

R T E

R E P

C

E

S

O

P

## POLÍTICAS PÚBLICAS

- 1 **Política social de Estado**
- 7 Política económica de Estado: una aproximación al caso mexicano
- 13 **Reformas a la normatividad laboral y políticas públicas**
- 19 Legislación y políticas públicas de planeación urbana en México
- 25 **Las zonas metropolitanas: desafíos para el desarrollo**
- 31 Política pública ambiental en México: prioridades y estrategias en el nuevo milenio
- 38 **El municipio en México ante su desafío de diseño institucional**
- 44 Reforma a las políticas de seguridad y justicia
- 52 **Desarrollo teórico y práctico de la transparencia como política pública en México**



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

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

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo  
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya  
Salvador Moreno Pérez  
Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Anjanette Deyanira Zebadúa Soto  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
José Alonso Contreras Macías  
Carena Díaz Petit  
Matilde Gómez Vega  
Josué Jijón León  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo  
Editor

# Política social de Estado

*Francisco J. Sales Heredia*

Las diversas políticas públicas pueden dividirse en políticas de Estado y en políticas de gobierno. Las primeras hacen referencia al marco legal general aprobado por el Congreso de la Unión, con la posible intervención del Ejecutivo en sus atribuciones de generador de iniciativas y en sus atribuciones de capacidad de veto. Una política pública de Estado, en este sentido, se entiende como de largo plazo, pues se refiere al articulado de la Constitución y de las leyes generales. Tanto la Constitución como las leyes generales modifican, en principio, la estructura de las relaciones entre ciudadanos e instituciones, estableciendo nuevas pautas de acción tanto para los ciudadanos como para las instituciones de la sociedad; esto lo llevan a cabo ampliando derechos, delimitando atribuciones, eliminando derechos. Tales instituciones no son simplemente las gubernamentales, pues pueden abarcar desde la institución del mercado económico, hasta la institución de la familia. Por la importancia de dichas políticas, las reformas o adiciones a la Constitución, por ejemplo, deben ser aprobadas por dos terceras partes del Congreso y por la mayoría de los congresos estatales. La dificultad inherente en la forma en que son aprobadas las reformas a la Constitución, especialmente en democracias multipartidistas sin mayoría absoluta, atribuye al Constituyente Permanente la posibilidad de modificar los objetivos del país.

Respecto a la política social de Estado, ésta tradicionalmente se ha referido a aquellas áreas que afectan y determinan la vida cotidiana y más relevante de los ciudadanos, a mediano y largo plazo: la seguridad social, el trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la calidad del medio ambiente en donde se vive. La regulación, promoción y defensa de tales derechos sociales se ha convertido en una de las funciones más importantes del Estado.

## Derechos sociales

En un sentido amplio, los derechos sociales pueden ser entendidos como derechos a prestaciones, donde los sujetos obligados, comúnmente los estados nacionales, actúan positivamente y prestan un servicio u ofrecen un bien.<sup>1</sup> A pesar de lo anterior, existe un debate jurídico acerca de qué tipo de norma son los derechos sociales. El debate reside en plantear que los derechos pueden ser vinculantes o no vinculantes, dependiendo de su descripción explícita o no en la ley. Los vinculantes involucran recursos y los no vinculantes pueden ser aspiraciones programáticas.

Ahora bien, en la teoría constitucional mexicana y en la interpretación jurídico-filosófica, se ha determinado tradicionalmente que los derechos sociales, en su mayoría, son de carácter no vinculatorio y poseen un carácter aspiracional, con algunas excepciones; entre ellas se encuentra, de manera singular, el artículo 123 constitucional.<sup>2</sup>

El 123, por medio de sus leyes reglamentarias la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social para el apartado “A” de este artículo, determina una serie de obligaciones para los patrones y de derechos vinculantes para el Estado, una vez que la persona cotiza. La importancia del artículo 123 en su apartado “A” radica en la garantía al sector que goza de un empleo donde cotiza patrón y trabajador, de derechos y obligaciones.

Antes de analizar con mayor precisión el caso del artículo 123 que ilustra la idea de política social de Estado, es prudente considerar otros artículos constitucionales que enmarcan la actividad del Estado en torno a este tema.

La Constitución mexicana establece en el Capítulo I de las Garantías Individuales, en sus primeros 29 artículos una serie de derechos individuales que rigen a los ciudadanos de la república, derechos que el Estado debe promover, entre ellos el de salud, a la igualdad y la creación de un ambiente social que permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, como en el artículo 25 constitucional:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>3</sup>

Lo interesante que debe resaltarse de este artículo es la caracterización del pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Tanto la libertad como la dignidad del individuo, características sustantivas de los ciudadanos en una democracia, se relacionan con un sustrato previo de seguridad que bien puede ser física y social, así como de poseer medios suficientes económicamente hablando. Este sustrato, sin embargo no es asequible para un gran grupo de la población que no tiene un contrato de trabajo o bien no tiene acceso a un sistema de seguridad social y es cada vez más claro que la transición poblacional de nuestro país agravará la

<sup>1</sup> Juan Cruz, *Los derechos sociales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000, p. 21.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

situación, si no es aprovechado el bono demográfico en los próximos treinta años.

Considerando que el artículo 123 propone uno de los mecanismos más claros de la práctica de los derechos sociales, se analizará éste y algunas de sus leyes reglamentarias. La fracción XXIX del artículo 123 apartado “A” caracteriza el derecho a la seguridad social para los no empleados del Estado. Este documento se centrará en dicho grupo mayoritario de la población.

**Art. 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

**Fracción XXIX.** Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.<sup>4</sup>

En la fracción XXIX es evidente que el listado de seguros que pueda incluir la Ley del Seguro Social no es excluyente ni limitante; por el contrario, la redacción es incluyente, amplia y per-

<sup>4</sup> *Idem.*

mite al legislador un equilibrio de derechos. Se trata de una redacción que establece una obligación vinculante para el Estado una vez que se cumplan los requisitos necesarios de ley. La característica de vinculación la establece el apartado “A” del artículo 123 constitucional en donde se afirma que de manera general “todo contrato de trabajo” incluirá las fracciones del articulado.

La Ley del Seguro Social parecería entonces, que puede incluir no sólo a grupos sociales distintos bajo esquemas de contrato diverso, como el campesinado, sino que también podría establecer una serie de seguros que permitan el desarrollo de programas específicos para cubrir otras necesidades de protección y bienestar de los trabajadores. Estos seguros se fundamentan en la obligación vinculante que tiene el Estado, en principio, de garantizar el derecho social genérico de seguridad social amplio de los individuos. Sin embargo, es claro que el Constituyente Permanente ha sido cauteloso acerca de la extensión de derechos garantizados para los contratados, no sólo por razones financieras, sino también por la interpretación de nuestra Constitución que establece un estado liberal que garantiza derechos sociales, pero dejando un amplio espacio a la iniciativa individual, grupal y social, así como a la dirección que los gobiernos en turno decidan imprimir a la nación en estos ámbitos.

Hasta aquí y con una breve interpretación de la Constitución, es patente que existe una tendencia en nuestros ordenamientos legales a promover la seguridad de los trabajadores ampliamente –con una salvaguarda– en el equilibrio constitucional, interpretando a los derechos sociales amplios como guías programáticas. Esta interpretación permite a los gobiernos en turno, de distinta tendencia ideológica, dar énfasis diferentes a los programas sociales. Es la Ley Reglamentaria la que determina la obligatoriedad

de ofrecer bienes y servicios, de ahí que las reformas a la Ley del Seguro Social sean tan debatidas, puesto que puede extender la responsabilidad del Estado más allá de sus posibilidades financieras, o bien, más allá de la justa distribución de los recursos públicos entre los que poseen un contrato explícito con obligaciones de cotización y para los que no, para los cuales no existe una garantía directa de recursos, bienes y servicios.

Ante la magnitud de estas responsabilidades intra e intergeneracionales, no es casual que las reformas a la Ley de Seguro Social involucren una negociación política muy complicada entre los diversos grupos en el poder.

### **Ley del Seguro Social**

En el artículo 2º, la Ley del Seguro Social establece su objetivo general:

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.<sup>5</sup>

Los requisitos legales para recibir tales beneficios generales de la seguridad social por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social se plantean bajo un esquema de cotización, o contribución y de dependencia económica dentro del hogar de los asegurados.<sup>6</sup> Así, las parejas, hijos

<sup>5</sup> Ley del Seguro Social, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2005.

<sup>6</sup> Véase el artículo 84 de la Ley del Seguro Social.

hasta los 16 años si no estudian o hasta los 25 si están estudiando, y los padres de los asegurados, adquieren derechos que emanan de esta relación de dependencia. Los ramos de seguros que comprende la ley y con los cuales garantiza el derecho a la seguridad social de los trabajadores son los siguientes:

**Artículo 11.** El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.<sup>7</sup>

La fracción V del artículo 11 de la Ley del Seguro Social, específicamente en el ramo de prestaciones sociales, podría interpretarse como el ramo de seguros que realiza el mandato constitucional de ampliar los seguros que redunden en mayor protección y bienestar para el trabajador. Este ramo de seguros, por su posible amplitud y sus características de menor prioridad, en términos médicos, recibe una porción menor de las cuotas para su ejercicio, sin embargo abre una puerta que otras ramas de seguros no abren y es la de cuotas de recuperación. La lógica del legislador es muy evidente, dado que las preferencias son diversas cuando no se trata de necesidades médicas; lo preferible es que los individuos asuman un costo de transacción al recibir tales servicios.

En la Ley del Seguro Social, el artículo 210 establece cuáles serán los programas que conformarán las prestaciones sociales.

<sup>7</sup> *Idem.*

Las prestaciones sociales institucionales serán proporcionadas mediante programas de:

- I. Promoción de la salud, difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos, conferencias y campañas de bienestar, cultura y deporte, y del uso de medios masivos de comunicación;
- II. Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios; prevención de enfermedades y accidentes;
- III. Mejoramiento de la calidad de vida a través de estrategias que aseguren costumbres y estilos de vida saludables, que propicien la equidad de género, desarrollen la creatividad y las potencialidades individuales, y fortalezcan la cohesión familiar y social;
- IV. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, recreativas y de cultura física y, en general, de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre;
- V. Promoción de la regularización del estado civil;
- VI. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, a fin de propiciar la participación de la población en el mercado laboral, de lograr la superación del nivel de ingresos a los capacitados y contribuir a la satisfacción de las necesidades de la planta productiva. Dichos cursos podrán ser susceptibles de validación oficial;
- VII. Centros vacacionales;
- VIII. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y,
- IX. Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Idem.*

Considerando que los ramos de seguros que anteceden a la fracción V del artículo 11 de la Ley del Seguro Social tienen prioridad en un sentido de urgencia médica o social, el instituto puede argüir que el costo financiero no le ha permitido desarrollar nuevos programas para otros grupos de la población, tanto en el área médica como en la de prestación de servicios sociales y sociosanitarios. Sin embargo, aún requiriendo un análisis financiero de los ramos médicos y de prestaciones sociales para conocer sus finanzas y proyectar las necesidades de un programa especial, la ley permite que el instituto desarrolle por lo menos tres opciones de financiamiento:

1. Subrogación de nuevos servicios médicos y prestaciones sociales y sociosanitarias.
2. Cobro de una cuota de recuperación a los derechohabientes por prestaciones sociales, y
3. Financiamiento del gobierno federal.

La primera opción está considerada en los artículos 89 y 210 A. Se pueden realizar convenios de subrogación tanto con otras instituciones como con prestadores de servicios privados, en las áreas médico sanitarias y en las áreas de prestaciones sociales.

El artículo 89 de la ley, en el capítulo IV del Seguro de Enfermedades y Maternidad, autoriza al instituto a prestar servicios indirectamente en su fracción segunda.

El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

- I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;
- [...]

IV. Mediante convenios de cooperación y colaboración con instituciones y organismos de salud de los sectores públicos federal, estatal y municipal, en términos que permitan el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada de todas las instituciones y organismos. De igual forma, el Instituto podrá dar servicio en sus instalaciones a la población atendida por dichas instituciones y organismos, de acuerdo a su disponibilidad y sin perjuicio de su capacidad financiera.<sup>9</sup>

Un convenio de subrogación de nuevos servicios para cubrir nuevas necesidades de la ciudadanía podría hacer más eficiente el servicio, trasladando los costos de transacción, de capital, instalación y formación de recursos humanos a terceros, asumiendo el instituto solamente una parte del costo. El sustento de esta posibilidad radica en la experiencia que el instituto ha tenido en la administración de las guarderías subrogadas, donde ejerce un control estricto de la calidad equilibrando los incentivos de costo-beneficio para los prestadores de servicios.

## Conclusiones

Este breve análisis del ordenamiento constitucional y de una de sus leyes reglamentarias más importantes muestra cómo los derechos sociales vinculatorios pueden ser ampliados aún más, partiendo de la idea de que la sociedad se transforma y los elementos tradicionales de contrato de trabajo continuo no necesariamente permanecen. El análisis muestra a su vez que uno de los problemas más graves de los derechos sociales, la financiación, ha sido equilibrada por el legislador al controlar los posibles costos con una diversidad de posibilidades de gestión de recursos por parte del Instituto del Seguro Social.

En un sentido amplio, la política social de Estado se expresa en el andamiaje de obligaciones y responsabilidades existentes entre las instituciones y los ciudadanos. El Estado promueve objetivos sociales amplios que expresa en la creación de instituciones que promueven programas específicos para lograr que los ciudadanos gocen y se responsabilicen de sus derechos.

<sup>9</sup> *Idem.*

# Política económica de Estado: una aproximación al caso mexicano

*Juan Carlos Amador Hernández*

Dentro de la economía global, el Estado nacional es en todas partes del mundo actor importante y trascendente. Desempeña un papel decisivo como detonador y regulador del crecimiento económico. La disyuntiva no es Estado-mercado, sino cómo sumarlos.

Frente a la “mano invisible del mercado” se requiere “la mano visible del Estado” para lograr un mejor y sustentable aprovechamiento de los recursos; una nueva y actualizada versión mexicana de la economía mixta, de la que habla el artículo 25 constitucional. Para hacer realidad el sustrato propuesto por este artículo constitucional se requiere un Estado fiscalmente fuerte, sólido, eficiente y eficaz, con amplia capacidad económica y con vocación federal. Puede interpretarse que se puede actuar con autonomía, sin estar sujeto a los dictados del mercado y sus poderes fácticos, y contar con la suficiente legitimidad social para superar los enormes y crecientes rezagos de todo tipo existentes en el país. Se podrá, así, atender la creciente demanda por los bienes y los servicios sociales y por las obras y los servicios de la infraestructura que la nación reclama.

La política fiscal es “la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento”. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, inflación y desempleo, entre otras variables. Igualmente, busca evitar fluctuaciones en la economía.

Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir con sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos sobre los cuales tiene influencia el Estado. Desde el punto de vista del ingreso, el Estado puede controlar a quién y en qué cantidad se le cobran impuestos, a la vez que puede desarrollar mecanismos para garantizar el pago de éstos (evitar la evasión), etcétera.

En materia de política fiscal el Estado puede tomar decisiones para una situación específica de la economía del país: si se presenta una situación en la cual la economía se encuentra estancada, el consumo es bajo y las empresas no pueden producir con toda su capacidad, el gobierno puede buscar incentivar el consumo reduciendo los impuestos que se le cobran al público; por lo tanto, las personas tendrán más ingreso disponible para comprar bienes y servicios y consumir en general; por otro lado, siendo el Estado el consumidor más grande, éste puede gastar más dinero en la economía realizando inversiones u otro tipo de gastos que incentiven la producción de las empresas.

Las políticas fiscales se pueden clasificar en dos grupos: políticas expansionistas o políticas contraccionistas. La política fiscal “expansionista” se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto del gobierno, o reducción de los impuestos, o una combinación de ambas. Por el contrario, una política fiscal “contraccionista” se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o una combinación de ambas.

Aun con las ventajas que puedan traer las distintas herramientas que componen una política, el Estado debe ser muy cuidadoso de no excederse en las medidas que desea tomar porque estas medidas pueden afectar las finanzas públicas y aumentar el déficit fiscal a niveles peligrosos que afectarían la estabilidad económica del país. El medio por el cual el Estado obtiene los recursos necesarios para desarrollar sus políticas (deuda interna o externa o a través de impuestos) y mantener en niveles aceptables su déficit fiscal, afecta también otras variables como las tasas de interés y el tipo de cambio, las cuales también deben ser tenidas en cuenta en el momento de definir una política fiscal.

Por esto es importante destacar el planteamiento teórico macroeconómico en el que se explica el efecto que se genera cuando el gobierno, uno de los principales componentes de la demanda agregada, decide tomar medidas como aumentar el gasto público.

Si partimos de la siguiente igualdad, donde la demanda agregada (DA) es igual al crecimiento económico en la producción nacional (PIB), y que éste a su vez se deriva de uno de sus componentes, es decir el consumo familiar (C), la inversión privada (I), el gasto gubernamental (G) o una mayor demanda en el sector externo que es igual a las exportaciones menos las importaciones (X-M), tendríamos el siguiente equilibrio macroeconómico:

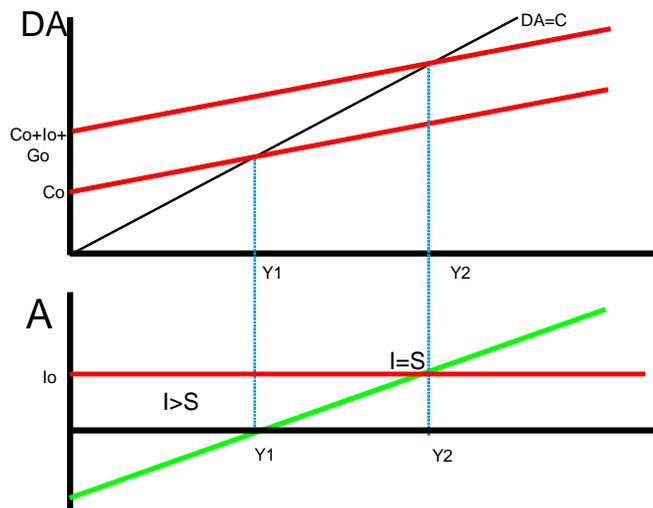
$$DA = PIB = C + I + G + X - M$$

La Gráfica 1 muestra el efecto que se produce cuando alguno de los componentes aumenta, como es el caso de la inversión privada o el gasto público. Lo que se origina es un aumento en la demanda agregada, que a su vez, y partiendo de una igualdad, este aumento en la demanda generará mayor producción y por tanto más ingreso en la economía, derivado del efecto multiplicador de cada uno de los componentes de la demanda agregada.

