendencia a la exclusión. El déficit actual de la política se explica por que las decisiones las toman los poderes fácticos para morigerar su arbitrariedad y permitir sólo un mínimo espacio de libertades, soberanía popular y facultades de expresión ciudadana. Uno de los aspectos más descuidados desde la perspectiva política es el involucramiento de la sociedad en las tareas de gobierno, ya que parece ser que mientras más alejadas, desinformadas y descontextualizadas se encuentren las personas eso conviene más al régimen político. Esto

naturalmente es un efecto pernicioso de la dinámica social que no contribuye a la construcción de una ciudadanía participativa e integrada.

Autoayuda y Trabajo Comunitario: *Ha sido la forma de participación más importante y fundamental de los sectores populares urbanos, así como de otros sectores sociales; y a menudo es una de las bases organizativas de todas las demás. Otros tipos de participación muchas veces adquieren consistencia y posibilidad de desarrollo precisamente porque se sustentan con anterioridad en el trabajo colectivo de autoayuda que realizan las comunidades participantes, o al menos un sector importante de ellas. La autoayuda concede privilegio a la atención de los espacios de vivienda y su entorno inmediato. En primer lugar, porque son los espacios sociales donde se definen y satisfacen las necesidades individuales y familiares más importantes; en segundo lugar porque ahí se pueden evaluar de manera muy directa la relación costo-beneficio que entraña. El ámbito social de la autoayuda pertenece entonces a la vida cotidiana; dentro de ella se constituye y dentro de ella se desarrolla. (Ibid: 222).* Dentro de un panorama general podemos decir que los propósitos de la organización colectiva sólo coinciden muy poco con los objetivos de la acción individual, ya que transitan en dos planos diferentes, es por ello que se tiene que establecer la consideración de la autoayuda con el fin de que los objetivos propios y concretos puedan ser asequibles para quienes se los proponen. Mientras no se consoliden las variables que dirijan los objetivos individuales y colectivos no se tendrán las bases firmes para lograr sembrar un efectivo mecanismo de participación y compromiso común.

Autogestión y autonomía: *Es una modalidad de cooperación colectiva de largo plazo, orientada a integrar un proyecto de cambio social basado en la generación de espacios comunitarios y autónomos de atención de demandas. La cooperación colectiva que desarrolla también busca solucionar necesidades comunitarias, pero sus actividades las conciben dentro de un proyecto histórico de cambio social; se trata de generar soluciones sociales de fondo por la vía de la creación de espacios organizativos autónomos, que ellos mismos puedan definir y operar las soluciones. (Ibid: 228).* Naturalmente el procurar soluciones alternativas que vayan enfocadas a la base de los problemas se transforma en una condición necesaria para integrar a las personas a los procesos de toma de decisiones

que favorezcan a las mayorías. Sobre todo cuando los sujetos de forma individual y ejerciendo su independencia tienen la libertad de fijarse sus objetivos y tener las herramientas e instrumentos para lograr esos objetivos. Esto se transforma en un principio básico de participación ciudadana.

Asistencia social institucional en situaciones de emergencia: Este tipo de opción participativa ha sido objeto de críticas recurrentes por su incapacidad para involucrar activamente a la población beneficiaria dentro de sus programas, donde los términos asistencia social y asistencialismo han llegado a ser identificados como sinónimos de inmovilidad y pasividad de la población. Esta crítica a las estrategias asistenciales tiene su fuente en los procedimientos por los cuales se desenvuelven: el origen de los programas (con sus objetivos, políticas y procedimientos de acción, así como su funcionamiento operativo y administrativo) es definido y realizado por individuos o grupos externos a la población beneficiaria; ésta no sólo no se involucra en la definición de los programas, sino tampoco en su administración. (Pliego, 2000: 229). La mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad no responde de manera racional y directa a las necesidades de participación, misma que requiere individuos interesados, informados y activos en el ejercicio de sus prerrogativas ciudadanas. Cuando esta necesidad de participación se ve permeada por la intervención de instituciones que en lugar de traspolar el eje del proceso de participación, lo secuestran y no lo transmiten adecuadamente al resto del conglomerado, la consecuencia natural es encontrarse frente a adjetivos como la parálisis o suspensión de las acciones de participación grupal. Cabe destacar que la emergencia es un factor de unión que en sociedades tradicionales contribuye a la realización de acciones corresponsables, en muchas ocasiones sin razonamientos previos.

El clientelismo: Es una forma de articulación de la población con las instancias políticas de la sociedad, llámense élites políticas, gobiernos, partidos, movimientos políticos o, en general, Estado. Pero que entraña una intervención muy baja en la definición de los objetivos y estrategias de esas instancias de acción política (a nivel bajo en las posiciones de poder), y se restringe a tramitar la solución de demandas específicas y muy concretas de corto plazo a duración. Es, por tanto, una forma de participación altamente

instrumental porque obedece a procesos coyunturales, y si bien tiene consecuencias políticas, aquellos no se encuentran ordenados dentro de un proceso de desarrollo político de largo plazo. El clientelismo puede interpretarse como una estrategia de manipulación política circunstancial para la obtención de beneficios, pero en un sentido doble: desde la población hacia determinadas élites o grupos políticos, y desde estos hacia la población. (Ibid: 23). Este sistema parte de la ausencia total de regulación del servicio público y se caracteriza por el intercambio de favores, donde las partes que lo utilizan reciben distintas prestaciones enfocadas exclusivamente al ámbito privado y se desligan del aspecto público. Implica la participación de un gran número de personas al esquema del sistema político, aunque los favorecidos solamente resultan ser un número muy reducido, lo que origina que en lugar de ser un integrador termine por transformarse en un vicio del sistema y naturalmente un lastre para la democracia incluyente y participativa. Dentro de él impera la informalidad traducida en reglas que observan cuidadosamente tanto los servidores públicos que la utilizan como los privados que se benefician. Los intercambios clientelares. También requieren de un conocimiento previo del funcionamiento del aparato estatal y de las expectativas que se generan por las transacciones realizadas.

Corporativismo: *Su dinámica y desarrollo no buscan resolver sólo demandas reivindicativas, o establecer una relación meramente instrumental respecto de los gobiernos y partidos o movimientos políticos. Su perspectiva quiere atender demandas reivindicativas dentro de una propuesta global de ordenamiento político y desarrollo social mediante un mecanismo bien definido de integración de las organizaciones sociales en el proyecto de las élites políticas o económicas. Está explícitamente orientado a consolidar y sustentar un determinado orden político en el mediano y largo plazo. (Pliego, 2000: 239).* Una transformación de las relaciones entre gobernantes y gobernados requiere necesariamente ampliar los caminos de participación social buscando construir una sociedad más fuerte, unida, equilibrada, mejor organizada, representada y modernizada sobre todo cuando se trata de grupos organizados y representativos de la sociedad como lo son las corporaciones. En este contexto estas células pueden contribuir al establecimiento de mecanismos efectivos de integración comunitaria cuando su función se destaca por absorber los intereses grupales y enfocarlos al objetivo del bienestar común. De esta forma,

la ampliación de los canales de participación tendría en las corporaciones o asociaciones formales un efectivo instrumento que impulsaría esas acciones sociales.

Movilizaciones sociales: Son estrategias de participación orientadas a resolver demandas colectivas pero mediante la generación de cambios en las estructuras políticas, culturales o económicas. Su objetivo es más bien la política entendida como intervención en la esfera pública de una sociedad, en los ámbitos y escenarios donde se definen las estrategias básicas de atención a las necesidades colectivas, como contribuyentes del cambio social y no sólo como solución a las necesidades puntuales. Su dinámica de desarrollo genera prácticas conflictivas respecto de los ordenamientos sociales establecidos, sean de carácter cultural, político o económico. Entrañan, por tanto, el despliegue de acciones de presión de diversa índole, como pueden ser la realización de marchas, mítines, toma de instalaciones, denuncias públicas nacionales o internacionales, huelgas, conductas alternativas en términos institucionales, etcétera, actividades que no pueden ser integradas funcionalmente en una estructura social establecida, porque siempre acarrearán efectos contestatarios, los cuales no son necesariamente, de carácter innovador, orientados a crear nuevas opciones de organización cultural, política o económica. Podemos encontrar, y no de manera esporádica, procesos de movilización orientados a restituir citaciones alteradas por los modelos sociales vigentes, que buscan defender a la población de agravios, de estilos de vida violentados. (Ibid: 246-247). Cuando un mal afecta a muchos es muy probable que se presente en fenómeno de la movilización social como respuesta a ese contratiempo, aunque esta termine por ser casual y desorganizada, sin rumbo firme. Este movimiento que aglutina a personas con un objetivo de defensa de intereses comunes constituye un impulso significativo para la organización permanente de las personas, sobre todo cuando los resultados de sus acciones iniciales tiene los frutos esperados. La participación ciudadana encuentra en las movilizaciones sociales una veta considerable de fortalecimiento, sobre todo cuando logran mantenerse alejadas del control gubernamental característico de los regímenes autoritarios.

Cogestión de políticas públicas: Cuando la gravedad de los problemas por resolver, la amplitud de la población de que se trata, la cantidad de organizaciones y grupos que

intervienen, la incapacidad gubernamental por resolver el problema por los canales corporativos tradicionales, así como un entorno de opinión pública nacional e internacional favorable para resolver las necesidades sociales presionan para replantear sustancialmente los términos de la relación sociedad civil y gobierno en las tareas de desarrollo social: el gobierno mexicano reconoció de manera pública y abierta, el derecho de participación de organizaciones sociales autónomas. (Pliego, 2000: 254). La coparticipación encaminada desde lo público se traduce en un elemento significativo para lograr establecer el compromiso colectivo sobre todo cuando las directrices marcadas son claras y asequibles para los integrantes de una colectividad.

Conclusiones

La participación ciudadana como aspiración, y mecanismo de transformación de la sociedad, con la que se defienden las más altas aspiraciones de los individuos; aparece en la configuración de la humanidad como un ideal noble pero inalcanzable, ya que el ciudadano común no cuenta con las herramientas jurídicas que permitan construir sus cimientos, y menos aún, con la posibilidad jurídica de asegurar el ejercicio de este Derecho Fundamental para lograr influir en los asuntos públicos que a todos nos interesan.

En diversas comunidades académicas, círculos políticos y en muchas esferas ciudadanas, la participación ciudadana tiene un significado particular y otro general. El particular tiene que ver con el ámbito de competencia del actor o persona; la general va orientada a unificar criterios entre las múltiples y diversas agrupaciones humanas con el objeto de proporcionar un significado a las acciones colectivas que emprenden las personas.

Esto quiere decir que no existe una participación social definitiva e igual para todos, en lo general puede que sí pueda darse en función del ethos democrático, pero en la aplicación, varían los contenidos y se desarrollan las contradicciones y conflictos, algo inherente en toda democracia, con la salvedad que los conflictos no derivan en violencia, sino en construir nuevos acuerdos y consensos para mantener vivo el ideal de la participación ciudadana.

El ethos participativo de cada individuo debe ser inalterable y parte del holograma que identifica su conducta cotidiana y está constituido por los siguientes valores: *Libertad, Justicia, Equidad, Autonomía, Pluralidad, Ciudadanía y Rendición de cuentas.*

Cada uno de estos valores cuenta con un soporte institucional que el gobierno va creando como estructura del Estado, sin embargo la institucionalización no se da de inmediato, puesto que debe ir acompañada de un proceso de legitimación que la ciudadanía va reconociendo y entregando a la estructura estatal de acuerdo a las funciones y eficacia de sus acciones.

Literatura Citada

- Añón, J. M. 2001. **Igualdad, Diferencias y Desigualdades**. México, Distribuciones Fontamara.
- Baño, R. 1997. **Consideraciones acerca de la Participación Ciudadana**. Participación Ciudadana en Políticas Públicas. Santiago de Chile, FLACSO.
- Bombarolo, F. 2003. **Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía**. Compilador Klaus Bodemer, Caracas Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- Castells, M. 2005. **La era de la información, economía, sociedad y cultura**. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Cruz, F. y Aguilar, M. J. 2002. **Introducción a la psicología comunitaria**. Madrid, Editorial CCS.
- Cunill, N. 1991. **Participación ciudadana**. Caracas Editorial del CLAD.
- Elster, J. 2001. **La Democracia Deliberativa**. Barcelona. Gedisa Editorial.
- Held, D. 1995. **Between State and Civil Society: Citisenship**. En: Geoff Andrews de. London, Polity Press.
- Kern, L. y Müller, H. P. 2000. **La Justicia: ¿Discurso o Mercado?**. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Korsgaard, C. M. 2000. **Las Fuentes de la Normatividad**. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Marshall, T. H. 1993. **Class, Citizenship an social Development**. Westport, Greenwood Press.
- Olvera, A. J. 2003. **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México**. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pereira, G. 2004. **Medios, Capacidades y Justicia Distributiva**. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez, L. A. E. 2004. **¿Ciberciudadaní@ o Ciudadaní@.com?**. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Pérez, V. V. M. 2002. **Deontología Jurídica**. México. Editorial Oxford.
- Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010. 2005. **México, Instituto Federal Electoral**.
- Pliego, C. F. 2000. **Participación comunitaria y cambio social**. México. Plaza y Valdés Editores.
- Sandel, M. 2000. **El Liberalismo y los Límites de la Justicia**. Barcelona. Gedisa Editorial.
- Schauer, F. 2004. **Las reglas en juego**. Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Serrano, M y Bulmer, T. V. 1999. **La reconstrucción del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica.

Alfonso Páez Álvarez

Doctor en Derecho de la Información y **Comisionado Estatal de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa**.

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO 1988-2000, EN UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVO

José Salvador Carmona Hernández y Carlos Jiménez Solares
Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 641-655



e-revist@s



LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO 1988-2000, EN UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVO

THE ELECTORAL REFORMATION IN MEXICO 1988-2000, A COMPETITIVE SYSTEM OF PARTIES

José Salvador Carmona-Hernández¹ y Carlos Jiménez-Solares²

¹Ingeniero Agrónomo Especialista en Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo. Correo Electrónico: jscarmona@correo.chapingo.mx. ²Profesor investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo. Correo Electrónico: cjimenez@correo.chapingo.mx.

RESUMEN

Se presenta un análisis de la historia electoral de México, y se explican las reformas electorales efectuadas entre 1989 y 1996 que tuvieron en común: ser aprobadas con el consenso de un sistema de partidos plural, la creación de una normatividad electoral y del Instituto Federal Electoral que organiza las elecciones con independencia del gobierno. Después de 1988, cambió el *modus operandi* del sistema político mexicano, donde el régimen de partido-Estado, perdió las estructuras de control del voto de los ciudadanos que formaron las filas del corporativismo en el medio rural y urbano, durante la etapa de esplendor del presidencialismo mexicano. Las reformas electorales otorgaron libertad a los partidos políticos opositores, a las asociaciones políticas, a los ciudadanos y a sus distintas organizaciones civiles y a las organizaciones no gubernamentales para exigir al gobierno el respeto a los derechos políticos, civiles y sociales de los ciudadanos. Destaca el derecho al voto libre y secreto y el respeto irrestricto de la voluntad de la mayoría que es la base y sustancia para el ejercicio del gobierno democrático y representativo. En el año 2000 los ciudadanos organizados en los partidos políticos opositores, lograron derribar por la vía pacífica un régimen de partido-Estado con 71 años en el poder (a través de la alternancia), durante el cual generó exclusión, represión y olvido de los sectores vulnerables y marginados del país. Ahora con un sistema de partidos competitivo, los ciudadanos conviven en un ambiente con mayor libertad y tolerancia, y participan en elecciones competidas y transparentes, a través de las que harán valer sus derechos y serán responsables con sus obligaciones civiles, políticas y sociales para exigir a los gobernantes el cumplimiento de compromisos para el bien común.

Palabras Clave: Alternancia, ciudadano, democracia, elecciones, partido-Estado, presidencialismo mexicano.

SUMMARY

The research of the Election Reform in Mexico shows an analysis of the electoral history of the country and it widely explains the reforms done between 1989 and 1996 which, had as a common identification to be approved by consensus of a plural party system, as well as the creation of an electoral norm and a Federal Electoral Institute to organize elections independently of government. After 1988, the *modus operandi* changed in the Mexican political system, where the political regime of Party State lost its structure it had over the control of citizens' vote. These citizens formed the groups of corporativism controlled by the official party in the rural and urban areas during the boom of the Mexican presidentialism. The electoral reforms conferred freedom to the opposition political parties, political associations, citizens and their distinct civil organizations –NGO– to demand respect from government to political, civil, and social rights that every citizen has right to have; among the political rights, the right to vote freely and secretly is the most important right and the unrestricted respect for the majority will which is foundation and gist to execute the democratic and representative government. Citizens organized in the opposition political parties brought down in the year 2000, by a peaceful way, the Party-State regime which was 71 years in the power by means of alternative. This Party-State generated exclusion, repression, and oblivion of the vulnerable and marginalized sectors of the country. Now, with a competitive system of parties, citizens live together in an environment with more freedom and tolerance, and they participate in competed and transparent elections. By these elections the citizens will make their rights worth and they will be responsible with their civil, political, and social obligations to demand the Governors commitment for the common welfare.

Key words: Alternative, Citizen, Democracy, Elections, Party State, Mexican Presidentialism.

Recibido: 10 de Marzo de 2006. Aceptado: 12 de Mayo de 2006.

Publicado como ARTÍCULO CIENTÍFICO en Ra Ximhai 2 (3): 641-655.

INTRODUCCIÓN

Vemos el mundo y las criaturas que en él se encuentran, ordenadas en una disposición metódica, regida por leyes y por el nexo entre los efectos y sus causas. Ibn Jaldún.

La reforma electoral en México (1988-2000), en un sistema de partidos competitivo sirvió para que se dieran grandes cambios en la vida política nacional, en esos cambios estuvieron inmersos ciudadanos y partidos políticos de diversas ideologías, construyendo consensos sobre la diversidad plural, política y cultural que caracteriza al país. Se logró incursionar en la transición a la democracia por la vía pacífica, a través de fortalecer, mediante la ley, a una institución electoral autónoma e independiente del gobierno que se encarga de organizar las elecciones, y que tiene principios rectores que deberán ser garantes para su funcionamiento. La reforma electoral en México, tuvo su origen en la Revolución Mexicana de 1910; sin embargo, cuando nuestro país formó parte del grupo de naciones que entraron en un proceso de liberalización política y de democratización, hasta después de 1988, la reforma electoral mostró sus mayores alcances y bondades.

La reforma electoral se convirtió en la vía del proceso de transición a la democracia y por tanto, su análisis resulta indispensable para entender el cambio del poder político, que fue posible con la participación de los partidos políticos opositores al régimen de partido-Estado, que influyeron en la vida y la educación cívica de los ciudadanos. En este contexto, se reconocen los derechos políticos, prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos en los medios rural y urbano. La reforma electoral, cumple así, no sólo con propiciar y motivar la participación ciudadana en las elecciones, sino que a través de las reglas establecidas se elige a los gobernantes por el método democrático, en elecciones creíbles, haciendo posible la gobernabilidad.

La reforma electoral en los últimos dos sexenios de gobierno del siglo XX (1988-2000), nos acercó a la democratización y posteriormente, al terminar el siglo, generó la alternancia en el ejecutivo federal y nos vinculó con el proceso de transición a la democracia en un contexto internacional.

Las reformas electorales efectuadas en los dos últimos sexenios del siglo XX, obedecieron a la creciente participación política de los ciudadanos organizados en los partidos políticos de oposición. Fue la respuesta a una ciudadanía más informada, que exigió respeto a sus derechos políticos y ciudadanos y que demandó elecciones sin fraude.

Consideración inicial

La interacción entre individuos naturalmente produce cambios que transforman a cada categoría política en sus relaciones internas y externas. Los cambios que se generan se reproducen y se continúan en todo el ser social, generalmente son de dos órdenes: a) los primeros se dan a través de una serie de ordenamientos, normas, estatutos, leyes, etcétera que son tenidos en cuenta o forman parte del derecho jurídico o Estado de Derecho, como comúnmente le denominan en materia jurídica; pero son esencialmente ordenamientos de un consenso social, son las leyes de un pacto social; son cambios que se generan desde estos ámbitos, que se dan dentro de los arreglos reconocidos por la sociedad y el gobierno; b) los segundos, son cambios que se dan a través de los usos y las costumbres de los individuos y grupos sociales, los cuales son conocidos e identificados socialmente como actos, hechos que se dan dentro del derecho consuetudinario o de facto. Es necesario indicar que las relaciones sociales que se dan en la interacción de usos y costumbres, por el mismo desarrollo social y político, tienden a formar parte del derecho jurídico. El hecho de que las costumbres pasen a formar parte del derecho jurídico, representa en México el reconocimiento de la pluralidad política, la cual se empieza a tolerar después de 1977.

La reforma electoral en México, representó un largo periodo en el que se reconocieron paulatinamente los derechos político-electorales de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones políticas en el marco jurídico de un Estado de Derecho.

La democracia y su evolución histórica

La democracia, en su concepto genérico, es la participación de los ciudadanos de un pueblo en la organización del poder político. Etimológicamente, el término democracia, se compone de dos partes, del griego *demos* que significa pueblo y *cratos* que significa poder.

Y en la lógica de la democracia griega (Blauderg, 1996:81), que se practicaba de manera directa por todos los ciudadanos del pueblo, la democracia era el poder del pueblo para el pueblo (Sills, 1979:215); sin embargo, esa práctica se hacía en un pueblo de aproximadamente cinco mil habitantes.

En la organización del poder de los estados nacionales actuales, el número de ciudadanos se presenta como un problema; es decir, la magnitud de los pueblos, presupone una forma de organización distinta para gobernarse, diferente a la forma del gobierno por democracia directa.

Las sociedades de los estados nacionales contemporáneos, sustituyeron el adjetivo de la democracia directa por la democracia representativa, en la cual, la mayoría del pueblo delega por cada uno de sus ciudadanos una fracción de poder, que es depositado en individuos electos por la mayoría. Estos representantes son los que tomarán las decisiones por y para sus representados; mismas que serán válidas para todos (Bobbio, 1986:14), incluidas las minorías que no eligieron a los representantes. El gran cambio que sufre la democracia en la representación, es que simplemente cambia el sentido de la dirección y ahora es el poder que emana del pueblo. Los gobernantes son electos por la mayoría, característica fundamental de la democracia moderna, como forma de gobierno.

En las sociedades actuales, el concepto democracia se ha ampliado y desarrollado en otros espacios distintos al arte de gobernar; esto es: la cultura occidental ha adoptado el concepto como un comodín que puede contribuir al equilibrio de una relación social con igualdad, tolerancia y justicia en los ámbitos industrial, económica, cultural, social, etcétera. Por la expresión práctica del término, resulta ser el mejor camino en el que puedan expresarse la mayoría de habitantes de un país en los asuntos públicos.

Se asume que todos los regímenes democráticos para serlo, deberán regirse a través de la democracia representativa, la cual, como apunta el sociólogo Pablo González Casanova, "...se puede definir, en una sociedad compleja, como un sistema político que proporciona constitucionalmente, y en forma regular, la posibilidad de cambiar a sus gobernantes, y

como un mecanismo social que permite a la mayor parte de la población influir en las decisiones principales escogiendo a sus representantes de entre aquellos que luchan por los cargos públicos...” (González, 1984: 208).

Octavio Rodríguez Araujo, entiende a la democracia representativa como una forma estable de organización de las relaciones de producción, de decisión y de socialización de los valores comunes, que está dinamizada por exigencias éticas compartidas, y orientada por un estilo de vida solidaria tal que posibilite a los hombres y mujeres concretos llegar a ser personas y vivir con justicia y dignidad (Rodríguez, 1996: 156).

Para Eduardo Castellanos, “...la democracia representativa corresponde a un sistema de representación política, que permite la integración de los órganos formales del poder del Estado-Nación, a partir de una serie de principios tales como: soberanía popular, separación de poderes, sufragio universal e igualdad ante la ley, laicidad, seguridad jurídica, pluralidad ideológica, sistema de partidos, posibilidad de alternancia, etcétera...” (Castellanos, 1996: 56).

Finalmente, Giovanni Sartori define a la democracia representativa como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen y para que la elección de los representantes sea auténtica, la elección debe ser libre (Sartori, 1994: 150).

El sistema político mexicano y las olas de democratización mundial

Durante un largo periodo (1928-1987), el sistema político mexicano trató de conducirse bajo una democracia controlada por el Estado y su partido. Durante ese periodo, en el mundo ocurrieron acontecimientos relevantes en torno a la democratización y, por tanto, aparecieron una serie de conceptos relacionados con el proceso de democratización, tales como: soberanía, sistema político, sistema de partidos, sistemas electorales, gobernabilidad, liberalización política, transición política, transición democrática, democratización y olas de democracia, entre otros.