Sin embargo, y como explica la gráfica, para que este aumento en la demanda agregada se produzca se requiere, por un lado, que exista un nivel de ahorro determinado o bien que el gobierno tenga las fuentes de ingresos necesarias para poder cubrir su gasto.

Por consiguiente, la situación que obliga al gobierno a establecer una política de Estado en esta materia es la necesidad de lograr un mayor crecimiento económico. Para lograr lo anterior cuenta, como ya se anotó, con dos principales

**Gráfica 1**  
**Efecto multiplicador del gasto público**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de oferta y demanda agregada.

instrumentos: por un lado el gasto público y, por el otro, el cobro de impuestos.

Si la economía se encuentra en una etapa de bajo crecimiento económico o en una etapa de recesión, a través de un aumento del gasto público puede reactivar distintos componentes de la demanda agregada.

Sin embargo, es claro que el efecto que se produce en la economía por un mayor gasto público es conveniente siempre y cuando se vea acompañado de un mayor gasto de los demás componentes de la demanda agregada. Pero en el caso de que exista una menor demanda de nuestras exportaciones, menor inversión privada por cuestiones de inseguridad, o una reducción del consumo privado por mayor endeudamiento, el hecho de que el gobierno destine presupuestos mayores no podrá lograr compensar esta caída en el crecimiento económico.

O bien, para poder destinar mayores recursos a los distintos rubros tanto sociales como pro-

ductivos, el gobierno se verá obligado a contraer mayor endeudamiento o bien captar mayores recursos por la vía de los impuestos.

### **Política económica de Estado: avances legislativos**

La disminución del gasto público en México —en particular el de inversión— promovida activamente por el gobierno a partir de 1983 (con el frágil argumento de que el gasto público desincentiva y/o desplaza a la iniciativa y a la actividad de los particulares, que supuestamente son más eficientes al aprovechar mejor los recursos) no se vio compensada por un incremento equiparable en la inversión privada. Por el contrario, ésta se estancó a lo largo del periodo.

La desinversión sugeriría que hay que revertir el modelo adoptado e impulsar el gasto público. Ello es conveniente tanto desde la óptica de

crecimiento económico, como desde la justicia social. Los problemas de otras épocas –asociados al mayor gasto público– se encuentran, sobre todo, en la forma en que se financió su crecimiento, no en el gasto mismo, que siempre fue detonador importante de la actividad económica.

Con un fisco frágil e insuficiente, débil y angosto, como el que la evidencia muestra que tenemos –con ineficiencias en el ejercicio del gasto y que para su financiamiento descansa demasiado en los ingresos del petróleo y que, además, no recoge de la sociedad suficientes recursos para luego devolvérselos en forma de bienes y de servicios necesarios para el desarrollo y el crecimiento económico– difícilmente se podrán superar las carencias y los rezagos y sentar las bases para la expansión de la economía.

Los últimos años, el Ejecutivo federal, conjuntamente con el Congreso de la Unión, avanzaron con algunas de las reformas económicas que fueron postergadas por alrededor de 10 años. Este hecho es uno de los más emblemáticos que distinguieron las últimas legislaturas.<sup>1</sup>

Luego de que a finales de la década de 1980 el país buscó entrar en la era de la modernización con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), decretando una nueva Ley de Inversión Extranjera y reformando el marco legal electoral, se hizo necesario que al menos 10 años después se promoviera una serie de reformas económicas que podría haberse denominado de segunda generación.

A ésta se les conoció como reformas estructurales. Así, reformas como la hacendaria, energética, laboral, judicial, de telecomunicaciones, seguridad social, competencia económica, educativa, política y del Estado, se hicieron necesas-

<sup>1</sup> Carlos Alberto Martínez, *Mundo Ejecutivo*, junio de 2008.

rias para que el país siguiera avanzando en su proceso de desarrollo.

Específicamente hablando, la reforma hacendaria ha sido una de las reformas que desde hace varias décadas se ha buscado plantear de manera integral. En este sentido el último esfuerzo realizado fue en 2007, cuando el Ejecutivo federal envió un paquete de reformas a diversas leyes en materia hacendaria en la que se buscaba lograr la solidez de las finanzas públicas y permitir atender las necesidades de gasto que tiene el país a través de una estructura tributaria equitativa que promoviera la competitividad, favoreciera la creación de empleos y minimizara las distorsiones generadas al obtener recursos.

Las medidas planteadas por el Ejecutivo federal pretendían establecer medidas de carácter tributario, las cuales generarían una recaudación de 1.8% del PIB en los siguientes dos años a través de los siguientes mecanismos:

1. Establecer la Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU).
2. Gravar con IEPS los juegos con apuestas y sorteos.
3. Gravar con IEPS las pinturas con aerosol.

Pero a través del proceso legislativo correspondiente este paquete de medidas fiscales fue reformado, obteniendo los siguientes cambios:<sup>2</sup>

- Se modificó el nombre de la “contribución empresarial a tasa única” propuesto por el Ejecutivo, por el de “impuesto empresarial a tasa única”.

<sup>2</sup> Reformas aprobadas el 14 de septiembre de 2007. Véase en comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fechado el 16 de septiembre de 2007. Véase en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sala\\_de\\_prensa/boletines\\_prensa/documentos/2007/septiembre/comunicado\\_081\\_2007\\_17092007\\_1881.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sala_de_prensa/boletines_prensa/documentos/2007/septiembre/comunicado_081_2007_17092007_1881.pdf)

- Se estableció mayor gradualidad en la transición y una menor tasa final del gravamen. La tasa que se aplicará será de 16.5% en el ejercicio fiscal de 2008, para 2009 de 17% y a partir de 2010 de 17.5 por ciento.
- Asimismo, se incorpora un régimen transitorio para darle un tratamiento adecuado a las inversiones en activos de los contribuyentes antes de la entrada en vigor del impuesto.
- Por las inversiones de activo fijo, cargos y gastos diferidos se otorga un crédito fiscal contra el impuesto empresarial a tasa única de 5% anual durante 10 ejercicios fiscales a partir de 2008. Ello será equivalente al 50% del valor fiscal de las inversiones existentes al 31 de diciembre de 2007, adquiridas con anterioridad al 31 de agosto de 2007 y en los 10 ejercicios inmediatos anteriores.
- Se otorga un solo crédito fiscal por la remuneración de salarios gravados que sustituye los acreditamientos del ISR retenido y el crédito al empleo (CAE), con el fin de simplificar el sistema de compensación por la no deducibilidad de salarios, así como para evitar que éstos pudieran representar un costo mayor que la deducción de salarios.
- También se otorga un crédito fiscal por las contribuciones patronales de seguridad social.
- Las instituciones fiduciarias a través de las cuales las personas realicen actividades por las que se deba pagar el impuesto empresarial a tasa única, pueden acreditar contra dicho impuesto el crédito por pagos por salarios gravados y aportaciones de seguridad social patronales.
- Se permitirá la deducción de donativos no onerosos ni remunerativos hasta por un monto que no exceda del 7% de la utilidad fiscal o del ingreso acumulable, tratándose de personas morales y físicas, respectivamente, correspondiente al ejercicio inmediato anterior a aquel en el que se efectúe la deducción.
- Se exenta el ingreso que perciba la persona física del sector primario hasta por un monto de 40 salarios mínimos para la persona física o 20 salarios mínimos por cada socio integrante de una persona moral, sin que excedan de 200 salarios mínimos, siempre que estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Se permite la condonación y suspensión del pago del impuesto empresarial a tasa única en caso de declaratoria de concurso mercantil, bajo ciertas condiciones.
- En el ISR para personas físicas se aprobó la propuesta de integrar el impuesto y el subsidio fiscal en una tarifa única. Asimismo, se gravarán los ingresos que obtengan los grandes inversionistas, personas físicas o residentes en el extranjero, provenientes de la enajenación de acciones en bolsa de valores.
- Se aprobó con algunas precisiones el IEPS de juegos y sorteos.
- Se eliminó la propuesta de gravar las pinturas en aerosol.
- Se aprobó la abrogación del impuesto al activo.

El resultado de la reforma hacendaria fue convertirse en una miscelánea fiscal que no simplificó el marco tributario, incrementó la carga fiscal y aumentó costos administrativos, tanto para contribuyentes como para la autoridad.

## Consideraciones finales

Es claro que en una circunstancia como la actual de crisis, una reforma de la hacienda pública en México podría abordar, de manera integral y simultánea, todos los aspectos del gasto público y su financiamiento (impuestos, política de precios y de tarifas de los bienes y de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, y deuda, incluyendo la contingente) en los tres órdenes de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.

La falta de sencillez, claridad y agilidad en los procesos administrativos del presupuesto, que los analistas concuerdan en destacar, así como los múltiples sistemas de control y evaluaciones *a priori*, que entorpecen la ejecución del gasto y no permiten una evaluación y control por resulta-

dos, muestran la necesidad de actualizar y modificar las prioridades en cuanto a destino del gasto, por tipo de actividad y por regiones del país. El gasto público y la forma en que es financiado involucra a todos los actores económicos, sociales y políticos. Es por ello un asunto de Estado.

Es claro que tampoco hay un límite “técnico” a la cantidad de gasto público que un Estado nacional pueda ejercer, o un monto “óptimo” de gasto público que debe llevarse a la práctica. En realidad, el único factor limitante del gasto público es la capacidad de manejo, gerencial y de organización del gobierno —y de los distintos órdenes de gobierno— para utilizar de manera adecuada los recursos, adicionalmente a la simplificación y efectividad en el pago de impuestos, de tal manera que se establezca una política de Estado en materia económica.

# Reformas a la normatividad laboral y políticas públicas

*José de Jesús González Rodríguez*

En el ámbito del trabajo y la previsión social de nuestros días, el tema central ha sido el debate sobre la pertinencia de expedir una nueva Ley Federal del Trabajo o de llevar a cabo sólo un proceso de reformas a la misma.

Pese a que en los años recientes se han llevado a cabo reformas de importancia en materia de trabajo y previsión social en nuestro país, las posturas y los planteamientos de los actores involucrados en el ámbito laboral mexicano han llevado a pensar que un proceso de discusión legislativa de la normatividad laboral mexicana es inminente y que sólo se espera para tal proceso que se presente un contexto social y político propicio.<sup>1</sup>

Si se atiende al número de iniciativas de reforma a las disposiciones sobre trabajo y previsión social presentadas en las últimas legislaturas y a la realización de las incontables reuniones de trabajo entre legisladores, delegados gubernamentales, empresarios, académicos, representantes gremiales y ciudadanos acerca del tema, es posible confirmar, en primer término, que la reforma laboral es un tema que diversos sectores sociales han asumido como esencial en la medida en que refleja uno de los rasgos básicos del proyecto de país en disputa en estos momentos. De igual manera, y en vista de la naturaleza y de los alcances de los distintos proyectos de reforma laboral presentados a la fecha, es de esperar que el proceso de análisis y discusión de tales propuestas tenga un escenario accidentado.

Es de recordar que las iniciativas presentadas en la materia, desde el inicio de la LVII Legislatura a la fecha, comprenden no solamente propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo en lo individual, sino que

<sup>1</sup> Deben recordarse los cambios legislativos en materia de derogación de gravámenes a salario y prestaciones de los trabajadores, adecuaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) o la emisión de una nueva Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), entre otras reformas.

buscan cambios a otras disposiciones en la materia. Desde esa perspectiva, es de tener en cuenta que se han interpuesto iniciativas que incluyen desde cambios a la Constitución en materia de trabajo, hasta iniciativas que adecuan diferentes normas legales del ramo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre muchas otras disposiciones normativas.

La Gráfica 1 muestra los datos de las propuestas de reforma a la normatividad laboral desde la legislatura LVIII a la fecha.

### **La reforma laboral en tres perspectivas**

Frente a una eventual reforma a la normatividad del trabajo en nuestro país, se han pronunciado instituciones y organismos de todo tipo. Respecto a los posicionamientos del Poder Ejecutivo sobre el tema, se recogen aquí tres perspectivas: dos de ellas derivadas del contenido de los programas sectoriales en la materia y otra resultado de la percepción de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social acerca de los cambios legislativos que esa instancia juzga necesarios en la normatividad del sector.

Como parte del diagnóstico que en su momento se efectuó sobre la normatividad laboral dentro del Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, éste señalaba, entre otras cosas, que la legislación laboral está desactualizada y en algunos casos es anacrónica, por lo que según dicho programa no resulta ya un instrumento eficaz en su aplicación debido a su rigidez y su descontextualización de los mercados de trabajo. Según el programa en referencia, a pesar de exis-

tir políticas públicas para el ámbito laboral, éstas han resultado insuficientes tanto para incentivar los niveles requeridos de inversión nacional y extranjera como para incrementar la productividad y el empleo.<sup>2</sup>

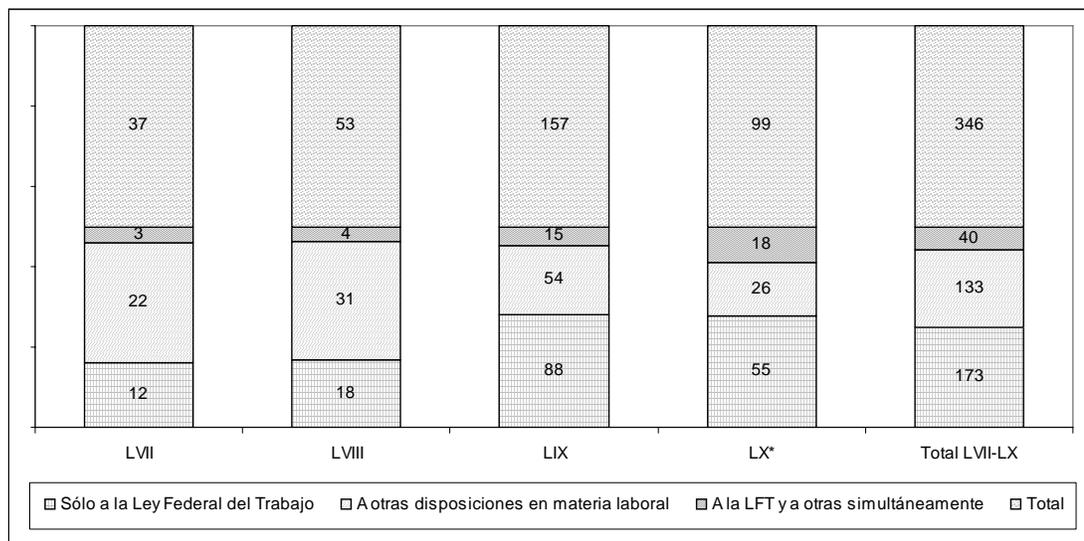
De acuerdo con el diagnóstico inserto en dicho instrumento de planeación, la inmovilidad de la legislación laboral, junto a otros factores, han provocado simulación y malas prácticas, generando en algunos casos inseguridad jurídica y corrupción. El documento sostiene que la desactualización de la legislación laboral, aunado a factores de tipo externo y a las deficiencias en las políticas públicas para fomentar el empleo, han propiciado el crecimiento del empleo informal en el país, al tiempo que se asevera que existen sectores de la sociedad que han sido marginados o no tienen un adecuado tratamiento en la ley, debido a que –según el Programa Nacional de Política Laboral– nuestra legislación ha sido rebasada por la realidad, al tiempo que ha faltado eficacia para evitar el abuso del trabajo en los menores. Según la perspectiva de la administración federal anterior, el marco jurídico actual en materia laboral resultaba ya insuficiente, por lo que resultaba estratégico e indispensable impulsar la reforma laboral para el futuro desarrollo del trabajo en México.<sup>3</sup>

De conformidad con el documento en cita, una reforma laboral promovería la justa remuneración de los trabajadores, la creación de empleos formales, elevaría la competitividad de las empresas y daría mayor certeza y seguridad jurídica a los agentes de la producción. Por último, el Programa Nacional de Política Laboral concluía señalando que los tiempos de transición democrática en el país son fundamentales para reali-

<sup>2</sup> Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de diciembre de 2001, p. 55.

<sup>3</sup> *Idem*.

**Gráfica 1**  
**Iniciativas de reforma a la normatividad en materia de trabajo**  
**Legislaturas LVII-LX**



\* Los datos de la presente legislatura se muestran hasta el 18 de noviembre de 2008.

Fuente: Elaboración con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, véase [www.gaceta.diputados.gob.mx](http://www.gaceta.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2008).

zar dicha reforma, utilizando la vía del consenso y el diálogo, mediante la concertación entre trabajadores, empresarios, abogados, académicos, legisladores, el Ejecutivo en sus distintos niveles de gobierno y la sociedad en general.

Por otra parte, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 define tres prioridades y cinco ejes rectores que persiguen alcanzar varias metas en la materia, al tiempo que establece diez objetivos sectoriales que incluyen estrategias y líneas de acción para implementar diversas prioridades y ejes rectores.

El quinto de los objetivos de ese programa sectorial hace referencia a la necesidad de impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral. Este objetivo sectorial es, de acuerdo con el propio documento, una respuesta a los ejes rectores y las metas del propio Plan Nacional de Desarrollo en la materia. Sobre la actuali-

zación del marco legislativo en materia laboral, el Programa Sectorial especifica que la Secretaría del ramo contribuirá al análisis y diseño de propuestas para reformar la Ley Federal del Trabajo, así como en la actualización del marco normativo en la materia, con el propósito de promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía, la oferta de empleo y la salvaguarda de los derechos laborales, tanto individuales como colectivos.<sup>4</sup>

De acuerdo con el programa sectorial aludido, con la aprobación de la reforma a la normatividad laboral, esa legislación estará acorde con la realidad que actualmente opera en el país, sin que desde la perspectiva del propio programa tales modificaciones normativas conlleven cambiar o alterar los derechos fundamentales de los

<sup>4</sup> Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2008.

trabajadores, plasmados en el artículo 123 constitucional.

En ese contexto, en el programa se asevera que los cambios legislativos a la normatividad laboral garantizarán, por una parte, la seguridad jurídica que requiere la inversión productiva, generadora de empleos formales en el país y, por la otra, que la procuración de la justicia laboral se haga más clara y expedita.

El programa sectorial en cita concluye afirmando que las reformas a la normatividad del trabajo desarrollarán fórmulas de productividad para mejorar el ingreso de los trabajadores a partir del reconocimiento al valor agregado de su labor en el desempeño de su respectivo centro de trabajo y de la generación de mayor riqueza.

Una tercera vertiente sobre la actualización del marco normativo en materia laboral nos la ofrece la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, instancia que señala que desde el inicio de la presente administración ha establecido, dentro de sus prioridades, contar con un diagnóstico y con una estrategia para la actualización del marco normativo laboral.

Al respecto, la dependencia informa que ha analizado 236 iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo presentadas en el Congreso de la Unión en los últimos diez años y expresa que tal revisión es para facilitar a las Comisiones del Trabajo y Previsión Social de las cámaras de diputados y senadores, el estudio y dictamen de tales iniciativas, ante una eventual reforma a la Ley Federal del Trabajo.<sup>5</sup>

Dentro de los elementos que se han señalado por parte de la Secretaría como principales dentro del proceso de revisión de las propuestas legislativas en cita, figuran: *a)* impulsar la crea-

ción de fuentes de empleo a través de nuevas formas de contratación individual; *b)* incorporación de disposiciones para regular el trabajo en régimen de subcontratación; *c)* fortalecer la transparencia sindical; *d)* simplificar los procedimientos de clausura (parcial o total) de los centros de trabajo cuando se detecten riesgos inminentes para la seguridad de los trabajadores; *e)* promover el trabajo decente y la equidad en las relaciones de trabajo, así como eliminar la discriminación; *f)* derogar el segundo párrafo del artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo que establece la posibilidad de pactar en los contratos colectivos de trabajo la denominada “cláusula de exclusión por renuncia o separación”; *g)* actualizar el marco jurídico de la capacitación; *h)* fortalecer la paz laboral, otorgar mayor certeza jurídica y privilegiar la conciliación en los procedimientos laborales; *i)* profesionalizar y modernizar las instituciones laborales y los procesos jurisdiccionales; y *j)* actualizar los montos de las sanciones económicas que establece la ley.<sup>6</sup>

### **Normatividad, política laboral y programas emergentes en la materia**

La normatividad que sustenta el diseño e implementación de la política laboral en nuestro país se define en el ámbito constitucional en el artículo 26 y en los numerales 16, 20, 22, 23 y 28 de la Ley de Planeación, así como en las disposiciones contenidas en los numerales 9 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el contenido del propio Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el cual estableció dentro del apartado Economía Competitiva y Generadora de Empleos, un capítulo denominado

<sup>5</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Segundo Informe de Labores, STyPS, México, 2008, p. 23.

<sup>6</sup> *Idem.*

Promoción del Empleo y Paz Laboral, mismo que fijó como objetivo central la generación de condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal; tal objetivo, de acuerdo con el PND, se alcanzará mediante cuatro estrategias y diversas líneas de acción.

Las estrategias enlistadas en el documento se enfocan a lo siguiente: *a)* fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad; *b)* fomentar la equidad y la inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado; *c)* incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal; *d)* conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial; y *e)* modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.<sup>7</sup>

Como resultado de las estrategias anteriores, se fijan en el PND diversas líneas de política que plantean acciones específicas tendientes a alcanzar los objetivos enlistados, acciones que entre otras aluden a la modernización del marco normativo laboral para promover la productividad, a promover el diálogo entre los sectores laboral y empresarial para fomentar la creación de empleos, a la coordinación de todos los programas de apoyo al empleo y capacitación y a vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral, entre otras cosas.

Por otro lado, y en lo que se refiere a los instrumentos que la administración pública federal ha implementado recientemente como parte de

<sup>7</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Promoción del Empleo y Paz Laboral, México, p. 104.

las políticas en materia del trabajo y previsión social en esta administración, figura el conocido como Plan Amplio de Contingencia Laboral, que se enfoca, según el gobierno federal, a preservar la paz laboral, las fuentes de empleo y mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores. Ese instrumento se suma a la veintena de programas similares que actualmente opera el Servicio Nacional de Empleo,<sup>8</sup> y en principio es avalado por instancias como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el Congreso del Trabajo (CT) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), así como por representantes del empresariado mexicano, como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco).

El plan aludido se enfoca a intentar paliar los efectos negativos de la desaceleración económica en el país, por medio de programas de empleo temporales de todas las dependencias federales y del Servicio Nacional del Empleo. Ese programa se suma a otros programas que actualmente funcionan dentro de la administración pública federal como los relativos al autoempleo, el dirigido a los migrantes y el de contingencias para catástrofes temporales, entre otros. El Plan Amplio de Contingencia Laboral se implementaría a partir de 2009, integrándose a la estructura del programa federal denominado Vivir Mejor. El plan señalado se inscribe en el contexto de

<sup>8</sup> Esa dependencia opera, entre otros programas, los denominados “Becas de Capacitación para el Trabajo”, “Portal del Empleo”, “Abriendo Espacios para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores”, “Jornaleros Agrícolas en el interior del país”, “Apoyos de Maquinaria y Equipos para Ocupaciones Productivas por Cuenta Propia”, “Programa de Movilidad Laboral a Canadá y España” y “Observatorio Laboral”.

la firma del llamado Acuerdo Nacional para la Productividad Laboral, el cual –de acuerdo con sus autores–:

[...] por primera vez tiene la definición compartida por los sectores del concepto de productividad, así como los mecanismos para propiciar, medir y distribuir equitativamente los ingresos provenientes de la productividad.<sup>9</sup>

### **Comentarios finales**

En un contexto en donde los actores involucrados en el proceso de reformas a la normatividad del trabajo no han logrado los acuerdos necesarios para lograr una modificación consensuada de las leyes del sector, la administración pública se ha visto en la necesidad de poner en marcha programas emergentes y de diseñar herramientas de planificación que permitan afron-

tar un escenario particularmente complejo. En ese marco los protagonistas del mundo laboral en México sólo han coincidido en la necesidad de una reforma a la legislación del ramo, pero han diferido en la concepción de los principios que deben animar a la misma y en sus alcances y su profundidad.

Con esos antecedentes, el intentar impulsar reformas con un carácter integral a la normatividad del trabajo en México, lleva a reflexionar sobre la pertinencia de diseñar mecanismos que permitan un amplio debate nacional y que propicien los cambios necesarios a una ley que durante largos años ha demostrado sus bondades, pero de la cual gran parte de los actores del mundo del trabajo y la previsión social en México reclaman su transformación. De ahí que uno de los retos sobre el particular consista en que se logre generar un escenario social que propicie las coincidencias en los ritmos y en la dirección que deberá tener ese proceso de reformas.

<sup>9</sup> “IP y sindicatos firman pacto por empleo y paz laboral”, *La Jornada*, Sección Nacional, 13 de noviembre de 2008.

# Legislación y políticas públicas de planeación urbana en México

*Salvador Moreno Pérez*

En el presente trabajo se describen las principales leyes y programas que inciden en la planeación nacional y en particular la planeación urbana. En términos muy generales, México cuenta con leyes sobre la planeación del desarrollo y en particular del desarrollo urbano y regional que se han ido perfeccionando y cuando ha sido necesario se han derogado y modernizado en su totalidad. Por tanto, aquí se tratará de responder por qué si disponemos de leyes modernas, las ciudades no tienen una planeación con criterios de eficiencia y competitividad.

La planeación formal en México se puede ubicar a principios del siglo XX; al respecto, los aspectos económicos han tenido un papel relevante en algunos periodos, por ejemplo en la época del presidente Calles hubo intentos para reorientar la política económica mexicana. En 1928 se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico. En 1930 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Planeación General de la República.<sup>1</sup>

El 6 de febrero de 1976 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

El 26 de mayo de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Asentamientos Humanos. Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana.

En ese periodo se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados (Coprodes), cuyo objeto era coordinar las depen-

<sup>1</sup> La parte histórica del marco jurídico se elaboró con base en el artículo de Gabriela Sánchez Luna, "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIX, núm. 86, mayo agosto, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 1996.

dencias federales que actuaban en el ámbito estatal; sin embargo, por diversos problemas como la falta de una verdadera coordinación, ausencia de un patrimonio propio e inadecuada participación de sus integrantes, los Coprodes dieron paso a la formación de un nuevo mecanismo de planeación.

En 1981 se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades) con el fin de hacer compatibles los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, para formular un plan estatal y fomentar la participación social. En los Coplades se establecen los criterios para ubicar y orientar el gasto y coordinar la planeación sectorial, multi-sectorial y regional en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo.<sup>2</sup>

Los Coplades fueron creados con el propósito de ser foros permanentes para la planeación y órganos de decisión; sin embargo, en la práctica se han enfrentado la falta de voluntad y comprensión de algunos ejecutivos estatales que impiden la eficiencia de los comités, la escasa comunicación entre los órdenes estatal y municipal, y la pérdida del contacto con las bases sociales en la formulación de planes y programas.<sup>3</sup>

El 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

<sup>2</sup> Mario A. Focil Ortega, "La planeación de la administración pública estatal: la participación de la sociedad civil en los Coplades", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 33, enero-abril, INAP, México, 1989.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 63.

El 5 de enero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Planeación, que derogó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. A partir de entonces se institucionalizó la planeación del desarrollo de forma sexenal, así como los programas sectoriales y se incorporó la participación ciudadana a través de diversos foros de consulta popular.

El 21 de julio de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 2o. transitorio abroga la ley de 1976 para actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país.

El artículo 7o. del mismo ordenamiento jurídico establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los artículos 8o. y 9o. se refieren a las de las entidades federativas y las de los municipios, respectivamente.

El capítulo tercero, "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", en su artículo 11 señala que

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

El artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, como

el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbadas, planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población y programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados y que determinen ley y la legislación estatal de la materia.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 13 de Ley General de Asentamientos Humanos. Además, el artículo 14 de este ordenamiento remite a la Ley de Planeación. Con esto se hicieron los ajustes necesarios para una mayor vinculación y coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.

De forma muy general, el marco legal básico para las actividades en materia de desarrollo urbano y ordenación del territorio se encuentra constituido por los siguientes ordenamientos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4, 25, 26, 27, 73, 115, 116 y 122, la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Los siguientes ordenamientos constituyen el marco complementario que aborda aspectos del desarrollo urbano y la ordenación del territorio.

- Ley Agraria.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley de Vivienda.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

- Ley General de Protección Civil.
- Ley General de Población.
- Ley General de Salud.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos.
- Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el periodo comprendido entre 2000 y 2006 las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial, siguieron cursos similares al sexenio anterior, con fuerte sesgo sectorial y descoordinación institucional. El Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio fue el instrumento que acompañó las decisiones de carácter espacial en los niveles estatales, municipales y de regiones especiales. Dicho programa se propuso el establecimiento de una política de ordenación del territorio integradora de todos los ámbitos espaciales del sistema de asentamientos humanos.<sup>4</sup>

Sin embargo, el balance es limitado pero favorable en el sentido de generar un modelo de políticas territoriales dirigidas a mejorar el equilibrio entre las regiones. El programa de la actual administración todavía no se hace público.

Así, se aprecia que disponemos de un variado marco jurídico y programático que regula la planeación en general y en particular la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento te-

<sup>4</sup> Javier Delgadillo Macías, "Planeación regional y ordenamiento territorial en México", Primer Foro de Desarrollo Regional, Senado de la República, Cámara de Diputados/Conago/PNUD/UNAM/UAM, México, 2007.

ritorial, pero la realidad muestra deficiencias en el sistema de planeación sectorial que se reflejan en los actuales desequilibrios regionales.

En ese sentido, contamos con regiones integradas por grandes zonas metropolitanas como el Centro, Centro-Occidente y Noreste, y otras como Sur y Sureste que presentan una débil articulación entre sus asentamientos por la ausencia de lugares centrales que difundan los beneficios del desarrollo, así como brechas en el desarrollo entre lo urbano y lo rural, entre las entidades federativas, entre los sectores productivos y los grupos sociales, que se traducen en fenómenos de desigualdad socioeconómica y que tienen relación con los desequilibrios urbano-regionales que representan riesgos de fractura para la nación.<sup>5</sup>

La localización en el territorio favorece a un número importante de ciudades y regiones que cuentan con el potencial para aprovechar las oportunidades, especialmente aquellas relacionadas con la apertura comercial ubicadas en la franja central y el norte de México; en contraste la región del sur se mantiene alejada respecto a los promedios nacionales.

De forma esquemática, en el Cuadro 1 se presenta una matriz de corresponsabilidad sectorial, en función de los objetivos, metas, políticas y estrategias de desarrollo, y de manera indicativa muestra los principales programas a realizar en los territorios en relación con los diferentes órdenes de gobierno. En particular destaca la responsabilidad de los municipios en todas las políticas y programas cuando no todos cuentan con la capacidad técnica y financiera para atenderlos eficientemente.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *México 2020: un enfoque territorial del desarrollo, vertiente urbana*, México.

<sup>6</sup> *Idem*.

En el ámbito federal las instituciones y programas relacionados con la planeación urbana y la ordenación territorial son muy variados; se pueden señalar desde los institutos y comisiones de vivienda, así como los que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social. Entre los más importantes destaca el Programa Hábitat, el Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), el Programa de Rescate de Espacios Públicos, el programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares. Así como los programas que se llevan en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua, entre las más importantes.

De esa forma las políticas y programas de planeación urbana y regional se encuentran fragmentados en varias dependencias federales. Al respecto, Jorge Diez de Sollano afirma que no existe un marco operativo de planeación que permita a los estados coordinarse. Dichos vacíos en materia de planeación regional llevan a menudo a que los recursos públicos se destinen discrecionalmente o de acuerdo con fórmulas preestablecidas ajenas a las necesidades reales de los estados o las regiones y la falta de políticas claras de desarrollo regional ha impedido cerrar la brecha entre las distintas regiones e impulsar sus potencialidades.<sup>7</sup>

Al respecto Delfino Madrigal señala que la planeación sectorial se realiza en forma vertical, además la planeación tiene sistemas jerárquicos que ponderan más la actuación de los grandes funcionarios que la actuación de los verdaderos actores operativos de las medidas como los pre-

<sup>7</sup> Jorge Diez de Sollano Elcoro, "Políticas de desarrollo regional: enseñanzas internacionales para México", XVII Seminario de Economía Urbana y Regional.

**Cuadro 1**  
**Matriz de corresponsabilidad sectorial**

Órdenes de gobierno	Políticas			Programas									
	Ordenamiento territorial	Desarrollo Económico	Desarrollo Social	Suelo y Reserva Territorial	Vivienda	Infraestructura, Agua y Alcantarillado	Equipamiento Urbano	Vialidad	Transporte	Medio Ambiente	Sitios Patrimoniales	Administración y Legislación Urbana	Planeación del Desarrollo Urbano
Federal	X	X	X	X	X					X	X	X	X
Estatad	X	X	X	X	X	X				X		X	X
Municipal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *México 2020: un enfoque territorial del desarrollo, vertiente urbana*, México.

sidentes municipales, funcionarios públicos locales y sociedades civiles; la carencia de seguimiento y evaluación en el corto y largo plazo; los cambios sexenales para los funcionarios de alto nivel y los cambios municipales cada tres años, obstaculizan los esfuerzos por llevar a cabo políticas, proyectos y acciones de mediano y largo plazo.<sup>8</sup>

Finalmente, Madrigal apunta que hacen falta mecanismos de planeación regional, ya que los esquemas de ordenamiento territorial quedan como atributos o funciones de una sola secretaría; existe poca colaboración intersecretarial y la participación social es prácticamente nula, sólo se restringe a foros de consulta, encuestas y asambleas, posteriormente la presencia ciudadana ya no vuelve a ser requerida.

<sup>8</sup> Delfino Madrigal Uribe, *Los problemas coyunturales de la planeación en México y su impacto en la sustentabilidad y el ordenamiento territorial*, Universidad Autónoma del Estado de México, México. En: [www.uaemex.mx](http://www.uaemex.mx) (fecha de consulta: noviembre de 2008).

### Comentarios finales

El carácter normativo de los planes y la falta de los instrumentos tendientes a influir en las causas que determinan la distribución espacial, económica y demográfica son vistas como las principales limitantes de la planeación, además de la existencia de la irregularidad en el crecimiento de los asentamientos, así como las dificultades en la distribución de las competencias entre los órdenes de gobierno que pone en desventaja técnica y financiera a la mayoría de los municipios para planear su desarrollo urbano.

Respecto al ordenamiento territorial y el crecimiento de las ciudades, Juan Felipe Ordóñez señala algunos de los retos de marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano: garantizar la gobernabilidad metropolitana, así como el equilibrio entre metrópolis a través del fondo metropolitano y la elaboración de planes sustentados en presupuestos e integrar a las agencias o corporaciones de desarrollo público y privadas

para aumentar la productividad en diversos proyectos de carácter metropolitano como el transporte.<sup>9</sup>

La separación de las instancias de planeación gubernamental es lo que provoca divergencias, no existe la comunicación adecuada entre ellas y por ello se genera un gasto público exagerado y poco eficiente debido a que no contamos con un sistema de planeación integral.