La relación que existe entre los movimientos de la democracia en el contexto internacional, con la democracia en México, se debe a la influencia de las olas de democratización, procesos de tránsito de un régimen autoritario a uno democrático. Son fenómenos políticos que se dieron en el mundo en períodos de tiempo determinados por circunstancias específicas, lo característico, es que han abarcado a diversos países y de ahí su importancia en el estudio de las transiciones democráticas; sin embargo, algunos países han experimentado retrocesos; es decir, de un gobierno democrático se han volcado a otro autoritario.

En el mundo moderno, se han producido tres grandes olas de democratización y sus contra olas. Resulta útil indicar las fechas que marcaron esos grandes acontecimientos, Samuel Huntington, proporciona los siguientes periodos: primer –extensa- ola de democratización: 1828-1926, primer contraola: 1922-1942; segunda –breve- ola de democratización: 1943-1962, segunda contraola: 1958-1975. Y la tercera ola de democratización: 1974 hasta la actualidad (Huntington, 1994:26).

Este autor define a las olas de democratización como un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurre en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Generalmente una ola implica la liberalización o la democratización parcial en los sistemas políticos; pero también han tenido sus respectivos retrocesos, a lo que se les llama contraolas de democratización; es decir, son periodos en los cuales los países que han constituido gobiernos electos democráticamente, dan pasos atrás, regresan a los gobiernos autoritarios, similares o iguales a los que habían sustituido.

La tercera ola de democratización inició en el mundo en 1974, con el fin de la dictadura portuguesa. En seguida, cerca de 30 países de Europa, Asia y América Latina reemplazaron a los regímenes autoritarios (en 1977 México se incluyó en este grupo), y en el resto de los países del mundo, los movimientos en pro de la democracia ganaron fuerza y legitimidad, aunque esta ola de democratización, no estuvo exenta de tropiezos en países sin o con escasa práctica democrática como en México o China (Huntington, 1994: 95).

El sistema político mexicano 1910-1988

El sistema político mexicano, se estableció constitucionalmente, como un régimen presidencial con una ideología propia expresada en la Constitución Política del 5 de febrero de 1917. A partir de entonces, el régimen forjó su ideología, en medio de la violencia y la confrontación, años cruciales para la definición política del país. La Constitución de 1917, declaró a la nación como una república federal y democrática, depositando el poder supremo en la figura del presidente.

En 1929, surgió el partido de Estado, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), mismo que tenía como objetivo resolver los conflictos surgidos en el cambio de los gobernantes en el poder (Shulgovski, 1980:63). Desde entonces, el partido fue el único dueño de todo, triunfador siempre en las elecciones en todos los niveles (municipales, para diputados locales, diputados federales y senadores, gobiernos estatales y federal) hasta 1976, incluyendo los cambios y reestructuraciones internas efectuadas en el cardenismo y en el gobierno de Manuel Ávila Camacho (Córdoba, 1989:188). En 1940, el proyecto revolucionario terminó por incorporar a la sociedad mexicana en el partido hegemónico, así el régimen político presidencial logró dotarse de toda legitimidad, con lo cual le fue posible imponer su ideología en las décadas ulteriores.

En cada elección presidencial se presentaba una sola oferta política. Existía un partido en su reinado y las reformas electorales que se realizaron entre 1940 y 1973, fueron diseñadas con el objetivo de mantener el sistema de partido hegemónico. Entre éstas, las de 1946 y la de 1973 son las más trascendentes en favor del régimen.

La reforma política de 1977, puso mayor atención en el problema electoral. En esta ocasión, por primera vez en la historia del país, existió flexibilidad política y voluntad en el ejecutivo, para diseñar una reforma electoral que incluyera a todas las fuerzas políticas en el proyecto político nacional, fue en el año 1977 cuando el sistema electoral de partido hegemónico fue sustituido literalmente por un sistema plural de partidos. Por tanto, esta reforma significó, en la práctica, la amnistía histórica a los partidos de oposición y las

organizaciones políticas que habían vivido en la clandestinidad y bajo la represión del régimen autoritario.

La reforma electoral de 1981, propuso otorgar mayor autonomía al municipio, lo cual fue posible debido a la pluralidad política que ingresó a la Cámara de Diputados en la elección federal de 1979; sin embargo, al mismo tiempo el régimen buscó establecer candados, para disminuir las posibilidades de que los partidos con registro condicionado y partidos con registro legal con poca fuerza pudieran obtener o mantener su registro definitivo como partidos políticos nacionales. Disminuyó a una sola oportunidad en una elección federal la posibilidad para que partidos nacionales pudieran mantener su registro, y se incrementaron los requisitos para que las organizaciones políticas pudieran obtenerlo.

La reforma electoral de 1986, tuvo la finalidad de devolver al gobierno el control absoluto de la organización electoral; además de establecer las cláusulas de gobernabilidad para asegurar que el partido más fuerte pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La ley electoral de 1987, tuvo sólo un año de vigencia, ya que el proceso electoral de 1988, generó serios cuestionamientos y la puso en entredicho. La liberalización política en México y la transición a la democracia en el contexto internacional.

El proceso de liberalización política de 1977 en México, está inscrito en el periodo correspondiente a la tercera ola mundial de la democracia que inició en Lisboa, Portugal en 1974, movimiento que abarcó países de Europa del sur, del este y Europa oriental (aquí significó el preludio de la desintegración del socialismo real con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión soviética a principios de los años noventa), los cuales estuvieron inmersos en procesos de transición a la democracia, después de vivir bajo regímenes autoritarios, totalitarios y personalistas. Esta ola de democratización también abarcó a los regímenes autoritarios de los países latinoamericanos.

En términos generales, conviene caracterizar los regímenes no democráticos más comunes:

a) Los regímenes totalitarios son de dos tipos: de derecha (el fascismo) como el sistema

exclusionista sudafricano, y de izquierda, en el que entran todos los países comunistas (Cancino, 2000: 263).

- b) Los regímenes militares, son los que ejercen el poder sobre una base institucional con líderes militares en su dirección. Este tipo de regímenes existieron en gran número en Latinoamérica, en Grecia, Turquía, Pakistán, Nigeria y Corea del Sur (Huntington, 1994: 263).
- c) El otro tipo de regímenes no democráticos son las dictaduras personalistas, que se caracterizan porque un líder individual es la fuente de la autoridad, y el poder depende del acceso a él, su cercanía, su independencia y apoyo directo. Bajo este tipo de régimen vivieron Portugal durante el gobierno de Salazar y Caetano, y España durante la dictadura de Franco, Filipinas con Marcos, India con Indira Ghandi, Rumania con Ceaucescu y Chile con Pinochet (Huntington, 1994:109).

En México, funcionó un régimen presidencial autoritario al unísono con un partido hegemónico de Estado.

A partir de 1977, el régimen presidencial empezó a moderarse, con el ingreso de los partidos opositores en el diseño de la reforma electoral; con lo que los mexicanos vimos llegar una representación más justa que se expresa en el concurso de los partidos políticos en el gobierno.

La reforma electoral en el sexenio del presidente Salinas (1988-1994)

La reforma electoral en el sexenio del presidente Salinas, estuvo marcada por el ingreso de la participación de los partidos políticos a través de sus representantes en la Cámara de Diputados, situación que permitió que las reformas efectuadas estuvieran precedidas por cierto grado de consenso de partidos y ciudadanos. Lo fundamental fue que el poder ejecutivo empezó a disminuir su injerencia directa en las iniciativas de reforma. El congreso empezó a tomar y a cumplir sus funciones de legislar.

La reforma electoral de 1989-90, significó una flexibilización del gobierno, frente a la

demanda de ciudadanos y partidos políticos por dotar de imparcialidad y credibilidad al proceso electoral; ante la fractura de un partido de Estado que ya no daba más para mantenerse en el Poder. El gobierno vivía en la incertidumbre, atravesaba un problema de legitimidad en un clima político y social que le demandaba pluralidad política.

Los partidos opositores llegaron por primera vez al congreso para definir los destinos políticos del país junto al PRI, que sólo tenía 47% de participación en la Cámara de Diputados. La vida política nacional empezó a contar con un sistema real de partidos.

La agenda de la reforma de 1989-90, tuvo como puntos principales los siguientes: avanzar a través del diálogo con los actores políticos en el perfeccionamiento de los procesos electorales; garantizar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las urnas; vigilar la legalidad de los procesos electorales con la participación de partidos y ciudadanos; informar los resultados electorales con oportunidad y transparencia; asegurar la participación de los medios de difusión en las formas y espacios apropiados, entre otros.

El saldo de la reforma durante el salinato, fue la reestructuración de la arquitectura electoral que renació con la reforma de 1989-1990, y que continuó consolidándose con las reformas de 1992, 1993 y 1994, con las que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), sustituyendo la función del Estado de organizar y desarrollar el proceso electoral. Para su desempeño ha recibido apoyo del Estado, con la participación de ciudadanos y partidos políticos en los términos que indica la ley. Así, en la elección federal de 1994, el Instituto Federal Electoral puso por primera vez en marcha un nuevo ordenamiento electoral, que incluye la profesionalización del Instituto; la emisión de una credencial con fotografía que disminuye las posibilidades de fraude electoral, por parte de los electores y de los receptores del voto; la calidad de un padrón electoral confiable que se pone al alcance de los partidos políticos a través de información virtual, en la que se pueden dar observaciones y sugerencias y principalmente, la puesta en marcha de una institución electoral relativamente autónoma en la que su consejo general electoral como órgano principal de dirección sigue buscando su independencia absoluta del gobierno, por la vía de la ciudadanización.

La reforma electoral de 1996

La reforma de 1996, tuvo como ejes principales: buscar la absoluta independencia del Instituto Electoral del gobierno; es decir, eliminar al Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General, órgano de dirección del Instituto; segundo, hacer realidad la exigencia de los partidos políticos opositores de establecer, por ley, topes a los gastos de campaña para los partidos y poder disminuir el exceso y el abuso del partido del gobierno sobre los recursos para las campañas, incluida la equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva.

Con los puntos anteriores, se efectuó la reforma electoral en el segundo año del gobierno del presidente (Zedillo). Las propuestas de los partidos, de los ciudadanos y del mismo presidente de la república, llegaron a buen puerto al realizarse una reforma que produjo la normatividad electoral más completa que ha tenido el país en el siglo XX. Con la emisión de la ley electoral de 1996, fue posible realizar elecciones transparentes y equitativas, en un ambiente de competencia; en la que la designación y la constitución de los gobiernos, se dio con la decisión y voluntad ciudadanas.

Esta reforma, dejó en el pasado la tradicional celebración de elecciones del régimen de partido hegemónico que predominó hasta 1994, en las que el gobierno seguía controlando el umbral de la competitividad política. El tema electoral y su trascendencia prevalecieron sobre las propuestas de reforma política que propuso el presidente Zedillo en el Plan Nacional de Desarrollo en 1995 (Salazar, 1998: 53).

La reforma constitucional, significó un pacto político relevante en la historia electoral mexicana. Por primera vez, los partidos políticos dependerían del dinero público y tendrían un subsidio seguro y equitativo, y el acceso a los medios de comunicación masiva estarían regulados por la autoridad electoral, ya no por la decisión del Secretario de Gobernación. Así, la reforma electoral de 1996, significó la tarea política más importante del siglo XX: se ocupó de naturalizar y consolidar las elecciones como el método de convivencia y disputa política entre los mexicanos.

Efecto de la democratización en México, auspiciado por la reforma electoral en la última década del siglo XX.

Las reformas electorales en la década de los años noventa, contribuyeron para que los mexicanos contáramos con un régimen plural de partidos, los cuales concursan por el voto de los ciudadanos, a través de sus programas y propuestas en elecciones competidas, equitativas y transparentes (Moctezuma, 1999: 12).

El resultado de estas reformas fue que al finalizar el siglo XX, México contó con gobernadores de partidos distintos; presidencias municipales y ciudades gobernadas por un abanico de organizaciones políticas diferentes, que gobernaban en las entidades federativas; congresos legislativos plurales tanto en el congreso federal como en los congresos locales; reformas electorales tendentes a constituir autoridades electorales autónomas e independientes del gobierno y sobre todo, un sistema de partidos más fuerte que sostuvo y fortaleció los procesos de cambio político en nuestro país, a través de un Instituto Federal Electoral que funcionó con absoluta independencia del gobierno, en la organización de las elecciones (Moore, 1997: 203).

De igual manera, durante esta última década del segundo milenio, se formó en los ciudadanos una cultura política que se expresa en un criterio más selectivo, y con mayor libertad, que exige más a los partidos políticos y a los gobernantes a quienes puede castigar retirándoles su apoyo y su voto; es decir, apareció en México la cultura política que garantiza la libertad del elector como único depositario de su voto y, en consecuencia, los mexicanos pueden otorgar premios y castigos a los partidos políticos que no cumplan sus plataformas de convocatoria presentadas durante la campaña electoral. La libertad que obtuvo el derecho al voto libre, estaba exigiendo, no sólo una pluralidad en las urnas, sino un gobierno que atienda las expectativas del México pluricultural y pluriétnico que cobija el territorio nacional (Rubio, 1998: 45).

CONCLUSIÓN

La reforma electoral mexicana, estuvo inscrita en la tercera ola de la democracia, como fenómeno político-electoral de connotación internacional con la que el régimen político entró en un proceso de moderación política, vía liberalización política. Así, la reforma electoral, se convirtió en el cauce principal para la transición a la democracia en México. Después de la elección presidencial de 1988, el régimen quedó inhabilitado para reformar por su cuenta y proteger sus intereses. En esas condiciones, las principales fuerzas de oposición el PAN y el PRD, ingresaron como fuerzas reales de competencia en un verdadero sistema de partidos caracterizado por su carácter plural. Se creó por ley el Instituto Federal Electoral, que originalmente se encargó del proceso técnico de organizar las elecciones y después logró su absoluta independencia del gobierno.

Las reformas electorales celebradas entre 1989 y 1996, resultaron ser para México, los principales pilares de la transición a la democracia, porque generaron una expresión plural de organizaciones políticas y partidos en el ámbito nacional, proceso que contribuyó a generar una sociedad civil informada, que exige más sus derechos, que tiene libertad para asociarse políticamente y facultad para elegir a sus gobernantes.

Así, al concluir el siglo XX, los mexicanos organizados y participando en un sistema de partidos plural, logramos quitarnos de encima, un régimen de partido-Estado, con 71 años de dominio en el poder. El IFE, organizó las elecciones del año 2000, y sus resultados colocaron a México en el centro de atención internacional ya que resultó ser el primer gran cambio político en el siglo XXI en el mundo.

Después de la alternancia en el poder, se ha iniciado el tránsito hacia la democracia, que no se reduce al aspecto electoral, todavía falta mucho camino por recorrer. En este paso inicial, se aprendió una gran lección: a votar con libertad y a exigir que se respete la decisión libre de la mayoría. Las reformas electorales ulteriores, deberán seguir con la exigencia de que el proceso electoral sea cada vez más limpio, donde el elector decida por él mismo para terminar con las prácticas de cooptación y compra de voluntades y, poco a poco avanzar hacia reformas verdaderamente democráticas que trasciendan lo meramente electoral.

LITERATURA CITADA

- Blauberg, I. 1996. **Diccionario de filosofía**. Ed. Quinto Sol. México.
- Bobbio, N. 1986. **El futuro de la democracia**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cansino, C. 2000. **La transición mexicana 1977-2000**. Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. México.
- Castellanos, H. E. 1996. **Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)**. Centro de Investigaciones Científicas Ing. Jorge L. Col. Tamayo, A. C. México.
- Córdova, A. 1989. **La revolución y el Estado en México**. Era, México.
- Castañeda, J. 1999. **La herencia; arqueología de la sucesión presidencial**. Alfaguara. México.
- González, C. P. 1984. **La democracia en México**. Era. México.
- Huntington, S. 1994. **La tercera ola; la democratización a finales del siglo XX**. Paidós. España.
- Moctezuma, B. G. 1999. **Derecho y Legislación Electoral; 30 años después de 1968**. UNAM y Editorial Porrúa. México.
- Moore, S. 1997. **Crítica de la democracia capitalista**. Siglo XXI. México.
- Rodríguez, A. O. 1996. **Transición a la democracia; diferentes perspectivas**. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM, en coedición con Desarrollo de Medios, S.A. de C. V. y La Jornada Ediciones. México.
- Salazar, A. F. 1998. **El cambio democrático; en una visión de partido**. Porrúa. México.
- Sartori, G. 1994. **Teoría de la democracia**. Alianza. México.
- Shulgovski, A. 1980. **México en la encrucijada de su historia**. Ediciones de Cultura Popular. México.
- Sills, A. D. 1979. **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**. Española. Madrid, España.
- Rubio, L. 1998. **La democracia verdadera; información ciudadana y política pública**. Aguilar León y Cal y Arena. México.

José Salvador Carmona Hernández

Ingeniero Agrónomo Especialista en Sociología Rural, egresado de la Universidad Autónoma Chapingo.

Carlos Jiménez Solares

Doctorado en Ciencias Agrarias por la Universidad Autónoma Chapingo. Maestría en Sociología Rural por la Universidad Autónoma Chapingo. Ingeniero Agrónomo Especialista en Sociología Rural. Profesor investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo.

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

**REPLANTEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Punto de partida en la construcción de un nuevo paradigma en la relación Estado-
Pueblos indígenas**

Francisco Ricardo Ramírez Lugo y Olia Acuña Maldonado
Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 657-675



e-revist@s



**REPLANTEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Punto de partida en la construcción de un nuevo paradigma en la relación Estado-
Pueblos indígenas**

**A NEW PROPOSAL OF THE PRINCIPLE OF EQUILITY IN THE POLITICAL
CONSTITUTION OF THE MEXICAN UNITED STATES
Towards to construction of a new paradigm in the relation between Indigenous People
and Mexican State**

Francisco Ricardo Ramírez-Lugo¹ y Olia Acuña-Maldonado¹

¹Clarificador Educativo "A" Universidad Autónoma Indígena de México. Correo electrónico: ramirezlugoricardo@gmail.com y olia17@gmail.com.

RESUMEN

Analizaremos el principio de igualdad, que según Barrère “*domina la cultura jurídico-político occidental*” y por consecuencia, toda la estructura jurídica Mexicana. Con la finalidad de establecer un replanteamiento de dicho principio, ya que en la práctica se aplica a grupos claramente diferenciados como son los indígenas y que con la aplicación de este principio se les deja en total estado de indefensión, no obtienen justicia ni acceso a la jurisdicción del Estado.

Palabras clave: Principio de igualdad, replanteamiento.

SUMMARY

In this work we will analyze the principle of equality that according to Barrere “it dominates political legal western culture” and by consequence Mexican legal structure. The purpose is to establish a reframing of that principle. Since that principle is applied to differentiated groups, as indigenous ones, they are clearly defenseless and they don’t obtain justice or access to jurisdiction of the State.

Key words: Principle of Equality, Mexican legal structure, Indigenous.

INTRODUCCIÓN

En toda la legislación mexicana esta inmerso el principio de igualdad, como base y fundamento de una “estructura” de dominio y subordinación de la cultura hegemónica sobre otras que habitan el mismo territorio.

El Estado moderno y por ende su estructura legal, su Derecho, nace con la concepción religiosa-liberal de “Todos los hombres son (nacen) iguales” y por lo tanto deben de ser considerados y tratados igual, esta proclama política no es universal, “ya que ese “todos” no se entiende la totalidad del género humano, sino a “la totalidad de los pertenecientes a un determinado grupo social” (Barrére, 2005).

La aplicación del principio de igualdad es parcial en todo el conglomerado del Derecho positivo mexicano, ya que la concepción Aristotélica es: *“la igualdad para ser justa, ha de consistir en igualdad para los iguales, mientras a su vez, la desigualdad será justa para los desiguales”*.¹

“La igualdad política liberal, la igualdad sobre la que se sustenta la concepción jurídico-política moderna, es pues, una igualdad entre individuos, varones, blancos y propietarios, y a estas características quedarán anudadas tanto la idea de la legitimidad del Derecho y del Estado (basada en ficciones como las del contrato social) como la configuración de las estructuras sociales, económicas, jurídicas y políticas que, indefectiblemente, quedarán impregnadas de las diferencias de poder existentes entre el grupo (o los grupos) integrado por individuos de las características reseñadas y el grupo (o los grupos) integrado por individuos que carecen de las mismas” (Barrére, 2005).

El Derecho oculta la dimensión estructural de la discriminación, ya que en las reformas Constitucionales de enero de 1992 y agosto de 2001, estas sólo “destructuran” el concepto

¹ Aristóteles, Política, libro II, 1280^a

de discriminación pero desde la perspectiva de una “igualdad de trato”, nunca de una “igualdad de estatus” (Barrére, 2005).²

Es así como el “uso de la discriminación como un fenómeno de dominio-subordinación de carácter estructural da origen a una desigualdad intergrupala” (Barrére, 2005).

“El fenómeno de la desigualdad de trato entre individuos pertenecientes a un mismo grupo es diverso al fenómeno de la desigualdad de trato entre individuos pertenecientes a grupos con diferente poder social” (Barrére, 2005).

En la igualdad de trato quedan inmersas cuestiones definitorias como “quién es igual a quién y en qué”, por lo que “todo juicio de igualdad de trato requiere de un acto de decisión en el que se seleccione quiénes y qué datos van a considerarse relevantes en orden a la emisión del juicio comparativo de igualdad, operando cuando se dé el caso en esta selección también (distintos) criterios de justicia. (Barrére, 2005), por lo que no puede haber un juicio de igualdad neutral Comanducci 1988, citado por (Barrére, 2005).

Barrére (2005) sigue el enfoque teórico-político de Young (1990), citando a Frazer y Lacey (1993), que señalan “cuando se habla de opresión o dominación no se está haciendo referencia a una situación de tiranía o conquista, que sería la utilización más extendida de los términos en la cultura política hegemónica, sino a una situación de injusticia estructural que presenta distintos aspectos (explotación, marginación, pobreza, imperialismo cultural y violencia) y que la gente sufre en la vida diaria. Subrayar su carácter estructural significaría, principalmente: a) que se trata de una situación que se reproduce sistemáticamente en las principales instituciones económicas, políticas y culturales; b) que no es necesario identificar un grupo con conciencia o intencionalidad de oprimir, sino que basta con que salga beneficiado con la opresión del otro. A ellas se puede añadir la imposibilidad de ser analizada en términos de acumulación de actos discriminatorios individuales”.

² Diario Oficial de la Federación. 14 de agosto de 2001, primera sección. “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Es indudable que en México existe la injusticia estructural a la que se refieren Frazer y Lacey, sobre todo en el ámbito del Derecho, ya que todo el conglomerado legal, esta “pensado” para que en el mismo se desenvuelva una sola cultura, la mestiza, la que habla español y si revisamos la historia desde el México independiente, esa “cultura dominante” siempre ha obtenido beneficios de la injusticia estructural.

Cada pueblo tiene su cultura que es el “conjunto de ideas, creencias, tradiciones, objetos, valores y símbolos que singularizan un grupo humano (Muñoz y Pérez; 1989)”, por lo que es de afirmarse que “cada uno tiene su concepción de igualdad y responden a diferentes concepciones de la justicia. De ahí que, propugnar “igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales” no resuelve los problemas de igualdad de trato” (Barrére, 2005).

En todos los procesos derivados de las reformas Constitucionales citadas, que se les “reconocen” a los indígenas, estos tienen que ser validados por la estructura jurídica de la cultura dominante, no son validados por los pueblos indígenas que son los directamente interesados, al hacerlo así adquieren la categoría de “culturas subordinadas”, por lo que el “reconocimiento” es nulo.

Aquí, la diferenciación es el reconocimiento de sistemas diversos de aplicación de justicia, en este caso, indígena, plasmada en el artículo Segundo Constitucional y en otras leyes secundarias.

En el otro ámbito, en el de la estructura jurídica mexicana, esta diferenciación es casi nula, muy escasa, ya que solo plantea dos circunstancias: Traductor y aplicación de usos y costumbres en los procesos en que sean parte, siempre y cuando concurren ciertas circunstancias.

“Los indígenas poseen una identidad étnica y cultural distinta de la de los demás habitantes de la República y tienen por ello derechos que son también distintos de los del resto de los

ciudadanos. Ello puede plantear una aparente contradicción entre los derechos indígenas y la igualdad jurídica” (Curutchet, 2005).