Por tanto, Iracheta plantea la necesidad de una agenda metropolitana nacional que incluya una visión urbana-metropolitana, así como las propuestas e instrumentos para ordenar las metrópolis del país y las declaraciones formales so-

bre estos fenómenos metropolitanos y regionales. Por ello recomienda que el Poder Legislativo declare la existencia legal, jurídica de una metrópoli, como base para que los diferentes actores sean obligados a intervenir de manera coordinada.<sup>10</sup>

Por su parte Javier Delgadillo afirma que la acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, así como revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente, además de fortalecer el desarrollo e intercambio entre regiones desarrolladas y atrasadas.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Juan Felipe Ordóñez, “Retos para el desarrollo metropolitano”, Foro: Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2006.

<sup>10</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, “Metrópoli y gobernanza”, Foro: Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2006.

<sup>11</sup> Javier Delgadillo Macías, “Planeación regional y ordenamiento...”, *op. cit.*, p. 17.

# Las zonas metropolitanas: desafíos para el desarrollo

*Liliam Flores O. Rodríguez*

## **Antecedentes**

El crecimiento de la actividad económica a escala mundial ha venido acompañado de un aumento en la proporción de la población que se asienta en zonas urbanas en las que se concentran las actividades económicas más dinámicas. Los flujos migratorios internos, y la misma dinámica económica, han condicionado la conurbación de muchas ciudades, apareciendo las zonas metropolitanas.<sup>1</sup>

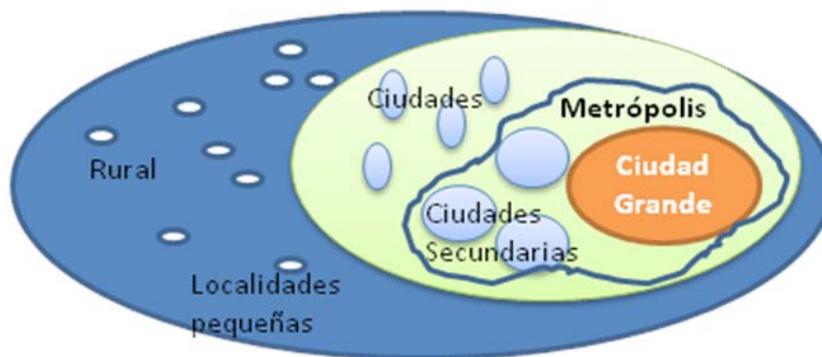
El análisis de políticas públicas orientadas a promover el crecimiento y bienestar de una región, debe considerar el papel de las zonas metropolitanas que se han convertido en motor del desarrollo económico al ser centros proveedores de servicios y los principales demandantes de mano de obra. Las zonas metropolitanas también presentan importantes retos en términos de congestión, crecimiento desordenado de los asentamientos humanos, surgimiento de cinturones de miseria y pérdida de calidad de vida asociada a una falta de previsión en la oferta de servicios, incluyendo el transporte. Los efectos de su desarrollo positivos y negativos traspasan las fronteras de su espacio territorial, como se ejemplifica en la Figura 1, aunque los efectos del desarrollo económico no son inmediatos, como señala el Banco Mundial en su *Informe 2009*,<sup>2</sup> el proceso de desarrollo se da primero por un mecanismo de concentración económica en zonas urbanas y posteriormente por otro de “igualamiento” de las condiciones con otras zonas. En este contexto, las zonas metropolitanas articulan una red de ciudades pequeñas y medianas en su entorno y se posicionan como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacional.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ciudades que ocupan un espacio físico que rebasa las fronteras de un municipio o una delegación.

<sup>2</sup> World Development Report, Reshaping Economic Geography, The World Bank 2009.

<sup>3</sup> Ligia González de Alba, Derecho metropolitano. Estudio teórico-conceptual de dere-

**Figura 1**  
**Impacto regional del desarrollo metropolitano**



Fuente: Reshaping Economic Geography, World Bank 2008.

Como ejemplo de la importancia económica y de desarrollo de las zonas metropolitanas en México, señalamos que en ellas vive 79% de la población urbana del país, equivalente a 56% de la población nacional.

Para lograr los beneficios de la concentración económica y lograr la convergencia social se requiere de acciones destinadas a la integración económica.<sup>4</sup> Para ello, es necesario que la planeación se realice de manera concurrente, por ello el marco legal y las políticas públicas tienen un papel determinante en la posibilidad de generar modelos de desarrollo urbano metropolitanos sustentables en los que los representantes de los distintos niveles de gobierno participen de manera coordinada, aun cuando su capacidad de negociación y su estructura institucional sea dispar. A continuación señalaremos la situación que guarda cada uno de estos en el caso mexicano.

### **El marco legal para la planeación del desarrollo metropolitano**

Al igual que en otros países, el marco normativo para las zonas ha venido perfilando una estructura de creciente descentralización de responsabilidades,<sup>5</sup> lo cual genera una preocupación por lograr que el desarrollo de las zonas metropolitanas se corresponda con los objetivos de desarrollo a escala nacional. Así, por ejemplo, en su definición de zonas metropolitanas,<sup>6</sup> el gobierno federal reconoce que si bien las políticas de impulso al desarrollo habitacional han logrado un importante aumento en la oferta de vivienda, esta

[...] no ha sido acompañada por una política de ordenamiento territorial lo suficientemente vigorosa para lograr que los grandes macro proyectos habitacionales se integren adecuadamente al tejido urbano.<sup>7</sup>

cho comparado interno y de las principales iniciativas presentadas en la pasada LIX Legislatura, p. 6.

<sup>4</sup> Robert Zoellick en Reshaping Economic Geography.

<sup>5</sup> Ligia González, en Claudia Gamboa, *Derecho metropolitano*, pp. 6 y 7.

<sup>6</sup> Conapo, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*.

<sup>7</sup> *Idem*.

**Cuadro 1**  
**Avance en el proceso de metropolización 1960-2005**

	<i>1960</i>	<i>2005</i>
Zonas metropolitanas	12	56
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	345
Entidades federativas	14	29
Población total (millones)	9	57.9
Porcentaje de la población nacional	25.6	56
Porcentaje de la población urbana	66.3	78.6

Fuente: Conapo, *Zonas metropolitanas de México 2005*.

En la Figura 2 se muestra el marco regulatorio federal para la planeación del desarrollo urbano en zonas metropolitanas. Si bien las facultades en términos de planeación del desarrollo urbano (artículo 115) corresponden al municipio, la propia Constitución considera la concurrencia cuando el espacio urbano se corresponde con más de dos unidades políticas (municipio o delegación política para el Distrito Federal). Así también, conforme a lo preceptuado en el artículo 73, corresponde al Congreso de la Unión dictar las leyes generales que distribuyan las competencias en caso de concurrencia como cuando se trata de las zonas metropolitanas; en este caso es la Ley General de Asentamientos Humanos.

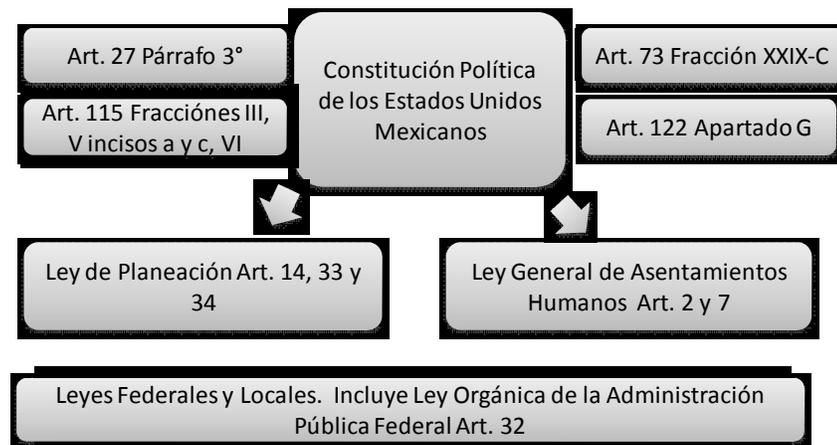
El artículo 1 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece las bases para la concurrencia entre órdenes de gobierno, fija las normas para el ordenamiento del territorio de los asentamientos humanos, determina las bases para establecer las reservas en materia de territorio y fomentar la participación social en la materia. Vale la pena destacar que en su artículo 12 establece

todo el procedimiento para emitir una declaratoria de conurbación, constituir una comisión de conurbación integrada por autoridades de los tres órdenes de gobierno y encargada de delimitar la zona conurbada, diseñar y ejecutar el programa de ordenación respectivo.

Conscientes de las limitaciones del marco legal en la materia, o de la problemática para su interpretación, la Cámara de Diputados ha venido evaluando algunas propuestas para fortalecer el marco legal, de las cuales podemos mencionar la propuesta de la diputada María Guadalupe Morales Rubio, quien en 2004 propuso adicionar el artículo 115 constitucional para prever la creación y delimitación territorial de áreas y regiones metropolitanas. Asimismo, en mayo de 2007 el diputado Edgar Torres Baltazar propuso la modificación de diversos ordenamientos para, entre otros aspectos: reconocer y elevar a rango constitucional la concurrencia metropolitana y la figura de zona metropolitana.

Actualmente la Comisión de Desarrollo Metropolitano ha venido trabajando para incentivar

**Figura 2**  
**Marco jurídico de las zonas metropolitanas**



Fuente: Elaboración propia con base en los distintos ordenamientos legales.

y coordinar la planeación, inducir la delimitación y promover la concurrencia. Se busca, asimismo, avanzar hacia un observatorio ciudadano para evaluar las mejoras prácticas de gobernanza.<sup>8</sup> No existen evaluaciones a la fecha.

### **La planeación del desarrollo metropolitano**

En lo que se refiere a la planeación, el propio artículo 115 constitucional menciona que los planes de desarrollo urbano municipales y regionales deben estar en concordancia con los planes generales. Aquí vale la pena señalar que a la fecha el Plan Nacional de Desarrollo Urbano no ha sido publicado. No obstante, se observan algunos esfuerzos por avanzar en la materia. En ese sentido el gobierno federal plasma algunos objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo

<sup>8</sup> Entrevista a Héctor Saúl Téllez, secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

(PND), reportando algunos avances en el Segundo Informe de Gobierno. Por otra parte, se promueve la asociación y se generan incentivos para la coordinación con la creación de fondos metropolitanos, en cuyo diseño ha participado activamente la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

El PND 2007-2012 señala que

La planeación y gestión del desarrollo urbano, si bien es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales.

En particular, el documento señala que se necesita un marco institucional sólido para estructurar los centros de población y hacerlos más compactos, definir normas y lineamientos, y constituir un sistema de información y transferencia de buenas prácticas en red. Si bien el programa no refiere de manera específica la atención a las zonas metropolitanas, en el eje 3 de igualdad de

oportunidades, se plantea fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades.

De los logros a la fecha, en el Segundo Informe de Gobierno se destaca la publicación de la delimitación actualizada de las zonas metropolitanas por parte de Conapo, así como la de asistencia técnica especializada para el desarrollo urbano en la elaboración de los Planes de Zona Metropolitana de La Laguna, de Coahuila-Durango y de Morelia, Michoacán. Asimismo, reporta la instalación de los Observatorios Urbanos Metropolitanos en Torreón, Puebla, Tlaxcala y Mérida.

Una opción para propiciar la concurrencia es la existencia de incentivos económicos para la definición y ejecución de estudios, programas y proyectos. Es así como en 2008 se crea un fondo concursable denominado Programa Fondo Metropolitano, que tiene como antecedentes el Fondo Metropolitano del Valle de México 2006 y 2007, y los apoyos para Guadalajara y Monterrey en 2007. Los objetivos del fondo metropolitano son: impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas; coadyuvar a su viabilidad y a mitigar la vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; e incentivar la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Gracias a este fondo se promueve la creación de Consejos para el Desarrollo Metropolitano, responsables de definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. Las reglas de operación no definen un monto máximo de apoyo, simplemente

limitan el tipo de análisis costo-beneficio, considerando proyectos incluso superiores a 150 millones de pesos.

Para 2009, como se observa en el Cuadro 2, el dictamen de presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados considera un incremento en los recursos destinados al Fondo y prevé la inclusión de las ciudades de: Aguascalientes, Acapulco, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Villa Hermosa, y hace énfasis en la necesidad de sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental.

**Cuadro 2**  
**Fondo Metropolitano.**  
**Recursos aprobados 2008-2009**  
**(millones de pesos)**

	2008	2009
Valle de México	3 550	3 300
Guadalajara	1 100	1 100
Monterrey	100	570
León	300	300
Puebla y Tlaxcala	150	150
Querétaro	100	100
La Laguna	250	250
Acapulco		40
Aguascalientes		40
Cancún		40
Mérida		40
Oaxaca		40
Tijuana		40
Tuxtla Gutiérrez		40
Veracruz		40
Villahermosa		40
Total	5 550	6 130

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y 2009.

## Conclusiones

Los expertos en el tema están de acuerdo en que la principal problemática para la planeación en las zonas metropolitanas refiere al desigual poder económico y de negociación de sus integrantes.<sup>9</sup> Si bien una respuesta se encuentra en la revisión de los instrumentos, leyes y normas relacionadas con el tema, fórmulas como la Asociación Municipal y la creación de incentivos para la planeación conjunta, como con el fondo metropolitano, permiten facilitar la concurrencia y la planeación.

Asimismo, los académicos sugieren que la concertación de acciones se enfoque a:<sup>10</sup>

- Definir apoyos para convenir, controlar o adquirir reservas territoriales para su expansión, enfatizando la oferta de suelo para los pobres.
- Atender las necesidades de transporte masivo.
- Ampliar la oferta de infraestructura y servicios públicos
- Resolver los múltiples problemas ambientales críticos.

<sup>9</sup> Entrevista telefónica a Ligia González García de Alba.

<sup>10</sup> Alfonso Iracheta Cenacorta, *La metrópoli del Valle de México*.

# Política pública ambiental en México: prioridades y estrategias en el nuevo milenio

Anjanette D. Zebadúa Soto

## Introducción

El medio ambiente se convirtió en objeto de interés de la política pública a principios del siglo xx. La aparición de una serie de informes científicos que encendieron la alarma ambiental, junto con la aparición de una foto a color de la tierra tomada desde la luna en 1968, mostraron la fragilidad del planeta.<sup>1</sup> Por primera vez se hizo evidente el deterioro ocasionado por la acción del hombre y se expresó en palabras como daño, contaminación o degradación.

A pesar de que los antecedentes del ambientalismo contemporáneo datan del siglo xix, cuando inició la crítica a la destrucción que la Revolución Industrial infringió a la naturaleza, las acciones llevadas a cabo en ese entonces no tenían un motivo propiamente ambientalista, eran más bien guiadas por un conservacionismo “romántico” que pretendía mantener espacios en su estado original, como paisajes y espacios turísticos de disfrute.<sup>2</sup>

El origen del ambientalismo moderno data de finales de la década de 1970, cuando la percepción de los efectos negativos del capitalismo, caracterizado por la producción y consumo de masa basados en el taylorismo-

<sup>1</sup> Los documentos más destacados son: *Le planete au pillage* de Farfield Osborn (1949), *Silent Spring* de Rachel Carson (1962), *Science and Survival* de Barry Commoner (1966), *The Economics for the coming spaceship earth* de Kenneth Boulding (1966), *Una sola Tierra* de René Dubos y Bárbara Ward (1970), y el primer informe del Club de Roma, *The Limits to Growth* (1972). Naína Pierri, “Historia del concepto de desarrollo sustentable”, en Guillermo Foladori y Naína Pierri (coords.), *¿Sustentabilidad.?: desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México 2005, p. 33.

<sup>2</sup> La primera reserva natural creada en el mundo fue en Francia, en 1853-1861, por iniciativa de un grupo de pintores, que protegían 624 hectáreas del bosque de Fontainebleau, y en 1872 se creó en Estados Unidos el primer parque nacional del mundo, el de Yellowstone. Pierri, “Historia del concepto...”, *op. cit.*, p. 30.

fordismo, llevó a la introducción de la crisis ambiental en la agenda pública.<sup>3</sup>

A escala mundial, el amplio conjunto de acciones que los gobiernos han llevado a cabo desde entonces con la finalidad de atender el deterioro ambiental se puede dividir en tres etapas. En la década de 1970 se construyó la idea de crisis de la relación de la economía con la naturaleza; una década después privó la conciencia de una crisis ambiental global; y en el nuevo milenio la política pública gira en torno a la búsqueda de factores de rentabilidad para la solución de la crisis ambiental.<sup>4</sup>

La declaración de Estocolmo (1972), aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, introdujo por primera vez la dimensión ambiental a la agenda política internacional, señalándola como condicionante y limitante del modelo tradicional de crecimiento económico. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente se convirtió a partir de entonces en el organismo encargado de liderar y promover los esfuerzos para incluir la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo de las naciones.

En 1987 en el Informe “Nuestro Futuro Común” o informe Brundtland, asumido en la Asamblea General de la ONU, surge la definición que hasta la fecha es la más utilizada para definir el desarrollo sustentable como: “el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, mismo que, a diferencia del viejo cuestionamiento ambientalista al crecimiento, propone una relación dialéctica entre crecimiento y sustentabilidad.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>4</sup> Jordy Micheli, “Política ambiental en México y su dimensión regional”, *Región y Sociedad*, enero-abril, núm. 23, El Colegio de Sonora, México, 2002, pp. 129-170.

Sin embargo, no fue sino hasta la declaración de Río en 1992 cuando el objetivo del desarrollo sustentable se estableció como prioridad de política pública. Como producto de esta cumbre se aprobaron cinco documentos que han marcado la temática de la agenda ambiental de las naciones: la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente”, la “Agenda 21”, la “Convención Marco sobre Cambio Climático”; la “Convención sobre Diversidad Biológica”, y la “Declaración de Principios sobre el Manejo, Conservación y Desarrollo Sustentable de todos los tipos de Bosques”.

Finalmente, dentro de las acciones recientes con mayor alcance en la agenda ambiental de los distintos países, se encuentran la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000 y el Protocolo de Kyoto, firmado en diciembre de 1997. La Declaración del Milenio estableció en septiembre de 2000 una serie de objetivos dentro de los cuales se encuentra el de “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” (objetivo 7) particularmente a partir de “la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales”.

Por su parte, el Protocolo de Kyoto es un instrumento que se encuentra dentro de la Convención Marco sobre Cambio Climático y tiene los mismos objetivos, principios e instituciones de la Convención, sólo que plantea el compromiso de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos 5.0% respecto a los niveles de 1990 en el periodo de 2008-2012.

Los acuerdos, programas e instrumentos elaborados en el ámbito internacional han determinado en gran medida la agenda gubernamental de México en cuanto a aspectos ambientales se refiere, así como las acciones en que las políticas públicas se han concretado. En el siguiente apar-

tado se presenta un recorrido histórico por la política ambiental en nuestro país.

## **Antecedentes de la política ambiental en México**

Las primeras acciones gubernamentales en materia ambiental se suscitaron a raíz de la Ley de Conservación de Suelo y Agua promulgada en la década de 1940. No obstante, el derecho ambiental surgió en México hace apenas tres décadas, ya que las leyes anteriores no tomaban en consideración los aspectos relacionados con la conservación y la recuperación de los recursos naturales.<sup>5</sup>

A partir de entonces y hasta mediados de la década de 1960, el desarrollo de la agenda ambiental se basó en una perspectiva sectorial. El catálogo inicial de problemas ambientales se caracterizó por enunciar el efecto inmediato de las fuentes emisoras de contaminación y por la posibilidad de aplicar en forma directa medidas de control a las grandes fuentes emisoras. De ahí que el primer enfoque de la política ambiental fuese sanitario.

Así, en 1971 apareció la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y en 1972 se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente adscrita a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, en *Medio ambiente* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>6</sup> Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “¿Quiénes somos?”, México, disponible en <http://portal.semarnat.gob.mx> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2008).

Más adelante, ante el cuestionamiento que la comunidad internacional planteaba sobre el modelo de crecimiento económico y la explosión demográfica, la perspectiva de la política pública nacional cambió hacia un enfoque urbano. Lo anterior se expresó en la transferencia de la responsabilidad de la agenda ambiental a la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, y en la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en 1982.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1983-1988) por primera vez un Plan Nacional de Desarrollo incorporó el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país, y se planteó el objetivo de evitar el crecimiento urbano en las ciudades más grandes del país.<sup>7</sup>

La siguiente acción de política pública tuvo efecto en 1987 cuando se reformaron los artículos 27 y 73 de la Constitución con la finalidad de obligar al Estado a dictar las medidas necesarias para ayudar a mantener el equilibrio ecológico, y para otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección al ambiente.<sup>8</sup> Un año más tarde se abordó el aspecto de la conservación mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que hasta la fecha ha sido la base de la política ambiental del país.<sup>9</sup>

En 1992 la atención de la cuestión ambiental pasó de la Sedue a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Pero fue hasta 1994 cuando la cuestión ambiental se elevó

<sup>7</sup> Micheli, “Política ambiental...”, *op. cit.*

<sup>8</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, *op. cit.*

<sup>9</sup> Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “¿Quiénes somos?”, *op. cit.*

a rango de ministerio con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en 1994, misma que en el año 2000 se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) con la finalidad de impulsar una *política nacional de protección ambiental*.<sup>10</sup>

Al mismo tiempo que las instituciones se transformaban, la legislación también se ha modificado. La LGEEPA se reformó en 1996 para adecuarla a los acuerdos de la Conferencia de Río, celebrada en 1992. Un año después, en 1997, se reformó la Ley Forestal y en 2000 se expidió la Ley General de Vida Silvestre. Una de las reformas constitucionales más importantes en la materia fue la de 1998, que estableció el derecho de todas las personas a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. En este periodo también se reformaron el Reglamento de Pesca y el Reglamento de Aguas Nacionales, y se expidieron el Reglamento de Impacto Ambiental y el Reglamento de Áreas Protegidas.<sup>11</sup>

En el siguiente apartado se resume la política ambiental del sexenio foxista. Como se podrá apreciar, desde entonces comienza a notarse la influencia de la política internacional a partir de los ODM y el Protocolo de Kyoto, así como el cambio en el enfoque de la política hacia la remediación de los efectos de la contaminación mediante el uso de instrumentos económicos.

### **Política pública ambiental en el sexenio foxista**

La política ambiental de la administración de Vicente Fox, plasmada en el Plan Nacional de

Desarrollo 2001-2006, refleja un enfoque demográfico. El crecimiento poblacional, y el incremento del consumo que éste conlleva, así como la urbanización desordenada, se esgrimen como las causas de la problemática ambiental en diferentes áreas.

Por ello, dentro de las medidas para revertir el deterioro ambiental se encuentran: orientar las políticas de crecimiento poblacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo; crear una cultura ecológica que considere al tema ambiental en la toma de decisiones; fomentar procesos productivos y de consumo sustentables; proteger y conservar los ecosistemas del país y su diversidad biológica; disminuir la contaminación del agua, aire y suelo; y revertir la erosión del suelo e incrementar la reforestación.<sup>12</sup>

Otra parte de la política ambiental de dicho sexenio se encuentra contenida en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.<sup>13</sup> Las principales aportaciones de dicho programa a la política pública se resumen en cinco puntos: i) promoción del desarrollo sustentable a partir de los programas y actividades de las secretarías e instituciones del gobierno federal; ii) integralidad que considere las interrelaciones que existen entre el agua, el aire, el suelo, los recursos forestales y los componentes de la diversidad biológica; iii) reversión de la degradación, dejando de lado la política de protección y conservación ambiental; iv) valoración económica de los recursos naturales; y v) rendición de cuentas para la evaluación de la gestión ambiental.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Medio ambiente* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).

<sup>13</sup> *Idem.*

Por último, es necesario considerar el papel del trabajo legislativo. En materia ambiental, durante las LVIII y LIX legislaturas (2000-2003 y 2003-2006), la preocupación de los legisladores se centró en la descentralización y coordinación intergubernamental de la gestión ambiental; el establecimiento de sanciones al incumplimiento de la norma ambiental y la reparación de daños; la creación de procedimientos eficaces para la medición del impacto ambiental e impacto a la salud; la valoración y retribución de los bienes y servicios ambientales; así como en alcanzar certidumbre en la definición de ámbitos y competencias legales y administrativas. Las leyes alrededor de las cuales se centraron dichas preocupaciones y que fueron por tanto las mayormente modificadas son, la LGEEPA, la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y Deterioro Ambiental, la Ley General de la Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.<sup>14</sup>

A diferencia de la administración foxista, en el siguiente apartado se muestra que la política ambiental de la administración calderonista tiene un papel central en la conducción de su gobierno, puesto que es el elemento vinculante de su política pública enfocada al logro del desarrollo humano sustentable. Además de que, por el hecho de encontrarse inmersa en la efervescencia del protocolo de Kyoto, muestra de una manera más clara la decisión de atender la cuestión ambiental dentro del marco del cambio climático.

<sup>14</sup> Estos temas se obtuvieron a partir de una revisión de las iniciativas de ley turnadas a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante la LVIII y LIX legislaturas contenidas en la *Gaceta Parlamentaria*.

## **La estrategia de desarrollo sustentable de la administración de Felipe Calderón**

Por primera vez en México una administración estableció como principio rector de su gobierno al *Desarrollo Humano Sustentable*, y definió la sustentabilidad ambiental como eje transversal de las políticas públicas. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se establecen cinco ejes rectores para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable, dentro de los cuales se encuentra el eje de sustentabilidad ambiental.

A diferencia de la política ambiental del sexenio anterior, la actual administración propone enfrentar los problemas ambientales a partir de una perspectiva integral que reconozca la multidimensionalidad de los retos que enfrenta México en la materia, y presenta como necesario que toda política pública que se diseñe e implemente incluya de manera efectiva el elemento ecológico.<sup>15</sup> De igual manera, la sustentabilidad ambiental aparece como un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, por lo que, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, se deberán incorporar consideraciones de impacto y riesgo ambiental, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales.<sup>16</sup>

Así pues, la agenda ambiental calderonista se compone de la conciliación de la protección del medio ambiente –mitigación del cambio climático, reforestación de bosques y selvas, conservación y uso del agua y del suelo, preservación de la biodiversidad, ordenamiento ecológico

<sup>15</sup> Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2008).

<sup>16</sup> *Idem*.

y gestión ambiental— con la competitividad de los sectores productivos, y con el desarrollo social; siendo las tres grandes líneas de acción el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y la educación y conocimiento para la sustentabilidad ambiental.<sup>17</sup>

Dentro de las acciones concretas del gobierno en materia de sustentabilidad ambiental y cambio climático destaca la reciente aprobación, por parte del Senado de la República y la Cámara de Diputados, de los Fondos Sectoriales de Hidrocarburos y de Sustentabilidad Energética. En tres años 0.65% del valor de la producción de petróleo y gas, se dedicará a apoyar las actividades científicas y tecnológicas en materia de energía con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de una mejora en la eficiencia energética, el uso de energías renovables, el uso de tecnologías limpias, y la diversificación de las fuentes primarias de energía.<sup>18</sup>

Por su parte, en concordancia con el PND, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 tiene como principal marco de referencia la sustentabilidad ambiental, puesto que ésta es indispensable para mejorar y ampliar las capacidades y oportunidades humanas, actuales y venideras, y dado que forma parte integral de la visión de futuro para el país, que contempla la creación de una cultura de respeto y conservación del medio ambiente.<sup>19</sup>

Finalmente, en cuanto al trabajo legislativo se refiere, hasta noviembre de 2008 se han turnado a la Comisión de Medio Ambiente y Re-

ursos Naturales de la LX legislatura un total de 89 iniciativas de ley, de las cuales sólo una ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, nueve han sido aprobadas por la Cámara de Diputados, 66 se encuentran pendientes, y 14 se dictaminaron en sentido negativo.

En la agenda ambiental de esta legislatura permanecen algunos temas de legislaturas anteriores, como la cuestión de la descentralización y la aplicación de sanciones al incumplimiento de la norma ambiental. No obstante, se nota un esfuerzo por perfeccionar la legislación, y por adecuar las iniciativas presentadas tanto a los lineamientos de política establecidos en el PND, como al estado de la cuestión en el contexto internacional.

De este modo existe interés en fomentar la educación ambiental; favorecer la creación de mecanismos para contribuir a la solución del cambio climático; incorporar criterios de ordenamiento ecológico en la planeación urbana; fortalecer los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, particularmente en la ejecución de obra pública; revertir el daño ambiental mediante programas de restauración; y propiciar la coordinación intergubernamental, interagencias, y las asociaciones público-privadas.

Para ello, se proponen modificaciones principalmente a la LGEEPA, a la Ley General de Vida Silvestre, a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, e incluso a la Ley General de Educación. Además de proponer la creación de tres nuevas leyes: la Ley de Instrumentos Económicos de Carácter Fiscal Ambiental, la Ley General de Evaluación Ambiental de los Efectos de Planes y Programas de la Administración Pública Federal, y la Ley de Bienestar Animal.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Secretaría de Energía, “Prensa”, México, disponible en <http://www.sener.gob.mx/> (consulta: 19 de noviembre de 2008).

<sup>19</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Estrategias del Sector”, México, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/> (consulta: 19 de noviembre de 2008).

## Consideraciones finales

La política ambiental en México tuvo una génesis tardía a mediados de la década de 1970. Su surgimiento fue motivado en mayor medida por el estado de la cuestión en el ámbito internacional, y en parte, debido a la imposibilidad de negar el deterioro ambiental que enfrentaban la ciudad de México. A partir de entonces ha transitado por un proceso que, en concordancia con el proceso que ha seguido la política ambiental internacional, ha pasado de un objetivo cortoplacista de puramente resolver la cuestión ambiental a escala local, hacia una perspectiva de largo plazo y corresponsabilidad para resolver la problemática ambiental que no tiene fronteras, y que en este nuevo milenio se expresa en el cambio climático que enfrenta nuestro planeta.

El conjunto de transformaciones que, desde su aparición, han experimentado el enfoque, las prioridades, los instrumentos, y las instituciones

de la política ambiental mexicana, así como el reconocimiento por parte de las autoridades de la imposibilidad de alcanzar el desarrollo sin tener cuidado del medio ambiente y de la manera como se utilizan sus recursos, han hecho que, por primera vez en el curso de nuestra historia, la sustentabilidad ambiental sea el eje fundamental de la política pública de una administración.

Sin negar que aún falta mucho camino por recorrer en el sendero del desarrollo sustentable, el escaño que hoy ocupa la política ambiental en el conjunto de objetivos de la administración pública, así como las acciones concretas que el gobierno federal, junto con el poder legislativo, han llevado a cabo —como es el caso de los fondos sectoriales recientemente aprobados—, dan pie a una visión halagüeña respecto a lo que la política pública en materia de medio ambiente pueda lograr para hacer del nuestro un país donde la calidad de vida de los habitantes de hoy se eleve sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

# El municipio en México ante su desafío de diseño institucional

*César Augusto Rodríguez Gómez*

El diseño institucional del municipio,\* desde que se introdujeran las reformas constitucionales en materia electoral de 1977, ha ido adquiriendo importancia en el rol intergubernamental; la mayoría de edad del orden del gobierno municipal apenas empieza a tomar forma. Al municipio durante todo este tiempo se le ha visto como un subordinado respecto a los otros dos grandes órdenes de gobierno: el estatal y el federal. Los municipalistas (los cuales posteriormente se citan), ponen de manifiesto que éste tradicionalmente ha estado relegado en los ámbitos de coexistencia gubernamental. Este texto hace un breve recuento del advenimiento democrático, y de la importancia que tuvo la pluralidad que se sucedió en el municipio –como consecuencia de estas reformas– para que ésta se diera, así como de los principales problemas que en la actualidad aún sigue enfrentando el diseño constitucional, la cual hasta hace poco todavía no se consideraba en los hechos como un orden de gobierno.

## **El municipio y la búsqueda de su rol gubernamental**

Primero habría que señalar que esta subordinación parte de los arreglos institucionales del sistema político mexicano, en donde la vida interna del municipio era decidida por el jefe político en turno, que muchas veces era el cacique regional o el mismo gobernador del estado.

Aunque el marco legal le otorgaba cierta autonomía al municipio, en los hechos realmente era poco su ámbito de acción institucional, por lo que quedaba a merced de la voluntad de quienes dispensan los recursos (el gobernador, el presidente de la república, los diputados, etcétera), la reali-

\* Una descripción de temas relacionados puede encontrarse en César Augusto Rodríguez Gómez, “Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México”, Documento de Trabajo núm. 23, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008.

zación de proyectos y obras públicas. Así pues, no fue sino hasta con las reformas legales de 1977 cuando empezó a cambiar su interrelación política con la introducción de los regidores de representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran más de 300 mil habitantes. Ya para 1983 esta medida se amplía para los del resto del país, con lo cual los gobiernos locales adquieren un dinamismo político como nunca lo habían tenido. Los partidos de oposición, aunque tenían poco margen de decisión al interior de los cabildos, obtuvieron así un espacio de debate que movilizaba su participación y la hacía más representativa hacia el exterior. De esta forma, la competencia política en los municipios cada vez se acrecentó más. A cuenta gotas primero, y luego en un efecto cascada a consecuencias de todas las crisis del gobierno.

Cada vez un mayor número de municipios importantes fueron ganados por partidos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hay quienes señalan que la alternancia partidista en la presidencia de la república que se dio en el 2000 en mucho se debió a este efecto de desconcentración del poder político. Hubo regiones enteras que pasaron a manos de los, en ese entonces, partidos de la oposición.

Mauricio Merino señala que la transformación democrática se vino dando paulatinamente de la periferia (municipios) al centro:<sup>1</sup>

Hasta 1989, solamente 39 de 2 387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al PRI: 1.84% de la población. Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo

distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1 382 alcaldías de 2 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44.11% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%. Pero todavía debe agregarse que, antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas si se incluye el Distrito Federal.

### **La enumeración coincidente de la problemática**

Algunos de los avances que en materia de reformas legales sí se han dado en bien de los gobiernos locales (artículo 115 de la Constitución Política Mexicana), es que ya se le considera un orden de gobierno que cuenta con autonomía para su administración interior, por lo que puede adoptar sus propias decisiones de gobierno, manejar libremente su hacienda y darse sus propias reglas administrativas para su accionar. No obstante, a parte de la normatividad que lo define, existe toda una praxis cultural en el manejo de los municipios que determina fundamentalmente su desarrollo y su esencia de una manera muy generalizada; los rasgos distintivos de tal situación supeitan la forma de tomar las decisiones.

Regularmente, los análisis enumeran las variables que a continuación se presentan como las más recurrentes en la problemática municipal:

[...] la fragilidad del marco normativo; la persistencia de sistemas administrativos obsoletos; la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales; la falta de profesionalización de los funcionarios municipales; la ausencia de sistemas de planeación municipal; la ausencia de ins-

<sup>1</sup> Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*, CIDE, México, abril de 2004, p. 4.

trumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.<sup>2</sup>

Otro investigador, Rodolfo García del Castillo,<sup>3</sup> también analiza los datos presentados en el segmento de modernización administrativa de la misma Agenda para la Reforma Municipal. Lo más importante a señalar sería el diagnóstico que hace con base en los temas de la agenda, que de alguna manera se relacionan con los de Cabrero.