Los indígenas que viven en el territorio mexicano poseen una cultura distinta, son claramente desiguales, por lo que la aplicación del principio de igualdad, en todos los procesos legales en los que intervienen como parte, los deja en total estado de indefensión y por lo tanto no tienen acceso a la jurisdicción del Estado.

Es necesario pues, el replanteamiento del principio de igualdad, como fundamento de un nuevo paradigma en la relación Estado-Pueblos indígenas.

Marco Teórico. El cauce por donde trataremos de encaminar este ejercicio, lo definirán dos propuestas, la primera que no supone un cambio estructural de fondo esta sustentada por María Yolanda Cortés Flores, que propone una redefinición del principio de igualdad a partir de la desigualdad.

La segunda, propuesta por el reconocido Doctor Jorge Alberto González Galván, que propone la reglamentación del pluralismo jurídico.

Redefinición del Principio de Igualdad a partir de la desigualdad. María Yolanda Cortés Flores, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra ante un difícil reto: la redefinición constitucional del principio de igualdad y la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia sobre el principio de igualdad.

“En la historia constitucional de nuestro país, el Poder Judicial de la Federación ha jugado siempre un papel importante en la definición (o indefinición) de las decisiones político-fundamentales del pueblo mexicano” (Cortés, 2005).

“Uno de los grandes retos que en materia de derechos humanos se le presenta en la actualidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo es la redefinición del principio de igualdad a partir de la equidad de género” (Cortés, 2005).

Lo que a nosotros nos interesa es el planteamiento central, la redefinición del principio de igualdad y cuál será su resultado.

Ya que argumenta Cortés (2005), “lo que la Corte resolverá no sólo es un conflicto formal entre normas; más bien es la definición de una decisión fundamental para el pueblo de México para el siglo XXI: si queremos o no contribuir al desarrollo democrático del país, mediante políticas de equidad social en beneficio de los grupos discriminados, no sólo de las mujeres”

Cortés (2005), señala que “lo que prohíbe la norma constitucional es la discriminación negativa, la que atenta o menoscaba la dignidad humana; pero no se prohíbe la discriminación (positiva) a la inversa, que tiene por objeto eliminar la discriminación negativa para colocar al grupo (discriminado) en una situación de igualdad frente al grupo favorecido.

Bajo este principio filosófico se edifica el principio de igualdad contenido en los artículos 1º y 4º de nuestra ley fundamental.³

³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada 07-04-2006. Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

En efecto, la Constitución al regular el principio de igualdad quiere decir, en primer lugar, que “todos los individuos gozan de las garantías fundamentales” (garantía de universalidad), por tanto, queda “prohibida toda discriminación que anule o menoscabe los derechos o libertades fundamentales de las personas” (garantía de no-discriminación); pero la igualdad ante la ley “no excluye que la ley reconozca la diversidad para garantizar la igualdad de los derechos fundamentales” (garantía de la diversidad o diferencia).

Para autores —como Luigi Ferrajoli— este modelo constitucional implica un paradigma de configuración jurídica de la igualdad y de las diferencias, que radica en la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales y las garantías que aseguran su efectividad.

En otras palabras expresado, el paradigma de la igualdad y de la diferencia parte de tres principios fundamentales: 1). La igualdad de todos ante la ley bajo un principio de universalidad (artículo 1º y 4º constitucional); 2). La no-discriminación (artículo 1º); y 3). La erradicación de la discriminación de los grupos vulnerables, minoritarios o discriminados en sus derechos, a partir de acciones positivas para diluir su diferencia injustificada (artículo 1º y tratados internacionales sobre derechos de la mujer)”.

“Por ello la garantía de la diversidad no parte de la proclamación de la abstracta igualdad entre los géneros (que no existe en la realidad), sino del hecho de que en las relaciones sociales pesan factores de desigualdad en violación de la norma sobre la igualdad y que, por tanto, el Estado debe establecer garantías de efectividad para anular la desigualdad (acciones afirmativas)”.

Reglamentación del Pluralismo Jurídico. “En diez años de debate sobre los indígenas en México parece haberse avanzado lo que en un par de siglos no se había logrado: que el paradigma constitucional se modificara para dejar de ser monocultural y pasar a ser ahora pluricultural. Las consecuencias de tal cambio son inéditas en la historia constitucional del país. La reforma constitucional en materia indígena de 2001 confirmó jurídicamente lo que hemos sido sociológicamente: un mosaico cultural. El reconocimiento a este pluralismo

cultural marca una pauta de futuro hacia una sociedad, un Estado y un Derecho diferente: donde las relaciones sociales, políticas y jurídicas deben estar permeadas por el respeto y respaldo a las concepciones y prácticas culturales diversas” (González, 2005).

“Al reconocer la Constitución a los sistemas normativos indígenas (artículo segundo, apartado “A”, fracción II), se está fundamentando constitucionalmente el Principio del Pluralismo Jurídico como DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL. Y que así como existe la justicia eclesiástica y militar es necesario estructurar las coordenadas jurídicas que integren a la justicia indígena en el conjunto de las jurisdicciones reconocidas por el Estado” (González, 2005).⁴

“Mi propuesta de reglamentación del Principio del Pluralismo Jurídico considera que ésta debe desarrollarse desde la perspectiva de la noción del derecho al acceso a la justicia. Este derecho debe enfocarse desde dos aspectos: el derecho al acceso a la justicia impartida por las jurisdicciones indígenas y el derecho al acceso a la justicia impartida por las jurisdicciones federales y locales” (González, 2005).

Es en este segundo aspecto en donde fincamos nuestra hipótesis de la necesidad de un replanteamiento del principio de igualdad, -cuando un indígena se vea ante una jurisdicción federal o local- ya que la aplicación de ese principio, lo deja en total estado de indefensión y por lo tanto, no tiene acceso a la jurisdicción del Estado.

Objetivos: ¿Cuál de las dos posturas teóricas podrían resolver la problemática indígena aquí planteada? 1. Redefinición del principio de igualdad a partir de la desigualdad o 2. La reglamentación del pluralismo jurídico.

Tratando de contestar las preguntas:

⁴ Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible...

¿Debemos ser tratados todos por igual, sin hacer distinciones por motivos de raza, etnia, religión, etc.?

¿La igualdad ante la ley es un obstáculo para el reconocimiento pleno de los derechos indígenas?

¿Es posible legalmente considerar las diferencias razonables (con el limitante de los derechos humanos) entre los habitantes de la Nación y otorgar en virtud de ellas ciertos derechos a unos y no a otros? (Curutchet, 2005).

¿Cómo podemos desconocer esas diferencias sin violar el principio de igualdad?

¿O acaso sólo quienes pertenecemos a una cultura occidental de base romanista tenemos derecho a que las leyes contemplen nuestras manifestaciones culturales? (Curutchet, 2005).

¿Si queremos o no contribuir al desarrollo democrático del país, mediante políticas de equidad social en beneficio de los grupos discriminados, no sólo de las mujeres? (Cortés, 2005).

Área Temática. Derecho Constitucional e indígena.

Planteamiento del Problema: En México, después de más de quinientos años de la implantación de un sistema jurídico opresor de los indígenas en lo personal y de los Pueblos y Comunidades indígenas en lo social, aquellos que habitaban lo que hoy es el territorio nacional a la llegada de los Castellanos que no Españoles, se han implementado reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Carta Magna, la máxima Ley del país, de la que deriva la estructura jurídica-política de la Nación y su organización administrativa.

Derivan también las leyes estatales ya que es dentro del paradigma delineado por – en adelante, la Constitución – en que han sido creadas estas, basadas en el llamado Pacto

Federal que unió los Estados a una Federación, convirtiendo de hecho y de derecho a aquellos territorios en parte de la nueva organización.

Por fin, el Estado Mexicano reconoce de manera legal la existencia de los indígenas como individuos y como parte de pueblos y comunidades, pero en este último supuesto, con una connotación diferente a la referida por el derecho internacional, es decir, no como pueblos soberanos, sino como partes integrantes de una Nación, en este caso, la mexicana.⁵

En el año de 1992, se reforma el artículo Cuarto de la Constitución y se plasma en el mismo, el fundamento y reconocimiento de un Estado pluricultural.

Esta idea es la principal de la nueva reforma de agosto de 2001, en donde se derogan los párrafos que antes se habían agregado al artículo cuarto, para ampliar el artículo Segundo, otorgándoles a los indígenas la facultad de autoadscribirse como tal, facultad que dicho sea de paso, ya estaba plasmada en el derecho internacional.

En el apartado A del artículo Segundo de la Constitución, se plasma el pluralismo normativo jurídico, pero deja la responsabilidad del desarrollo integral a los gobiernos estatales y municipales, pero cabe preguntarse, ¿este reconocimiento legal es suficiente para resolver el llamado “problema indígena”?

Comentemos: Al acercarse la fecha emblemática de 1992, los indígenas señalan que están dispuestos a luchar por su autonomía, pero en su discurso no se habla de una lucha separatista, sino de la reivindicación. Es en esta época que la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas, da a conocer el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En este documento se plasma una posición asimilacionista, ya que se habla de los pueblos indígenas como pueblos rezagados y que por lo tanto hay que assimilarlos.

⁵ Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible...

Sin embargo, deja algunas cosas buenas, como lo es la utilización de los conceptos “pueblo” y “diversidad cultural”, conceptos que no son muy bien aceptados al interior de los Estados, sobre todo el concepto “pueblo”, ya que en el derecho internacional se usa para señalar a las naciones, implicando una autonomía.

Al firmar y ratificar el citado convenio internacional, el gobierno mexicano encabezado en ese entonces por Carlos Salinas de Gortari, no analizó a fondo su contenido, ya que a Salinas sólo le interesaba legitimarse después de su dudosa elección de 1988.

Con esta referencia del Convenio 169, los indígenas participan activamente en juicios en donde invocan y hacer valer el documento, argumentando que al estar firmado por el Presidente de la República y haber sido ratificado por el Senado, tiene plena validez y legalidad.

Y, al no haberlo tomado en cuenta en muchos procedimientos, los mismos siguieron sus cursos normales hasta que empezaron a llegar para resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no le quedó más remedio que reconocer que el convenio es válido y tiene una categoría superior de una ley federal, sólo por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

Con lo anterior, los indígenas ya cuentan con un marco jurídico internacional que refuerza sus demandas y que además, obliga al gobierno federal a plasmar sus preceptos en la legislación nacional.

Por lo que renacen las demandas por la tierra y el territorio: La demanda por el territorio abarca un espacio propio en donde la cultura de un pueblo pueda reproducirse, esta demanda es nueva.

⁶ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La otra, es la demanda por autonomía que implica tener gobiernos propios, demanda que surge en la coyuntura de la descentralización de las competencias del Estado.

Se confunden las demandas ancestrales con las nuevas: Representación política diferenciada, reproducción cultural: educación bilingüe e intercultural, respeto a sus religiones, rituales, costumbres y derecho consuetudinario.

El multiculturalismo en pleno, en donde marcan la pauta los mismos indígenas y algunos intelectuales “disidentes light” y este movimiento fortalece a las organizaciones indígenas.

Sin embargo y según Millot (2002), citado por Ramírez (2006), el gran dilema es como definir desde el punto de vista del Estado a una nación multicultural, que no redunde en un mecanismo más de dominación. Algunos autores hablan de un multiculturalismo regulador, en donde se definan los grupos indígenas como grupos separados y que el Estado les diga cuales son sus derechos.

Al parecer, esta idea es la que triunfa en la reforma al artículo Segundo de la Constitución del 15 de agosto del año 2001, pero tales reformas no especifican quien es el titular de los derechos que se plasman y en que consisten, cuestión elemental cuando se reconocen u otorgan derechos, el gobierno federal no propone reconocer ningún derecho a los pueblos indígenas de México, sino a las comunidades.

CONCLUSIONES

Tenemos que puntualizar que la interculturalidad se refiere a que los indígenas puedan desenvolverse e incluso desarrollarse en la cultura occidental y que nosotros también aprendamos a vivir en los escenarios de la sociedad indígena, establecer como lo señala Austin Millán (2000) “una interacción comunicativa que se produce entre dos o más grupos humanos de diferente cultura”, así podremos hablar de una sociedad multicultural y no de una sociedad homogénea.

Eliminando la “dominación étnica que es conceptualizada al nivel de colectividades sociales y su relación con los medios de producción es diferenciada. De aquí que tiene conexiones muy fuertes con la inequidad económica, con el desigual uso de los recursos y el acceso a las instituciones sociales y políticas” (McCarthy, 1998), citado por (Guerra, 2005).

Debemos de garantizar el acceso de los indígenas a las instituciones sociales y políticas del Estado, como sería en el caso que nos ocupa toda la estructura y el conglomerado legal, pero ya no sólo por la vía del Derecho positivo sino también por la vía de los hechos.

Planteando dejar de lado pues, los problemas que en la actualidad se les presentan a los indígenas: La negativa del Gobierno Federal a reconocer derechos a los pueblos indígenas, la negativa a reconocer la diversidad en todos sus aspectos. El Estado no garantiza plenamente el ejercicio de las formas ancestrales de resolución de conflictos, por sobre el derecho coactivo mexicano, esto con la única limitante de los derechos humanos, es decir, poner en práctica el pluralismo jurídico, y especificar quién es el titular de los derechos indígenas, y en que consisten.

En ese mismo sentido, se debe de garantizar el pleno ejercicio de las creencias de los pueblos indígenas y evitar a toda costa la discriminación por su práctica y ejercicio, una verdadera libertad religiosa.

Garantizar una verdadera representación política, de, por y para los indígenas, reconocer legal y plenamente las lenguas indígenas, ya que a veces resulta absurdo que en los procedimientos en los que los indígenas son parte, se tengan que llevar esos procesos en el idioma castellano, por ser el oficial de los tribunales, cuando a veces nadie lo habla en esa región. Las políticas sobre la lengua que se han utilizado a menudo para subordinar a un grupo de personas al grupo dominante, son pues, un instrumento de dominación, fragmentación y reintegración en la estructura política dominante.

La diversidad lingüística, es pues, el capital de un pueblo y su desaparición es sinónimo de empobrecimiento del conocimiento y de los instrumentos de comunicación intra e intercultural y de los mecanismos sociológicos que dan origen a los usos y costumbres, fuentes del Derecho.

Garantizar el derecho ancestral a poseer plenamente un territorio, concebido como un espacio propio en donde sus culturas se puedan reproducir y en donde sus modos de producción comunal florezcan. De esta manera se revertirán los procesos de globalización, ya que como lo señala Michel Parter (2001), citado por Ramírez (2006), existe un Darwinismo social, siempre hay un ganador y muchos perdedores, es la capacidad la que excluye.

Los indígenas son víctimas de este modelo neoliberal globalizado que esta en expansión. Los pueblos indígenas no tienen un modelo de recurso estratégico de la ventaja competitiva, lo que los hace víctimas fáciles de las grandes empresas nacionales y transnacionales.

Además, todo el conglomerado jurídico esta pensado como un sistema de control y de supremacía de una cultura, la mestiza, por sobre el resto de las culturas que habitan el mismo territorio del Estado, las indígenas.

Por lo que es necesario pues, el replanteamiento del principio de igualdad, como fundamento de un nuevo paradigma en la relación Estado-Pueblos indígenas.

Ese replanteamiento del principio de igualdad debe de refundarse a partir de la incorporación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a toda la estructura legal de la reconceptualización de la “igualdad” pero sin dar “lugar a muchas interpretaciones (Bobbio, 1993), que no encierre el “quién es igual a quién y en qué” (Barrére, 2005), es decir, que no implique un “enjuiciamiento comparativo” (Barrére, 2005).

Al ser replanteado este principio en esa “incorporación” legal, debe de ser considerado en un nuevo paradigma, el de “igualdad de estatus” (Barrére, 2005), esto se puede lograr si se reconocen constitucionalmente las formas de resolución de conflictos de los pueblos indígenas en su propio entorno.

El replanteamiento del principio de igualdad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pues el fundamento de esta nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado, punto de partida en la construcción de un nuevo paradigma en la relación Estado-Pueblos indígenas.

LITERATURA CITADA

- Aristóteles. 1978. **Política**. Editorial Gedisa, Madrid, España.
- Austin, M. T. 2000. **“El concepto de cultura”**. (En línea). Disponible en <http://www.lapaginadelprofe.cl/cultura/>
- Austin, M. T. R. 2000. **“El concepto de Interculturalidad”**. (En línea). Disponible en <http://www.angelfire.com/emo/tomaustin/intercult/comintdos.htm>
- A. Daes, E. I. 2000. **“Los derechos humanos de las poblaciones indígenas”**. Informe del grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, acerca de su visita a México (28 de enero a 14 de febrero de 2000). Comisión de derechos humanos, subcomisión de promoción y protección. Naciones Unidas. (En línea). Disponible en www.unhchr.ch/spanish/indigenous/fellowship_sp.htm - 36k
- Barrére, U. M. A. 2005. **“La acción positiva: Análisis del concepto y propuestas de revisión”**. (En línea). Disponible en <http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=759146>
- Barrére, U. M. A. 2001. **“Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades”**. (En línea). Disponible en <http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=759148>
- Barry, B. 2001. **Teorías de la justicia**. Gedisa Editorial, Madrid, España.
- Bátiz, V. B. 2000. **Principio del derecho parlamentario**. (En línea). Disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi4.htm>.

- Bobbio, N. 1993. **“Igualdad y libertad”**, P. Aragón (trad.), Paidós, Barcelona.
- Cano, M. A. 1983. **“El principio de igualdad en la doctrina del tribunal constitucional”**. EDERSA, Madrid.
- Cardona, C. A. 1999. **“El sufragio como revolución de la igualdad”**. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Núm. 2-1999. Universidad de Valencia.(En línea). Disponible en <http://www.uv.es/CEFD/2/cardona.html>. I.S.S.N.: 1138-9877
- Cavarero, A. 2004. **“El principio de igualdad”**. (En línea). Disponible en www.aie.it/polite/SPACavarero1.pdf
- Cortés, F. M. Y. 2005. **“Un reto fundamental para la democracia en México: La SCJN frente a la redefinición del principio de igualdad entre hombres y mujeres”**. (En línea). Disponible en www.consortio.org.mx/documentos/reto_democracia.pdf.
- Comín, O. A. 2004. **La igualdad una meta pendiente**. (En línea). Disponible en <http://www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es92.htm>
- Curutchet, E. E. 2005. **Los derechos indígenas y la igualdad jurídica**. (En línea). Disponible en <http://www.geocities.com/alertanet2/f2b-ECurutchet2.htm>
- De Lucas, J. 2000. **“La igualdad ante la ley” en Derecho y la Justicia**. Editorial Trotta, Madrid.
- De Otto, I. 1985. **“El principio general de igualdad en la Constitución española” en Igualdad, desigualdad y equidad en España y México**. Colegio de México.
- Espejo, Y. N. 2000. **La interpretación amplia de la no-discriminación a la luz del principio de igualdad**. Un enfoque igualitarista del interés público. Tesis no publicada. (En línea). Disponible en www.puc.cl/icp/ética/política/documentos/IGUALDAD.PDF
- Ferrajoli, Luigi. 1999. **“Derecho y garantías. La ley del más débil”**, Editorial Trotta.
- Fuentes Morúa Jorge. 2002. **“Constitución y Estado de Derecho en la coyuntura actual”**. (En línea). Disponible en www.uom.edu.mx/trabajadores/29morua.htm
- García Amado, J. A. 1987. **“Problemas metodológicos del principio constitucional de igualdad”**. Anuario de Filosofía del Derecho IV.
- Gómez Magdalena. 1997. **“Derecho indígena y Constitucionalidad”**. (En línea). Disponible en <http://www.geocities.com/relaju/mgomez.html>

- González Galván Jorge Alberto. 2005. **“Las culturas indígenas y la Constitución: Hacia una reglamentación del pluralismo jurídico en México”**. (En línea). Disponible en ww.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa11/286s.pdf
- González María del Refugio. 2005. **“Visión histórica y situación actual del federalismo en México”**. (En línea). Disponible en www.bibliojuridica.org/libros/1/116/18.pdf
- Grillo Iríde Isabel María. 2004. **“Igualdad de condiciones”**. (En línea). Disponible en www.elsantafesino.com/opinion/2004/12/14/3136
- Guerra García Ernesto. 2005. “La aneregogía de la voluntad, propuesta educativa sociointercultural de la Universidad Autónoma Indígena de México”. Revista Ra Ximhai. 1(1): 15-38.
- Haro, Jesús Armando. 2004. **“Desigualdades sociales y salud: Impacto en los indígenas y sus derechos humanos”**. Ponencia no publicada. El Colegio de Sonora.
- Hernández Valle Rubén. 2004. **“El principio de igualdad y las omisiones legislativas”**. (En línea). Disponible en www.alojamientos.us.es/cidc/Ponencias/igualdad/ruben%20HERNANDEZ.pdf
- Hume David. **A treatise of human Nature**. L. A. Selby-Bigge (comp.), 2a. comp; P.H. Nidditch (comp.). Oxford: Clarendon Press. 1978.
- Sánchez, J. y Beato, E. 2005. **Supremacía constitucional, igualdad y solidaridad como principios constitucionales inspiradores de la protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos en los Estados Federales**. (En línea). Disponible en www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/12.pdf
- Macías, J. M. 2004. **“Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva”**. **Universidad Europea CEES**. (En línea). Disponible en www.unizar.es/derechos_humanos/docuj3/Macias.doc maria.macias@fnd.der.uem.es
- Moreno, F. S. P. 2003. **El principio de igualdad y no discriminación a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana**. Tesis no publicada, presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Universidad de Sevilla.
- Naciones Unidas. 2000. **“Los derechos humanos de las poblaciones indígenas”**. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 52º período de sesiones Tema 7 del programa. LOS

DERECHOS HUMANOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS. Informe presentado por la Sra. Erica-Irene A. Daes, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, acerca de su visita a México (28 de enero a 14 de febrero). (En Línea). Disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/61b85abeb7ce2ef0c12569900050c7a6?Opendocument>

- Peces, B. M. G. 1992. **“Sobre el principio de igualdad”**, (ed), **El Fundamento de los Derechos Humanos**. Debate, Madrid.
- Ramírez, L. F. R. 2006. **Análisis jurídico de la función del Estado en la educación indígena. Estudio de Caso: Escuela primaria indígena “Luis Donaldo Colosio” del poblado Nuevo San Miguel, Ahome, Sinaloa**. Documento de trabajo.
- Rawls, J. 1971. **A theory of Justice**. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Ruiz, M. A. 1994. **“Discriminación inversa e igualdad”** en A. Valcárcel (ed.), **El concepto de igualdad**. Pablo Iglesias, Madrid.
- Ruiz, T. V. P. 2000. **“Análisis jurisprudencial del principio de igualdad en Chile”**. (En línea). Disponible en www.congreso.uchile.cl/espanol/html/conferencista_pablo_ruiztagle.htm
- Sánchez, B. E. J. 2000. **“Supremacía Constitucional, igualdad y solidaridad como principios constitucionales inspiradores de la protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos en los estados federales”**. (En línea). Disponible en www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1784
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1997. Octava Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación. Gaceta, Tomo V, junio de 1997, tesis P. /J. 41/97, pág. 43
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999. Pleno Fuente. Tesis Seleccionada. Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Época: 9a. Época. Novena Época Instancia: Tesis: Se aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede. www.ccolivares.com/index_archivos/tesiseleccionada.doc

Francisco Ricardo Ramírez Lugo

Clarificador Educativo “A” Universidad Autónoma Indígena de México. Socio fundador del Colegio de Abogados de Los Mochis “Dr. Diego Valadés” A.C. Miembro de la Federación de Abogados de Sinaloa FAS y de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México, A.C. (CONCAAM) e **Investigador de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES).**

Acuña Maldonado Olia

Clarificador Educativo “A” Universidad Autónoma Indígena de México. Socio fundador del Colegio de Abogados de Los Mochis “Dr. Diego Valadés” A.C. Miembro de la Federación de Abogados de Sinaloa FAS y de la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México, A.C. (CONCAAM) e **Investigadora de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES).**

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

INDIGENISMO Y EXCLUSIÓN

José Ángel Vera Noriega

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3

Universidad Autónoma Indígena de México

Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 677-681



e-revist@s



INDIGENISMO Y EXCLUSIÓN INDIGENISM AND EXCLUSION

José Angel Vera-Noriega

Profesor Investigador. Universidad de Sonora. Hermosillo. Correo electrónico: evera@cascabel.ciad.mx.