- La planeación realizada en el ámbito municipal resulta improvisada y sólo trata de cumplir con los requerimientos administrativos o legales.
- La planeación recae, de acuerdo con las cifras de encuestas, en el cabildo, con 82% de ella. El cabildo ha mostrado escasa capacidad de representación por una parte y, por otra, casi siempre sirve como validador de las decisiones tomadas por el presidente municipal.
- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente. Más del 30% de los presidentes municipales cuentan con una educación máxima de primaria o inferior, en servicios públicos es el 50 por ciento.

¿Por qué se señala la fragilidad del marco normativo como un elemento básico en el tipo de administración resultante? Porque éste no regula

<sup>2</sup> Enrique Cabrero Mendoza, "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México". Extraído del sitio web: [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

<sup>3</sup> Rodolfo García del Castillo, *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, CIDE, México, octubre de 1999. Documento en página web.

eficientemente la administración pública municipal. Otro señalamiento habitual de los diversos estudios de la administración municipal es que los marcos normativos federal y estatal no favorecen el desarrollo administrativo de los municipios. Se analizan, por ejemplo, las reformas al artículo 115 de la Constitución federal y se concluye que fueron un avance, pero no incorporaron aspectos tan importantes como la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento ni del establecimiento del servicio civil de carrera. Merino comenta al respecto que "las reformas ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos".<sup>4</sup> En palabras del investigador Tonatiuh Guillén López:<sup>5</sup>

[...] los Ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista,<sup>6</sup> donde sus integrantes favorecen acciones que les den resultados "individuales" en el corto plazo dada la carencia de normas que los premien o castiguen en el largo plazo.

En el mismo sentido, Mauricio Merino identifica como desafíos de los municipios los siguientes aspectos:<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional*, CIDE, México, abril de 2004, p. 1.

<sup>5</sup> Tonatiuh Guillén López, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados.

<sup>6</sup> Al respecto, Joan Prats señala que "se puede definir el problema del oportunismo como el derivado de anteponer los intereses individuales sobre los colectivos a la hora de compartir los costes derivados de una determinada política pública. Cuando los problemas del oportunismo... son demasiado elevados, el cambio institucional es poco probable y, aunque se produzca, resulta poco creíble; no genera la confianza necesaria". Joan Prats, *Ética del oficio político*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Universitat Oberta de Catalunya, octubre de 2003, p. 23.

<sup>7</sup> Merino, *Los gobiernos municipales...*, *op. cit.*, p. 1.

- La integración y el funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos.
  - Los problemas de financiamiento.
  - Las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y vigilancia de los ciudadanos y;
  - La ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.
- circunstancial a la heterogeneidad de los propios municipios. Y es que si se retoman los puntos del diagnóstico, no es fácil observar que –inmerso en todos estos temas– las diversas contradicciones dificultan contar con un solo ordenamiento institucional que regule precisamente la diversidad. En este punto es donde los especialistas hacen mayor énfasis:<sup>8</sup>

### Las propuestas de rediseño institucional

Los ítems que deberían de rediseñarse también son recurrentes en la mayoría de municipalistas: permitir la reelección de las autoridades municipales, y la implementación y solidificación de un servicio civil de carrera. Pero también a las dificultades que se han citado en el diagnóstico habría que sumar una condicionante endógena

La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo, el mismo que separa a la sociedad.

En el Cuadro 2 se presentan algunas áreas que el mismo Merino considera que es más importante reformular.

**Cuadro 1**  
**Numeralia municipal**

La gran mayoría de los presidentes son gente de su municipio: en los mismos que gobiernan nació 84.7% de ellos, y 87.3% ha vivido en sus lugares de origen por más de 20 años.
El 22.5% de los presidentes municipales habla lengua indígena.
La mayoría de los presidentes tienen más de 25 años.
Más del 80% de los titulares de las áreas más importantes de apoyo al presidente ha vivido en el municipio en que laboran por más de cinco años.
Lo que más valoran los alcaldes de sus colaboradores es su conocimiento del municipio que gobiernan –70.3%–, su sentido ético y de responsabilidad –60.2%–, y su vocación de servicio –50.6%–, por encima de sus responsabilidades técnicas o administrativas –24.3%– o de su experiencia en el cargo, que es destacada por el 46.3%.
El 87.7% de los secretarios, 89.7% de los tesoreros y 92.2% de los oficiales mayores, sólo por citar los puestos de mayor jerarquía administrativa, no tienen más de tres años de experiencia en el puesto.

Fuente: Elaboración con base en lo expuesto por Merino, *Los gobiernos municipales...*, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 5.

**Cuadro 2**  
**Cinco áreas en las que es necesario producir un nuevo diseño institucional**

1. El diseño institucional de los ayuntamientos, pensando para el gobierno de un partido hegemónico, ya no es útil para albergar la pluralidad política actual. De un lado, las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos se contradicen con su eficacia gubernativa, en tanto que la pluralidad política ha impuesto reglas e incentivos diferentes a los necesarios para la toma de decisiones a un tiempo eficientes y colegiadas.
2. Los distintos métodos de financiamiento a la gestión local están produciendo incentivos contradictorios. De un lado, el sistema de aportaciones federales, combinado con las participaciones que se otorgan a los gobiernos municipales, está desincentivando la eficacia de la recaudación estrictamente local. En cambio, se ha reformado la visión de los gobiernos municipales como ventanillas de gasto público.
3. La capacidad de gestión pública de los gobiernos municipales no sólo es limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones ya señaladas de su diseño institucional. Desde distintos programas federales se les pide a los gobiernos municipales más profesionalismo para obtener y administrar recursos y, a la vez, menos gasto corriente.
4. Los métodos propuestos para generar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales tampoco se hacen cargo de las dificultades planteadas por el diseño institucional. A los ayuntamientos se les aprecia como factores de estímulo para la educación cívica y la gobernabilidad democrática, pero esa visión se contradice con las dificultades que impone la oposición política dentro de los propios ayuntamientos.
5. Como consecuencia, en los gobiernos municipales no se han generado suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales.

Fuente: Elaborado con base en datos planteados por Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales en...*, op. cit., pp. 14 y 15.

### Comentarios finales

#### *Lo que se está haciendo para rediseñar el municipio en México*

Ya se ha dicho que en el advenimiento democrático del país el municipio ocupa un lugar central, por ser precisamente una fuente de los cambios en el escenario político del país, pero esta pluralidad también trajo aparejada otras externalidades, que no siempre han sido las más idóneas y que a continuación se detallan.

La pluralidad del país ha traído consigo demandas de autonomía por parte de las entidades federativas y de los propios municipios, tanto de éstas hacia el gobierno federal, como de los mu-

nicipios a su vez, con sus propios estados. Hay desconfianza entre los distintos gobiernos por la forma en que se manejan los recursos; por ende, se pone de manifiesto, por parte de la federación, mejorar el sistema de rendición de cuentas,<sup>9</sup> y del lado de los municipios, de que estos recursos se canalicen en mayor cuantía para sufragar las grandes necesidades que –sólo por citar una de sus obligaciones constitucionales, la de otorgar los servicios básicos–, rara vez puede ser cubierta con satisfacción.

<sup>9</sup> Al respecto véase el documento de Juan Carlos Amador Hernández, *Rendición de cuentas de los gobiernos locales*, Documento de trabajo núm. 59, CESOP, noviembre de 2008, en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop>.

De esta forma, un eje central que se debe replantear está en el manejo de la autonomía y el cómo se desarrolla ésta. A decir de Enrique Provencio:<sup>10</sup>

La autonomía municipal se ve como un proceso en curso que requiere reglas más claras en la propia Constitución, sobre todo en las facultades de autodeterminación municipal y el reconocimiento de las capacidades legislativas de los ayuntamientos.

En la disyuntiva del ejercicio de la autonomía y de la transparencia y la rendición de cuentas reside uno de los ejes centrales acerca del encauzamiento del rediseño institucional: a mayor autonomía, mayor rendición de cuentas.

De igual forma, como ya se apreciaba en lo expuesto por Merino, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de este orden de gobierno constituye aún una agenda muy extensa y difícil de cumplimentar. Las diferentes asociaciones que agrupan a los municipios del país, así como la misma Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), han puesto de manifiesto dicha problemática, lo cual provocó que “el último

ciclo de debates cobrara forma en 2007 al amparo de la ley para la reforma del Estado, que colocó al federalismo como uno de los cinco puntos de su agenda”.<sup>11</sup>

Pero conscientes de las dificultades inherentes de cambiar todo el engranaje institucional y la praxis cultural en que se ha desempeñado históricamente el municipio, Merino propone “una línea de investigación que vaya en busca de las mejores técnicas de gestión pública, y que sean capaces de inscribirse e implementarse en el entorno institucional”.<sup>12</sup> Es decir, propone que con la detección de las prácticas de gobierno que han sido exitosas en ciertos municipios, se institucionalicen poco a poco y sean un ejemplo para los demás, partiendo de que cada uno tiene un entorno propio, dada la heterogeneidad de la cual se ha hablado.

De los otros pendientes –como la reelección inmediata y la profesionalización del servicio civil de carrera en los municipios–, el debate aún está lejos de ser aceptado por la mayoría de las personas en el país en el caso del primero y, en el segundo, los mismos problemas de diseño institucional del municipio, como ya se han apreciado, no facilitan su fortalecimiento.

<sup>10</sup> Enrique Provencio, “El proceso de reformas locales”, en *Revista Nexos*, noviembre de 2008, p. 41.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Merino, *Los gobiernos municipales en...*, *op. cit.*, p. 18.

# Reforma a las políticas de seguridad y justicia

*Efrén Arellano Trejo*

Este artículo tiene el objetivo de describir la política en materia de seguridad pública, así como señalar los cambios derivados de las reformas constitucionales promulgadas en junio de 2008. Para ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece una descripción de las causas generales que originaron el incremento de la inseguridad y la delincuencia en México; en la segunda parte se ofrece un análisis de la respuesta emprendida por el Estado mexicano a partir de 1990, así como el crecimiento y la asignación del presupuesto en esta materia; y por último, en la tercera sección, se desglosan los cambios principales derivados de las reformas constitucionales ya citadas.

## **Crisis de seguridad**

En México –como ocurrió en muchas partes del mundo– durante las décadas de 1980 y 1990, se observó un constante crecimiento de los índices delictivos.<sup>1</sup> Dicho incremento estuvo marcado por la multiplicación y diversificación de las bandas criminales. En gran medida esta proliferación obedeció a las condiciones que ofreció la globalización: el aumento de las telecomunicaciones, los grandes procesos migratorios, así como la creciente facilidad para trasladar mercancías y capitales, crearon las condiciones para un mayor número de transacciones ilícitas. Un mundo mejor comunicado contribuyó a consolidar los mercados internacionales de drogas, armas, contrabando, lavado de dinero, trata de personas y mercancías robadas.

<sup>1</sup> Entre comienzos de la década de 1980 y mediados de la década de 1990 las tasas de homicidios intencionales aumentaron un 50% en América Latina y África del Sub-Sahara, mientras que se incrementaron más de 100% en Europa oriental y Asia Central. *Cfr.* Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, “Crimen y victimización: una perspectiva económica”, en: los mismos autores, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, México, 2001, p. 2.

Además, el surgimiento y proliferación de drogas sintéticas abarataron los estupefacientes y ampliaron el número de productores y consumidores. Algunos países tradicionalmente productores —como el caso de México— fueron ampliando sus niveles de consumo.

En el caso de América Latina, a los factores anteriores hay que añadir las dificultades de la economía regional para ofrecer el número de empleos y las remuneraciones que demanda el crecimiento de su población; la ancestral desigualdad económica, caracterizada por la concentración del ingreso y de los bienes materiales en unos cuantos grupos sociales, así como la pobreza y marginación de amplios sectores de la sociedad. Un contexto social desfavorable promueve el peso de las actividades ilícitas y hace más oneroso para la población la victimización.

En México las instituciones de seguridad e impartición de justicia no estaban preparadas para enfrentar estos desafíos. El crecimiento de la delincuencia hizo evidente la fragilidad del diseño institucional. En muchas ocasiones la falta de profesionalización, la descoordinación institucional y un abigarrado sistema burocrático hizo de las instituciones —en lugar de una solución— un problema adicional para combatir los delitos.

Tal vez los rasgos más evidentes de esta debilidad institucional son el funcionamiento de las policías y lo escabroso de los procesos judiciales. Como lo han señalado diversos especialistas, las corporaciones policiales surgieron —y siguen funcionando en muchas partes— bajo el paradigma de mantener el orden y la paz públicas, pero con escasas herramientas y capacidades para proteger a ciudadanos y perseguir delitos. Este paradigma generó, entre otras cosas, una gran autonomización de las policías: instituciones que a cambio de mantener cierto control sobre los he-

chos delictivos lograron mantenerse alejados del escrutinio social, pero debido a la gran capacidad financiera de los grupos criminales, auspició corporaciones infiltradas y coludidas con organizaciones delictivas.<sup>2</sup>

Por lo que se refiere a la actuación de los jueces, el Cuadro 1 ofrece mediciones de opinión pública realizadas en los últimos tres años. Los sectores más amplios son aquellos que tienen una mala calificación sobre el desempeño de los magistrados. De acuerdo con la última medición, 40% creen que los jueces “no actúan apegados a derecho”; 43% consideró que “favorecen a alguna de las partes en los casos que tratan”; y 64% estuvo de acuerdo en que “los casos que tratan los revisan superficialmente”.

## **Componentes de la política de seguridad pública**

Una primera respuesta del Estado mexicano fue la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Esta comisión surgió en 1990 como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. En 1991 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y un año después se reformó el artículo 102 constitucional para otorgar rango constitucional a la CNDH y propiciar la creación de organismos similares en las entidades federativas.<sup>3</sup> En 1999 la CNDH se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.<sup>4</sup> Con todo ello se consolidó el llamado Siste-

<sup>2</sup> Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, febrero de 2000, en: [www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2008).

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 28 de enero de 1992.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se

**Cuadro 1**  
**Con lo que usted sabe o ha escuchado de los jueces en México, ¿usted cree que actúan?**

<i>Rubro</i>	<i>Reactivo</i>	<i>Junio de 2005</i>	<i>Enero de 2006</i>	<i>Febrero de 2008</i>
Apego a derecho	Apegados a derecho	18%	23%	29%
	No actúan apegados a derecho	57%	46%	40%
	Algunos sí, otros no	20%	27%	26%
Imparcialidad	Dan sus sentencias de manera imparcial	30%	24%	33%
	Favorecen a alguna de las partes en los casos que tratan	50%	50%	43%
	Algunos imparciales, otros no	14%	18%	17%
Esmero	Revisan a fondo los asuntos de su competencia	14%	15%	14%
	Los casos que tratan los revisan superficialmente	67%	62%	64%
	Algunos a fondo, otros no	12%	12%	14%

Fuente: *Excelsior*, 25 de febrero de 2008, p. 12, con base en encuestas nacionales telefónicas, a cargo del despacho de Ulises Beltrán y Asociados.

ma Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, el cual, como lo señala la propia Constitución, no tiene facultades para intervenir en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.<sup>5</sup>

Durante el bienio 1994-1995 el Estado mexicano redefinió su política en las materias de impartición de justicia y seguridad pública e inició una fuerte inyección de recursos en la cadena productiva de prevención, persecución y castigo de la delincuencia. Un primer elemento en esta transformación fue la reforma constitucional que fortaleció la independencia y activó la profesionalización de los tribunales y jueces federales. Con ello se creó el Consejo Federal de la Judicatura, como el órgano encargado del reclutamiento de los jueces federales de distrito y circuito, mediante la aplicación de exámenes de oposición, basados en los principios de excelencia, objetivi-

dad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.<sup>6</sup> Hasta antes de 1994 los aspirantes a jueces ascendían a través de una carrera informal, en la cual eran determinantes las recomendaciones de los jueces en funciones.<sup>7</sup>

Cada estado cuenta con su propio tribunal supremo y juzgados de primera instancia en materia civil, familiar, penal y administrativa. Cabe destacar que los conflictos más frecuentes entre los particulares son, casi en 95% de los casos, del ámbito local. En el caso de estos jueces sigue prevaleciendo la carrera judicial informal y el nombramiento directo por parte del gobernador del Estado. Los tribunales federales, a través de los juicios de amparo, tienen jurisdicción para resolver en última instancia sobre las sentencias locales. Esta última característica hace que la

<sup>6</sup> Sara Schatz, Hugo Concha y Ana Laura Magaloni, "El sistema judicial mexicano: continuidad y cambio durante un periodo de consolidación democrática", en Arturo Alvarado (coord.), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008, p. 323.

<sup>7</sup> El establecimiento de la carrera judicial no ha estado exenta de polémicas y constantes reajustes a lo largo del tiempo. Cfr: Luis María Aguilar Morales, "La historia de los concursos", en *El Universal*, 14 de noviembre de 2008, p. A8.

reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 13 de septiembre de 1999.

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, en: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (fecha de consulta: noviembre de 2008).

justicia mexicana sea extremadamente cara, pues todo conflicto, por pequeño que sea, tiene tres instancias judiciales distintas.<sup>8</sup>

La segunda pieza maestra de la nueva política para enfrentar la inseguridad fue la reforma realizada al artículo 21 constitucional.<sup>9</sup> Este precepto señala desde entonces que la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios tienen a su cargo la seguridad pública y que deberán coordinarse para establecer un sistema nacional en esta materia. Casi un año después se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>10</sup>

Las funciones de esta ley –señala el artículo tercero– se realizarán por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley. En 1999 se expidió la ley que dio origen a la Policía Federal Preventiva (PFP) y un año después fue creada la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>11</sup>

El tercer gran elemento de esta transformación fue la promulgación –en 1996– de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. A partir de entonces el Estado cuenta con elementos excepcionales para combatir la organización de tres o más personas que incurran en los siguientes delitos: terrorismo, acopio y tráfico de

armas, delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita, falsificación de moneda, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción y tráfico de menores, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.<sup>12</sup> En el periodo 1995-2000 se crearon la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud; la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero.<sup>13</sup>

#### *Asignación de recursos*

De acuerdo con las estimaciones de Gustavo Fondevila, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el gasto federal en seguridad pública ha crecido a razón de 25% anual en promedio: esto significó, para el periodo 1994-2004, un incremento de diez veces como porcentaje del producto interno bruto (PIB). Estos recursos se han concentrado en la modernización del equipo policial, la unificación de policías que significó la creación de la PFP y el surgimiento de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), así como la participación de las instituciones militares en la lucha contra el narcotráfico.<sup>14</sup>

La Gráfica 1 muestra las principales tendencias del gasto federal, según la dependencia que lo ejerció para el periodo 1997-2006. El Poder Judicial tuvo un incremento constante que lo ubi-

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, 7 de noviembre de 1996.