RESUMEN

El objetivo del trabajo es llevar a cabo un análisis de la visión de occidente sobre los pueblos indígenas desde los cuatro tipos de exclusión de los que habla Foucault (1978)¹ cuando se refiere a la locura. La exclusión social o del trabajo, la exclusión familiar o afectiva emocional, la exclusión simbólica o lingüística y la exclusión lúdica o de las imágenes. Se trata de una reflexión y transformación de ideas que permitan convivir a ambos mundos jugando el juego del poder en donde lo más importante no es quien gana o quien pierde, sino la imaginativa y la creatividad para modificar el orden de las reglas y normas para ese juego de poder. Se discute y ejemplifica sobre el concepto de territorio, medicina y religión. Se discute en términos de políticas de equidad e igualdad en un diálogo pertinente y relevante para la construcción de posibles alianzas.

Palabras clave: Indigenismo, exclusión, desarrollo regional, Hermenéutica.

SUMMARY

The objective of the work is to carry out an analysis of the Western vision of the indigenous towns from the four types of exclusion of which Foucault speaks (1978) when he talks about madness. The Social exclusion or work exclusion, family exclusion or emotional affective exclusion, the symbolic or linguistic exclusion and the playful or images exclusion. It is a reflection and transformation of ideas that allows coexisting worlds playing the power game in where the most important thing is not the one who wins or that loses, but the imagination and the creativity to modify the order of the rules and norms for that power game. It is discussed and it is exemplified about the territory concept, medicine and religion. It is discussed in terms of fairness policies and equality in a pertinent and relevant dialog for the construction of possible alliances.

Key words: Indigenism, exclusion, regional development, Hermeneutic.

Recibido: 10 de Enero de 2006. Aceptado: 25 de Mayo de 2006.

Publicado como ENSAYO en Ra Ximhai 2 (3): 677-681.

¹ Foucault M. (1978) La folie et la société. En Foucault, M. Y Watanabe, M. Tetsu gaku no butai. A shai-shuppansha pag. 63-76.

Hablar de por qué los pueblos indígenas son denigrados, masacrados y maltratados requiere de un recuento de los cuatro tipos de exclusión de los que habla Foucault (1978)² cuando se refiere a la locura. La exclusión social o del trabajo, la exclusión familiar o afectiva emocional, la exclusión simbólica o lingüística y la exclusión lúdica o de las imágenes (63-76).

Cuando Foucault define al loco como aquella persona que está excluida en estos cuatro niveles de relación enfatiza también que la inclusión en estos niveles requiere del seguimiento de reglas y normas de tal forma, que la inclusión social implica la disciplina y el trabajo como elementos formales de participación y en lo familiar las reglas vinculadas a la monogamia y a la sexualidad. Las reglas de uso del lenguaje, no de manera sintáctica o gramatical sino el valor social del discurso, finalmente, las imágenes necesarias para apropiarse de las reglas del juego que permitan reconocer cuales son los mecanismos y los objetivos del comportamiento lúdico.

Dicho de otra manera, la visión occidental sobre el indígena es la de un marginal, la de un loco, la de un grupo o colectivo que desde su posición ideológica y política, tiene pretensiones totalmente distintas a la de occidentales, no sólo en sus objetivos sino también en los mecanismos del juego vinculado al poder, o sea, no es que el indígena sea un soberbio, enemigo, que no sigue las reglas del juego sino mas bien, no quiere jugar ese juego, el quiere llevar a la sociedad occidentalizada a establecer otro tipo de reglas y normas para jugar el juego del poder. No se trata de entender el discurso indígena como una defensa a ultranza por ganar el poder y de esa manera dictar normas y reglas y establecer como buenas las estrategias del juego del poder indígena. Se trata mas bien, de estar en un continuo intercambio de ideas, modificaciones de normas, transformación de ideas que permitan convivir a ambos mundos jugando el juego del poder en donde lo más importante no es quien gana o quien pierde, sino la imaginativa y la creatividad para modificar el orden de las reglas y normas para ese juego de poder.

Esos juegos de poder, se encuentran no sólo posiciones económicas o sociológicas, sino forma en que se juega, por ejemplo, el poder dentro de los hospitales, que hacen que la población indígena sea excluida porque el poder implica manejar una serie de documentos que el grupo en el poder

² Foucault M. (1978) *La folie et la société*. En Foucault, M. Y Watanabe, M. *Tetsu gaku no butai*. A shai-shuppansha pag. 63-76.

establece como necesarios para dar el servicio. El poder en las instituciones gubernamentales se ejerce desde la lengua de occidente y no de las lenguas particulares de los grupos indígenas, y le subyace una filosofía que deviene de la visión de Hipócrates y pasa por ser una metodología científica que está muy lejos de las concepciones e imágenes sobre la salud que tienen los indígenas.

Y no se trata de hacer ver a una u a otra medicina como más importante o más relevante, sino hacer ver que los dos discursos no se complementan, sino mas bien, se contraponen en sus concepciones porque las imágenes que subyacen a cada uno de ellos sobre la salud, y que se imponen sobre la población para su control son totalmente diferentes.

Lo mismo que sucede en los hospitales y en el tratamiento médico sucede en el mundo de las penalizaciones, o sea, en el mundo jurídico, los indígenas se encuentran excluidos de la ley porque la ley esta hecha bajo criterios que no le corresponden. Empecemos tan solo considerando el concepto de tierra, este concepto, en la ley agraria, es un concepto de estado o gobierno sobre el cual se posee de manera individual o colectiva, pero que no tiene características anímicas, ni afectivas, ni emocionales como las tiene para el mundo indígena. Por supuesto las concepciones sobre vida, muerte, felicidad, armonía, son todas distintas en cada una de las poblaciones que se pretenden imponer sobre los indígenas como una fórmula estandarizada, validada y única para promover la armonía y convivencia entre los pueblos.

Lo mismo acontece a nivel de la religión, las imágenes sincréticas de la relación entre los dioses Aztecas, Mayas, Nahuatls y su encubrimiento detrás de los dioses traídos de occidente, hacen pensar que en tal simulación ellos tienen la misma concepción que la fe cristiana pero esta concepción, sabemos es totalmente errónea. Los indígenas tzoltziles, tzetales, mixtecas, zapotecas, mayas, nahuatls, están centrados en las imágenes y dioses de la iglesia católica porque su iglesia también era icnográfica y requería de la construcción y presencia de figuras vinculadas con la naturaleza para su adoración y su petición y por eso la religión católica no les pareció lejana, tenía el contenido icnográfico, de sacrificio como un elemento central, pero a diferencia de la iglesia cristiana no existía la función pastoral, de control individual, tenía mas bien, una función colectiva de control estatal.

Así pues, nuestros indígenas ya estaban muy entrenados en los sistemas de disciplina y los padres evangelistas franciscanos no encontrarían dificultad en establecer disciplinas y hábitos vinculados a la redención y a la confesión en donde encontrarían resistencia en el cambio de las imágenes, porque antes de eso, los grandes imperios civilizadores y civilizatorios de América como el imperio inca, maya, nahuatl, habían ya institucionalizado la escuela y la iglesia, tenían códigos como el *popol vuh* de conducta y de comportamiento colectivo e individual. Bajo este paradigma de conducta ya existente, los españoles encontraron poca resistencia física, mientras los pueblos indígenas se resistían a través de un colectivo cognitivo que al superponer las imágenes resguardó la representación social de las primeras.

Hoy en día, el discurso de un indígena tiene una valoración social muy por debajo del discurso de un diputado o un senador, aún cuando sepamos de las argucias y corruptelas de estos últimos. El discurso del indígena es el discurso del ignorante, del alienado, del excluido, ¿Quién de todos los padres que mandan a sus hijos a las escuelas, aceptarían que su hijo tomara su clase en un aula multicultural con niños indígenas? Yo creo que nadie porque son esos los que la sociedad nos ha dejado ver como los ejemplos desviados de la tradición social, porque el comportamiento indígena visto desde la careta impuesta por el neoliberalismo y la modernidad es la puerta del progreso y el desarrollo de los pueblos, sólo los indígenas e ignorantes pueden mantenerse en una posición tradicionalista que es anacrónica y mantienen un discurso sin fundamento. Pero, ¿Cuáles son esos fines perversos que el sujeto persigue a través de la elaboración de un discurso? ¿A qué se le llama perversidad? ¿Quién colocó esos elementos que harían que un discurso, un discurso perverso y cómo esas características están vinculadas con un criterio de verdad o de falsedad, que tiene una lógica histórico social, vinculada a un juego de poder, por ejemplo, en el discurso del derecho penal, no solamente es necesario que alguien se declare culpable, es importante la circunstancia en la que tuvo lugar el asesinato, y más importante que eso el motivo por el cual, el sujeto, se planteó como objetivo el quitarle la vida a alguien, o sea, la sociedad nos exige en cada uno de los diferentes discursos (el discurso religioso, científico, político, jurídico, etc.) una serie de elementos en los cuales la argumentación y su lógica no tienen validez, la pregunta es ¿Quién estableció esos criterios? ¿Con qué objetivo se establecieron? ¿De qué manera esos mecanismos o criterios de discursos están insertos en un juego de poder a través del cual aceptamos o rechazamos una teoría, un Dios, un sujeto, un acto?

El indigenismo pues, se integra los elementos propios de las luchas que se tienen que dar para reconocer los mecanismos que subyacen al poder y al control y en los escenarios en los que es fundamental llevar a cabo esa lucha. Mientras no llevemos a cabo un razonamiento crítico sobre estos mecanismos y abandonemos la idea de la liberación del indio, de dar el poder político o económico al indio y nos coloquemos en el plano de analizar y pensar sobre la forma en que el hombre del occidente posicionado en el poder elabora normas, reglas y mecanismos para jugar el juego del poder. Lo más importante no es si un coche nos traslada a un centro comercial o a una escuela, lo importante es cómo funciona el mecanismo de esa maquina que hace posible un movimiento. ¿Cuáles son las reglas que están debajo del derecho penal? La iglesia católica, el ejercicio de la sexualidad y el poder en la familia, las características del discurso y las reglas simbólicas que subyacen a él, como criterio de acuerdo-desacuerdo y cuáles son las imágenes que conforman cada uno de los espacios cotidianos de occidente y de los indígenas que nos permiten establecer las grandes diferencias entre estas dos poblaciones.

¿Con qué objeto? Bueno, el objeto sería única y exclusivamente, la posibilidad de *analizar* como primer paso, no se cuál sería un segundo o tercer paso, pero creo que una vez que demos el primer paso, podemos emerger a un nivel en el que es posible hacer propuestas para liberar y establecer condiciones en los mecanismos de los juegos de poder, condiciones de equidad e igualdad que les den a todos las mismas posibilidades de ciudadanos de jugar el juego de poder. No se trata de darle el poder a uno o a otro, sino de establecer las condiciones para que todos puedan jugar el juego del poder.

CampoGrande,
Matto Grosso do Sul Brasil.

José Ángel Vera Noriega

Doctorado en Psicología Social del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. en el Departamento de Desarrollo Regional Evaluación de Programas en salud y educación. Sus más recientes publicaciones son: "Práctica docente en el aula multigrado rural de una población mexicana", en *Educacacao e Pesquisa*, revista da faculdade de educacao da Universidade de Sao Paulo (2005); "Pareja, estimulación y desarrollo del infante en zona rural en pobreza extrema", en la Revista Mexicana de Investigación Educativa (2005); "Juegos, estimulación en el hogar y desarrollo del niño en una zona rural empobrecida", en la Revista CNEIP Enseñanza e Investigación en Psicología (2006). Correo electrónico: avera@cascabel.ciad.mx

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

AUTORIDAD Y CONTROL SOCIAL EN PUEBLOS INDÍGENAS ANDINOS DE COLOMBIA¹

Herinaldy Gómez Valencia

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3

Universidad Autónoma Indígena de México

Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 683-715



e-revist@s



AUTORIDAD Y CONTROL SOCIAL EN PUEBLOS INDÍGENAS ANDINOS DE COLOMBIA¹

AUTHORITY AND SOCIAL CONTROL AMONG INDIGENOUS PEOPLES OF ANDEAN COLOMBIA

Herinaldy Gómez-Valencia

Profesor Titular, Universidad del Cauca, Colombia. Correo Electrónico: erinaldy@emtel.net.co

RESUMEN

En los pueblos indígenas del suroccidente andino de Colombia existen concepciones de autoridad, poder y justicia que estructuran, a la vez, un sentido particular de comunidad y de solución de los conflictos internos. Analizar esas concepciones y sentidos y algunas de sus transformaciones y tensiones, generadas partir de los derechos conquistados, consagrados en la constitución política de 1991, de su aplicación, requerimientos del Estado y de otros fenómenos políticos actuales, son el objeto de la presente reflexión.

Palabras clave: Poder y comunidad, justicia, transformaciones.

SUMMARY

Indigenous peoples in the Andes of southwestern Colombia have conceptions of authority, power, and justice that structure a particular sense of community and the internal solutions of conflicts. The purpose of this paper is the analysis of those conceptions and meanings and some of the transformations and tensions generated by the rights consecrated in the 1991 Political Constitution and their application, State demands, and other current political phenomena.

Key Words: Power and community, justice, transformations.

Recibido: 15 de Junio de 2006. Aceptado: 20 de Julio de 2006.

Publicado como ARTÍCULO CIENTÍFICO en Ra Ximhai 2 (3): 683-715.

¹El presente texto hace parte de los resultados parciales del proyecto de Investigación, aún en proceso, “Representaciones Jurídicas de la Alteridad Indígena” cofinanciado por la Vice-Rectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca y Colciencias.

Formas de autoridad

El artículo 246 de la Constitución Política de Colombia establece que "Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República". Ha sido un lugar común referirse o concebir dichas autoridades bajo la existencia de un esquema según el cual la justicia se ejerce, imparte o se valida, únicamente, a través de una autoridad central, representativa o jerárquica; sin embargo, un abanico amplio de mecanismos de control social en los pueblos indígenas no es potestad exclusiva de una autoridad especial, específica o única, pues esa autoridad está imbricada y depende de una red de relaciones y de imponderables relativos al mito, a la inmanencia de las leyes de origen que se consideran un mandato que es necesario obedecer y que pueden imponerse por una persuasión diferente a la decisión de una autoridad¹ específica. En dichos pueblos coexisten, en tensión e interrelación indirecta o no organizada, distintas formas de autoridad, cada una ostentando una legitimidad distinta a las demás. Hay autoridades tradicionales -buena parte de ellas con roles remotamente parecidos a los que desempeñan las autoridades del sistema jurídico y político nacional, exceptuándose las autoridades del cabildo²- denominadas *mamos*³, *te'wala*⁴, *memorebik*⁵, *jaivana*⁶, *un bita wejaya*⁷, *taita*⁸, *sat*⁹, jefes de clan, de patrilineaje, de maloka, consejo de

¹ Max Weber define la autoridad como la probabilidad de encontrar obediencia sin resistencia alguna.

² Las autoridades del cabildo, por lo general, están conformada por el gobernador, el vice-gobernador o gobernador suplente, el alcalde, los alguaciles- uno por cada vereda-, el fiscal, todos elegidos mediante votación y el secretario que es nombrado por el cabildo elegido.

³ Máxima autoridad espiritual de los pueblos indígenas Kogí, Arsarios, Ika y Arhuacos. Pueblos que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, norte de Colombia.

⁴ Autoridad tradicional del pueblo Nasa (o Páez), encargada de realizar los rituales de limpieza y refrescamiento, también conocido como medico tradicional. En la literatura antropológica se le denomina frecuentemente chaman. Pueblo, cuya mayor concentración de población se encuentra ubicada en la parte nororiental del Departamento del Cauca. Colombia.

⁵ Autoridad espiritual del Pueblo Guambiano, también conocido como medico tradicional. Pueblo ubicado en la parte central del Departamento del Cauca. Colombia.

⁶ Máxima autoridad espiritual de los Epera Siapidara. Pueblo cuyos territorios se encuentran localizados en la región de selva húmeda tropical de los departamentos de Cauca y Choco

⁷ Máxima autoridad espiritual y política del pueblo U'wa. Sus territorios están localizados en los departamentos de Santander y Boyacá, principalmente.

⁸ Nombre dado en los pueblos Kamentsá, Inga, kofán y Guambianos a los mayores y a las autoridades tradicionales. Los tres primeros tienen el saber-poder del yage, habitan en el Departamento del Putumayo, sur de Colombia.

ancianos, especialistas en cantos o ritos, héroes culturales o míticos y espíritus de la naturaleza. Entre los Nasa -para dar solo un ejemplo son varios los espíritus –autoridades naturales- que hacen parte del control social. *El trueno* tiene el atributo de seleccionar y dar poder a ciertos sujetos para que sirvan como *the'wala* (médico tradicional); habita en las alturas y controla el territorio con su capacidad de castigar y matar. Su influencia se constata a través de las señas corporales, los relámpagos que asoman tras los cerros y las visiones y el sueño. De hecho se enoja, pero también se calma a través de las ofrendas y prácticas rituales de refrescamiento. El *t'we yase* -nombrador de la tierra-, que establece el nombre de las personas en una relación directa con la tierra y en concordancia con un sentido trascendente que imposibilita el capricho, diferente a como lo pensaba el padre Eugenio del Castillo I Orozco a mediados del siglo XVIII. Actualmente el sentido de preguntar por el apellido de alguien podría traducirse como *Quiwe yase*, que remite al nombre de la Madre Tierra. El *kl'umm* -Duende- que habita los lugares sagrados, salvajes e incultivos y media en todas las relaciones económicas de intercambio garantizando el sentido de reciprocidad comunitaria y con el medio natural. El *s'y'* -Mohano- y el *tay* -Sol. En el diccionario Páez-castellano escrito por el padre Eugenio del Castillo I Orozco (1755) encontramos la descripción de una especie de jerarquía espiritual en la que el Sol o Itaqi es la máxima entidad. El *Gueiquiau*, especie de mediador o autoridad terrenal derivada del poder divino (Mesías), y el Mohano, el encargado de hacer cumplir “inviolablemente” los arcanos que el sol revelaba en los asientos o planos de la casa conocidos como *Itaquiñinó*. Infortunadamente las descripciones del cura de Tálaga no alcanzan a precisar las normas que hacían cumplir de una manera tan vehemente, pero no cabe duda que suponían estados previos de éxtasis propiciados por el baile y el consumo de chicha “cuyo Dios ella es, pues la beben hasta que reboza, lo cual consiguen solamente en los bailes por la abundancia con que de ella se previenen”. (p, 59). El máximo castigo que el Mohano podía aplicar era convertir en piedra a los infractores; cualidad que actualmente contrasta con la valoración moral que se les aplica como seres perezosos y obscenos, que roban en vez de trabajar, lo cual es contrario al sentido de ser Nasa. A Santo Tomás también se le atribuye el poder de convertir la gente en piedra.

⁹ Denominación con la que los Nasa identifican a héroes míticos o autoridades tradicionales prehispánicas dotadas de conocimientos y poderes especiales.

Las arriba nombradas autoridades tradicionales (exceptuando las del cabildo) no son centralizadas y algunas no son identificables como autoridades relacionadas con el control y sanción social público; son, más bien, las encargadas de orientar y de restituir al orden cultural al transgresor, en privado, y de restablecer con su saber-poder (rituales chamánicos de origen prehispánico) el equilibrio quebrantado y la armonía social y con la naturaleza. Exceptuando las autoridades del cabildo que son de origen colonial y escogidas mediante elección por el periodo de un año buena parte de esas autoridades es de carácter hereditario (requiriendo largos procesos de formación y conocimiento de la tradición) o “escogidas” mediante procedimientos culturales ajenos a la acción voluntaria o intencional humana (sueños, visiones, apariciones). Son autoridades cuya labor perdura y es acatada mientras viva la persona y dependen de la existencia simultánea de autoridades de distinto origen histórico: prehispánico (*sat*, *mamos*, *te’wala*, *memorebik*, *jaivana*, *un bita wejaya*), colonial (el cabildo), mítico (héroes culturales, dioses), natural-cultural (espíritus de la naturaleza) y político (líderes comunitarios, consejo de ancianos, autoridades políticas y gremiales) que confluyen o se oponen, cada una según su rol, en el control social, en el restablecimiento del orden social quebrantado, en aplicar sanciones y/o restituir al orden cultural al realizador de acciones censurables.

En los pueblos andinos del sudoeste colombiano la asamblea, el cabildo, los médicos tradicionales, los taitas, los exgobernadores, los capitanes, los consejos de ancianos, los líderes comunitarios, los mayores, los héroes culturales ancestrales, los espíritus de la naturaleza y las leyes de origen hacen parte de ese abigarrado tejido de autoridades intraétnicas, formas de control y maneras de valorar los comportamientos, de definir lo conveniente o improcedente, que bajo condiciones específicas tensionan cualquier procedimiento único de corrección o instancia de decisión. Por lo tanto, es erróneo interpretar que la autoridad indígena tiene una estructura uniforme de normas, procedimientos y sanciones aún en aquellos grupos que poseen un sistema de autoridad comunal permanente o centralizado como el Cabildo, pues su intervención suele estar restringida por la existencia del sistema segmentario en la base, por el sistema chamánico o por los espíritus de la naturaleza¹⁰. En tal sentido, si bien algunas prácticas de sanción o

¹⁰ Un ejemplo del control social que recae en los espíritus lo revela el caso de los embera chami

justicia indígena pasan por el ejercicio de la autoridad centralizada en el cabildo (el organismo de gobierno político, administrativo y jurisdiccional más visible al mundo exterior, más generalizado en los pueblos andinos del sudoeste colombiano y más reconocido y legitimado por la legislación indígena colonial y republicana) lo trascienden, necesariamente, porque en el origen, prevención o tratamiento de las transgresiones y conflictos intervienen fuerzas distintas como los espíritus de la naturaleza, las enseñanzas del mito, la fuerzas negativas y positivas del cosmos y microcosmos, la brujería, los ritos chamán, la fuerza comunal y el sueño. La intervención de todos estos elementos y formas de autoridad en buena parte de los pueblos indígenas guarda correspondencia con la concepción que percibe la transgresión como el rompimiento del equilibrio material-espiritual del orden sociedad-naturaleza.

Según algunos interlocutores indígenas autoridad, poder y gobierno pueden ser definidos de la siguiente manera: autoridad es “sabiduría de mandar” o “mandar obedeciendo”, una concepción a la cual corresponden los conceptos de justicia como “saber salir a favor de otro sin equivocarse” y el de respeto a la autoridad expresado en “aceptar la orden con alegría sabiendo que es verdadera”; el poder es definido como “fuerza invencible” que produce esclavitud y el gobierno es “el que administra el territorio propio, el que mira cómo está”. Al amparo de estas definiciones se puede decir que para los indígenas andinos autoridad y poder son conceptos opuestos y que se puede gobernar por medio de la autoridad o por medio del poder. Lo deseable es que se ejerza autoridad y no poder, algo así como mandar obedeciendo y no imponiendo. Es decir, respondieron sobre todas aquellas formas como se pueden acatar las órdenes porque en todas ellas es posible encontrar principios de autoridad y sabiduría de mandar, hacer justicia a favor de otro y obedecer con alegría.

cuando el gobernador del cabildo por tener relaciones homosexuales con un negro, la comunidad decidió retirarlo del cabildo y solicitó a un jaivana (médico tradicional) que asumiera el cargo, El jaivana señaló que en un caso como ese sólo puede seguir orientando a la comunidad un espíritu. La comunidad decide solicitar al jefe de asuntos indígenas del Cauca que de posesión a dicho espíritu; después de ser “posesionado” se dice que ejerció la autoridad en asuntos de cabildo durante seis meses a través del jaivana quien le consultaba sobre las decisiones a tomar.

La existencia de estas formas distintas de autoridad muestra que la misma no tiende a concentrarse en una figura, espacio o institución especial sino que se dispersa o distribuye de manera diferenciada en distintos agentes según el espacio en el cual se dé autoridad y de la cual siempre se espera o demanda la habilidad necesaria para intervenir en las complejas relaciones de convivencia que se conciben como relaciones con el todo social. Las relaciones entre los distintos tipos de autoridad no están reguladas por estatutos o normas preestablecidas que aseguren su armonización funcional; por el contrario, son tensas, conflictivas e inestables en la medida que lo que se pone en juego es la capacidad de controlar determinadas situaciones y ganar a su favor la legitimidad o el respeto de la comunidad. Por tanto, y aunque existe la autoridad ejercida por el cabildo como órgano de gobierno y administración central y el chamanismo como una autoridad de saber especializado, no se puede hablar de una jerarquización absoluta de la autoridad proclive a la concentración de poder. Más bien, ocurre una intermitencia, es decir, que en algunos casos se acude o impone una forma de autoridad, como la del cabildo, y en otras la del chamán. La legitimidad de la autoridad, en especial la de carácter secular, no emana del cargo o la función que se desempeñe sino del carisma personal, del acompañamiento de la comunidad, de la profundidad simbólica y mítica, de la experiencia; por eso no proviene de conocimientos especializados y escolarizados o del manejo de estructuras o aparatos. Este hecho permite señalar la equivocación, en la que también han incurrido algunos miembros de las comunidades indígenas (especialmente los jóvenes), de interpretar que la autoridad o gobierno según los “usos y costumbres” (de las que habla la Constitución) estén ligados, en asuntos de justicia, exclusivamente al cabildo; este aspecto ha sido muy invocado por la Corte Constitucional en la jurisprudencia sobre problemas indígenas en comunidades organizadas en cabildos. No obstante, no se puede desconocer la magnitud de los problemas que afronta la autoridad como consecuencia de la transferencia al cabildo de múltiples funciones y responsabilidades por parte del Estado y de la agudización de la pobreza y mala calidad de vida, de la proliferación en sus territorios de los cultivos ilícitos y de la alta conflictividad derivada de la presencia de actores armados (guerrilla, paramilitares y narcotraficantes) y el acrecentamiento de la conciencia y la lucha étnica por hacer realidad sus derechos reconocidos. Estos problemas trascienden a cada cabildo y se convierten en retos al movimiento indígena, a los proyectos o planes de vida de cada pueblo

en particular, a la gobernabilidad interna de cada pueblo y a sus tradicionales y renovadas formas de justicia.

La transferencia de nuevas funciones jurídicas, políticas, administrativas y económicas ha hecho que en el cabildo confluyan situaciones y tensiones de difícil solución y manejo. Aunque las nuevas funciones fortalecen la autonomía y el disfrute de derechos y, externamente, el empoderamiento y legitimación del cabildo también han implicado la adopción de funciones desbordantes y responsabilidades que están conduciendo al descuido de la justicia interna y debilitando la otrora legitimidad reconocida a la justicia impartida por vía del cabildo. A estos aspectos se suman los problemas generados en torno al manejo político y administrativos de los recursos de transferencia (Ley 60/93) por los cuales se generan disputas, intereses y divisiones entre el cabildo y la comunidad (o con parte de ésta o algunos líderes) por la forma como el cabildo determina su inversión o por su manejo administrativo. Esos aspectos han comenzado a generar cambios en la concepción del poder comunal y en el control que éste ejerce sobre el ejercicio de la autoridad del cabildo, que examinaré en la parte final del artículo.

Unidad-totalidad

La justicia en los Nasa (o Páez) y Guambianos es percibida como la búsqueda de la relación armoniosa entre comunidad, sujeto y naturaleza, incluida en esta última lo trascendente. En esta relación las normas, los modelos de comportamiento y las pautas de conducta hacen parte del vínculo indisoluble que hay y debe haber entre todas las dimensiones del ser y del cosmos como unidad-totalidad. Este vínculo se manifiesta en el diario acontecer de los hechos, en el control social de las conductas, en la sutileza de metalenguajes que circulan (debido a que los miembros de la comunidad participan de sentimientos comunes) y en lo intangible e inexplicable de la naturaleza y de los acontecimientos. El Páez vivencia este vínculo en la vergüenza íntima o pública por la ruptura de una norma o precepto socialmente valorado; en las señas¹¹ sentidas en el cuerpo

¹¹ Se denomina señas al sistema de conocimientos que posee el *the'wala* (médico tradicional Nasa) para leer e interpretar fenómenos de la naturaleza, propiedades de las plantas clasificadas como bravas o de mucho poder y para determinar las enfermedades de las personas. Lectura que se hace a través del manmbeo de la hoja de coca, planta sagrada.

y que, dependiendo de su localización, anuncian la proximidad de algo bueno o malo; en las señas inscritas en el entorno físico (el surgimiento de una nube negra, el canto de un pájaro o de un gallo a una hora no acostumbrada y la aparición de un insecto en determinados lugares que advierten sobre la probabilidad de que algo malo suceda); en el mundo trascendente de los sueños, las visiones, los requerimientos de espíritus tutelares de la naturaleza (el duende, el trueno, el arco) que promueven el cumplimiento de normas como no salir de noche, observar cierto control del cuerpo, cuidarse de permanecer o entrar a ciertos espacios del territorio considerados salvajes o no domesticados sin los rituales requeridos. No obstante, esa unidad-totalidad está lejos de un determinismo interpretativo. Los “contenidos” de los distintos mensajes no son ni explícitos ni unívocos; más bien constituyen una serie de enunciaciones e insinuaciones abiertas a narraciones efectivas en las que los sujetos creen y cuya interpretación depende de la singularidad de cada situación, es decir, de la historia particular del hecho. Por ejemplo, si en la noche llegan a la casa candelillas rojas muy probablemente la memoria y la percepción (siempre polifónicas y multivocales que recuerdan muchas historias y relatos) de los observadores se excitarán a tal punto que pronto comenzarán, por sí mismos o con la ayuda de médicos tradicionales o vecinos, a dotar de sentido otros eventos aislados -irrelevantes para el observador externo- como la pasada visita de una persona inesperada, la aparición de una nube negra la noche anterior, un conflicto que el abuelo tuvo con otra familia por asuntos de tierra en tiempos pasados, hasta construir un consenso o una versión que, a la postre, habilita acciones simbólicas o fácticas. Con las señas que un comunero siente en su cuerpo se procede de la misma manera. Si antes a un viaje siente una mala seña la comenta a su esposa, quien al escucharla cae en cuenta de haber percibido otras señas y algunos presentimientos. Deciden acudir al médico tradicional y éste les confirma que alguien les tiene envidia y les ha mandado a hacer un mal. Entonces comienzan a pensar y a recrear sucesos que les ayuden a identificar quién o quiénes son los posibles interesados en causarles mal; delimitan el campo de probabilidades gracias al acopio oral de versiones, comentarios, hechos y recuerdos hasta crear un campo de “certezas”. En consecuencia, deciden que el comunero no viajará y, en cambio, se someterá a los rituales chamánicos de refrescamieanto o de limpieza. Con el tiempo se enteran que ese día sucedió algo en el camino (siempre sucede algo) que habría de seguir o en la localidad a la que habría llegado el viajero,

confirmándose la narración elaborada con anterioridad. Lo llamativo de todo esto es que otros comuneros pudieron estar haciendo asociaciones y construcciones narrativas por su lado en torno a los mismos hechos y personas, configurándose una compleja red de circuitos narrativos que no siempre son compartidos por todos los implicados. De hecho, sólo se intuye de manera parcial lo que los “otros” pudieron estar percibiendo y dicha intuición tiene más probabilidades de coincidir con la de éstos en la medida en que los sujetos tengan una historia en común. Este tipo de especulación, que media en las múltiples relaciones de los indígenas, no posee regularidades ni es homogénea. Más bien, es construida de manera irregular y casuística a partir de una gramática cultural básica cuya principal característica es la de exaltar la inmanente interdependencia de todo con todo, como se anotó más arriba. En suma, así como el sentido cultural de los hechos cotidianos participa de esta red de relaciones, significados y explicaciones múltiples más parecen estarlo los hechos relacionados con conflictos, problemas y conductas transgresoras.

La experiencia y habituación de inscribir cada evento en un abanico de interdependencias de hechos sucedidos en diferentes tiempos; de señas identificadas como especiales pero significadas o interpretadas según contexto; de experiencias personales contadas a otros y de relatos conocidos proporcionan una alta valoración del equilibrio (concebido como algo que debe renovarse siempre y en todo momento ya que siempre es transitorio) que sólo se logra con una alta dosis de sensibilidad y observancia permanente, casi neurótica, de lo que se dice, de lo que se ve, de lo que se escucha y de lo que se omite personalmente o por “otros”. En este contexto la justicia o, mejor, la noción de lo que se considera justo representa la posibilidad de recomponer las relaciones en esa cadena infinita de desequilibrios y fracturas. La recomposición ha de alcanzarse recurriendo al saber inscrito en la memoria y tradición oral, a la intersubjetividad, a la capacidad de recrear la cultura frente a la singularidad de cada hecho. Ese saber se manifiesta de manera singular con la práctica del aconsejar porque ésta exalta la oralidad y tradición como medio y fin fundamental de la justicia indígena y es refractario a formalidades o codificaciones.

Consejo y vergüenza

El consejo exagera la experiencia de quien está investido de autoridad; también no exagera los particularismos, la historia y los sentimientos dentro de una trama de relaciones intersubjetivas que imprimen a esa práctica de justicia un dinamismo contextual, emotivo e identitario (ausente en la justicia occidental) en la medida en que cada situación concreta requiere fundir las externalidades (comunitarias, de la historia) con las internalidades de los sujetos mediante un lenguaje que otorga vitalidad a los hechos presentes desde experiencias pasadas o del pasado. Veamos las principales características que hacen de la práctica del aconsejar un proceder que busca restituir al transgresor al orden cultural mediante el perdón y la persuasión y no a través del castigo y la coerción.

No cualquiera puede aconsejar; se requieren ciertas calidades personales entre las que el buen ejemplo y la experiencia suelen ser las más valoradas: el ejemplo porque otorga ascendencia social y la experiencia porque otorga flexibilidad al consejero (capacidad de comprender la situación singular del “otro”) y, sobre todo, capacidad para invocar y adaptar la historia (la memoria) a cada situación específica. Por tanto, se trata de un aconsejar que de alguna manera participa de una concepción cíclica del tiempo en tanto presume que lo vivido por una generación es susceptible de repetirse en la siguiente. Quizá por ello algunos paeces asumen que “los consejos de los primeros mayores” (*yeska thë'we's yut'pen'i*) son (o deben ser) el eje de la justicia propia. Las palabras del consejo son presenciales y deben fluir en un ambiente y tiempo en el que, más allá de posibles resistencias, calen en la sensibilidad del aconsejado, persuadiéndolo de modificar su conducta o actitud. Desde este punto de vista el consejo requiere de una predisposición anímica que se suele propiciar mediante el relato de mitos, la amenaza de desenlaces catastróficos y gestos generosos y exigentes de autoridad. En la noche esa predisposición se logra con mayor facilidad ya que, en el decir de un líder Páez, “la espiritualidad de la naturaleza fluye de noche”; empero, también se requiere que cada palabra tenga una carga emotiva y pensamientos expresados acorde con cada aconsejado.

El consejo, además de prevenir, inculca nociones de responsabilidad individual y familiar y en tanto se asume que su acatamiento es discrecional del aconsejado no se sustenta en la

amenaza o sanción del transgresor sino en hacerle comprender las implicaciones de su comportamiento. El éxito de un consejo descansa, más que en la argumentación racional, en la capacidad de persuasión que, en buena parte, depende de la intensidad de las palabras, la autoridad de quien lo imparta, el tono de la voz con que se dice, la atmósfera que lo rodea, la comprensión de quien escucha, el sentimiento íntimo de quien aconseja o perdona y el sufrimiento y vergüenza de quien es aconsejado o perdonado. Por lo tanto, la vergüenza -- *kaathãame'sa* (en lengua Páez) y *isupyiutø kørikuinyipik* (en lengua guambiana)-- es otro elemento imponderable dentro de la justicia indígena. La conciencia que un sujeto tiene de haber cometido una falta se manifiesta en la vergüenza; sentimiento de contrariedad interna que arrastra sentimientos complementarios de tristeza, confusión, intranquilidad. La vergüenza constata el grado de internalización de las normas en el fuero íntimo de los sujetos y su poder de estructurar su subjetividad al punto de llevarlos a extremos de autonegación como el suicidio en los Guambianos y la salida (destierro) de la comunidad en los Nasa.

Las formas sociales y culturales de que disponen los indígenas andinos para hacer sentir vergüenza pública es determinante en las formas de sanción y percepción y en la impartición de su justicia. Es generalizado que todo juicio público que pasa por el cabildo contiene una manifestación de vergüenza. Cuando este sentimiento se instala en el cuerpo sus efectos son perceptibles a la mirada de los demás por las expresiones corporales que evidencian la pena para con los miembros de la comunidad, generando, la mayoría de las veces una empatía que se traduce en un mayor control social que la exacerba o hace que el sujeto sea rodeado de un tratamiento diferencial que lo lleve a reconocer la gravedad del hecho y a pedir perdón. La vergüenza marca el diapasón para la aplicación de la justicia, de tal suerte que el “éxito” de un procedimiento no se mide por la intensidad o proporción de la sanción ni de los discursos sino por el efecto de generar la vergüenza para validar la vida en comunidad. Lo relevante es mantenerla vigente pues el avergonzado participa de una especial predisposición a aceptar consejo, a obedecer y a acatar las sanciones con el fin de “enderezar el camino” y reencontrarse con la comunidad y recuperar la sensación de “estar contento” y “seguir compartiendo”. Pero cuando, por distintas razones, el transgresor pierde la disposición de sentir vergüenza los indígenas dicen que el cuerpo se endurece y, por

cuidadoso que sean los consejos o severos los castigos, el transgresor no se corregirá y la justicia no se alcanzará; el conflicto no se arreglará porque, como dicen los paeces, “habrá tardecido”¹².

Conflicto y poder

Bajo el modelo de justicia occidental o uso de categorías del derecho estatal también se ha pensado la situación litigiosa o el conflicto en los pueblos indígenas como la coyuntura que marca el tiempo y el espacio para la activación de la justicia indígena, reproduciendo con ello una incomprensión del papel y la lógica que los conflictos tienen en las distintas comunidades. Reducir la justicia indígena a la mera solución de conflictos es desconocer el componente ético étnico que da singularidad y trascendencia al sentido de la vida. La singularidad sobre el “pensamiento andino” acerca de sus concepciones sobre el conflicto esta ilustrada en la etnografía realizada por Bouysse-Cassagne y Harris (1987:11-59) sobre los Aymara, en la que los autores muestran la capacidad indígena de interpretar de manera amplia y fluida al “otro” dada la distinción que hacen entre diferencia conflictiva (“awqa”) y no-conflictiva (“yanantin”). En su tiempo “ciclo de guerra o conflicto” (“pacha kuti”) las “diferencias” consideradas más conflictivas aparecen como “pares” del mismo origen o “roca”. Muchas veces se “resuelve” la diferencia conflictiva únicamente a través del “combate” en el cual las fuerzas desiguales pueden echarse al revés y así “igualarse” a lo largo de los tiempos; estas fases son vistas como temporales, o “ciclos”, y alternan con las fases de encuentros no-conflictivos. Igualmente consideran que algunos conflictos pueden resolverse y otros no. Estos últimos no ocurren entre personas radicalmente distintas y alienadas sino entre dos opuestos de una misma cosa. Esta concepción se extiende a lo “clandestino” o a los elementos “secretos” de la existencia, y hasta al “desorden” o “caos” (como elementos curativos y fuentes de la creación). Los juicios morales están ausentes de cualquier percepción de conflicto y, por tanto, los seres no son “malos” ni “malvados” sino “hambrientos” o “generosos”.

¹² Expresión que indica que ya pasó el tiempo para prevenir o arreglar un conflicto. Sobre la base de este principio los Nasa buscan siempre hablar y llegar a acuerdos con la guerrilla cada vez que llegan a su territorio para evitar que se generen conflictos, es decir, antes de que atardezca y se presenten conflictos mayúsculos.

En comunidades que culturalmente han consagrado la reciprocidad e interdependencia como formas de sociedad y de relaciones sociales, de cohesión y supervivencia, bien sea para realizar todo tipo de trabajo mediante minga, mano prestada o ayuda mutua, o para afrontar y mitigar el impacto de eventualidades (como una mala cosecha) en situaciones de abierta fragilidad cierto tipo de conflictos hace parte de las formas simbólicas y fácticas de controlar situaciones o personas en los que se concentra imagen, poder y recursos porque desvirtúan la sensación de que cada uno se debe a los demás. Sólo así es posible comprender los sentidos profundos de *la envidia* y *el chisme*, su lenguaje corrosivo, sus efectos conflictivos, pero también el potencial de mantener vigente esa especie de deferencia obsesiva de deberse a los demás gracias a la cual hechos cotidianos como hablar en sigilo con alguien, saludar con una entonación no acostumbrada, vender o comprar un semoviente y hacer público la posesión de dinero se definen en relación a lo que otros puedan estar percibiendo al respecto; entonces no es conveniente que se sepa cuántas cabezas de ganado se posee, de cuánta tierra se dispone, por cuánto se vendió la cosecha porque se sospecha, se podría ser objeto de sutiles pero efectivas sanciones, entre las cuales se encuentran los maleficios, el robo, la burla y la “invasión” de terrenos. En consecuencia, el ambiente se satura de tensiones, controles y de sensaciones subjetivas de inseguridad que exacerban la percepción de los sujetos de tal forma que ningún evento, forma de sobresalir sobre los demás, de tener éxito o de fracasar es gratuito. Una inflexión inapropiada de la voz, un mal saludo, la muerte de un animal, la aparición de un determinado pájaro, un determinado sueño, la aparición de una candelilla¹³, el no compartir, un accidente, una mala cosecha, un fracaso, una visión de duende, una seña en determinada parte del cuerpo, una enfermedad, tienen un significado vedado o subyacente, nunca explícito, que se reconstruye narrativamente acudiendo al médico tradicional o comentándolo con la familia. Por eso hay que buscar la protección y la ayuda que bien puede profundizar los conflictos, en tanto se manibre contra otros, o modificar las condiciones que le dieron origen hasta reestablecer la conexión o la armonía con la que la gente vuelve a sentirse contenta o a estar tranquila. Este tipo de dimensiones explica en parte la radicalidad de muchos conflictos (que llegan a veces hasta el homicidio) por unos metros de tierra de escaso valor económico o por violar

¹³ Luciérnaga, insecto empleado para fines adivinatorios por los médicos tradicionales.

el principio de reciprocidad al negarse a hacer un favor o a prestar un apero de labranza o un objeto de prestigio como una grabadora.

Vistos de esa manera los conflictos no siempre son negociables en sentido racional; la negociación de intereses y la equidad no son suficientes si no se opera en arreglo sinérgico que abarque, incluso, a sujetos, objetos y tiempos que para la justicia occidental no estarían comprometidos, directamente, en el problema y, por tanto, estarían por fuera de la causa y arreglo del conflicto. En suma, el control social o el arreglo de hechos o situaciones que culturalmente se conciben como manifestación del mal (conflictos, problemas o desarreglos) no requieren de la intervención de autoridad alguna ya que son considerados en sí mismos como la solución, es decir, son hechos que moralmente se aceptan como manifestaciones de la justicia no humana y no divina sino de la justicia natural o de la vida misma; como hechos-acontecimientos que, a la vez, que buscan el equilibrio, recuerdan la necesidad de conservarlo. Por ejemplo, entre los Nasa se encuentran en este ámbito de sucesos las enfermedades no naturales como la de duende, cacique, arco y maleficio (que sólo puede curar el *te'wala* y no el médico occidental), el fracaso, el ser objeto de brujería e, incluso, el de resultar involucrado en conflictos. Estos sucesos siempre se conciben o se explican como consecuencia de transgredir las normas sociales de relación con la naturaleza o por violar las normas de la reciprocidad. Esta concepción hace que la persona que es objeto de transgresiones o que las produce sobre otros sea considerada como víctima y victimario al mismo tiempo.

En el pensamiento indígena andino, que contemporaneiza el pasado mediante el mito, la oralidad y la espiritualidad, dotándolo de una vitalidad determinante en la experiencia del presente, persiste la necesidad identitaria de invocar una justicia ancestral que, a pesar de haber sido transformada o fragmentada por la Conquista, la evangelización y otra serie de procesos, es considerada susceptible de una recuperación parcial, no sólo porque persisten rasgos ancestrales y predisposiciones de la memoria a reconstituir lo perdido sino porque configura un espacio importante para el ejercicio de la autonomía que tanto les ha costado. Bajo esta premisa las comunidades suelen iniciar un análisis de su propia historia que desde tiempo atrás les ha mostrado la inviabilidad de un esencialismo de normas, procedimientos,

sanciones, usos y costumbres porque, entre otras razones, el discurso jurídico “blanco” fue parcialmente apropiado para lograr reconocimiento político, refrendar sus intereses colectivos, propender por una integración diferencial a los proyectos coloniales o republicanos, fortalecer las calidades personales de sus líderes políticos en tanto sean hábiles para manejar relaciones interculturales e, incluso, para regular algunas relaciones internas. La relevancia de este ejercicio ha consistido en construir una perspectiva étnica a partir de la cual la justicia es permanentemente repensada. Pese a que no existe una traducción literal del término “justicia” en los idiomas *Nasayuwe* (Páez) y *misak* (guambiano) ejercicios colectivos realizados con distintos líderes han permitido una aproximación conceptual que insinúa unas nociones y condiciones singulares en las cuales la justicia se percibe como sentido de convivencia, de estar contento, de vivir bien, de tranquilidad interior, de tener que comer y poder compartir, o sea, como maneras distintas e interdependientes de expresar la experiencia vital de estar y saberse parte de una comunidad y de los deberes para con ella.

En lengua guambiana *namuy umpu* es “todo, la totalidad, la realización del todo interdependiente”, de tal suerte que “un suceso, una acción, una omisión, implica una alteración del todo” y la consecuente autorregulación. En la lengua *Nasayuwe* (de los Nasa o Páez) *kwe'sx fxi'zeni puutx ja'da thuutheni* es “saber que la vida de todos, la convivencia de todos, es el compartir con reciprocidad, porque hay una mutua dependencia”. Este principio de totalidad, común en ambas nociones, no es estático ni mecánico; la mutua convivencia de todos con todo es por naturaleza inestable y tensa, de tal suerte que debe renovarse permanentemente y en cada situación singular mediante distintos dispositivos como el consejo, la medicina tradicional, el control social cotidiano y las sanciones públicas cuando se consideran necesarias. Entre los Paeces, por ejemplo, el sacrificio de una vaca por un comunero cualquiera suele estar mediado por la idea de que si no llama a minga (o si el comunero no ofrece al duende o a otro espíritu de la naturaleza alguna víscera del animal sacrificado o el primer trago de la botella de licor que empieza a beber) ni comparte de alguna manera con otros familiares o con los vecinos éstos (el todo) se van a resentir y, llegado el momento, no lo llamarán a mingas, le negarán sutilmente algunas formas de cooperación e, incluso, le pueden hacer trabajos de medicina tradicional para que

los otros animales enfermen. La familia será presa de malos sentimientos y asumirá que todo lo malo que suceda en la casa es mandado (enviado por brujería o producto de la envidia); entonces acudirá al *te'wala* (chamán, en la literatura antropológica) para hacer los trabajos (rituales) para devolver la suciedad o *pta'nz*¹⁴ a quienes se supone la mandaron. Es probable que éstos se enteren o estén sospechando lo mismo en virtud a una historia compartida; en consecuencia, acudirán a su médico tradicional para anticiparse o devolver algún probable mal. Tal vez acudan a las vías de hecho, como robar al contendor, para dar a saber que no actúo de acuerdo a lo socialmente esperado; éste creerá que es envidia y quizá reclame a los causantes del robo o decida llevar el caso al cabildo. Así se generará una cadena de acciones, prevenciones y sutilezas percibidas gracias a una textura emotiva y sentimental y, por su puesto, a una gramática cultural compartida. En suma, el “todo” se vería alterado y como la experiencia y la memoria señalan que esta cadena de efectos puede suceder o viene sucediendo lo mejor es, como los mismos indígenas dicen, invitar, atender bien, integrar a todos, aconsejar, decir la palabra o hacer el remedio que encuentre el arreglo. Entonces la gente estará contenta: reirá, hablarán entre todos, se invitarán mutuamente... y no habrá problema. El sentido de la reciprocidad como componente integral de la justicia demanda una predisposición y, a veces, una imposición de la circulación y redistribución de favores y compromisos en procura del equilibrio y, por tanto, una oposición a permitir cualquier forma de acumulación o concentración de poder, recursos, información, conocimiento. Sin embargo, esa disposición no puede asimilarse a la idea de la igualdad moderna. La reciprocidad indígena, en el contexto de la solidaridad comunal, plantea una constelación de pulsiones y demandas dentro de las cuales la búsqueda del equilibrio (de lo justo) es la fuerza que arregla las cargas según la particularidad de cada caso y la historia que lo retroalimente.

Las formas culturales de regulación asumidas por cada sociedad poseen procesos de socialización conducentes a desarrollar sistemas o prácticas de comportamiento acordes con los valores sociales. La socialización se orienta a promover el orden cultural y a evitar el desorden. No obstante, ninguna sociedad escapa al surgimiento de conflictos y todo grupo social debe procurar formas de control social tendientes a allanar, evitar, controlar y

¹⁴ El *pta'nz* es un elemento latente, atemorizante e intangible de control social.

solucionar el conflicto. Lo político en estas formas de control social, especialmente aquellas que implican sanción, se encuentra en que están signadas por relaciones sociales de poder, independientemente de la diversidad y contenidos específicos que asumen. La inherencia de las relaciones de poder en la regulación de los conflictos no implica, necesariamente, que el poder punitivo se encuentre institucionalizado o haga parte de una esfera especializada o autónoma de la sociedad, como ocurre en las sociedades estatales; tampoco significa que las sociedades donde este formalismo no existe carecen de formas de ejercicio del poder y sólo existe lo que (Claval, 1982:26) llamó el "poder puro o forma más simple de ejercicio del poder" que caracterizó como "aquel que se desarrolla entre un jefe capaz de imponer su voluntad por la coacción y quienes le están sometidos y donde la disimetría de los participantes es total: quien está obligado a cumplir no recibe nada a cambio, ni siquiera la seguridad y el bienestar que pueden justificar la dominación, por un efecto de retorno".

Los pueblos indígenas andinos del sudoeste colombiano no poseen instituciones políticas autónomas del control comunal ni estructuras de autoridad con jerarquías bien marcadas y carecen de jefes y organismos que posean el monopolio de la fuerza física para hacer cumplir sus determinaciones. Tan disperso como sus formas de poblamiento parece funcionar el poder entre estos pueblos. En este sentido la "institucionalización" del poder es muy precaria y poder el atribuido o delegado a los representantes de la autoridad (cabildos) es estrecho. En principio gran parte de los problemas se regula en el seno de las unidades familiares y la estructura del parentesco, generalmente mediante mecanismos de transacción directa entre los afectados en los cuales las compensaciones y venganzas son actos legítimos de justicia comunal. La recurrencia al cabildo y/o a los médicos tradicionales (el *the`wala* en los Paeces, el *momerepik* en los guambianos, el curaca o taita en los kamentsá) para el arreglo de algunos conflictos entre unidades familiares no se hace con el propósito de delegar en ellos la solución del problema sino con la intención de encontrar en este espacio la legitimidad de los acuerdos y, especialmente, para que con su orientación y la habilidad que les da la experiencia se reafirmen, colectivamente, los sistemas de control social intracomunales. Esta concepción obliga a que los representantes de la autoridad busquen, en lo posible, más las decisiones por consenso que por mayorías y se alejen, al máximo, de imponer sanciones distantes del sentir colectivo. Cada vez que las autoridades étnicas intervienen se pone en juego su prestigio, su legitimidad e, incluso, su

reconocimiento y aceptación; por eso las deliberaciones sobre los hechos se prolongan "indefinidamente" y es necesario volver a ellas en repetidas sesiones. La acción de los actores representantes de la autoridad se caracteriza más por el arte de transigir y de negociar o por la preocupación de no ir contra de la opinión comunal (o, por lo menos, de una parte significativa de ésta) que por un interés en el mando o en el ejercicio del poder. Tal proceder pareciera hacer innecesario el recurso a la fuerza física para cumplir las decisiones puesto que ellas provienen de la participación y aprobación comunales, haciendo que la presión social y la identificación con los valores culturales organicen la vida colectiva en última instancia.

El carácter altamente ritualizado que asume la asamblea comunal y la proliferación de ritos de limpieza y refrescamiento que los "chamanes" practican para prevenir, controlar o solucionar conflictos no son una puesta en escena del poder del cabildo, en el primer caso, o del médico, en el segundo, sino del poder simbólico y de la eficacia que subyace en la práctica de uno y otro ritual. Entre los Paeces es tal la valoración de los rituales de limpieza y refrescamiento que buena parte del surgimiento de conflictos comunales se atribuye a su ausencia y su no solución se piensa como consecuencia de la pérdida de capacidad del saber chamánico para realizar bien los ritos. Lo que se pone en entredicho no es la práctica ritual sino el poder del chamán oficiante para reorientar o resarcir los comportamientos o conductas desviadas. El prestigio, la aceptación y la confianza en el cabildo o en el chamán aumentan en la medida en que disminuyen los conflictos y su poder se pone en entredicho cuando estos proliferan en el territorio. Esta concepción sobre la autoridad y el poder, unido al hecho de que los chamanes jamás escogen su oficio libre y voluntariamente, es producto del destino: su vocación deviene de tener una "visión o sueño de duende" o de ser "picado por el trueno" y es un ejemplo de cómo la sociedad dispone culturalmente de medios para limitar las manifestaciones del poder en vez de métodos para utilizarlo con el fin de acrecentarlo.

Un poder y autoridad así concebidos son pesados para quien los ejerza o representa; por eso las pugnas por ser autoridad no son frecuentes y no se manifiestan abiertamente; prolifera, en cambio, un clima de recelo y crítica constante a sus representantes. En el trasfondo de

esta concepción afloran, conscientemente, aspectos de su vida étnica: un control social o pugna constante para que no se desarrollen concepciones o prácticas sociales para la apropiación desmesurada de los escasos recursos disponibles y el advenimiento de formas de acumulación. Por ello la envidia prevalece como dispositivo regulatorio de la posesión de bienes, garantizando formas de redistribución comunal. Según (Clastres, 1974) " al rechazar la historia ponen en el banquillo de los acusados a todo lo que crea desigualdad". En este sentido la cultura y su sentido de la justicia giran en torno a procurar, en la medida de lo posible, la debida distribución de los recursos; sin embargo, la justa administración de los recursos es uno de los problemas esenciales de los indígenas. Puesto que el medio de producción principal es la tierra y ésta es un bien escaso resulta comprensible por qué buena parte de los conflictos giran en torno al uso y posesión en usufructo de la tierra a nivel interno y del derecho territorial frente a los embates por las tierras de resguardo desarrollados por la sociedad nacional. Ante la fricción con terratenientes blancos la sociedad étnica recurre al ejercicio de su mayor poder: la solidaridad grupal y la identidad étnica para controvertir el poder "legal" o violento de su opositor. Esta solidaridad estructural les ha posibilitado una continua lucha por su ampliación territorial.

El hecho de que la base de la subsistencia en las comunidades étnicas andinas provenga de la agricultura hace que las parcelas cultivables y su producción, las formas de trabajo y los aperos de labranza sean objeto de regulación y de fuertes controles sociales tendientes a conservar un uso equilibrado del suelo y de los recursos disponibles del medio y asegurar formas de trabajo cooperados. Al respecto resulta significativo que buena parte de las conductas desviadas entre los Paeces se sancionen y compensen mediante jornadas de trabajo para obras comunales y familias afectadas y que la escasa participación en las mingas comunales sea un factor que afecte negativamente el derecho a la adjudicación de parcelas familiares y a otros derechos (como certificados para estudio en universidades o como la carnetización para la atención en salud o para no prestar el servicio militar).

La eficacia del sistema regulador, preventivo y resolutorio del conflicto deriva de un doble pero único proceso: la aceptación tácita colectiva de las normas culturales y las formas comunales de control social que el grupo produce para su acatamiento o, en su defecto, para

su restitución permanente. Por eso la restitución del orden o la solución del conflicto no compete a entes especializados, actores específicos o representantes de un poder exclusivamente sancionador. El hecho de que buena parte de los conflictos llegue a la institución del cabildo o de las autoridades étnicas (*te`walas*, consejo de ancianos, mayores) no obedece a que sean las instancias encargadas de determinar la solución al conflicto sino a que es un proceder creado por el grupo para ejercer el poder comunal sobre la justa distribución y aprovechamiento de los recursos disponibles del medio, en especial la tierra y el territorio, y de controlar las acciones sobre quienes recae la misión "expresa" de impedir formas de apropiación acumulativas que propicien desigualdades económicas que rompen los sentidos de reciprocidad y colaboración establecidos étnicamente.

En este sentido el cabildo es un espacio entre muchos otros por donde circula y se procesan los diferentes discursos individuales sobre los hechos para producir una valoración colectivamente aceptada. En este espacio no se impone la interpretación de los actores representantes de la autoridad; más bien, su autoridad se legitima sólo en la medida en que sea capaz de permitir que se produzca o se ratifique el consentimiento comunal en sus múltiples expresiones. De esta manera el cabildo no es una instancia desde donde se ejerce el poder o la autoridad sino un punto de encuentro donde se pone en cuestión y se recupera el sentido del poder que encarna o del que es depositario el grupo y del control que éste ejerce sobre los actores o autoridades que lo representan. En este proceder no sólo se expresa el ejercicio del poder impartido sino la manifestación de ser compartido.

Transformación de algunas prácticas de justicia

En los pueblos indígenas del sudoeste andino colombiano la transformación de algunas de sus prácticas de justicia no han sido producto de la inserción racional a la modernidad sino consecuencia del traumático proceso de sometimiento e imposición cultural colonial y de la política asimiladora impuesta durante la República. Durante la Colonia se rompieron las formas de organización social y se dislocó el sistema interno de autoridad, desplazándolo hacia un tipo de autoridad centralizada bajo la institucionalización del cabildo; históricamente éste ha tenido una eficacia probada en asuntos tan vitales como la defensa del territorio, la adjudicación de tierras, la representación para asuntos administrativos y civiles

ante el Estado, la solución de los conflictos, el desarrollo y persistencia de la diferencia cultural y las luchas por sus derechos. Sin embargo, aún no posee la capacidad de gestión, conocimiento y experiencia para responder a los nuevos retos y demandas internas de la comunidad, del Estado y de la sociedad nacional, sobre todo en lo que respecta a los derechos autonómicos conquistados y consagrados constitucionalmente, entre ellos el de la Jurisdicción Especial Indígena. La tradición y la historia de las luchas y conquistas alcanzadas mediante la institución del cabildo es indicativa de que éste no está en crisis sino que hace falta atemperarlo a las nuevas transformaciones y circunstancias. La eficacia con la cual el cabildo siga contribuyendo a la construcción de la justicia y al manejo de los conflictos dependerá, en gran medida, del tipo de evolución-transformación que asuma en el presente; mientras esto no suceda los demás espacios de manejo de los conflictos seguirán siendo fundamentales pues, al fin y al cabo, de ellos ha dependido la perdurabilidad en el tiempo y en el espacio, desde la época prehispanica hasta hoy, de la cosmovisión que da sustento a sus concepciones y formas de justicia. La “adopción” y adaptación del cabildo desde entonces se convirtió en el factor que más ha contribuido a la autonomía, persistencia y transformación de la justicia ancestral y a la adopción, adaptación o refuncionalización de prácticas jurídicas estatales. Concebido desde esa época como la institución de administración y gobierno al cabildo indígena correspondió representar a la comunidad ante las instancias públicas, castigar las faltas que los indígenas cometieran contra la moral, hacer comparecer a los indígenas ante la autoridad pública que por ley así lo requiriera, administrar el resguardo, distribuir su tierra y organizar los trabajos comunales. Por esta vía a lo largo de la vida republicana se fue instalando en el cabildo una racionalidad política centrada en lo civil (y en algo de lo penal), en la mediación ante el Estado, en la elección de representantes y en la adopción de otras funciones que, actualmente, se han acrecentado por las conquistas alcanzadas por el movimiento indígena y el subsecuente reconocimiento y empoderamiento del cabildo y, concomitantemente, por la transferencia a éste de un cúmulo de nuevas funciones por parte del Estado, entre las cuales están ejercer funciones jurisdiccionales, diseñar y administrar planes de salud y de educación especiales, ejecutar los recursos de transferencia, elaborar y ejecutar proyectos con financiación externa y garantizar el orden interno y la autonomía ante el Estado y ante la presencia de grupos armados. Paradójicamente este

empoderamiento y las nuevas funciones asumidas comienzan a afectar negativamente, al menos por el momento, el tradicional ejercicio de la justicia indígena:

“...la coexistencia de funciones de los Gobernadores, los cuales son Cabeza del Cabildo en los juzgamientos, representante legal del Resguardo ante las autoridades, gestor de proyectos y recursos y por no poder atender adecuadamente todas las funciones se sacrifica en la mayoría de los casos la función jurisdiccional creándose el desorden en la comunidad, lo cual disminuye los parámetros de legitimidad de la autoridad” (Piñacue, 1997:39).

El acrecentamiento de funciones del cabildo ha dado lugar a dos problemáticas complejas y paradójicas; (a) al mismo tiempo que aumenta el poder del cabildo ante el Estado y sociedad nacionales y se empodera en los espacios políticos públicos se “debilita” su capacidad jurisdiccional interna; (b) ante la compleja y alta conflictividad actual que están alcanzando sus asuntos internos los cabildos y una parte significativa de la comunidad se proponen contrarrestar el debilitamiento de la justicia estableciendo normas y procedimientos y aplicando sanciones que se distancian y transforman sus concepciones y formas tradicionales de justicia como una creciente valoración y recurrencia a procedimientos coercitivos y a la aplicación de sanciones punitivas como el destierro¹⁵ y la cárcel¹⁶; recurrir a ésta voluntariamente como una decisión intracabildo (y no como una obligación jurídica exigida por el sistema jurídico nacional hasta antes de la constitución de 1991) es indicativa del debilitamiento de la capacidad retórica y de los mecanismos de control social tradicionales y del surgimiento de un poder coercitivo o administrador de la

¹⁵ El destierro que se aplicaba hasta hace pocos años entre los Paeces significaba, para el sancionado y su familia, salir del resguardo donde se cometió la transgresión y se tenía la oportunidad de comenzar una nueva vida en otro resguardo donde parte de la parentela del desterrado lo alojaba (lugar donde, mediante las relaciones de parentesco, la familia desterrada iba adquiriendo, poco a poco, los derechos perdidos) y se continuaba siendo parte activa de la cultura de la etnia; últimamente esta sanción implica la expulsión del resguardo y de la etnia, es decir, significa que la familia desterrada debe emigrar a la ciudad donde se inicia un proceso de desarraigo o destierro de su cultura.

¹⁶ Antes de la creación de la Jurisdicción Especial Indígena la pena de cárcel era aplicada, exclusivamente, por la jurisdicción ordinaria porque procedía de oficio ante delitos de los que tenía conocimiento o porque eran informados por el gobernador del cabildo, quien se encargaba de presentar al sindicado al juzgado para el proceso respectivo. Con la creación de la jurisdicción indígena los cabildos imponen internamente la sanción de cárcel y el procesado es remitido a la cárcel respectiva para que pague allí su condena.

fuerza de carácter centralizado. Además, existe una tendencia a circunscribir la justicia a la mera solución de conflictos y a remitirlos al espacio del cabildo dentro del cual es asumido como una situación coyuntural en la que concursan intereses ponderables y negociables de los involucrados, descuidando la textura emotiva, el ambiente social y la historicidad que lo puede estar sustentando y, en consecuencia, generando la equivocada certeza de que la multa, el castigo o la conciliación cierra el caso, a pesar de que la realidad que ha proseguido, a no pocos juicios, muestra que no es así. También es problemática la institucionalización en cabildo de algunas formalidades del derecho estatal como el levantamiento de actas, la formulación escrita de demandas, la citación escrita de comuneros, la promulgación de decretos y resoluciones y el refrendamiento de firmas. Más allá de los contenidos explícitos o estandarizados de estas formalidades se genera un efecto de poder desde la palabra escrita y el documento público que inhibe o excluye a una parte significativa de la comunidad en el manejo social del conflicto debido al alto índice de analfabetismo existente. El tránsito de la oralidad al levantamiento de una queja por escrito ha implicado colocar situaciones conflictivas en un plano de mayor radicalidad, incomprensión e indefensión para quienes no conocen la escritura al bloquear la versatilidad de la tradición oral en la recomposición familiar, comunal y chamánica de esas situaciones.

Aunque el debilitamiento de la justicia es reconocido por la comunidad y el cabildo como un problema interno mayúsculo y son reiteradas las críticas y autocríticas al respecto todavía no se han encontrado soluciones de fondo al problema. Por el contrario, lo que se observa es que las alternativas propuestas padecen de cierto formalismo y voluntarismo. Para encontrar una solución a esta problemática en la Comisión de Situación Política Interna del noveno Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), realizado en Corinto en 1993, se presentó la propuesta de "Reestructuración organizativa del cabildo"; aunque es de tal riqueza que amerita un análisis detenido de su contenido sólo enuncio algunos aspectos que sirven para recrear el asunto en cuestión.

Una lectura rápida del documento permite ver que la propuesta sobre la organización de la autoridad no responde a un desarrollo o avance de cómo ésta es concebida internamente por la comunidad sino que reproduce el modelo de organización formal del poder en la

sociedad nacional. Lo que propone en términos de jerarquía de las relaciones y decisiones, la reglamentación de funciones, las exigencias para acceder a los cargos y los flujos de comunicación es de tal complejidad y formalismo que su explicación escapa, incluso, a quien(es) redactaron el documento (por el estilo de su escritura y términos empleados muestra que fue redactado por asesores “blancos”) y hace pensar que se trata de una reestructuración organizativa de alta gerencia empresarial: "Es necesario asumir, respetar y poner en práctica los cinco criterios fundamentales: descentralización, cualificación, participación, integralidad, gradualidad y valoración de la diversidad" (p.14).

Si bien es cierto que parte de la población joven ha incorporado, por razones de educación formal, parte de tal categorización la propuesta olvida que buena parte de la población, en especial los mayores, es analfabeta. ¿Cómo exigir que gobernadores analfabetas organicen su trabajo bajo la concepción propuesta? Esa propuesta implica que, a futuro, las personas analfabetas no puedan desempeñarse ni ser elegidas en dichos cargos. En la práctica la acuciante necesidad (debido a requerimientos de hecho, pero no legales, realizados por el Estado) de que en los cabildos sean elegidas personas con mayores niveles de educación formal ha suscitado una tensión entre las autoridades tradicionales y los líderes emergentes que se traduce en un marginamiento de los primeros y en una especialización de los procedimientos y lenguaje de los segundos que, de algún modo, dificultan la participación comunitaria en los asuntos de interés general. La búsqueda de legitimación del gobierno propio por la vía de competencias educativas formales en detrimento de los saberes tradicionales comienza a cambiar la elección a los cargos del cabildo. El criterio cultural preexistente para la elección de cabildantes, que sólo requería ser casado y mayor de edad, comienza a definirse ya no con elementos de la tradición sino con parámetros externos que escapan a la regulación participativa de todos los comuneros: ya no es sólo el secretario quien se nombraba por saber escribir sino que otros cargos se llenan de requisitos que excluyen de la posibilidad de ser cabildante a una parte significativa de los miembros de la comunidad.

"El cabildo debería trabajar de forma colegial o en conjunto, bajo la coordinación del gobernador: *La diversidad de funciones y responsabilidades no debería significar*

diversidad de autoridad y capacitación... Funciones propias del cabildo deberían ser: diseñar políticas (en lo político, organizativo, administrativo, en lo cultural, jurídico) y ejecutarlas después de la aprobación de la asamblea" (p. 5).

Este planteamiento desconoce que la diversidad de autoridades opera, al mismo tiempo, como forma de distribución del control social, como espacio diferenciado de manejo de los conflictos y como expresión y socialización de diferentes saberes; también desconoce que el cabildo es, sobre todo, un espacio de deliberación, confrontación y decisión más que un ente ejecutor. En consecuencia, su labor no se reduce a diseñar políticas separadamente de la comunidad para luego someterlas a su aprobación sino a concebirlas con la comunidad propiciando el consenso. La decisión y ejecución son responsabilidad de todo el cuerpo social (reunido en asamblea o consultado ampliamente mediante otra forma); este hecho hace incomprensible para muchos comuneros la idea de que a unos (ellos) compete la decisión y a otros (el cabildo) la ejecución: "...el 'tiempo' de un año de ejercicio del cabildo... *es poco*, pero nadie se atreve a proponer dos o tres años, especialmente por razones económicas, *por no tener el cabildo ningún tipo de bonificación"* (p. 5).

La contraprestación en dinero como pago de un servicio comunal desnaturaliza el sistema de la reciprocidad, fundamento de las relaciones sociales. La elección a los cargos del cabildo representa más una estrategia de regulación y distribución de recursos que una posibilidad de acumulación o logro de benéficos particulares. Quizá por ello los comuneros manifiestan poco interés por ser elegidos miembros del cabildo y no entran en disputas (por lo menos hasta antes de la expedición de la Ley 60/93 o de recursos de transferencia) por acceder a esos cargos. Quienes eran designados como candidatos lo aceptaban porque todos están obligados a pasar por tal representación; el hacerlo prontamente o después carece de importancia. La legitimidad de los elegidos jamás está en función del número de votos obtenidos y lo que interesa es que se cumpla bien con las labores propias del cabildo y sean buenos servidores a la comunidad. Si la gestión de los elegidos es buena (si cohesiona a la comunidad) se les ratifica con respeto y reconocimiento; si no es buena, el haber desempeñado el cargo se toma como el cumplimiento del deber de servir a la comunidad. Por esta razón la elección de cabildo adquiere el sentido de simple rotación de cargos. En

sus propios términos se trata del "traspaso de las varas de mando" que simboliza continuidad política y cultural y no cambio. Los cabildantes consultados coinciden en informar que tales cargos "aumentan el trabajo por la comunidad y descuidan el de la propia familia"; "lo que se gana es experiencia, se conoce el mundo de afuera"; "se pierde el miedo a hablar ante las instituciones"; "uno aprende que se sufre de tanto viajar y no se logra lo que quiere la comunidad"; "uno acepta porque otros han aceptado y uno los hizo aceptar"; "lo mejor sería no echarse mas obligaciones encima, con las de la familia son suficientes y ni se alcanza (risas)".

En la región andina ecuatoriana (Sánchez, 1986) registró la existencia de concepciones políticas similares a las expuestas:

"...que los representantes sean elegidos como si se tratara de 'pasar los cargos' (a la manera de la fiestas), que la elección recaiga rotativamente sobre todos los comuneros, que se privilegien determinadas capacidades, que se elija incluso a los menos aptos en algunos cargos, en cualquier caso es siempre la comunidad, una especie de voluntad o consenso colectivos, lo que imprime a la elección un sello particular, pero manteniendo un mismo sentido bajo modalidades distintas: El de asegurar el espacio reflejo de su propio poder y organización política".

Los paeces y guambianos han trasplantado este espacio, reflejo de poder y organización político-étnica, en sus desplazamientos de ocupación a nuevos territorios (tierras de colonización en el Cauca, Putumayo y Caquetá, los primeros, y del Cauca y Huila, los segundos); aunque esas tierras ocupadas aún no son resguardos se han organizado en cabildos para administrarlas conjuntamente con colonos blancos. En una de estas zonas se encontró que ante la división entre grupos protestantes y católicos que luchaban por los cargos del cabildo los paeces propusieron como solución que cada año se rotara el gobernador entre los bandos en "disputa"; la propuesta fue aceptada e informa una vez más sobre la concepción Páez de que el poder está en el grupo como cuerpo social y no en el cabildo y sus integrantes, contrarrestando así la idea de blancos y mestizos de que la representación del poder/autoridad se orienta a la obtención de beneficios personales. En 1984, en la recuperación de López Adentro (zona plana del norte del Departamento del

Cauca), en la cual participaron paeces, colonos y población negra, se registró un proceso similar: el cabildo fue conformado por los sectores participantes en la recuperación. Entre los guambianos, quienes desarrollan una agricultura comercial que genera ingresos económicos diferenciales entre las familias, es frecuente que el nombramiento de gobernadores recaiga sobre las personas que han logrado "mejorar" condiciones económicas; quizá se busca con ello que las diferencias no se ahonden al tener el elegido que dedicarse un año al servicio comunal y no al cuidado de su parcela familiar.

Los ejemplos anteriores no deben conducir, como fácilmente puede pensarse, a creer que la producción del poder y las elecciones del cabildo son análogas a la concepción de democracia en occidente. La diferencia sustancial radica (al menos hasta antes de la ley de recursos de transferencia) en que en la elección del cabildo no intervienen grupos de presión o de interés, ni formas de oposición, ni actores sociales representantes de ideologías diferentes, ni programas políticos, ni se ejercita el voto como la expresión del derecho a elegir y ser elegido. El cabildo no se concibe como un espacio para posicionar una determinada ideología, obtener prebendas o satisfacer intereses personales; se trata, más bien, de una elección cuya repetición anual le confiere un sentido simbólico y ritual de continuidad cultural y reproducción de un mismo régimen político. La continuidad se expresa en perpetuar la institución formal del cabildo y en asignarle, internamente, la función de veeduría del territorio y sus recursos y, externamente, caracterizarlo como defensor de las tierras de resguardo y como representante (gestionador de posiciones políticas aprobadas por la comunidad) ante el Estado y la sociedad nacional. Implícitamente la continuidad cultural se manifiesta en la reproducción del sistema simbólico que el poder comunal proyecta y reclama de la autoridad representada en el cabildo.

En un encuentro de cabildos guambianos con amplia participación comunal realizado en 1992 en la hacienda Las Mercedes se analizaron, en lengua guambiana, los problemas de funcionamiento del cabildo. La "traducción" al español que al final del encuentro hizo el gobernador José María Aranda fue --términos más, términos menos-- la siguiente:

"Los cabildantes deben trabajar mucho y a veces se perjudican porque abandonan sus parcelas y familia. Hay que reconocerlos más, ayudarles al trabajo en vez de estar criticando tanto. No se notan las diferencias o avance del trabajo entre un cabildo entrante y el saliente. El empalme de conocimiento dura hasta seis meses y cuando apenas están comenzando a conocer los problemas hay que cambiarlos. Muchos de los trabajos que realizan los cabildos son labores que corresponden al gobierno nacional y no al pueblo guambiano. Ante esta situación se discutió si era conveniente que el cabildo recibiera algún pago del Estado. Se decidió que no era bueno porque el cabildo no sería entonces libre de representar a la comunidad. No podemos reclamarle ni exigirle a quien paga un servicio, nos volveríamos infieles a la comunidad y seríamos deshonestos con quien nos paga. Esto no es lo que se espera de un cabildo, no podemos perder la independencia ni el poder de la enseñanza de los taitas, ni faltar a la responsabilidad que tenemos con la comunidad. Nuestra misión como pueblo guambiano es luchar para no perder lo nuestro y transmitir la enseñanza de los mayores, ellos siempre trabajaron sin pago... También hemos discutido sobre la división interna por asunto de las iglesias protestantes y católicas. En vez de pelearnos por ideas lo que tenemos es que preguntarnos si el Dios católico y el Dios protestante están de acuerdo en que nos dividamos, si estos dioses se sienten bien porque nosotros estemos mal: que no tengamos que comer ni tierras que cultivar y que nos hayan quitado las tierras. Si es así estos dioses se oponen al Dios de los Guambianos; si no es así, podemos aceptarlos como buenos para la comunidad. Nuestro Dios es justo y sabio porque nos ayuda a mejorar, a repartir mejor y a ver cómo son las cosas".

Volviendo sobre el documento en otro aparte de la propuesta se plantea que

"...hay quienes piensan que no es conveniente que el cabildo sea al mismo tiempo investigador, juez y castigador... unos proponen que se conforme un equipo de jueces bien capacitados. Se conforme la guardia cívica indígena, bien capacitada, directamente dependiente de los cabildos, con bonificación, no desligada de sus trabajos ordinarios" (p. 6).

Esta propuesta es contraria a la forma como se conciben y llevan a cabo los juicios en la instancia del cabildo y la inherente realización de la asamblea indígena. En ese procedimiento no existe la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y se carece de instancias especializadas al respecto. Proponer su conformación y especialización es transformar la forma tradicional de funcionamiento del cabildo, en general, y de los juicios, en particular.

"La relación cabildo-médicos tradicionales: Los médicos tradicionales son también 'autoridad' en muchos asuntos e influyen profundamente en la vida de la comunidad, en el manejo de los problemas, en la administración de la justicia, *pero no está bien definida la relación entre cabildo y médicos tradicionales y la coordinación de las dos autoridades*".

La producción del poder y las formas de su ejercicio son, a la vez, comunales, chamánicas y centralizadas en el cabildo; por eso el ejercicio del poder no se realiza como un proceso previamente definido y delimitado sino que se encuentra en permanente definición. La naturaleza difusa, temporal y circulante del poder y su ejercicio en el orden de lo implícito le imprimen tal carácter:

"La historia, la identidad y las funciones tradicionales del cabildo: *la mayoría, a veces los mismos cabildantes, no conocen la historia, la identidad y las funciones tradicionales del cabildo*".

El hecho de que unos comuneros conozcan más que otros la historia y las funciones del cabildo no implica que los demás las desconocen; además, la identidad no es un asunto de conocimiento sino de práctica cotidiana. Poseer mayores conocimientos sobre la historia y prácticas culturales no es un criterio que defina la designación de cargos. Todos los comuneros deben pasar por el cabildo; la capacidad diferencial de los elegidos poco importa en una organización política que desea perpetuar su régimen político antes que cambiarlo. Por fortuna una cosa es lo que aparece en el plano de las propuestas y otra distinta la que ocurre en la realidad. En los pueblos indígenas en los cuales el conocimiento está determinado por la circularidad del proceso ver-oír-pensar-actuar (guambianos) o por

el de sentir-ver-pensar-actuar (paeces) no sólo es inaplicable la propuesta sino que resulta, a todas luces, incomprensible. Sin embargo, la dificultad de asumir la propuesta no debe llevar a pasarla por alto o considerarla de menor importancia porque refleja la profundidad del distanciamiento que está ocurriendo entre la dirección del movimiento indígena y las bases étnicas; a ese distanciamiento contribuyen, "involuntariamente", muchos asesores externos. Se trata de un fenómeno sociológico que comienza a transformar la naturaleza del poder étnico haciendo que comience a construirse a imagen y semejanza del poder en la sociedad occidental. De la misma manera que en estas sociedades el Estado se constituye en un poder/autoridad, separado de la sociedad o contra ella, comienza a conformarse en la estructura organizativa del movimiento indígena un poder/autoridad separado de las etnias y, en ocasiones, contra ellas. A esta separación y distancia no escapan los procesos vividos entre cabildo y comunidad en muchos resguardos indígenas.

Por fuera de las críticas realizadas a las propuestas analizadas y de que se implementen o no señalaré lo que está sucediendo con el cabildo en materia de justicia de acuerdo con las nuevas funciones que le han sido reconocidas jurídicamente. Ha ocurrido un descuido sistemático de funciones y tareas tradicionales (en materia de justicia y obras civiles), dando pie a frustraciones internas en la medida en que una buena proporción de las demandas o necesidades sociales comunitarias en esa materia no es satisfecha. Además, se han adoptado estructuras organizacionales y administrativas que reproducen los esquemas de las administraciones municipales, más por razones de imitación que por una racionalidad política ligada, por ejemplo, a la validación de la autonomía y el fortalecimiento de la identidad; así lo vienen comprendiendo distintas comunidades y, por lo mismo, han iniciado en los últimos nueve años un proceso disímil e irregular (no exento de tensiones internas) de reorganización: los cabildos adquieren nuevas funciones, se han creado equipos y programas permanentes, muchos líderes se capacitan en distintos campos y han organizado asociaciones de cabildos. Bajo estas circunstancias la secularización y la emergencia de situaciones nuevas que desbordan la capacidad efectiva de control por parte de las comunidades ha implicado, para su justicia, una serie de tensiones que podrían caracterizarse de la siguiente manera: la idea generalizada de los cabildos de reducir el amplio campo de la justicia a la necesidad de responder sólo a situaciones conflictivas,

adoptando un comportamiento coyuntural y espasmódico y estableciendo políticas coercitivas sólo acatadas por los más respetuosos de la autoridad o por las familias mas débiles, generando descontento y resentimientos internos. La escisión entre lo civil y las formas comunitarias de control (es decir, la escisión de la justicia vista como totalidad e integralidad) suele traducirse en un tratamiento superficial de los conflictos reportados a las autoridades, presentándose varias situaciones: (a) los criterios de justicia del cabildo o de la asamblea no siempre coinciden, por ejemplo, con los de los médicos tradicionales o con los del común de las personas; (b) los arreglos propiciados por las autoridades políticas incurren en la formalidad de limitar el conflicto a lo evidente (que alguien robó o hirió a otra persona, por ejemplo), renunciando a reconceptualizarlo desde la perspectiva comunitaria y sin reconocer que, más allá del acta o la conciliación, el problema continúa su curso por las vías de la práctica chamánica, la que ante una sanción injusta o un exceso por parte del cabildo no sólo puede perpetuar los conflictos que se dan por solucionados en el plano civil o público sino que, incluso, llega a ser utilizada para evadir la acción de la justicia ejercida por las autoridades políticas. Estas situaciones han llevado a que --ante el cúmulo de demandas no resueltas, a la desatención de algunos problemas comunitarios o a las equivocaciones en materia de justicia cometidas por el cabildo-- algunos comuneros desconfíen de su propio sistema de justicia y prefieran acudir a otras formas de justicia (estatal, guerrillera o por mano propia) para resolver sus conflictos; y (c) la alta emotividad de la asamblea indígena y de otras instancias de deliberación colectiva, lo cual las hace influenciables por el dramatismo de algunas coyunturas y/o la ascendencia discursiva de quienes tengan intereses comprometidos en la resolución del caso en particular. En otras palabras, la prelación por atender el desarrollo de proyectos, dado el tiempo que demanda su formulación y ejecución, ha llevado a que el cabildo no disponga del tiempo requerido para el tratamiento de los problemas o conflictos y a que defina rápidamente (sin la investigación requerida y sin la participación comunal suficiente) sanciones que no siempre resultan legítimas o justas para los implicados o para la comunidad y que son interpretadas por los afectados como excesos de autoridad o de arbitrariedad de los miembros del cabildo, con el agravante de que no existen normas o mecanismos étnicos de protección “judicial” institucionalmente previstos que sirvan para regular a las autoridades indígenas o, al menos, oficien como instancias de apelación y consulta..

CONCLUSIONES

En suma, uno de los problemas centrales para la administración de justicia en el espacio del cabildo proviene de la confluencia de tres factores. El primero, derivado de la lucha política, ha obligado a los miembros del cabildo y a los líderes étnicos a lanzarse a la conquista de los espacios públicos, descuidando el manejo tradicional de los conflictos internos. A esto se une la estrategia de que sean los líderes políticos jóvenes, quienes poseen perfiles más técnicos y educación formal, quienes ocupen los cargos del cabildo, en especial el de gobernador. Esta situación ha conducido a un represamiento de la solución de los problemas internos que ha contribuido, en algunos resguardos, a una pérdida de confianza y legitimidad en los actos del cabildo. El segundo es la escasa modernización de la actual estructura organizativa de los cabildos para asumir, adecuadamente o de manera ajustada a los requerimientos legales, el cúmulo de funciones conquistadas y reconocidas jurídicamente en leyes precedentes y/o en la nueva Constitución. El tercero es el acrecentamiento de los factores y actores de la violencia en sus territorios, como los cultivos ilícitos, la guerrilla y los paramilitares; estos factores no sólo están incidiendo en el aumento y tratamiento de los conflictos y en el ejercicio de la justicia sino que comprometen las posibilidades de desarrollo y aplicación y autonomía de la Jurisdicción Especial indígena en Colombia.

A estos aspectos de carácter “interno” se suman los de tipo externo. Las diferencias entre comunidades indígenas en materia de manejo de justicia, aún siendo de una misma etnia, suelen traducirse en una incapacidad para coordinar acciones y decisiones y, a veces, exacerban los conflictos. Las instituciones estatales no acatan las decisiones judiciales que toman las autoridades indígenas, en buena parte porque no hay mecanismos legales que establezcan y regulen las formas de coordinación, pero también porque los funcionarios no cuentan con los elementos comprensivos que los habilite para reconocer y valorar las justicias indígenas. Los operadores oficiales de justicia no conocen, comprenden ni valoran los alcances de las justicias indígenas y de la Jurisdicción Especial Indígena, a lo cual hay que agregar las formalidades del sistema judicial nacional que no les permiten ser consecuentes con la realidad de las justicias indígenas. La incidencia de problemas nuevos en su naturaleza y magnitud (como los cultivos ilícitos, el narcotráfico, la guerrilla y los

paramilitares, frente a los cuales no existe ni tradición ni convicción de asumirlos) coloca a las autoridades indígenas y, en general, a las comunidades en un límite fronterizo en el que nos se sabe si acudir a la justicia nacional, adoptar su lógica y procedimientos, ampliar su capacidad efectiva mediante asambleas, decretos o afectar las causas estructurales y ambientales que los pueden estar propiciando.

LITERATURA CITADA

- Basso, El. y Joel, S. 1988. **Las culturas nativas Latinoamericanas a través de su discurso**. Amsterdam: Abya-yala.
- Clastres, P. 1974. **La Société contre l'état**. París: Minuit.
- Claval, P. 1982. **Espacio y poder**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC. 1993. **Documento interno de trabajo de la Comisión de Situación Política Interna**. Noveno Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca. Corinto.
- Piñacué, J. E. 1997. **Aplicación de la Justicia Autónoma del pueblo Páez**. In: "*Del Olvido Surgimos para Traer Nuevas Esperanzas*" *La Jurisdicción Especial Indígena*. Santa Fe de Bogotá: Ministerio de Justicia y del derecho, CRIC, Ministerio del Interior, pp. 31-52
- Sánchez, P. J. 1986. **La trama del poder en la comunidad andina**. Quito: Centro Andino de Educación Popular.

Herinaldy Gómez Valencia

Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana. Antropólogo, Universidad del Cauca. Miembro del Consejo de Investigaciones, Coordinador de la Maestría en Antropología Jurídica y Director del Grupo de Investigación "Antropología Jurídica, Historia y Etnología" de la Universidad del Cauca, Colombia.

Ra Ximhai

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo
Sustentable

Ra Ximhai
Universidad Autónoma Indígena de México
ISSN: 1665-0441
México

2006

PERSPECTIVAS DE LAS COOPERATIVAS EN MONTERREY, NUEVO LEÓN, ANTE LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN. UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ÁMBITOS JURÍDICO, DEMOGRÁFICO Y DE PERTINENCIA SOCIAL

Francisco Delgado Pruneda y Jesús Soriano Fonseca
Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3
Universidad Autónoma Indígena de México
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 717-749



e-revist@s

PERSPECTIVAS DE LAS COOPERATIVAS EN MONTERREY, NUEVO LEÓN, ANTE LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN. UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ÁMBITOS JURÍDICO, DEMOGRÁFICO Y DE PERTINENCIA SOCIAL

PERSPECTIVE OF THE COOPERATIVES IN “MONTERREY, NUEVO LEON” FACING THE CHALLENGES OF THE GLOBALIZATION AN APPROACH FROM THE LEGAL, DEMOGRAPHIC AND OF SOCIAL BELONGING SCOPES

Francisco **Delgado-Pruneda**¹ y Jesús **Soriano-Fonseca**²

¹Ingeniero Agrónomo Especialista en Sociología Rural. Universidad Autónoma Chapingo. Correo Electrónico: fdelgado@correo.chapingo.mx. ²Profesor Investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo. Correo Electrónico: jsoriano@correo.chapingo.mx

RESUMEN

La presente investigación expone los efectos que la globalización ha causado en las cooperativas de Monterrey, en el estado mexicano de Nuevo León, desde un ámbito demográfico, jurídico y social, analizando, en primera instancia, el proceso histórico del cooperativismo en la ciudad, la importancia del cooperativismo frente al proceso globalizador, los problemas jurídicos que han debido encarar los cooperativistas, los cambios demográficos de los últimos años y la pertinencia social de las cooperativas en la ciudad de Monterrey. El objetivo de conocer los efectos de la globalización en las cooperativas de Monterrey es para identificar las perspectivas y proponer alternativas de solución a los problemas a los que tendrán que enfrentarse. Este estudio de caso aborda el análisis e interpretación cualitativa de la información del sentir de los cooperativistas regiomontanos, obtenido mediante encuestas respecto al papel que han desempeñado las cooperativas para la solución de los problemas sociales.

Palabras clave: Cooperativismo, globalización, problemas jurídicos, cambios demográficos, pertinencia social.

SUMMARY

This investigation expose the effects that globalization has caused in Monterrey cooperatives, in the Mexican State of Nuevo Leon, from demographic, juridical and social areas, analyzing firstly; historical process of cooperativeness in the city, the importance of cooperativeness vs. globalizing process, the position of social capital in cooperative, the juridical troubles, demographic changes, and social pertinence from cooperative in Monterrey City. The objective of knowing the globalization effects in cooperatives from Monterrey city is to identify the perspectives and to propose a solution to the problems they will have to face. This study of case approaches the analysis and qualitative interpretation of “regiomontanos” cooperative feeling, obtained by the application of an instrument which talks about the roll that cooperatives have had to social problems solutions.

Key words: cooperative, globalization, juridical troubles, demographic changes, social pertinence.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tuvo como objetivo conocer las perspectivas que tienen los cooperativistas en Monterrey, Nuevo León ante los retos de la globalización. Se presenta un análisis desde los ámbitos jurídico, demográfico y de pertinencia social y se proponen alternativas de solución. Esto se logró a través de entrevistas a los gerentes de las cooperativas, personal administrativo, así como a los socios y usuarios que reciben los distintos servicios que ofrecen las cooperativas regiomontanas. De esta forma se obtuvo una interpretación aproximada a la realidad en que se encuentra el cooperativismo regiomontano.

En el análisis e interpretación de los resultados de las entrevistas realizadas, se consideran cuatro apartados importantes: los efectos de la globalización en México y el papel del estado de Nuevo León; los retos e implicaciones jurídicas para la creación y operación de cooperativas en Monterrey; las perspectivas de las cooperativas en Monterrey ante los cambios demográficos y, finalmente, la delimitación del nivel de compromiso, responsabilidad y pertinencia social de las cooperativas en la ciudad de Monterrey, como una aproximación para la solución de algunos problemas sociales en las localidades en las que se encuentran.

Se exponen de manera concisa la discusión, conclusiones de la investigación, conclusiones personales y recomendaciones derivadas de la realización del presente estudio. Así mismo, se agrega un anexo que ofrece un directorio ilustrado con fotografías de las cooperativas que se encuentran en Monterrey.

En relación con el alcance general de la presente investigación, se puede afirmar que el estudio realizado ofrecerá a la sociedad en general el conocimiento del quehacer de las cooperativas en Monterrey y una visión más clara del impacto que el actual proceso de globalización tiene sobre ellas, así como el grado de responsabilidad de las cooperativas que como empresas sociales constituyen una alternativa viable para los sectores marginados en el área metropolitana.

Finalmente, se considera que la importancia de la presente investigación radica en el hecho de dar a conocer los diferentes retos a los que se enfrentan las cooperativas en el cumplimiento de su misión social y ofrecer soluciones viables a dichos conflictos.

Justificación

A partir de la información consultada, se observa que se requiere de investigaciones sociológicas actuales que permitan determinar estrategias de trabajo con localidades, en sectores urbanos o rurales, más acordes con los intereses de sus habitantes para el desarrollo social. Aquí adquiere importancia el papel de la organización social como instrumento de desarrollo y participación ciudadana y particularmente el cooperativismo. En este caso, se distingue como una propuesta viable que hace frente al proceso globalizador que trastoca todos los ámbitos de la vida de las naciones y de los pueblos.

La presente investigación se sustenta en la necesidad de más de cien mil cooperativistas regiomontanos que se verán afectados si sus empresas cooperativas no se involucran en la solución de los problemas sociales de los sectores o localidades en las que se desenvuelven y si no se preparan para competir ante el actual contexto globalizador.

En cuanto a la trascendencia del problema, se mencionan las repercusiones de no reconocer las limitaciones de carácter funcional que han impedido que las cooperativas regiomontanas desplieguen todas sus potencialidades. En este contexto de globalización, se podría ocasionar el cierre de cooperativas y esto dejaría sin empleo a más de cuatrocientos individuos y sin posibilidad de ahorro y préstamo a la población de escasos recursos que representan amplios sectores en la ciudad de Monterrey. Otra repercusión más se identifica con los obstáculos estructurales tanto en el contexto jurídico y demográfico como de pertinencia social, que sería positiva si se lograran identificar las deficiencias en lo individual de cada una de las cooperativas y si se toman en cuenta acciones en lo inmediato para remediarlas. En este artículo se presenta una serie de recomendaciones puntuales que pueden contribuir al mejor desempeño de las cooperativas.

La vulnerabilidad del estudio radica en que se requiere, de manera inmediata, de acciones de los cooperativistas que repercutan en un mejor desempeño, no sólo para competir, sino para ampliar su nivel de influencia en la medida que se lleven a cabo mecanismos de difusión y de involucramiento en los problemas sociales de las localidades en las que éstos se desenvuelven. Se podría decir que la aportación que se hace a la Sociología Rural es de manera indirecta, porque los que se han beneficiado históricamente del cooperativismo regiomontano han sido inmigrantes de zonas rurales que llegan a la ciudad de Monterrey en busca de mejores oportunidades.

Marco teórico

A partir de la década de los ochenta, en que se aceleró la globalización de la economía, la revolución tecnológica y la aparición de nuevos países industriales, lo que pareciera gobernar al mundo y sus transformaciones es la realidad económica, mientras que las ideologías se derrumban y las políticas se hacen más pragmáticas. En términos generales, la vida política está dominada por los programas económicos de ajuste estructural y lo que anima a los movimientos sociales actuales ya no es el interés económico o la conciencia de clase, son movimientos culturales o étnicos que tienen como principal defensa el respeto a sus derechos, a la libertad, a la diversidad y a la seguridad. Tal parece que el derrumbe del bloque soviético, no sólo provocó la desaparición de ideologías sino también la caída de tercermundismos que apoyaban la defensa de una identidad nacional o cultural sobre la base del rechazo de una dominación imperialista que sólo podía derrocar el poderío armamentista del bloque soviético.

Ohmae (1997) sostiene precisamente, que este final de la guerra fría supone el principio de una nueva era que deja atrás los siglos de oscuridad y aislamiento en que se encontraba la sociedad mundial, para aglutinarnos en un mundo sin fronteras, en libertad y en donde todos participemos de una vida digna y mejor.

No obstante, a partir de la globalización, no se nos ha presentado el mundo sin fronteras de vida digna y mejor que vislumbró Kenichi, sino que existe un amplio debate al respecto, con posiciones encontradas como la de Michel Chossudovsky (2002) quien en su libro

Globalización de la Pobreza asegura que el nuevo orden mundial se nutre de la pobreza y de la destrucción del medio ambiente, alienta el racismo y las luchas étnicas, socava los derechos de las mujeres y lanza confrontaciones destructivas entre los países.

Por otra parte, (Mattelart, 1998) en su libro *La Mundialización de la Comunicación* presenta un concepto menos radical y menciona que la globalización surge en la esfera comercial rompiendo los viejos paradigmas e integrándose en un mercado mundial neoliberal haciendo uso de las redes de comunicación e información, creando nuevas disparidades entre países, regiones y entre los grupos sociales, jerarquizando espacios de trabajo y conduciendo a la polarización cada vez mayor entre centros y periferias.

En el mismo sentido, (Arriola y Aguilar, 1996) sostienen que la globalización es la creación de un mercado mundial en el que circulan libremente los capitales financiero, comercial y productivo.

La globalización ha sido entendida como una nueva etapa en el proceso de acumulación y expansión del capitalismo, caracterizada por la orientación externa y descentralizada de las inversiones y por la fluidez y flexibilidad en los movimientos de capitales (Fritscher, 1998).

Por lo tanto, según el informe de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo de El Salvador (1996), la globalización implica “considerar al mundo como el mercadeo, fuente de insumos y espacio de acción, tanto para la producción como para la adquisición y la comercialización de productos”. Sus principales características serían, el aumento del comercio exterior y de la exportación de capitales, el menor uso de materias primas y la mayor desmaterialización del producto.

Lo cierto es que sí existe diferenciación en la llamada liberalización de los mercados y salen a flote reiteradas injusticias que con la globalización de las comunicaciones no se pueden ocultar: “Así se tiene que mientras que Estados Unidos, Europa y Japón mantienen políticas fuertemente proteccionistas, nos estimulan a países subdesarrollados a competir en un comercio desleal, a que abramos nuestras economías, suprimamos aranceles y nos

insertemos en la globalización, haciéndonos más dependientes de los dictados del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional” (Noriero, 1999).

No se pretende profundizar en la discusión de si la globalización es positiva o negativa; más bien, se asume que para donde quiera que nos movamos la globalización nos trastoca y nos afecta directa o indirectamente. Y ya sea como país, como empresa o como individuos, no se puede permanecer al margen de la misma.

De este modo, se admite que en un mundo en el que las decisiones no sólo dependen de lo que sucede en los ámbitos nacionales, la localización de las inversiones productivas es más importante en la medida en que ayuda a elevar la competitividad, lo que implica situarse cerca de los factores que permitan obtener ventajas competitivas, como insumos, mano de obra calificada, infraestructura, economías de escala, desarrollo de tecnología, cadenas de valor, etcétera (Corona, 2003). De acuerdo con Carlos Da Silva (1996), todos estos tópicos son definidos desde la escala internacional.

Una característica importante de este proceso de globalización son las empresas transnacionales que se han convertido en redes de producción, distribución y consumo, que poco a poco han ido abandonando el sentido de pertenencia hacia sus países de origen.

Otra característica de este proceso es la aceleración del fenómeno de asociación estratégica, particularmente en tiempos de cambios mundiales (impulsados por el acercamiento provocado por los medios de comunicación); además de la incorporación de nuevas tecnologías, como se puede observar en el mercado financiero mundial que se consolida como eje motor de la economía.

De lo anterior se desprende la importancia de realizar el presente estudio evaluando el papel que las cooperativas pueden desempeñar en el desarrollo local-regional bajo el contexto actual de la globalización, sobre todo porque a través de éstas es posible promover la organización de los agentes productivos y que de forma competitiva y sostenible y en el mediano y largo plazo, las nuevas practicas productivas que se encaminen, resuelvan los

problemas sociales en que viven inmersos la mayor parte de los pobladores.

Una de las nuevas prácticas productivas a la que se hace referencia como alter-nativa para enfrentar las profundas modificaciones y cambios económicos, políticos, sociales y culturales que en los dos últimos decenios han afectado por igual a países avanzados y en vías de desarrollo, a ricos y pobres y al medio rural y urbano, radica en la necesidad de crear redes de organizaciones sociales y cooperativas tendentes a promover sus modelos productivos y sociales que fortalezcan sus estrategias de crecimiento y empleo en estas nuevas condiciones de mercado; donde exista una integración y vinculación entre productores, investigadores y factores de la producción para que se aprovechen de forma sustentable y sostenible los recursos humanos y naturales que permitan desencadenar una mejor calidad de vida en nuestras sociedades. Llegado a este nivel de análisis, vale la pena realizar la pregunta: ¿Qué se entiende por cooperación y cooperativismo?.

El término Cooperación tiene su origen o etimología del latín *cooperaricum* (*Operari* = trabajar, *Co* = en conjunto) que se traduce como el trabajo en conjunto o la acción de cooperar y el término cooperativismo se entiende como: “Un sistema económico social para el mejoramiento integral de la persona humana de escasos recursos, mediante la acción conjunta y democrática en una empresa que satisfaga tales propósitos sin explotar a sus semejantes” (Cano, 1986). Este sistema contiene doctrinas, principios y métodos operativos surgidos de la experiencia histórica.

El cooperativismo se distingue por las siguientes características:

1. Es esencialmente humanista.
2. Prioriza la organización del trabajo del hombre para fines comunes, estimulando la solidaridad, el apoyo mutuo y el esfuerzo propio.
3. El cooperativismo crece y se desarrolla en compromiso con la comunidad (nacional e internacional), no a costa de la comunidad.
4. En el cooperativismo se construye la democracia económica para poder influir en la práctica de la democracia en nuestras respectivas sociedades.
5. El cooperativismo se orienta hacia un modelo de desarrollo donde la ciencia y la

tecnología, hermanados con la ecología, sirven fundamentalmente para el desarrollo del ser humano y no para su destrucción.

Los aspectos antes señalados implican crear mejores oportunidades de vida para todos los seres humanos, lo cual se acerca a una nueva concepción de producción para el mercado, se aboga por la emergencia de una nueva sociedad civil organizada, la aparición del poder local y la afirmación de las identidades locales y regionales, pero, fundamentalmente, el desarrollo se postula como una posibilidad para todos.

De este modo, las cooperativas como empresas democráticas, comprometidas con el beneficio de la sociedad, deben enfrentar retos y modalidades jurídicas que el Estado impone para la creación y operación de las mismas. De aquí se desprende la importancia de abordar la discusión sobre las limitantes actuales de la ley de ahorro y crédito popular y las facilidades que los municipios y el estado de Nuevo León proporcionan a las cooperativas.

Existen muchas formas de organización social encaminadas a la producción, con la cual contribuyen a la generación de medios de desarrollo o de sustento para la población, pero cabe aclarar que el cooperativismo no es ni puede ser el único responsable de la solución de los problemas sociales, ni mucho menos es el encargado de terminar con el problema estructural e histórico de la pobreza. El cooperativismo en su esencia humanista, tiene al trabajo solidario como bandera y su compromiso con la comunidad puede representar una solución para los problemas de pobreza extrema, cuando personas de esta condición deciden formar parte del movimiento cooperativo, por lo que es conveniente evaluar la pertinencia social de las cooperativas regiomontanas, la contribución por más pequeña que parezca, para la solución de los problemas sociales que aquejan a la ciudad de Monterrey y que también afectan a los cooperativistas regiomontanos.

Abordar problemas jurídicos y de pertinencia social a los que se enfrenta el cooperativismo, quizá no represente gran conflicto, porque el cooperativismo, desde sus inicios, abordaba este tipo de problemas y se presentaba como una posible solución para los mismos; pero nos encontramos en un momento muy crítico de la historia y no podemos cruzarnos de

brazos para ver qué nos deparará el futuro. El cooperativismo debe estar abierto y preparado para hacer frente a los cambios sociales, culturales, económicos, políticos y científicos que se avecinan. En ese sentido, para entender la realidad de nuestro medio circundante, necesariamente hay que auxiliarse de teorías que aborden al problema en sus relaciones con el medio, entre las relaciones de los mismos elementos y en su interrelación funcional para el logro de un fin específico. Lo anterior obedece a que se debe reconocer que uno de los cambios que afectan al mundo en general y, por ende, al cooperativismo, es el cambio demográfico; es decir, el envejecimiento de la población trae como consecuencia la disminución de las personas jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo; además de la atracción casi inconsciente, psicológica y sociológica, de la gran ciudad sobre la persona joven que tiende y sigue tendiendo a abandonar el medio rural para dirigirse a un centro urbano, lo cual trae como consecuencia la aparición de fenómenos sociales, políticos y económicos de gran envergadura y cada vez más complejos.

Esto significa que enfrentamos un nuevo reto, que está emergiendo, pero que va a golpear en general a toda la esfera productiva, porque el envejecimiento y la disminución de las personas jóvenes se notarán con mucha mayor intensidad en los próximos años.

Es un hecho que el cambio en la composición de sexo, edad y la estructura de la población, afectan de manera directa los procesos productivos; en ese sentido, la cooperativa introduce un bien común al sector productivo en general, un bien de interés general que trasciende en sí el puro interés individual, que es el prioritario y al que no debe renunciar nunca el productor: mantener una actividad económica en el medio urbano con criterio empresarial. Donde hay una cooperativa y si ésta es grande, aparece el gerente, los administradores, el personal de producción, incluso aparece una clase media y un criterio de gestión empresarial, que en conjunto, constituyen los elementos necesarios para hacer de la producción y de la comercialización de los productos la punta del *iceberg* para la competencia que exige la actual economía de libre mercado.

Por otra parte, las cooperativas tienen que entrar de lleno al mundo de la investigación, de los cultivos, de los productos, de las líneas de producción o de técnicas de

comercialización, porque no sólo conocen muy bien el terreno, sino porque además tienen una eficiente capacidad de socialización del conocimiento, pues se lleva a cabo mediante la educación y capacitación a la base productiva, que es el sustento del cooperativismo.

En muchos países existen experiencias de cooperativas que, en algún grado, asumen las características de producción autogestionaria y que son prueba fehaciente de que mediante la organización y la formación de un sector integrado, han sido capaces de coordinar su actividad económica y de este modo le han hecho frente a la marginación, la opresión política y las características sociales negativas que la globalización ha emancipado.

METODOLOGÍA

El presente estudio de caso aborda el análisis e interpretación cualitativa de la información proporcionada, que expresa el sentir de los cooperativistas regiomontanos, resultado de la aplicación de encuestas respecto al papel que han desempeñado las cooperativas en el actual proceso globalizador.

Para la realización del presente estudio de caso se siguieron los siguientes pasos: análisis bibliográfico de la situación de las cooperativas. Posteriormente se elaboraron guías de entrevistas no estructuradas, que permitieron unificar criterios de selección de las unidades de estudio y la obtención de datos generales de algunos miembros de las cooperativas. Esto dio lugar a la fase de campo con la aplicación de cuatro encuestas para diferentes tipos de personas: gerentes, administradores, empleados y usuarios, fueran o no socios de la cooperativa. Mediante el uso del método analítico, que se basa en la descomposición de las partes y en una integración del objeto de estudio sobre la base de un conocimiento que haga posible el entendimiento del mismo, se elaboraron los cuadros de resultados de las encuestas. Se aplicó el método histórico para explicitar el origen de las cooperativas en el estado de Nuevo León. Por último, se procedió al análisis e interpretación de los resultados para comparar y describir las perspectivas de las cooperativas ante los intersticios de la globalización, las implicaciones en el sector productivo y los retos e implicaciones jurídicas que tiene que enfrentar para la creación y operación de más cooperativas en la ciudad, los cambios demográficos y la diferenciación social.

Asimismo, se aplicaron cuatro guías de entrevista realizadas de tal forma que se obtuviera información descriptiva de la cooperativa en cuestión.

La primera guía de entrevista que se aplicó consistió en determinar el nivel de conocimiento que tenían las personas sobre la globalización y su contexto. En primera instancia, se realizó una pregunta abierta sobre su definición personal del concepto, la opinión de la libertad de mercado, de los acuerdos comerciales, de los productos importados; de la capacidad del país para competir; acerca de la integración informática mundial; de los cambios sociales que la globalidad trae consigo; de los beneficios de la revolución tecnológica; la opinión respecto a la democracia, la libertad de expresión y el movimiento globalifóbico y por último, si se declaraba globalifóbico o globalifílico.

La segunda guía inicia con los datos generales de la cooperativa, entre los que cabe destacar: su denominación oficial, domicilio, teléfono, año de fundación, clase de cooperativa, actividad económica, permisos, socios y empleados. Continuando con las actividades administrativas y organizacionales realizadas en la cooperativa como la periodicidad de las asambleas generales, integración de la asamblea y preguntas cerradas de si tienen o no tienen misión, visión, objetivos, valores, principios y reglamentos basados en los principios cooperativistas.

El soporte de la presente investigación fueron las preguntas abiertas sobre el proceso histórico de la cooperativa, los problemas económicos y jurídicos en que se ha visto envuelta, el impacto de las políticas sectoriales, acuerdos comerciales, políticas públicas en el margen de la globalización y el compromiso social para la solución de la pobreza y los problemas urbanos por parte de la cooperativa y, cuáles serían las perspectivas y planes de crecimiento de cada cooperativa.

La tercera guía de entrevista consistió en indagar sobre la situación de la educación cooperativa, la capacitación para el trabajo y la escolaridad del personal, así como las necesidades de información. La cuarta guía de entrevista fue aplicada a los clientes o socios

que hacen uso de los servicios de la cooperativa para saber el grado de satisfacción y competitividad que presentan las cooperativas, así como para evaluar su incidencia en la solución de los problemas comunitarios.

En promedio se aplicaron tres entrevistas de la primera y la segunda guía a miembros del consejo de administración por cooperativa, de acuerdo con las circunstancias y con el uso de grabadora de mano y apuntes en las guías de entrevistas. Se llevaron copias suficientes y un fólder para cada una de las cooperativas a visitar. De la tercera guía de entrevista, sólo se aplicó una a la persona encargada de la educación e información cooperativa y la cuarta, a tres clientes o socios que hacen uso de la cooperativa. Situación actual de las cooperativas regiomontanas. A continuación se presenta un esbozo de la situación actual de las cooperativas regiomontanas, como resultado de las entrevistas aplicadas a las mismas.

Según el censo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) del año 2000, existen 3 millones 200 mil habitantes en el Área Metropolitana de la ciudad de Monterrey; 99 415 son socios cooperativistas de cajas de ahorro; 24 300 son ahorradores menores y un total de 161 son cooperativistas de producción y servicios.

Cuadro 1. Porcentaje de población regiomontana beneficiada con el cooperativismo.

Población total del área metropolitana de Monterrey	3 200 000
Cooperativistas afiliados a Cajas de Ahorro	99 415
Ahorradores menores de Cajas de Ahorro	24 300
Cooperativistas de producción y servicios	161
Total de asociados con el cooperativismo	123 876
Porcentaje de población regiomontana afiliada a alguna cooperativa	3,87
Numero de empleos generados en el cooperativismo regiomontano	408

FUENTE: Información con base en encuesta aplicada, 2004.

Como se aprecia en el cuadro anterior, las personas asociadas de algún modo con el cooperativismo son 123 876, que representan 3,87 porciento del total de la población regiomontana. Existe un total de doce cooperativas regiomontanas y una Sociedad de Ahorro y Préstamo (S.A.P.).

1. Seis de ellas son cooperativas de ahorro y préstamo: Caja Buenos Aires, Caja San Nicolás, Caja Mitras, Caja Cerro de la Silla, Caja Fama y Caja San Ignacio.
2. Existe una plaza de la sociedad de ahorro y préstamo (S.A.P.). Caja Popular Mexicana.
3. Tres cooperativas de producción como Panificadora la Estrella Roja, La Sociedad Cooperativa de Invidentes en Industria (SOCOININ) y Fomento al Artesano de Monterrey.
4. Las cooperativas como El Águila y Meseros, son cooperativas de servicios.
5. La Cooperativa 21 de Marzo, es una cooperativa de consumo para la construcción de vivienda.

Los años de fundación de las cooperativas se presentan en el Cuadro 2 y destaca entre las más antiguas la Panificadora La Estrella Roja la cual se creó en 1936. En la década de los sesenta se fundaron: La Caja Fama en 1963; La Caja Cerro de la Silla se fundó en 1965 y la Caja Buenos Aires se conformó en 1968. Las Cajas San Nicolás y San Ignacio se conformaron en 1973. Entre las cooperativas más recientes existe la cooperativa de taxistas.

El Águila, integrados en 1992 y las Cooperativas de Fomento al artesano, SOCOININ y Meseros, fundadas en el año 2001. Perspectivas de las cooperativas:

Cuadro 2. Cooperativas de Monterrey y año de fundación.

COOPERATIVAS		FUNDACIÓN
1	ESTRELLA ROJA (Panificadora)	1936
2	CAJA POPULAR MEXICANA (Plaza Monterrey)	1954
3	Caja Fama	1963
4	Caja Cerro De La Silla	1965
5	Caja Buenos Aires	1968
6	Caja San Nicolás	1973
7	Caja San Ignacio	1973
8	EL AGUILA (Taxistas)	1992
9	Caja Mitras	1995
10	21 DE MARZO (Vivienda)	2000
11	Fomento Artesano	2001
12	Socoinin	2001
13	Meseros	2001

FUENTE: Datos elaborados con información propia. Junio de 2004.

Actualmente, la Caja Buenos Aires ubicada en Monterrey es la que tiene el mayor número de socios con un total de 33 800, que representan 38% del total del cooperativismo de Monterrey, junto con la Caja San Nicolás que cuenta con 25 897 socios con 27% de representatividad y la Caja Mitras con 12 931 socios y 14%.

Cuadro 3. Número de integrantes por cooperativa.

COOPERATIVAS	SOCIOS
1 Caja Buenos Aires	33 800
2 Caja San Nicolás	25 897
3 Caja Mitras	12 931
4 Caja Cerro De La Silla	10 406
5 Caja Fama	8 066
6 Caja Popular Mexicana (Plaza)	4 515
7 Caja San Ignacio	3 800
8 EL AGUILA (Taxistas)	55
9 ESTRELLA ROJA (Panificadora)	31
10 Meseros	25
11 21 DE MARZO (Vivienda)	24
12 Fomento Artesano	20
13 Socoinin	6
Total Cooperativistas	99 576

FUENTE: Datos elaborados con información propia. Junio de 2004.

Como se puede ver en el Cuadro 3 las Cajas de Ahorro aglutinan 99% de los cooperativistas en Monterrey, con un total de 99 415 cooperativistas y 24 400 ahorradores menores, que suman 123 815 participantes de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo; mientras que las Cooperativas de Producción y de Servicios apenas tienen 161 miembros.



Figura 1. Se puede observar cada Caja de Ahorro con su número de socios.



Fuente: Elaborado con datos propios, 2004

Figura2. Monterrey el cual se ubica en el nivel de preparatoria.

El número de sucursales con las que cuentan las cooperativas en Monterrey lo podemos observar en el Cuadro 4. Entre las más grandes se encuentra la Caja Buenos Aires con 16 sucursales, seguida de la Caja de San Nicolás con 11. La Caja Mitras tiene 9 sucursales, la Caja Cerro de la Silla tiene 8, la Caja Fama tiene 7 y la Caja San Ignacio solamente 3. En cuanto a la Caja Popular Mexicana, es una plaza que cuenta con 6 sucursales.

Cuadro 4. Cooperativas y número de sucursales.

	COOPERATIVAS	SUCURSALES
1	Caja Buenos Aires	16
2	Caja San Nicolas	11
3	Caja Mitras	9
4	Caja Cerro De La S.	8
5	Caja Fama	7
6	Caja Popular Mexicana	6
7	Caja San Ignacio	3
	Total	60

FUENTE: Datos elaborados con información propia. Junio de 2004.

En el caso de los empleados que laboran en estas sucursales (ver Cuadro 5), destaca la Caja Buenos Aires con 110 empleados y la Caja San Nicolás con 83. Aquí hace aparición una cooperativa de producción, la cooperativa de panificación La Estrella Roja, la cual tiene un total de 25 empleados que no son socios. Esto significa que los socios son patrones y no desempeñan más que las labores gerenciales. La cooperativa La Estrella Roja tiene

problemas de índole democrática, ya que las actividades gerenciales han pasado de generación a generación.

Cuadro 5. Número de empleados.

	COOPERATIVAS	EMPLEADOS
1	Caja Bueno Aires	110
2	Caja San Nicolás	83
3	Caja Mitras	57
4	Caja Cerro De La Silla	42
5	Caja Fama	33
6	Caja San Ignacio	18
7	Estrella Roja (Panificadora)	25
	Total	368

FUENTE: Datos elaborados con información propia. Junio de 2004.

En el resto de las cooperativas de producción y servicio los socios son trabajadores y producen sus propios recursos. En el Cuadro 6 vemos el número de empleos generados directamente:

Cuadro 6. Número de empleos.

	COOPERATIVAS	EMPLEADOS
1	EL AGUILA (taxistas)	55
2	MESEROS	25
3	21 DE MARZO (vivienda)	24
4	FOMENTO ARTESANO	21
5	SOCOININ	6
	TOTAL	131

FUENTE: Información con base a la encuesta aplicada. Junio 2004.

En términos de eficiencia, las cajas de ahorro prestan servicios de ahorro y préstamo, además de otros servicios al usuario. Aquí los empleados deben atender a determinado número de socios. La eficiencia radica en la capacidad de los empleados para atender al mayor número de asociados. La Caja San Nicolás es la más eficiente con un empleado por cada 312 socios y la Caja Buenos Aires con un empleado por cada 307 socios. La Caja San Ignacio es la menos eficiente al contar con un empleado por cada 211 socios, situación que

incrementa sus costos de operación. La panificadora Estrella Roja tiene un empleado por cada 1.2 socios; pero en este caso, la eficiencia no se ve afectada, porque los empleados producen y cobran sus salarios y los socios solamente se benefician con las ganancias de lo producido por los empleados, convirtiendo a la cooperativa en la clásica empresa en la que existe una relación plenamente capitalista de patrón a empleado, que la aleja de los principios cooperativistas.

Cuadro 7. Relación socios – empleados por cooperativa.

	COOPERATIVAS	SOCIOS	EMPLEADOS	NÚMERO DE EMPLEADOS/SOCIOS
1	CAJA BUENOS AIRES	33 800	110	1/307
2	CAJA SAN NICOLAS	25 897	83	1/312
3	CAJA MITRAS	12 931	57	1/226
4	CAJA CERRO DE LA SILLA	10 406	42	1/247
5	CAJA FAMA	8 066	33	1/244
6	CAJA SAN IGNACIO	3 800	18	1/211
7	EL AGUILA (taxistas)	55	0	1/1
8	ESTRELLA ROJA (panificadora)	31	25	1/1,2
9	MESEROS	25	0	1/1
10	21 DE MARZO (vivienda)	24	0	1/1
11	FOMENTO ARTESANO	20	0	1/1
12	SOCOININ	6	0	1/1

FUENTE: Información con base a la encuesta aplicada. Junio 2004.

De acuerdo con datos del gobierno de Nuevo León del año 1997, el área metropolitana de Monterrey contaba con una Población Económicamente Activa (PEA) de 2 796 774 personas. Suponiendo que esta PEA se hubiese mantenido hasta el 2004 (ya que no contamos con el dato actual) y comparamos con los 499 empleos generados por las cooperativas regiomontanas, el impacto en empleos generados por las mismas es de sólo 0.02 % del total.

Cuadro 8. Estadísticas de Nuevo León.

CONCEPTO	TOTAL
Municipios	51
Población (habitantes, INEGI, 1995)	3 550 114
Población Económicamente Activa (IMSS, 1997)	3 218 638
Producto Bruto Interno (miles de pesos)	117 971 708
Establecimientos	159 141
Importaciones (dólares)	2 599 354 590
Exportaciones (dólares)	3 618 621 410

FUENTE: INEGI.

En cuanto al impacto financiero, hay que mencionar que existen sucursales de todos los bancos nacionales y cuentan con millones de cuenta-habientes en Monterrey; pero para poder comparar los servicios financieros con las cooperativas que prestan servicios de este tipo como son las cooperativas de ahorro y crédito regiomontanas, se debía encontrar una entidad financiera que operara exclusivamente en el área metropolitana de Monterrey, y se encontró que existe una: El Banco Regional de Monterrey, S. A. (BANREGIO) que es filial de BANORTE y de los mismos empresarios, que también son regiomontanos.

De acuerdo con la información financiera de BANREGIO, durante el año 2003 cerraron con un balance general que se ubicaba en los 5 481 millones de pesos.

Cuadro 9. Comparación de estados financieros.

INSTITUCIÓN	ESTADOS DE SITUACIÓN FINANCIERA BALANCE GENERAL 2003
BANREGIO	5 481 500 000
Caja Popular Mexicana	21 447 493
Caja San Nicolás	388 505 861
Caja Cerro de la Silla	77 031 657
Caja Mitras	122 856 627

FUENTE: elaboración propia, con base en información oficial.

No se logró obtener la información financiera de la Caja Buenos Aires que es la más grande de las cooperativas de ahorro regiomontanas; pero la Caja San Nicolás que es la segunda en

importancia, presenta un resultado bastante competitivo que representa 7 % de la actividad que registró BANREGIO.

Discusión y análisis de los resultados

Monterrey es una ciudad altamente industrializada, con ventajas comparativas respecto de los servicios que ofrece, pero el papel que las cooperativas desempeñan no se puede determinar por estas circunstancias, antes bien se debe pensar en el crecimiento del cooperativismo, educación cooperativa, programas de expansión que permitan que más personas se beneficien de las ventajas que el cooperativismo ofrece.

De acuerdo con la información de las encuestas aplicadas en las cooperativas del área metropolitana de Monterrey, los cooperativistas tienen conciencia del contexto neoliberal, saben lo que la globalización representa para sus empresas, entienden perfectamente la libertad comercial y la economía de mercado y cómo adaptarse a ella; mencionan que ellos jamás estuvieron subsidiados ni recibieron apoyos del gobierno, se dicen autogestivos, con finanzas sanas; aunque varios de ellos reconocen haber tenido problemas fiscales o de corrupción en algún momento de la historia de su cooperativa. Todo eso, hoy está resuelto y hasta son transparentes en sus cuentas actuales y agregan estar preparados para la competencia en el mercado internacional y que son muy eficientes. Es pertinente aclarar que esto es lo que opinan miembros encuestados del consejo de administración de las cooperativas de ahorro.

Las respuestas obtenidas de parte de los socios o clientes no fueron en el mismo sentido. Ellos mencionan que la capacidad de la empresa para enfrentarse al exterior es dudosa. Su percepción es que les falta mucho por hacer. Los socios sienten que una compañía cualquiera puede venir a restarle importancia al trabajo de la cooperativa o incluso ocasionar el cierre de la misma, claro está, si éstos no se adaptan a las exigencias del mercado. Hubo socios de una cooperativa que mencionaron que los nuevos negocios de empeño y préstamos inmediatos que se han instalado por toda la ciudad de Monterrey les han reducido las posibilidades de expansión.