<sup>13</sup> Marcos Pablo Moloeznik, “Seguridad pública y reformas policiales en México”, en Lucía Dammert y John Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Flacso-Chile/ONU-INALUD/Siglo XXI Editores, México, 2005, pp. 208-281.

<sup>14</sup> Gustavo Fondevila, “Gasto público y seguridad: la racionalización como eje de la transformación”, en Efrén Arellano Trejo (coord.), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 90.

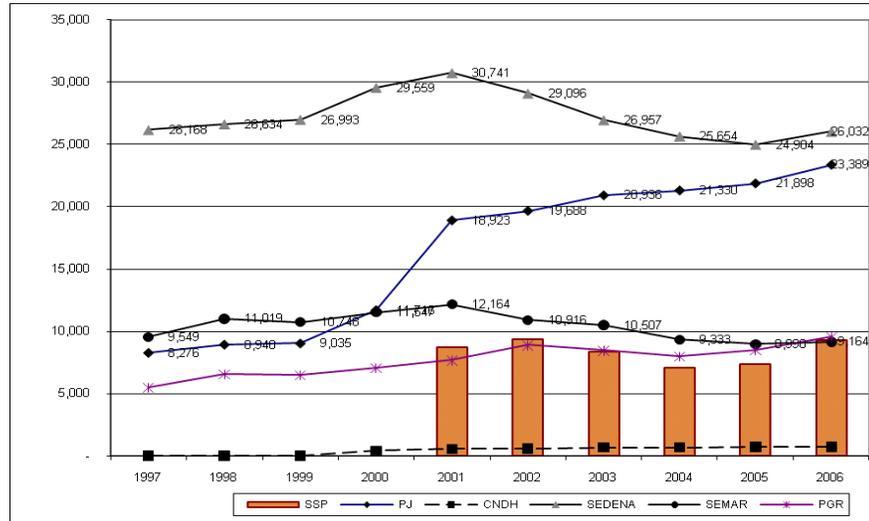
<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

<sup>11</sup> Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

**Gráfica 1**  
**Presupuesto asignado a las dependencias federales involucradas**  
**en la seguridad y defensa (millones de pesos en precios constantes de 2006)**



Fuente: elaboración propia con base en Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006.

có en un nivel similar al de la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) creció hasta alcanzar los niveles de la Secretaría de Marina y de la Procuraduría General de la República (PGR). En contraste, el gasto de la CNDH se ha mantenido muy estable, sin registrar incrementos significativos.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, la SSP se ha fortalecido considerablemente. En el presupuesto de egresos 2009 propuesto por el titular del Ejecutivo, se considera un monto para esta secretaría equivalente a 70% del asignado para la Defensa; del doble del correspondiente a Marina y dos veces y medio más del propuesto para la PGR.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Efrén Arellano Trejo, “Relevancia y prioridades del gasto en seguridad pública”, en *Reporte CESOP*, núm. 17, octubre de 2008, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.

### Resultados alcanzados y la reforma de 2008

A la par de los cambios ya descritos, el sistema de justicia penal evolucionó para ampliar el número de delitos e incrementar las penas impuestas. Creció la cantidad de delitos considerados como graves, cuya condena significa la encarcelación. Además, se ampliaron las atribuciones del Ministerio Público para imponer órdenes de aprehensión y la detención preventiva, lo cual incrementó el número de personas encarceladas en espera de sentencia.<sup>16</sup>

Los resultados derivados de estas reformas no fueron del todo satisfactorios. Actualmente prevalecen altos niveles de impunidad;<sup>17</sup> el sistema

<sup>16</sup> Arturo Alvarado Mendoza, “El acceso a la justicia en una sociedad en transición”, en Alvarado (coord.), *La reforma de la justicia...*, op. cit., pp. 62-63.

<sup>17</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo:*

penitenciario está saturado, presenta situaciones frecuentes de autogobierno y no cumple con sus objetivos de reincursión social;<sup>18</sup> y, como ya se señaló anteriormente, las policías no cuentan con las condiciones adecuadas para desempeñar sus funciones y los jueces y el desempeño de la justicia en general no tiene la confianza de la ciudadanía.

Tampoco ha sido posible contrarrestar la interminable historia del surgimiento de corporaciones policiales y su cooptación por parte de las mafias criminales. El Instituto Nacional de Combate a las Drogas surgió en 1993 y desapareció cuatro años más tarde, cuando su comisionado, el general José de Jesús Gutiérrez Rebollo, fue arrestado y procesado por colaborar con el cártel de Juárez.<sup>19</sup> La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud desapareció a principios de 2003, después de espectaculares operativos realizados por el Ejército, una vez que se comprobó que había sido infiltrada por el crimen organizado.<sup>20</sup> Más recientemente, a raíz de la denuncia de un testigo protegido, fue detenido Noé Ramírez Mandujano, quien fuera el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) desde el inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón, acusado de cooperar con el cártel de los hermanos Beltrán Leyva.<sup>21</sup>

---

*procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 2004.

<sup>18</sup> Efrén Arellano Trejo, *Reestructuración del sistema federal de sanciones*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, documento de trabajo número 17, julio de 2007, 24 pp.

<sup>19</sup> Jorge Chabat, "Panorama de las reformas en materia de seguridad pública", en Efrén Arellano Trejo (coord.), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2007, p. 33.

<sup>20</sup> Moloeznik, "Seguridad pública y reformas...", *op. cit.*

<sup>21</sup> *El Universal*, "Detiene SIEDO a ex zar antidrogas", 21 de noviembre de 2008, pp. 1 y 4<sup>a</sup>.

El ya citado Gustavo Fondevila expone un sumario de seis factores que explican en gran medida estas ineficiencias: 1. El federalismo en México y su tradición centralista impide una coordinación efectiva entre los distintos órdenes de gobierno; 2. La ineficiente coordinación horizontal entre las distintas dependencias del gobierno federal; 3. La persistencia de inercias y conductas heredadas del pasado, que deriva en la existencia de procedimientos y recursos humanos obsoletos y de difícil reentrenamiento; 4. El predominio de criterios administrativos y de gestión en la evaluación de las autoridades, más que a una medición real de su impacto; 5. La marcada fragmentación de fuerzas y autoridades, una gran rotación de mandos superiores y medios, y una muy escasa profesionalización de los cuerpos encargados de la seguridad pública; y 6. La división entre policías de investigación y prevención, que genera intereses contrapuestos y pocos incentivos para una genuina cooperación.<sup>22</sup>

En este contexto, el 18 de junio de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la Constitución que, en su conjunto, tienen el propósito de sentar las bases para construir nuevos sistemas en materia de justicia penal y seguridad pública. En el primero de estos rubros, el propósito del Constituyente Permanente fue establecer un sistema garantista, acusatorio y oral, compatible con un combate eficaz a la delincuencia organizada. Las principales características de este modelo son las siguientes:

- a) Se crean medidas alternativas de solución de controversias. El juicio podrá terminar anticipadamente cuando el acusado reconozca la culpa, esté dispuesto a reparar el daño y la víctima esté de acuerdo.

<sup>22</sup> Fondevila, "Gasto público...", *op. cit.*, pp. 92-93.

- b) Se establecen jueces de control. Estos deberán resolver por el medio más rápido las solicitudes que les haga el Ministerio Público (MP) sobre medidas cautelares o precautorias.
- c) En sustitución del auto de formal prisión, se liberará un auto de vinculación a proceso, lo que dará mayores garantías a los presuntos inculcados para enfrentar el proceso en libertad. De ser necesario, el juez podrá resolver la prisión preventiva por tiempo limitado.
- d) El proceso penal tiene ahora la finalidad de lograr “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”. El MP no estará obligado a demostrar la culpabilidad del acusado, sino a buscar la verdad de los hechos.
- e) El juez está obligado a estar presente en todas las audiencias, sin que pueda nombrar a nadie en su representación; además, las audiencias serán continuas hasta llegar a una sentencia. Esto propiciará que los juicios se desahoguen con mayor rapidez.
- f) Se fortalecen las percepciones de la defensoría pública, las cuales no podrán ser menores que las de los MP.
- g) Se termina con el monopolio de la acción penal del MP. Con las reservas que se establecerán en la ley secundaria, las víctimas podrán acudir a los jueces directamente, sin depender del MP.
- h) Se establece la extinción de dominio, con el propósito de impactar al crimen organizado en la posesión de sus bienes materiales y financieros. A través de un procedimiento expedito, el Estado podría hacerse

de aquellos bienes resultado, objeto y producto de las actividades delictivas.

- i) Se crea la figura del Juez Ejecutor. Éste se encargará de la imposición de las penas y de su modificación en las cárceles, además de proteger los derechos de los reclusos. Con ello se limitan las atribuciones del Poder Ejecutivo en el funcionamiento de las cárceles.<sup>23</sup>

En materia de seguridad pública, gracias a las reformas constitucionales de este año, ahora el artículo 21 otorga a las policías del país la facultad de investigar los delitos, bajo la conducción y mando del MP, y establece cinco principios generales que habrán de servir para reformar a las instituciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. Dichos principios son:

- a) Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.
- b) El MP y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
- c) Una de las bases mínimas que integrarán el SNSP será “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.<sup>24</sup> Asimismo, se establece

<sup>23</sup> Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia*, México, julio de 2008; y César Camacho Quiroz, intervención en la Cámara de Diputados, al fundamentar el dictamen en materia de justicia penal, 26 de febrero de 2008, disponible en: [www.cesarcamacho.org](http://www.cesarcamacho.org) (fecha de consulta: noviembre de 2008).

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federa-*

que la operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

- d) Se establece que ninguna persona ingresará a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en la bases de datos de personal de las instituciones de seguridad; y

- e) La comunidad coadyuvará en la evaluación de las instituciones de seguridad pública.

La transición hacia este nuevo sistema de justicia y seguridad pública será en un plazo de hasta ocho años. A partir de su promulgación el Congreso de la Unión tendrá seis meses para expedir la ley que establezca el SNSP; en un año se deberán crear las leyes de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública; y en tres años se reformarán las cárceles.<sup>25</sup>

---

*ción*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

<sup>25</sup> *Ibidem*. Véanse artículos transitorios.

# Desarrollo teórico y práctico de la transparencia como política pública en México

*Roberto Ocampo Hurtado*

*La transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.<sup>1</sup>*

Ante el avance de la democracia en México, conceptos como el de *transparencia*, el de *acceso a la información pública* o el de *rendición de cuentas*, se han convertido, al interior de las instituciones del Estado, en parte del lenguaje cotidiano y también, poco a poco, en una práctica obligada de los funcionarios públicos.

Para validar tal afirmación, pero sobre todo para determinar la evolución que en su práctica presentan hoy en día dichos conceptos, en especial el de transparencia y de cómo éste se ha extendido hacia los tres órdenes de gobierno, cabe efectuar, en primer lugar, un breve recuento histórico relativo al origen teórico y práctico de dichos conceptos.

## **Antecedentes**

Tal y como lo han mencionado diversos analistas en el tema, entre los que se puede citar a John Ackerman, Joseph Stiglitz o el propio Mauricio Merino, los antecedentes del concepto de transparencia bien pueden encontrarse en el desarrollo mismo de los derechos humanos.

Se menciona que al aparecer, hacia la segunda mitad de siglo XVIII, los denominados derechos de primera generación, entre los cuales se encontraba el que los ciudadanos pudieran expresar ideas de forma libre y que además pudieran participar en el ámbito político, permitieron que la

<sup>1</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender. La transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008, p. 12.

interacción entre sociedad y gobierno fuera una realidad y con ello se impulsara, al menos en su forma teórica, el principio de corresponsabilidad.<sup>2</sup>

Por su relevancia, los derechos de primera generación serían plasmados en documentos de histórica trascendencia, como en la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho a las Actas Públicas, aprobada en el año de 1766 en Suecia, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 o la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789; textos que como es sabido, son la base de la mayoría de las cartas magnas que en la actualidad regulan la vida política de las naciones.

Como resultado de tales documentos, años más tarde, otras publicaciones ampliarían, en su forma teórica, el significado e importancia del derecho a la información y la obligación de los gobiernos a transparentar de cara a la sociedad sus acciones: de entre esos documentos, cabe citar la obra del pensador inglés Jeremy Bentham, escrita en el año de 1791, denominada *Essay on Political Tactics*, en donde, entre otras afirmaciones, Bentham mencionaba que a partir de que un ciudadano tuviera la posibilidad de conocer la información gubernamental, la probabilidad de que los funcionarios de gobierno cometieran actos de corrupción disminuía drásticamente.

Al igual que la obra de Bentham, también resultó fundamental en la evolución de la política de transparencia la Declaración de los Derechos del Hombre, promulgada en 1795 en los Países Bajos, a través de la cual “se dispuso que

cada uno tiene derecho de requerir de cada funcionario público una explicación y justificación de sus actos”.<sup>3</sup>

Ahora bien, tras las aportaciones teóricas que se han mencionado, el concepto de transparencia pasaría a la práctica hacia finales del siglo XIX y durante gran parte del XX, cuando éste aparece de manera oficial, en diversos códigos y leyes nacionales; ejemplo de ello es la promulgación del Código Político y de Organización Municipal de Colombia, aprobado en 1888, en donde, a partir de él, en esa nación se “permitiría a los individuos pedir documentos y archivos en poder de las agencias gubernamentales, a menos que estuviese expresamente prohibido por la ley”.<sup>4</sup>

De igual modo, en 1919 el gobierno de Finlandia incorporó a su constitución el derecho de los ciudadanos a ser informados respecto de las acciones gubernamentales.

Mención aparte merece, en ese desarrollo de la transparencia como política de Estado, la transformación gestada en la década de 1980 al interior de la Unión Soviética, en donde las reformas impulsadas por Gorbachov tuvieron como sustento al concepto de la transparencia.

Tal hecho es observado por el analista Ángel Trinidad Zaldívar, quien menciona que

[...] en un inusitado pero al mismo tiempo ansiado viraje a su política interna, el líder soviético lanzó al mundo dos vocablos que se convertirían en iconos de la modernidad; perestroika y glasnost. El primer vocablo significaba reestructuración o reorganización, el segundo transparencia.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ángel Trinidad Zaldívar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 27.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>2</sup> Al respecto, el periodista César Dorta menciona que “La corresponsabilidad Estado-Ciudadano exige la voluntad de ambas partes de trabajar juntas: los funcionarios deben atender el mandato constitucional de abrir las puertas a la participación de los ciudadanos, mientras éstos deben participar en las actividades públicas e interactuar con el Estado”. Revista electrónica *Aporrea*. En: [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org) (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2008).

El triunfo de la *glasnost* derivó, según Trinidad Zaldívar en que “a partir de la irrupción de Gorbachov, se originó una enorme oleada que cubrió, en un lapso de apenas 15 años, a 54 países dotándolos de una legislación *glasnost*”.<sup>6</sup>

La oleada que describe Trinidad Zaldívar continúa vigente, pues tal y como se puede apreciar en el Cuadro 1, a partir del 2000 la incorporación de leyes de transparencia a constituciones nacionales se ha convertido en una prioridad gubernamental.

### El concepto de transparencia en México

Aunado a su relación conceptual con los derechos de primera generación, el concepto de transparencia en México encuentra –de acuerdo con la visión de Ángel Trinidad Zaldívar– como antecedentes históricos los artículos: 40 de la Constitución de Apatzingán de 1814; 16 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano y, evidentemente, 6o. y 7o. de la Constitución de 1857, mismos que se transcribieron sin modificación alguna a la Carta Magna de 1917.<sup>7</sup>

Sin embargo, dichos artículos, en especial el 6o. constitucional, se circunscribían al derecho a la libre manifestación de las ideas y no, en aquel momento, a la obligación del Estado a difundir sus acciones y que éstas pudieran ser conocidas y evaluadas por la ciudadanía.

Lo anterior permite reconocer que durante 120 años, de 1857 a 1977 (año en que se reformó por vez primera el 6o. constitucional), la nación mexicana no avanzó en el tema de la transparencia, situación que también se explica con el hecho de que los gobiernos, de aquel amplio

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>7</sup> *Idem.*

**Cuadro 1**  
**Año en que fueron aprobadas leyes de transparencia en diversas naciones**

Año	País
1766	Suecia
1888	Colombia
1919	Finlandia
1966	Estados Unidos
1970	Noruega
1978	Francia
1983	Canadá
1990	Italia
1992	España
1998	Irlanda Israel Letonia
1999	Japón R. Checa
2000	Inglaterra Bulgaria Estonia
2001	Rumania Polonia
2002	México Jamaica Panamá
2003	Croacia Turquía Armenia
2004	Ecuador Serbia Suiza
2005	Alemania India
2006	Honduras Macedonia

Fuente: Compilación propia, con base en: Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender. La transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008, p. 22.

periodo, no tuvieron la intención o quizá, la necesidad de transparentar sus acciones.

Al respecto, Eduardo Guerrero Gutiérrez menciona que lo que prevaleció en México, especialmente durante el periodo del régimen de partido único y en contradicción con el discurso oficial, fue la cultura del secreto:

Los secretos sirven para ocultar los errores de los funcionarios, tanto los cometidos por negligencia como los incurridos por torpeza e igno-

rancia, y en ocasiones pueden, también, generar suspicacia injustificada.<sup>8</sup>

Por lo anterior, no fue sino hasta el año de 1977 que se añadió un párrafo al artículo 6o. constitucional, el cual resultaría de vital importancia para que el concepto de transparencia comenzara a ser tema de debate al interior de la administración pública.

En esa ocasión, el 6o. constitucional se reformó para su lectura y para su práctica, en los siguientes términos:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. *El derecho a la información será garantizado por el Estado.*<sup>9</sup>

Desafortunadamente, como han mencionado diversos autores (como los citados en este texto), la incorporación de ese párrafo al 6o. constitucional no tuvo en su práctica resultados alentadores, ya que pese a que la reforma a ese artículo derivó en un debate en torno al concepto de transparencia, éste fue, en términos generales, estéril.

Tal situación tuvo como causa el que ni en los círculos políticos ni en los académicos se comprendiera, en aquel momento, el alcance y profundidad del párrafo añadido al 6o. constitucional y, por ello, como se observará más adelante, no fue sino hasta el 2001 en que se puso en práctica, como política pública, la transparencia gubernamental.

<sup>8</sup> Guerrero, *Para entender. La transparencia*, op. cit., pp. 21-22.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## La transparencia como política pública

Antes de arribar al momento en que el concepto de transparencia pasó de la teoría a la práctica en México, es decir, al momento en que ésta fue concebida como una política pública, debe analizarse, en beneficio de una exposición más precisa, lo que debe entenderse por la noción de política pública.

Al respecto, las siguientes definiciones. Una política pública es:

[1.] Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo.

[2.] ...el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.<sup>10</sup>

Ahora bien, ¿cómo se confecciona y cómo evoluciona una política pública? Pues bien, diversos analistas concuerdan en que un tema se convierte en una política pública cuando se define y se plantean soluciones respecto a él: “El primer requisito para que un tema se convierta en política pública es que un grupo de actores políticos, económicos y sociales coincidan en la identificación de un problema”.<sup>11</sup>

Posteriormente, los analistas mencionan que la evolución de una política pública debe com-

<sup>10</sup> Edith F. Kauffer Michel, “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación, Revista Ecofronteras 2002*, publicación cuatrimestral del Colegio de la Frontera Sur, pp. 2 y 5.

<sup>11</sup> Guerrero, *Para entender. La transparencia*, op. cit., p. 25.

prender diversas etapas, como las que los autores Ives Meny y Jean-Claude Thoening ubican del siguiente modo:

a) La identificación del problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública; b) la formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública; c) la toma de decisiones: el decidor público oficialmente habilitado elige una solución particular que convierte en política legítima; d) la ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno y e) la terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.<sup>12</sup>

Considerando los anteriores planteamientos, puede señalarse que la transparencia en México se encaminó a convertirse en una política pública cuando al mismo tiempo que el proceso de transición democrática avanzaba, la cultura del secreto que prevaleció por décadas comenzó a diluirse.

Es decir, los gobiernos mexicanos que durante la década de 1990 fueron corresponsables de la transición democrática, identificaron que uno de los problemas que más aquejaban al país era la nula transparencia y rendición de cuentas que el régimen político, de cara a la sociedad, había mantenido por décadas.

Así, al identificar el problema, se llevarían a cabo modificaciones legales que permitirían, en primer lugar, confeccionar teóricamente lo que sería la política pública de la transparencia y pos-

<sup>12</sup> Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *Las políticas públicas*, Ariel (Colección Ariel Ciencia Política), Barcelona, 1992, p. 105.

teriormente, como se observará a continuación, ponerla en práctica.

## De la teoría a la práctica

Tal y como se describió en párrafos anteriores, el primer antecedente legal que aludía a la obligación del Estado a informar a los ciudadanos respecto a sus acciones de gobierno, fue aquella modificación al texto del 6o. constitucional, en donde se añadió el enunciado que versaba, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Sin embargo, como igualmente se citó, tal modificación no tuvo en la práctica ningún efecto relevante, de hecho, tal añadido al 6o constitucional sería relacionado, por sociedad y gobierno, más con el tema de la regulación de los medios de comunicación que con el relativo a la transparencia gubernamental.

Así, pese a intentos gubernamentales y en mayor medida de juristas y académicos, tendrían que pasar 24 años para que la transparencia, como política pública, fuera puesta en práctica, cuando cuatro iniciativas, provenientes de la sociedad, del Legislativo y del Ejecutivo, fueron determinantes para la promulgación, en el año 2001, de la denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual es sin duda el elemento que le permite al concepto de transparencia pasar de la teoría a la práctica e instituirse, de esta manera, como una política pública.

Las cuatro iniciativas que dieron lugar al arribo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fueron, en orden cronológico, la Declaración de Oaxaca, la cual fue el resultado del Seminario del Derecho a la Información, realizado el 24 de mayo del 2001; el Proyecto Barbosa, conocido así por

el hecho de que fue una iniciativa del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, quien la presentó el 11 de julio del 2001; la iniciativa proveniente del Ejecutivo Federal, representado en aquel momento por Vicente Fox Quesada, quien la presentó el 30 de noviembre del 2001 y, finalmente, la denominada Propuesta Plural, presentada el 6 de diciembre del 2001 por diputados de diversas fracciones parlamentarias.<sup>13</sup>

Ante las iniciativas y el interés gubernamental para que el tema avanzara, se convocó a la sociedad y al legislativo para que en foros de consulta regional (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México), se ampliara la discusión y se llegara a un consenso, mismo que permitiera la confección de una iniciativa que aglutinara a las cuatro propuestas referidas anteriormente.<sup>14</sup>

En general, las iniciativas coincidían en dos puntos: el primero se refería a quienes serían las instancias (sujetos obligados)<sup>15</sup> del Estado, que se comprometerían a sujetarse a una ley que las obligara a publicar información relativa a sus acciones, y el segundo a determinar qué órgano sería el encargado de facilitar a la ciudadanía dicha información.

Finalmente, tras llegar a un consenso, la iniciativa fue remitida a la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, que la presentó a votación ante el Pleno, resultando aprobada por unanimidad el 24 de abril de 2002, pasando pos-

teriormente al Senado, en donde, de igual forma, por votación unánime, fue aprobada el 30 de abril y cuyo contenido aparece sintetizado en el Cuadro 2.

De aquel momento en que fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fechas recientes, los avances en materia de transparencia son considerables, siendo parte fundamental para ello las tres instancias que surgieron tras la aprobación de la ley.

Dichas instancias son las Unidades de Enlace, las cuales se ubican en cada una de las dependencias y entidades de la federación y cuyas funciones principales son recabar y difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia; otra instancia son los Comités de Información, ubicados también en las dependencias y entidades y cuyas funciones son confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información y, finalmente, la tercera instancia es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).<sup>16</sup>

Esta última instancia, desempeña un papel fundamental en el avance o no de la política pública de la transparencia, ya que como organismo con autonomía propia, es el principal responsable de hacer respetar el derecho de acceso a la información en todo el territorio nacional.

## La transparencia en los tres órdenes de gobierno

La transparencia como política pública se encuentra en México —ciñéndonos a las etapas de evolución de una política pública descritas por

<sup>13</sup> Felipe de Jesús Fierro Alvidrez, “La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Naturaleza y su impacto en el futuro democrático de México”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 52, 2002, disponible en: [www.ull.es/publicaciones/latina/2002fierrooctubre5204.htm](http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002fierrooctubre5204.htm) (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2008).

<sup>14</sup> Trinidad, *La transparencia y el acceso...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>15</sup> Sujetos obligados: se refiere a las autoridades, entidades, órganos y organismos que deben acatar el mandato de una norma. Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender. La transparencia*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>16</sup> Guerrero, *Para entender. La transparencia*, *op. cit.*, pp. 62-63.

**Cuadro 2**  
**Contenido cualitativo de la Ley Federal de Transparencia**  
**y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

<i>Título Primero</i> <i>(Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados)</i>	<i>Título Segundo</i> <i>(Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal)</i>	<i>Título Tercero</i> <i>(Acceso a la Información en los demás Sujetos Obligados)</i>	<i>Título Cuarto</i> <i>(Responsabilidades y Sanciones)</i>
Capítulos: <i>a)</i> Disposiciones Generales, de los artículos 1 al 6. <i>b)</i> Obligaciones de Transparencia, de los artículos 7 al 12. <i>c)</i> Información Reservada y Confidencial, de los artículos 13 al 19. <i>d)</i> Protección de Datos Personales, de los artículos 20 al 26. <i>e)</i> Cuotas de Acceso, en el artículo 27.	Capítulos: <i>a)</i> Unidades de Enlace y Comités de Información, de los artículos 28 al 32. <i>b)</i> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de los artículos 33 al 39. <i>c)</i> Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad, artículos 40 al 48. <i>d)</i> Procedimiento ante el Instituto, de los artículos 49 al 60.	Capítulos: <i>a)</i> Artículos 61 al 62.	Capítulos: <i>a)</i> Artículos 63 al 64.

Fuente: Con base en: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2006.

los autores Ives Meny y Jean-Claude Thoening—, en la cuarta etapa, es decir, en la ejecución del programa, que es el momento en que la política es aplicada y administrada sobre el terreno, por lo que bien puede señalarse que la evolución de la transparencia como política pública en el país sigue un rumbo claro; sin embargo, tal y como versa la etapa descrita por Meny y Thoening, se percibe que en los hechos la política pública de la transparencia aún no es aplicada y administrada en todo el terreno, en este caso, en todo el territorio nacional.

Los primeros dos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental mencionan que dicha ley es de orden público y que tiene como objetivo proveer lo necesario para garantizar que la ciudadanía tenga acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, así como cualquier otra entidad; de igual forma, en su segundo artículo se afirma que toda la información gubernamental a la que se refiere la

ley es pública, por lo que los particulares deberán tener acceso a ella.<sup>17</sup>

Dichos artículos parecerían suficientes para que la política pública de la transparencia tuviera obligatoriedad en todo el país; sin embargo, como bien menciona Ángel Trinidad Zaldívar, se debe recordar que la Ley de Transparencia es una ley federal y no general, por lo que su aplicación se restringe, únicamente, a las áreas del Poder Ejecutivo federal y no a instancias estatales, situación que repercute en el hecho de que los estados del país puedan legislar, de acuerdo con su conveniencia, su propia ley en materia de transparencia.

Por tal situación, el 20 de abril de 2005, la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo por medio del cual se exhortaba respetuosamente a las legislaturas de los estados a cumplir con su obligación constitucional de establecer normas en materia de transparencia y acceso a la

<sup>17</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2006.

información, para fortalecer así el ejercicio pleno de la garantía constitucional consagrada en el artículo 6o.<sup>18</sup>

A partir de dicho exhorto, poco a poco, las legislaturas locales han aprobado leyes de transparencia, llegando así a fechas recientes, en donde los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con leyes de transparencia, mismas que también se han reformado en busca de su perfeccionamiento (Cuadro 3).

Pese a los avances, el Estado mismo ha reconocido que aún falta mucho por hacer, para fortalecer la política pública de la transparencia y es que tal y como ya se ha presentado en diversas ocasiones, han surgido nuevos obstáculos que pretenden frenar el derecho de los ciudadanos a ser informados respecto a las acciones del gobierno. Por ello, el 21 de julio de 2007 entró en vigor una nueva reforma al artículo 6o. constitucional, por la cual se adicionó a ese ar-

tículo, un segundo párrafo, cuyo contenido se expone en el Cuadro 4.

De esta reforma, cabe citar también, por el avance que generarán en materia de transparencia orientada hacia los tres órdenes de gobierno, algunos de sus artículos transitorios, mismos que versan en el siguiente sentido:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto; La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión del mismo.<sup>19</sup>

**Cuadro 3**  
**Legislación estatal en materia de transparencia**

Entidad	Fecha de aprobación de la ley	Reforma a la ley	Entidad	Fecha de aprobación de la ley	Reforma a la ley
Aguascalientes	30/jul./2002	22/may./2006	Morelos	11/ago./2003	25/abr./2007
Baja California	28/jul./2005	12/ago./2005	Nayarit	27/may./2004	22/dic./2007
Baja California Sur	23/mar./2005	28/nov./2007	Nuevo León	20/dic./2002	19/jul./2008
Campeche	30/jun./2005	21/jul./2005	Oaxaca	08/sep./2006	15/mar./2008
Chiapas	11/oct./2006	13/ago./2008	Puebla	22/jul./2004	18/jul./2008
Chihuahua	10/oct./2005	05/jul./2008	Querétaro	08/ago./2002	27/sep./2002
Coahuila	08/oct./2003	02/sep./2008	Quintana Roo	13/may./2004	18/mar./2008
Colima	28/feb./2003	05/jul./2008	San Luis Potosí	13/mar./2003	18/oct./2007
Distrito Federal	18/mar./2003	28/mar./2008	Sinaloa	23/abr./2002	20/ago./2008
Durango	25/feb./2003	13/jul./2008	Sonora	22/feb./2005	29/dic./2005
Edo. de México	18/mar./2004	24/jul./2008	Tabasco	28/dic./2006	26/dic./2007
Guanajuato	18/jul./2003	10/jun./2008	Tamaulipas	24/nov./2004	5/jul./2007
Guerrero	29/sep./2005	14/oct./2005	Tlaxcala	05/ago./2004	22/may./2007
Hidalgo	18/dic./2006	29/dic./2006	Veracruz	21/may./2004	27/jun./2008
Jalisco	20/dic./2001	6/ene./2005	Yucatán	15/may./2004	18/ago./2008
Michoacán	02/ago./2002	28/ago./2002	Zacatecas	29/jun./2004	30/ago./2008

Fuente: Compilación propia, con base en: Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender. La transparencia*, Nostra Ediciones, México 2008 y [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx). Legislación estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública (fecha de consulta: noviembre de 2008).

<sup>18</sup> Dictamen con punto de acuerdo en materia de transparencia y acceso a la información de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, 20 de abril de 2005, pp. 3-4.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007. Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Cuadro 4**  
**Reforma al artículo 6o. constitucional, 20 de julio de 2007**

<i>Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</i>
I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Fuente: Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007.

A partir de esta reforma al artículo 6o. constitucional, los resultados son, en suma, alentadores, ya que desde su puesta en marcha, entre otros avances, se han reformado 20 leyes estatales de transparencia.<sup>20</sup>

Habrà que reconocer sin embargo, que para arribar a esa infraestructura legal de la que se habla en la anterior cita, aún todavía falta mucho por hacer, especialmente en aspectos como la homologación de las leyes de transparencia, no sólo para los 31 estados de la república y el Distrito Federal, sino también para cada uno de los municipios, mismos que a la fecha presentan un atraso significativo.<sup>21</sup>

En igual sentido y atendiendo a los artículos transitorios de la reforma al artículo 6o. constitucional, especialistas en el tema, así como funcionarios públicos, han recomendado el fortalecimiento, pero sobre todo la eficiencia, en todo el territorio

<sup>20</sup> Legislación estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública, en: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx) (fecha de consulta: noviembre de 2008).

<sup>21</sup> Periódico *La Jornada*, Jalisco, 1 de agosto de 2007. Promoverá el Congreso la transparencia en los municipios.

nacional, del sistema electrónico denominado Sistema de Solicitudes de Información (SISI), situación que, se dice, redundaría en que la ciudadanía cuente con una herramienta sólida, por medio de la cual pueda acceder y solicitar información relativa a las acciones de gobierno.<sup>22</sup>

En conclusión, puede mencionarse que al mismo tiempo que la democracia, como sistema de gobierno, poco a poco se consolida en México, de igual forma, la transparencia como política pública. Ambos elementos han registrado un avance significativo, pasando así de la teoría a la práctica, en cuyo caso lo que resta es que éstos se perfeccionen en beneficio de la sociedad.

<sup>22</sup> Cabe precisar que el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) entró en vigor plenamente en junio de 2003, teniendo resultados satisfactorios; sin embargo, ante la reforma al artículo 6o. constitucional del 21 de julio de 2007 y en atención a los artículos transitorios de la misma, el IFAI recibió un donativo del Banco Mundial para la construcción de una plataforma tecnológica nacional, denominada Información México (Infomex), por medio de la cual se pretende potenciar aún más el uso del derecho a la información en todo el territorio nacional. Alonso Lujambio, "Transparencia ¿qué sigue?", periódico *Reforma*, 13 de julio de 2008.

## Reportes CESOP

2007

2008

- |  |   |
|--|---|
| 1. TRABAJO                               | 9. CALIDAD DE VIDA                                |
| 2. RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS        | 10. SECTOR ENERGÉTICO                             |
| 3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 | 11. EL COMBATE A LA POBREZA                       |
| 4. SEGURIDAD PÚBLICA                     | 12. OPINIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN LEGISLATIVA         |
| 5. GLOSA DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO  | 13. INFRAESTRUCTURA                               |
| 6. PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO         | 14. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO                   |
| 7. EVALUACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA          | 15. MEDIO AMBIENTE                                |
| 8. PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA   | 16. GLOSA DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO         |
|  | 17. PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009 |

### Colaboradores en este número

1. Francisco J. Sales Heredia. Director del área de Estudios Sociales. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx
2. Juan Carlos Amador Hernández. Investigador del área de Estudios Sociales. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx
3. José de Jesús González Rodríguez. Investigador del área de Estudios Regionales. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx
4. Salvador Moreno Pérez. Investigador del área de Estudios Regionales. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx
5. Liliam Flores O. Rodríguez. Investigadora del área de Estudios Sociales. Correo electrónico: liliam.flores@congreso.gob.mx
6. Anjanette D. Zebadúa Soto. Investigadora del área de Estudios Regionales. Correo electrónico: anjanette.zebadua@congreso.gob.mx
7. César Augusto Rodríguez Gómez. Encargado de la Dirección del área de Opinión Pública. Correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx
8. Efrén Arellano Trejo. Investigador del área de Opinión Pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx
9. Roberto Ocampo Hurtado. Investigador del área de Estudios Regionales. Correo electrónico: roberto.ocampo@congreso.gob.mx

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

R E P C

---

R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura