

DOCUMENTOS SELECTOS DE OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

César Augusto Rodríguez Gómez
(editor)

DOCUMENTOS SELECTOS DE OPINIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Comité del CESOP

Dip. Salvador Barajas del Toro

Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez

Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega

Director General

Documentos selectos de opinión pública
y políticas públicas

César Augusto Rodríguez Gómez
(editor)

Documentos selectos de opinión pública y políticas públicas

Primera edición: diciembre de 2008

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados/ LX Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5036 0000 ext. 55237
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx
Página web: <http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-968-9097-29-7

Edición y diseño
Alejandro López Morcillo

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

Índice

Introducción	9
--------------	---

OPINIÓN PÚBLICA

El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática	21
<i>Efrén Arellano Trejo</i>	
La reforma electoral y el nuevo espacio público	43
<i>Efrén Arellano Trejo</i>	

TEMAS DE LA REFORMA DEL ESTADO

Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito	75
<i>Oscar Rodríguez Olvera</i>	
La alternancia municipal en México	105
<i>César Augusto Rodríguez Gómez</i>	
Los principales retos de los partidos políticos en América Latina	141
<i>César Augusto Rodríguez Gómez y Oscar Rodríguez Olvera</i>	
Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma	175
<i>Efrén Arellano Trejo</i>	

POLÍTICAS PÚBLICAS

La gestión del agua en los gobiernos locales de México	201
<i>César Augusto Rodríguez Gómez</i>	
El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional	233
<i>María Guadalupe Martínez Anchondo</i>	
Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México	255
<i>Octavio Ruiz Chávez</i>	
La competitividad en los municipios de México	287
<i>César Augusto Rodríguez Gómez y Efrén Arellano Trejo</i>	
Acerca de los autores	323

Introducción

Esta obra incluye diversos estudios que parten de considerar el sentir de esa construcción del imaginario social, de ese ente abstracto que denominamos “opinión pública”, acerca de los temas que de manera acuciosa le preocupan a la ciudadanía y de su interrelación con algunas de las políticas públicas que los distintos órdenes de gobierno han puesto en marcha para atenderlos.

Estos documentos tienen como hilo conductor la concordancia expresada entre el interés mostrado por los legisladores de la LX Legislatura, y los investigadores del área de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, acerca de los temas que deberían abordarse como parte de la agenda política nacional. Se trata así, de aprehender una parte de la realidad de la agenda política nacional, siguiéndole el pulso a la sociedad mexicana y, en algunos casos, comparando a ésta con su par latinoamericana. Las grandes vertientes de las cuales se partió para desarrollar los diferentes documentos de trabajo que aquí se presentan fueron la opinión pública, los temas de la reforma del Estado y de políticas públicas.

Aunque los documentos podrán advertirse heterogéneos en su conjunción, la actividad legislativa por naturaleza también lo es. Como órgano representativo de la nación, la Cámara de Diputados atiende una heterogeneidad de

temas sociales, es universal en su quehacer, puesto que en su seno convergen la mayoría de los problemas del país, y también en ella se encuentran reflejadas todas las corrientes de pensamiento y de la mayoría de los grupos sociales. De esta diferenciación social que enmarca el surgimiento de posiciones, y de su agrupación en puntos de vista, podemos inferir sectores de pensamiento que conforman la opinión pública. Sobre estos motivos se desarrolla el contenido de este libro.

Con la democratización del país, la opinión pública se ha tornado, afortunadamente, en materia frecuente de análisis. Un gran cúmulo de tomadores de decisiones, entre ellos los legisladores, recurre al estudio de lo que el conglomerado social piensa. Claro que la función pública y la actividad legislativa no se guían sólo por aquello que los estudios de opinión les dictan, sino también por estudios técnicamente calificados acerca de los alcances de su decisión sobre determinado tema; pero lo que piensa tal o cual sector sobre el particular converge inherentemente.

Los documentos compilados en esta obra parten de la siguiente idea: dilucidar el pensamiento de la opinión pública para que, a partir de ello, los legisladores extraigan valoraciones de las posibles alternativas en su toma de decisiones. Al respecto, es pertinente citar un párrafo del especialista en políticas públicas Luis F. Aguilar Villanueva, para el caso que nos ocupa:¹ “Al hablar de políticas públicas queremos decir, decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.

En el primer capítulo el investigador Efrén Arellano Trejo aborda el tema consustancial del cual se hablaba en el párrafo anterior: el Poder Legislativo y la opinión pública. Son varias las vertientes que dilucidan esta relación. El autor parte del concepto de *democracia* —expuesto para este caso por el estudio italiano Giovanni Sartori—, para presentar un balance acerca de los valores inherentes a ésta, de cómo ha permeado en el sistema político mexicano y, sobre todo, en este ejercicio profundo, toma el pulso de su arraigo en la sociedad

¹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en Autores varios, *El estudio de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 36.

mexicana. Los demás elementos que se van desgranando en su análisis son: “el arreglo del sistema político mexicano; las reglas del juego y un consenso sobre gobiernos y políticas específicas”.² Del grado de interrelación de estos tres elementos será la calidad de la democracia. Ideas que posteriormente también fueron retomadas por otro politólogo italiano de la misma escuela florentina, Leonardo Morlino.³ Como es evidente, en todo sistema democrático la política connota la importancia principal por el cual se resuelve el disenso. Por la política discurre el acuerdo, pero no siempre es así, y es ahí donde el conglomerado social –ese ente abstracto en el que recaen las consecuencias de sus tomadores de decisiones “gubernamentales”–, se sentirá más o mejor representado.

Esta sintonía resulta asimétrica en la valorización que de la democracia, y de uno de sus órganos consustanciales, como es el Poder Legislativo, tenga la opinión pública. Si la gente observa que las relaciones gubernamentales se traducen en políticas públicas eficientes, y no son sólo un agregado de desencuentros, será mejor la percepción que de las actividades gubernamentales y de su sistema político realicen.

Al respecto, Efrén Arellano, citando a Víctor Manuel Durand Ponte, comenta:⁴

La consolidación de un régimen democrático requiere que exista una fuerte mayoría que asuma que los procedimientos y las instituciones democráticos son los más apropiados para gobernar la vida colectiva de la sociedad; y que las fuerzas gubernamentales favorezcan subjetiva y habitualmente la resolución de conflictos dentro de leyes e instituciones sancionadas democráticamente.

De esta manera, el autor indaga en el advenimiento democrático del sistema político mexicano, así como de su impronta social, y las dificultades que ha atravesado. Recorre las diferentes ideologías que lo han marcado dentro de

² El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática, p. 11.

³ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 45 y 46.

⁴ El Poder Legislativo y la... *op. cit.*, p. 12.

la institucionalización cultural que el anterior régimen propiciara. Al arribar al estadio actual, realiza un diagnóstico comparativo acerca de cómo diversos estudios perciben el comportamiento de la opinión pública en México en su valoración sobre la democracia. La pregunta central de estos estudios es qué tanto los valores reconocidos como democráticos se han inculcado en dicha sociedad, para centrar su atención, por último, en las consideraciones de esta opinión pública con el Poder Legislativo. Y en este sentido sobra decir que aunque México comparte indicadores no muy positivos en dicha percepción, hay datos que nos permiten vislumbrar cierto optimismo: un gran sector prefiere la pluralidad a mayorías absolutas dentro del Congreso mexicano; más de la mitad piensa que la democracia no funciona sin diputados, entre otros muchos ejemplos más. A decir del propio autor, “la mayoría de la población asume la relevancia que tienen varios de los principios que rigen el trabajo legislativo, tales como ser contrapeso y control de los poderes Legislativo y Ejecutivo, representar e incluir la pluralidad de opiniones, tomar decisiones por consenso, así como aprobar y vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto público”. Con esto se evidencia que, aunque también otro importante segmento está desencantado con la labor de “los políticos y sus instituciones”, también reconoce la necesidad de éstas. Es, en palabras de Arellano Trejo, “justificar a la institución, con base en los valores de la democracia, y explicar la pertinencia y el sentido de las leyes aprobadas o reformadas”.⁵

El otro artículo que completa este acápite es “La reforma electoral y el nuevo espacio público”. Desde una óptica haberniana, describe el proceso de reforma electoral que el Congreso emprendió en 2007 en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, la cual tuvo en el espacio comunicacional uno de sus epicentros de debate. Su agudización fue producto de la nueva interrelación en que quedó definido el espacio público-político y sus principales actores sociales: el Congreso, los medios de comunicación, y como receptor de todo este entramado, la ciudadanía. La conformación del espacio público refleja, fielmente, la anterior premisa: ciudadanos mejor o peor informados, excluidos, periodistas, élite y clase políticas. Tras las álgidas discusiones que involucraron

⁵ *Ibid.*, p. 31.

a representantes de todos estos sectores, se aprobaron reformas en el ámbito electoral, que tuvieron como objetivo propiciar un acceso más equitativo a los medios de comunicación de todos los partidos políticos, y redefinir la forma en que ésta tendría que hacerse. El impulso principal de esta reforma vino dado por las circunstancias que envolvieron la campaña presidencial de 2006. El autor hace referencia a toda esta problemática, analiza los tiempos que los partidos políticos le dedicaron a los medios de comunicación y, por último, realiza una descripción detallada del contenido legal aprobado.

La segunda parte está dedicada a temas que tienen relación directa con la Reforma del Estado a la que ya se hacía referencia en líneas anteriores. Ya se anotaba también que la necesidad de iniciar la discusión de una gran Reforma de Estado —con mayúsculas—, se originó en el espectro del espacio público como consecuencia del conflictivo proceso electoral del 2006. Como se enunciaba en el párrafo anterior, los principales actores del sistema político coincidían en la necesidad de redefinir varios campos del espectro público. Como es natural, el Congreso de la Unión se constituyó en el espacio donde tomó forma la iniciativa. Su consensuada idoneidad se materializó en la denominada Ley para la Reforma del Estado, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 13 de abril de 2007. Las materias que atendía de forma prioritaria eran: 1. Régimen de Estado y gobierno; 2. Democracia y sistema electoral; 3. Federalismo; y 4. Reforma del Poder Judicial.⁶

De los cuatro artículos que conforman este apartado, tres se desprenden evidentemente del contenido de la ley, estos son: “Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito”; “Instituciones policiales: situación y perspectiva de la reforma” y “La alternancia municipal en México”. Realizados por los investigadores Oscar Rodríguez Olvera, Efrén Arellano Trejo y César Augusto Rodríguez Gómez, respectivamente. Mientras que el denominado “Los principales retos de los partidos políticos en América Latina”, fue realizado en coautoría por Oscar Rodríguez Olvera y César Augusto Rodríguez Gómez.

⁶ César Augusto Rodríguez Gómez, “Las campañas y precampañas en la reforma electoral: cambio en el sistema político”, *Reporte CESOP*, núm. 6 (Proceso de Reforma del Estado), México, octubre de 2007, p. 38.

Como puede observarse desde el enunciado de sus títulos, dos ensayos corresponden a temas del cuarto punto de la Ley para la Reforma del Poder Judicial. En el primero se desmenuza pormenorizadamente el contenido de la reforma penal aprobada por la Cámara de Senadores el 13 de diciembre de 2007. Rodríguez Olvera afirma que

[...] con esta reforma se establece un proceso acusatorio con nuevas reglas, modificándose sustancialmente la lógica del proceso penal en beneficio de la víctima u ofendido... La posición de la víctima se constituye desde una doble vertiente, porque no sólo se corresponde a quien ha recibido un agravio personal o patrimonial proveniente de un particular o grupo de ellos, sino también de parte de las autoridades que intervienen en la averiguación previa y en el proceso penal.⁷

Al vincular la reforma con la opinión pública, el investigador deduce que los legisladores tuvieron en cuenta la “opinión que el pueblo de México tiene respecto a la necesidad de reformar el sistema penal, así como la viabilidad de algunas de las figuras jurídicas que forma parte de esta reforma”.⁸ Añade que en los diferentes estudios de la opinión pública que el CESOP ha elaborado, con base en el análisis de trabajos publicados por diversas casas encuestadoras, se puede apreciar cómo –de manera constante para los mexicanos desde el año 2001– la seguridad pública ya estaba asentada como uno de los dos problemas más sentidos, para que a partir de mayo de 2005 la población manifestara que la inseguridad y la delincuencia eran ya “el principal problema del país”.⁹ En el mismo orden de ideas, Rodríguez Olvera menciona que en el 2007 el CESOP elaboró sus propios estudios de opinión, en colaboración con reconocidas empresas del ramo,¹⁰ en donde los temas de “La modernización del sistema de justicia en México y la reforma constitucional de la justicia penal”, formaron

⁷ Oscar Rodríguez Olvera, “Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito”, en este mismo volumen.

⁸ *Ibid.*, p. 66.

⁹ *Ibid.*, p. 67.

¹⁰ La opinión ciudadana en temas nacionales, *Encuestas CESOP 2007*, en www.diputados.gob.mx/cesop.

un eje central en el contenido de dichos estudios. La opinión generalizada, según se recoge en este documento, es que los mexicanos urgían a combatir la corrupción que se percibe en los órganos encargados de la impartición de justicia. En este sentido aprobaban, casi de forma unánime, las reformas emprendidas por los legisladores en este rubro.

En el mismo tenor, el documento de “Instituciones policiales; situación y perspectiva de reforma”, que Efrén Arellano Trejo presenta, también se origina del análisis de la reforma del sistema penal, pero aquí el investigador se centra, como su nombre lo indica, en las instituciones policiales y pone énfasis sobre el discutido proyecto de crear una policía con criterios de acción unificados.

Los otros dos artículos que complementan este apartado también se hallan íntimamente relacionados con la Ley para la Reforma del Estado. Pero básicamente el trabajo denominado “La alternancia municipal en México”, integra varios ejes articuladores de la misma; analiza, por ejemplo, el federalismo, el sistema electoral y el propio régimen de Estado y gobierno. Y es que, por ejemplo, una vez que César Augusto Rodríguez Gómez realiza una síntesis del devenir histórico del municipio en México, plantea el tema central de la alternancia administrativa. Su hipótesis fundamental es que haya o no alternancia de partido en las administraciones municipales, las dificultades y los problemas son reiterativos en casi todos los ayuntamientos del país:

El despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles; el reclutamiento de nuevo personal con criterios discrecionales y, en no pocos casos, el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos. Además es recurrente que las transiciones representen la anulación de proyectos ya desarrollados o por desarrollarse, ya sea por motivos políticos o económicos, y que gran parte de los proyectos municipales carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar sus funciones.¹¹

Para ejemplificar su hipótesis, Rodríguez Gómez analiza lo sucedido en tres municipios del estado de Jalisco: San Gabriel, Tonaya y Tolimán. Los tres con fenómenos políticos: el primero es un municipio donde la alternancia

¹¹ César Augusto Rodríguez Gómez, “La alternancia municipal”, en este mismo volumen.

bipartidista entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) se ha consolidado, sucediéndose cada tres años el poder; en el segundo ha habido continuidad entre estos dos partidos; y, en el tercero, el PRI nunca ha perdido la titularidad del ejecutivo. Los resultados que arrojan los estudios del investigador son semejantes en los tres casos, puesto que al analizar el porcentaje de funcionarios que salen de la administración al entrar otra, es muy semejante, rondando el 35%. Y esto es de suma importancia, porque muchos especialistas consideran que la transición a la democracia en México empezó a tomar forma cuando en los municipios se institucionalizaron las alternancias partidistas a principios de la década de 1980. Pero aunque esto es aceptado por una inmensa mayoría de actores, también son muchos quienes cuestionan que los avances de reformas en materia municipal no han sido suficientes para hacer de éste un espacio de gobierno eficiente, capaz de dar respuesta eficaz a éste y otros problemas, naturales de su jurisdicción. La percepción coincidente es que siguen existiendo debilidades institucionales del municipio, producto de la sumisión histórica en que se ha desarrollado. Se enuncia que parte de la solución a esta problemática tendría que ver con la profundización de las reformas realizadas a finales de la década de 1990, debatiendo también las posibilidades de permitir la reelección de los ayuntamientos.

El otro tema abordado en este apartado, “Los principales retos de los partidos políticos en América Latina”, se refiere a la conformación del sistema de partidos en México, realizando un estudio comparativo de la forma en que se comportan los demás países de América Latina. El análisis fue realizado en coautoría por César Augusto Rodríguez Gómez y Oscar Rodríguez Olvera. Se parte de la crisis de legitimidad que los diferentes estudios de opinión pública levantados en el subcontinente latinoamericano reflejan. Una vez abordados cada uno de los sistemas partidistas y sus debilidades, se disecciona la reforma electoral del 2007 y sus implicaciones en el régimen de partidos y de gobierno en México.

Esta obra finaliza con el apartado dedicado a las Políticas Públicas, y una asignatura envuelve el contenido de sus cuatro artículos: la competitividad. Aunque se desarrollan temas como la situación del agua en México y su mane-

jo por parte de los gobiernos locales, así como la situación del sector eléctrico y el turístico, la situación de la competitividad y su medición en cada uno de estos ramos es factor fundamental en su análisis.

La competitividad, según la definición que presenta César Augusto Rodríguez, citando al Instituto Mexicano para la Competitividad es “la capacidad de una región (país, estado, municipio o zona metropolitana) para atraer y retener inversiones”.¹² En tal sentido “La competitividad en los municipios de México” y “Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México”, presentan una descripción acerca de la situación de la competitividad en las áreas objetivo de sus documentos: el turismo y los municipios.

Acerca del primero, Octavio Ruiz Chávez analiza los diversos indicadores que miden la progresión de México en el concierto mundial. Desde esta base, delimita la importancia económica que el sector tiene para el país como factor coadyuvante también en la reducción de la pobreza. Advierte que uno de los elementos que es necesario atender para mejorar la competitividad de las áreas es la sustentabilidad.

En el segundo, Rodríguez Gómez analiza también los indicadores que miden el posicionamiento de la competitividad del país respecto a la situación internacional, para extraer de forma específica el estado que guarda esta cuestión en el ámbito municipal, advirtiendo que como tal la competitividad no ha sido aún medida en forma unitaria en todos los municipios de México, sino que se ha circunscrito a las principales áreas geográficas, económicamente hablando.

Los últimos dos artículos de este apartado podrían abordarse desde un ángulo independiente a la competitividad, pero no por eso dejan de estar relacionados con la misma; los recursos hídricos y la energía eléctrica son elementos que mejoran o reducen la calificación de una región para atraer inversión.

En “La gestión del agua en los gobiernos locales de México” se plantea en forma resumida la situación del agua en el país y la problemática de su manejo, sobre todo en el ámbito de los gobiernos locales. La preservación del

¹² César Augusto Rodríguez Gómez, “La competitividad en los municipios de México”, en *Documentos selectos de opinión pública*, en este mismo volumen.

recurso hídrico tiene en la sustentabilidad uno de sus principales desafíos, ya que, como señala su autor, “la disponibilidad de agua se encuentra amenazada para las futuras generaciones en diversas regiones del mundo y para nuestro país”. Una vez descrito su diagnóstico, se disecciona la manera en que ha evolucionado el manejo y su distribución. Se hace énfasis en las limitaciones normativas a las que aún se enfrentan los ayuntamientos, y cómo se dan escasos ejemplos de colaboración municipal para mejorar el manejo de las cuencas del país, como la del Río Ayuquila-Armería en los estados de Jalisco y Colima.

Por otra parte, se destaca el interesante estudio denominado “El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional”, elaborado por María Guadalupe Martínez Anchando. Aduciendo su notoria relevancia en el desarrollo económico del país, la autora realiza un estudio comparativo de las políticas públicas que han adoptado otros países “para incrementar sus fuentes renovables de energía”.¹³ Se toma como punto comparativo y base a los países de la Comunidad Europea. Con ello se evidencia también la relevancia que tiene el cuidado del medio ambiente en la elaboración de las políticas públicas para cualquier país desarrollado, o como el nuestro, en vías de desarrollo. Es decir, también en esto se advierte la importancia de elaborar políticas basadas en la sustentabilidad. Con estos parámetros, Guadalupe Martínez presenta al final del documento algunas propuestas que se han hecho en México dentro del gobierno federal, así como una reflexión sobre el posible papel que pueden tener los gobiernos estatales y municipales en el futuro de las energías renovables en nuestro país.

De esta manera, a lo largo de esta obra veremos cómo la Opinión Pública es partícipe de las preocupaciones que más aquejan al quehacer de las políticas públicas, y cómo éstas se redefinen tomando en cuenta dicha preocupación, siendo la sustentabilidad un medio por el que tienen que transitar, y la competitividad una de las mediciones de más confianza para cualquier país.

¹³ María Guadalupe Martínez Anchando, “El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional”, en este mismo volumen.

Opinión Pública

El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática

EFRÉN ARELLANO TREJO¹

El valor de la cultura democrática

La democracia es, en gran medida, un gobierno de discusión. Sin embargo, para que dicha discusión pueda realizarse –como lo ha explicado Giovanni Sartori–, es necesario partir de la creación y el funcionamiento adecuado de tres consensos básicos: uno, acuerdo sobre los valores o principios que rigen el sistema político (tales como la libertad, la igualdad, el respeto a las minorías, etcétera); dos, un consenso sobre las reglas del juego y los procedimientos (voto universal, elecciones libres y periódicas, entre otros); y tres, un consenso sobre gobiernos y políticas específicas. Por ello, el análisis del sistema democrático siempre implica un tránsito entre dos planos: uno teórico, en el cual se establecen los valores y principios que rigen el sistema, digamos el *deber ser*; y otro práctico, el *es*, en el cual se observa cómo funcionan en la práctica dichos valores y procedimientos.²

¹ Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: efren.arella-no@congreso.gob.mx

² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 2001, pp. 122-123.

Cada uno de estos consensos tiene un papel diferenciado en el establecimiento y la consolidación de una democracia. Como lo señala Sartori, un consenso sobre los valores fundamentales es una condición que facilita la democracia, no es un prerrequisito, pero sí es un factor coadyuvante, ya que contribuye a establecer la legitimidad democrática. En cambio, el consenso procedimental, que se refiere al método para la solución de los conflictos, es la condición *sine qua non* de la democracia. Dice el politólogo italiano: “si no se acepta el principio de mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen”.³ El tercer nivel u objeto de consenso, la acción política y los gobiernos, es un campo dinámico de acuerdos y discrepancias. El desacuerdo es sobre políticas determinadas, el disenso es frente a los que gobiernan, no sobre la forma de gobierno.

El valor estratégico de estos consensos también es diferenciado, según se trate de las élites políticas o de la población en general. De acuerdo con Morlino—quien ha estudiado los procesos de transición y consolidación de la democracia en diversas partes del mundo—, al nivel de toda la población es suficiente con un consenso pasivo y dócil; en cambio, a nivel de élites, debe existir un proceso de *legitimación de la democracia*, entendido éste como un conjunto de conductas proactivas respecto a las instituciones democráticas.⁴

En coincidencia con esta perspectiva, Víctor Manuel Durand Ponte sostiene que la cultura política de las masas no parece tener la capacidad de provocar un cambio de régimen, para lo cual es imprescindible la acción estratégica de las élites. Sin embargo—sostiene Durand—, la consolidación de un régimen democrático requiere que exista una fuerte mayoría que asuma que los procedimientos y las instituciones democráticos son los más apropiados para gobernar la vida colectiva de la sociedad; y que las fuerzas gubernamentales favorezcan subjetiva y habitualmente la resolución de conflictos dentro de leyes e instituciones sancionadas democráticamente.⁵

³ *Idem.*

⁴ Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México, 2005, pp. 175-179.

⁵ Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, Siglo XXI, México, 2004, p. 10.

La legitimación de la democracia es, por tanto, un proceso social deliberado, construido para explicar y justificar a las instituciones y a los valores que le dan sustento. Con su labor explicativa, la legitimación contribuye a divulgar por qué las cosas son como son (apela al conocimiento de los individuos); en tanto que al justificar dichas instituciones y valores, ofrece orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer (involucra los valores socialmente aceptados). Como señalan Berger y Luckman, la legitimación incluye un elemento cognoscitivo y otro normativo y moral. Es una cuestión de conocimientos y también de valores.⁶

La mayoría de los análisis sobre la cultura política en México, como se verá enseguida, coinciden en señalar que en nuestro país no ha existido un contexto adecuado para la construcción del consenso democrático, y que sólo hasta muy recientemente, se emprendieron acciones específicas de legitimación de la democracia.

Ideología y cultura política en México

En la historia reciente del país, es posible identificar dos grandes etapas con diferencias sustantivas en el contenido ideológico de la legitimidad impulsada por el sistema político. La primera de ellas es la etapa del nacionalismo revolucionario, que comprende aproximadamente el periodo que va de 1920 a 1982; la segunda etapa se distingue por la promoción de un discurso sustentado en el sistema de democracia liberal, y abarca desde el último año mencionado hasta nuestros días.

José Fernández Santillán explica que el régimen emanado de la Revolución de 1910 estipuló una especie de acuerdo entre los gobernantes y los sectores sociales llamado “alianza de clases”: “el gobierno tenía que desarrollar las reformas sociales [y] las masas se obligaban a proporcionar su apoyo. A esta forma de captación de consenso se le conoce como *legitimidad por efectividad*”.⁷

⁶ Peter L. Berger y Thomas Luckman, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Argentina, 1994, p. 122.

⁷ José Fernández Santillán, *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Océano, (Col. Con una cierta mirada), México, 1997, p. 35.

Esta legitimidad –según lo ha explicado Ramón Reséndiz– tenía sus raíces en el mito fundacional de la Revolución mexicana. Un mito es, como lo explica este autor, una suerte de alegoría capaz de motivar la acción colectiva, por medio de la cual se narra el origen de una colectividad o un orden de dominación. En este caso, progreso con reforma o justicia social eran los componentes ideológicos sustantivos del mito político de la Revolución. Se trataba del núcleo programático que tanto el partido de Estado como el gobierno renovaron constantemente para mantener activo el mito de una refundación/revolución interminable.⁸

A estos principios ideológicos y de legitimidad les correspondió un sistema político y un modelo específico de desarrollo. Las instituciones políticas preponderantes eran el Poder Ejecutivo, el partido hegemónico y la estructura corporativa. Esta última implicaba ciertas formas de negociación y agregación de intereses, que fomentaban las expresiones políticas de consenso y acotaban y anulaban la eficacia de las manifestaciones de confrontación. El presidente de la República representaba el eje de la articulación social y política, debido a sus atribuciones constitucionales, así como al liderazgo y control que ejerció sobre el partido oficial y sus corporaciones, sobre el Congreso, el Poder Judicial y sobre los gobiernos de los estados.⁹

En tanto, el modelo de desarrollo era fundamentalmente proteccionista. Pretendía fortalecer el mercado interno a partir de la sustitución de importaciones. Este modelo fue viable y exitoso, entre otras cosas, gracias a la alianza entre el Estado, el sindicalismo oficial y el empresariado. La crisis y el desmontaje paulatino de este modelo de desarrollo fueron socavando las bases materiales del mito político y las del pacto de dominación. Como lo explica Ramón Reséndiz,

[...] la élite política se deshizo paulatinamente no sólo de la configuración valorativa sobre la cual orientaron y justificaron los actores del régimen sus acciones,

⁸ Ramón Reséndiz, “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XXIII, núm. 67, enero-abril de 2005, pp. 141-143.

⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, 1985.

sino también de los compromisos que nutrían la red clientelista de las corporaciones, que a su vez sostenían al partido hegemónico, cuya derrota histórica de fin de siglo no puede ser más emblemática de la agonía del mito fundador. Cambio con justicia social será un promesa despojada de credibilidad por el naufragio económico ocurrido entre los años setenta y ochenta, disociada cada vez más de la dinámica de la economía y de la política mexicanas.¹⁰

Al mismo tiempo, con el paso de las décadas, la sociedad mexicana se diversificó. Crecieron los niveles de urbanización y educación y se generaron nuevas categorías sociales ajenas a las corporaciones y a sus circuitos de negociación. La sociedad también se hizo ideológicamente más diversa y se fortalecieron diversas expresiones partidarias.

El sistema político mexicano mostró una gran capacidad de adaptación, sin que se expresara, salvo en momentos aislados, crisis de legitimidad. El Estado inició una profunda transformación, sin que el partido hegemónico abandonara el poder. Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició la aplicación de una política de ajuste, con base en un programa de austeridad del gasto público; se emprendió la privatización de las empresas estatales; se reestructuró la planta industrial, con la intención de hacerla competitiva frente a la competencia internacional; y, como claro ejemplo de la apertura al exterior, se decidió la entrada de México al GATT.¹¹

En el siguiente sexenio (1988-1994) continuando con el severo programa de ajuste, se logró contener la inflación, reestructurar la deuda externa y ampliar la liberalización comercial y financiera. En materia de políticas públicas, se continuó con la privatización del sector paraestatal, la desregulación económica, la focalización del gasto social y la ampliación de la descentralización.¹²

¹⁰ Ramón Reséndiz, "Del nacimiento y muerte...", *op. cit.*, p. 155.

¹¹ Ludolfo Paramio, "Reforma del Estado y desconfianza política", *Reforma y Democracia*, 24, octubre de 2002. Documento de Trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas), núm. 22, 2002.

¹² José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.

La apertura de la economía alcanzó un momento clave con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Estas políticas implicaron, a decir de sus propios impulsores, un cambio en el diseño del Estado. Se pasó de un Estado propietario a uno interventor, de uno gerencial a uno rector, enfocado a la “concertación y a la conciliación, al arbitraje entre fuerzas que se desarrollan y mueven con autonomía”.¹³ La política económica fue desplazada del papel prominente que ocupó por decenios. En cambio, la política social adquirió una mayor relevancia. De acuerdo con Arturo Warman, el gasto y la inversión con propósito social pasó de 21 a 55% del presupuesto federal en este sexenio. El cambio de tamaño también implicó una transformación de sus objetivos.¹⁴

Durante todos estos años también se llevó a cabo un intenso proceso de reforma electoral. En 1977, con la llamada “apertura democrática”, se desató dicho proceso. A partir de ese año, los partidos de oposición se consolidan gradualmente y ganan en las urnas más y mejores espacios públicos. En 1986 se modifica el Congreso con 100 nuevas curules, dos años después el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde por primera vez las dos terceras partes necesarias para modificar la Constitución por sí mismo. En 1990 se crean el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral, con lo cual se abre una nueva etapa para reconstruir la credibilidad en las elecciones. En 1996 se otorgó autonomía al IFE respecto del gobierno federal y se estableció en la Constitución que ningún partido podrá tener por sí mismo más de 300 diputados (60%), por lo que no podrán modificar por sí solos la Constitución Política.¹⁵

Como se puede observar, la pluralidad política se elevó a rango constitucional y se estableció como una condición para la continua renovación del Estado. Como lo señalara recientemente un experto en procesos electorales en el mundo, en “México se realizó un proceso de transformación casi tan pro-

¹³ Arturo Warman, “Introducción”, en Arturo Warman (comp.), *La política social en México (1989-1994)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 15-18.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México, 2007, p. 4. Al respecto véanse los artículos 54 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fundo como el realizado a partir de la Revolución de 1910”.¹⁶ Pero esto no fue todo. A la pluralidad política, en 1992 la Constitución ya había sumado el reconocimiento a la pluralidad étnica de la nación. Hoy en día, el artículo segundo señala que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.¹⁷

La pluralidad y la diversificación del país trajeron consigo diversos e importantes cambios políticos. La lucha partidista activó los mecanismos del peso y contrapeso de los poderes, que por demás ya existían en la Constitución; el poder político se diversificó, pues no sólo asumieron a mayor plenitud sus facultades los poderes constitucionales, sino que los medios de comunicación y otros poderes, denominados “fácticos”, ejercieron un mayor protagonismo. Ambos poderes, institucionales y fácticos, emprendieron el incierto camino de un gobierno de discusión.

Del nacionalismo al liberalismo

El nacionalismo revolucionario, aunque no se construyó sobre los cimientos de la legitimidad democrática, sí contribuyó a la formación de valores propios del liberalismo. En el ámbito social, varias décadas de educación pública esparcieron entre la población el sentimiento de compartir una misma identidad nacional y se afianzó el carácter laico del Estado. En el ámbito político se controló y limitó la participación del Ejército.¹⁸

A pesar de que desde 1917 la Constitución estableció como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal,¹⁹ la distancia que

¹⁶ Daniel Zovatto, participación durante el Seminario Internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 8 de febrero de 2008.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (www.diputados.gob.mx. Fecha de consulta: febrero de 2008).

¹⁸ José Antonio Aguilar Rivera, “El laberinto de las identidades”, *Nexos*, núm. 338, febrero de 2006, pp. 43-49.

¹⁹ *Cfr.* artículo 40 de la Constitución Política, (www.diputados.gob.mx. Fecha de consulta: febrero de 2008).

existía con la política cotidiana generó un carácter esquizoide en la cultura política y en las relaciones del Estado con los ciudadanos. Según Alan Knight, la población sentía cierto orgullo del gobierno, depositaba su fe en las “metas de la Revolución” e incluso creía que el gobierno (nacional) estaba poniendo en marcha progresivamente esas metas; pero los políticos, los funcionarios y, sobre todo, la policía eran poco estimados. El sistema no logró impedir que proliferaran el soborno, el nepotismo y el clientelismo.²⁰

Como lo ha explicado Luis Salazar, el sistema posrevolucionario se montó sobre un consenso pasivo, lo cual condujo a una doble contradicción: por una parte, a la percepción generalizada de la política como el espacio para el engaño y la arbitrariedad, y por otra, a la desconfianza de la élite política en la participación popular; “a la desconfianza moralista de los gobernados corresponde la desconfianza autoritaria de los gobernantes –dice Salazar– dando lugar a una política perversa que traba, por decir lo menos, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil”.²¹

La construcción de un sistema electoral más competitivo y plural no ha logrado cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados, no sólo en México sino en diversas partes del mundo. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en América Latina al mismo tiempo que se ha avanzado en la construcción de sistemas e instituciones políticas democráticas, se vive una crisis política en diversos grados. Esta crisis se expresa –según el PNUD– tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos políticos, como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que demanda la ciudadanía.²²

Así, en una gran parte de los países democrático coexiste un apoyo mayoritario a las instituciones y valores de la democracia y un extendido senti-

²⁰ Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 10.

²¹ Luis Salazar, “Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global”, *Revista A*, vol. IX, núm. 23/24, enero-agosto de 1988, p. 176, citado por Noemí Luján, “La Construcción de la Confianza Política”, Colección “Temas de la Democracia”, ensayos, num. 6, IFE, México, 1999, cita, p. 101.

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, p. 49.

miento de desconfianza hacia la política, los partidos y los políticos profesionales. Algunos factores utilizados para explicar dicha desconfianza son los siguientes:

1. Debilitamiento de los vínculos de identificación entre ciudadanos y partidos que se ha producido desde los años sesenta, y que podría ser consecuencia de los cambios sociales expresados en la crisis de 1968.
2. Frustración por los resultados de la política, sobre todo en el caso en el que las principales fuerzas políticas se revelan limitadas para garantizar un modelo económico de crecimiento estable.
3. Un proceso cada vez más complejo para lograr la agregación de preferencias, así como para hacer compatibles la resolución de los problemas generales y la satisfacción de demandas particulares sobre las que es difícil el consenso.²³
4. La distancia que media entre la ley y la realidad. A pesar de la existencia de un marco normativo en el cual se consagran las normas de convivencia democrática, las estructuras sociales y políticas reales se configuran de una manera muy distinta.
5. Lo extendido de la corrupción. En México, la corrupción no es un fenómeno aislado: ha tenido una presencia muy extendida a lo largo de la historia y es una conducta recurrente en la vida cotidiana. La corrupción, la arbitrariedad y la impunidad han impedido la conformación de un marco de reglas aceptadas y respetadas colectivamente.
6. El choque entre las tendencias modernizantes y las estructuras sociales tradicionales. En el análisis de la legitimidad de la democracia moderna, se ha encontrado un carácter mixto de sus fuentes, en donde se pueden encontrar fundamentos basados en la creencia de la legalidad conviviendo con ingredientes carismáticos, e incluso tradicionales. En sociedades como la mexicana, dice Noemí Luján Ponce, se ha avan-

²³ Ludolfo Paramio, *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*, documento de trabajo 98-11, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, disponible en www.iesam.csic.es (fecha de consulta: enero de 2008).

zado sobre la ruta de la modernidad sin haber sustituido estructuras y prácticas tradicionales.²⁴

Opinión pública y legitimidad democrática

Desde el ámbito de la opinión pública, existen evidencias empíricas que permiten sostener que en México no se ha logrado alcanzar un consenso democrático; entendiéndolo por ello, como lo definió Ángel Flishfish, que éste se consigue cuando las respuestas a los valores democráticos son mayores a 75% del total de los entrevistados.²⁵ Y segundo, que la mayoría de la población está insatisfecha con la forma como funciona en México la democracia, lo cual está debilitando la legitimidad de este régimen.

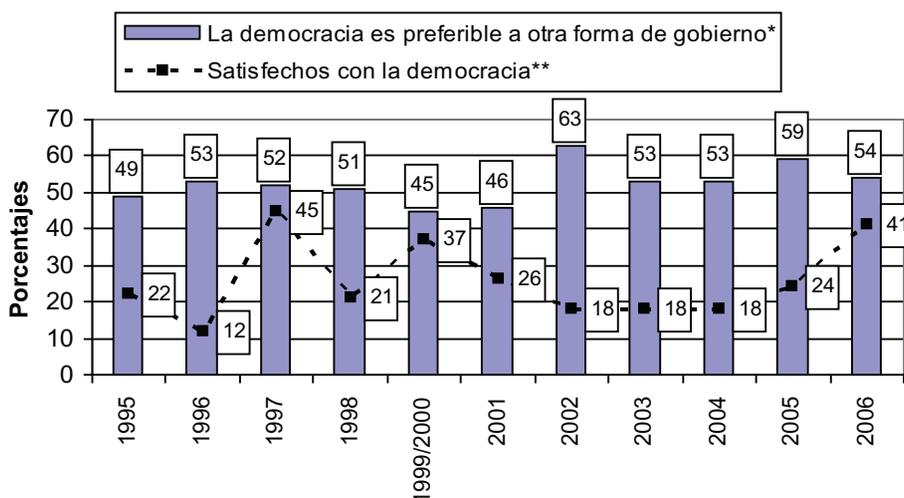
En la Gráfica 1 se puede observar que en la última década, que coincide con el periodo de una intensa reforma electoral, se han observado pocos avances hacia la consolidación de un consenso democrático. En 1995, sólo 49% estuvo de acuerdo con la frase de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Once años más tarde, este porcentaje se incrementó sólo seis puntos porcentuales para ubicarse en 54 por ciento.

¿Cuáles son las razones que explican este aprecio tan bajo por la democracia? De acuerdo con un análisis del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), publicado en septiembre de 2006, aquellos ciudadanos que estuvieron en desacuerdo con la siguiente afirmación: “La democracia puede tener problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”, se distinguen por tener las siguientes características:

²⁴ Noemí Luján Ponce, *La construcción de la confianza política*, Colección Temas de la Democracia, ensayos, núm. 6, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pp. 92-96.

²⁵ Ángel Flishfish, “Consenso democrático en el Chile autoritario”, en Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, Buenos Aires, FLACSO, 1987, pp. 99-100. La escala propuesta por Flishfish se complementa con los siguientes niveles: “disenso democrático” (60-74%), “disenso” (59-41%), “disenso autoritario” (40-26%) y consenso autoritario (25-0% de los entrevistados).

Gráfica 1. Adhesión con la democracia y satisfacción con su funcionamiento en México



* La pregunta fue: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Aquí se muestran los porcentajes correspondientes a La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

** La pregunta fue: En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia? Aquí se muestran los porcentajes de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, con base en encuestas nacionales en vivienda (disponible en www.latinobarometro.org. Fecha de consulta: enero de 2008).

- a) Están insatisfechos con los resultados que perciben de la democracia.
- b) Perciben que existe un escaso respeto a la libertad y a los derechos humanos.
- c) Tienen una mala evaluación del Presidente y de las autoridades políticas.
- d) Tienen una mala evaluación de su situación personal y de su entorno ciudad-país.
- e) Perciben una escasa representatividad de las autoridades electas y una baja eficiencia del sistema electoral.

De tal manera que, como se señaló en aquel trabajo, los mexicanos que no perciben a la democracia como la mejor forma de gobierno, tienen tres razones principales para ello: “uno, porque no perciben que el régimen político ofrezca los resultados esperados (mala evaluación de sus autoridades y de su entorno inmediato); dos, no perciben eficiencia en el sistema, medida en función de la representatividad de quienes toman las decisiones; y tres, tienen serias dudas sobre el respeto que existe a la libertad y a los derechos humanos”.²⁶ Como se puede observar, se trata de una percepción muy pragmática, pues el sistema es evaluado en función de los resultados que ofrece al individuo.

Otro trabajo realizado por el CESOP hizo evidente que la mala evaluación que existe sobre los diputados también está determinada, en gran medida, por los resultados que observan los ciudadanos en la política. Para arribar a esta conclusión se realizó un análisis de la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada por la Secretaría de Gobernación.²⁷ La población entrevistada se dividió en función de la “mucha”, “algo” o “nada” de confianza que los ciudadanos expresaron tener en los diputados. De tal manera que, a medida que crecía la desconfianza, se observó que se incrementaban las siguientes tendencias:

- a) La incertidumbre respecto a las oportunidades de bienestar que tendrían sus hijos en el futuro.
- b) La desconfianza en que la política y los políticos contribuyan al bienestar social.

²⁶ Efrén Arellano Trejo, “De la opinión pública a la legitimidad”, en CESOP, *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 74.

²⁷ Encuesta nacional en vivienda, de 4'580 entrevistas efectivas en 600 localidades del país, incluyendo zonas rurales. Con un nivel de confianza de 90% y un margen de error esperado de 5.2%. El levantamiento se realizó en febrero de 2003, con un método probabilístico, estratificado y por conglomerados; donde la unidad mínima de selección es la vivienda y la unidad de observación es el residente habitual de 18 años o más seleccionado mediante una tabla de números aleatorios. La base de datos y los principales resultados pueden obtenerse en www.segob.gob.mx.

- c) La percepción de que los políticos se interesan poco por los intereses y la forma de pensar de los ciudadanos y que, en no pocas ocasiones, persiste la corrupción.
- d) La mala evaluación del rumbo que lleva el país y de la economía nacional y personal.
- e) La escolaridad y el acceso a la información política.²⁸

En este mismo trabajo también se advirtió que la desconfianza en los legisladores estaba asociada a actitudes y opiniones que debilitaban los vínculos de participación social y política. En ese trabajo se advirtió lo siguiente:

- a) Los ciudadanos con desconfianza tienen una menor convicción democrática y dudan de la utilidad de los partidos políticos.
- b) La desconfianza política restringe la acción gubernamental, pues promueve la creación de instituciones y programas más restringidos y controlados.
- c) Los ciudadanos con desconfianza tienen en menor estima la solidaridad social.²⁹

Las percepciones actuales en torno al trabajo legislativo

Este contexto explica en gran medida los resultados de la encuesta más reciente del CESOP en torno a los diputados.³⁰ La población desaprueba y desconfía del trabajo concreto de los legisladores, pero tiene un alto aprecio por

²⁸ Efrén Arellano Trejo, “Componentes sociales de la desconfianza política”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 5, CESOP, Cámara de Diputados, México, enero de 2005.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Los datos que se muestran a continuación corresponden a la encuesta denominada Percepciones y Evaluación de la Cámara de Diputados, la cual se realizó con las siguientes características técnicas: levantamiento en campo del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1'200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%. Empresa responsable: Ipsos-Bimsa.

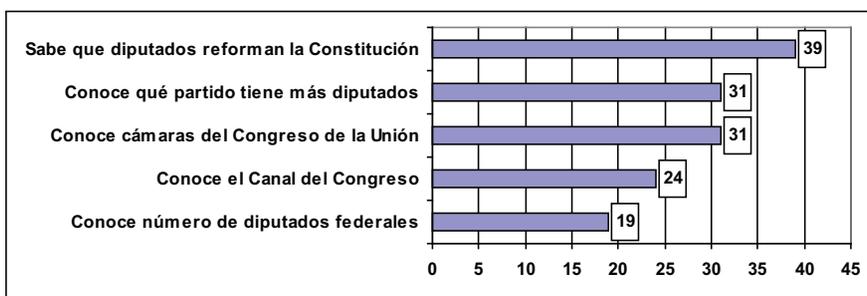
la institución y los valores del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y, entre otros, la necesidad de fomentar la participación ciudadana.

En primer lugar hay que mencionar que esta encuesta permitió corroborar el escaso conocimiento e interés que tienen los ciudadanos en el trabajo de la Cámara de Diputados. Así, porcentajes menores al 40% de la población entrevistada conoce datos básicos, tales como la facultad que tienen los diputados para reformar la Constitución, el partido con el mayor número de legisladores, las cámaras que integran el Congreso de la Unión, la existencia del Canal del Congreso y el número total de diputados federales (Gráfica 2).

Este escaso conocimiento que existe en torno al trabajo de la Cámara de Diputados deriva en gran medida del poco interés que tiene la ciudadanía en los asuntos que se discuten en este órgano legislativo. Así, sólo 38% de los entrevistados afirmó tener “mucho” o “algo” de interés en estos temas; en tanto, 61% reconoció tener “poco” o “nada” de interés.

Esta encuesta también reiteró que los diputados tienen una mala calificación por su desempeño y que generan poca confianza entre los ciudadanos. Sólo uno de cada cuatro entrevistados expresó estar “de acuerdo” con la forma en que trabajan y una proporción similar dijo tener confianza en este órgano legislativo. A lo anterior hay que agregar que siete de cada diez consideraron

Gráfica 2. Conocimiento sobre las principales atribuciones y composición de la Cámara de Diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

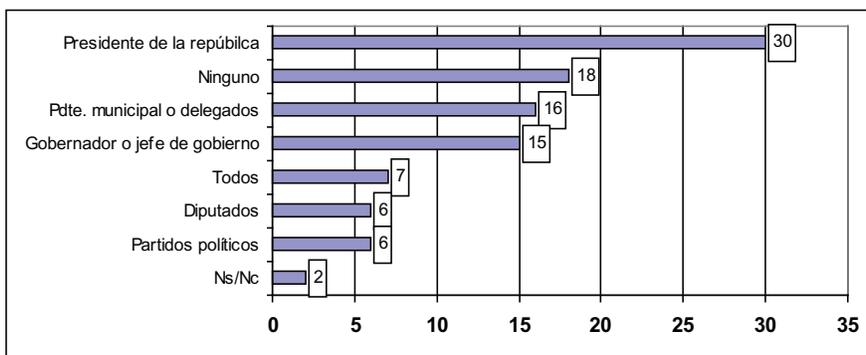
que actualmente existen “más diputados de los que se necesitan”, pese a que, como se mencionó, la mayoría no conoce el número exacto que existe.

Tal vez uno de los datos que condicionan o explican en mayor medida las percepciones en torno a este órgano legislativo es el hecho de que sólo seis de cada 100 entrevistados expresaron sentir que sus intereses están representados por los diputados y los partidos políticos. Los ciudadanos otorgan, en general, una baja representatividad a las principales figuras partidistas. El presidente de la República, la figura política mejor conocida y evaluada, alcanza en este rubro 30% (Gráfica 3).

Pese a esta mala evaluación, la mayoría de los ciudadanos reconoce que las funciones de los legisladores son importantes para el adecuado funcionamiento de la democracia (Gráfica 4). Prácticamente seis de cada diez entrevistados coincidieron en señalar que la democracia no puede funcionar sin diputados y que, en general, esta cámara “es importante”.

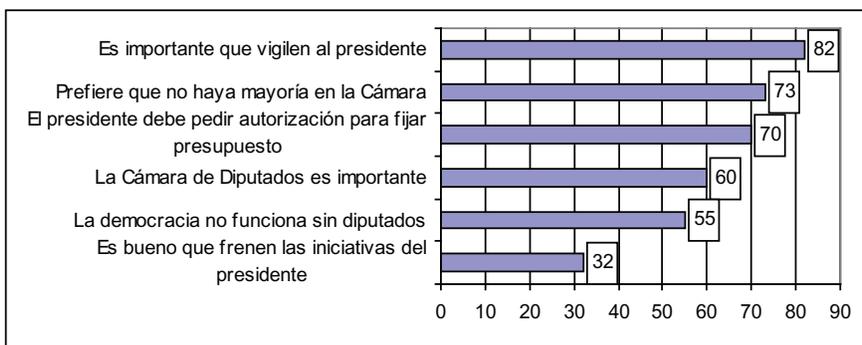
Respecto a la relaciones con el Ejecutivo, tal como se observa en la Gráfica 5, la ciudadanía se muestra mayoritariamente a favor de que los diputados vigilen al Presidente y a su equipo de trabajo; valoran positivamente el hecho de que el Presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto; y están a favor de un gasto público que genere ahorros al país. Este control

Gráfica 3. De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses?
(porcentajes)



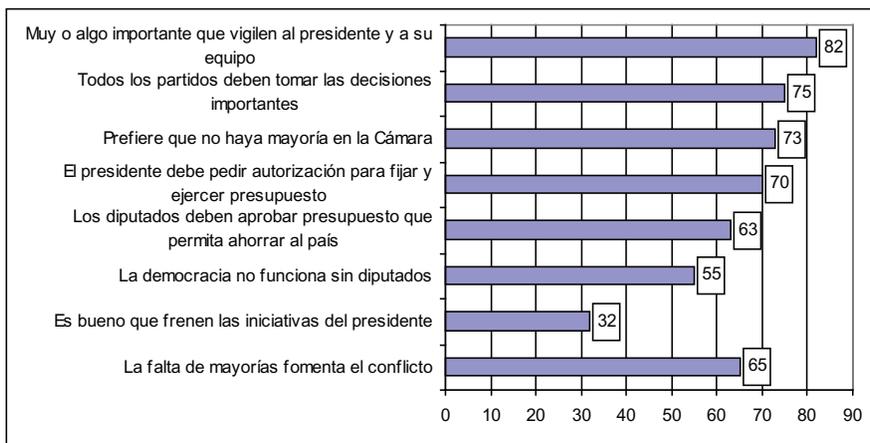
Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Gráfica 4. Importancia atribuida a la Cámara de Diputados (porcentajes)



Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Gráfica 5. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo (porcentajes)

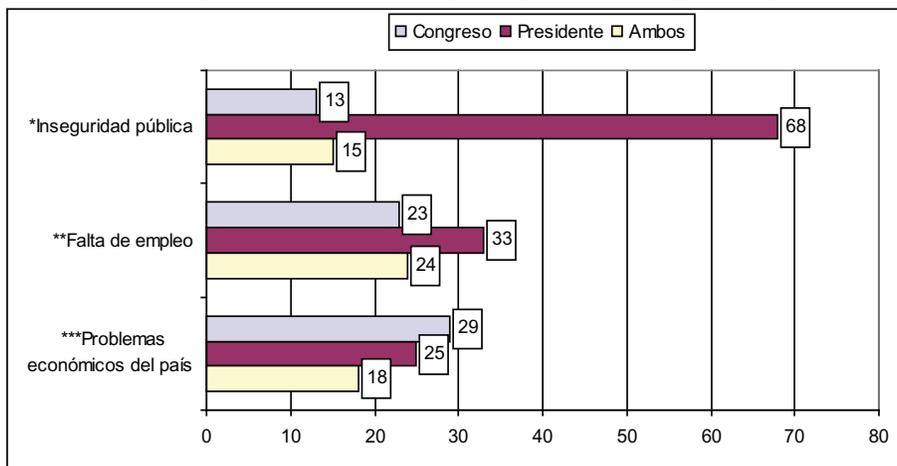


Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

y vigilancia –dicen los ciudadanos– no debe traducirse en obstrucción. Sólo para un tercio de la población es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del Presidente; para otra tercera parte esta situación es “mala” o “muy mala”; y el otro tercio no tiene opinión al respecto.

El estudio realizado por el CESOP también arroja información relevante respecto a la “responsabilidad” que la ciudadanía atribuye al Congreso o al presidente de la República respecto a los que son normalmente los principales problemas identificados por la población. Así, como se observa en la Gráfica 6, en el caso de la inseguridad pública, la mayoría de los entrevistados (68%) está de acuerdo en que este problema no se ha resuelto “porque las autoridades no aplican cabalmente las leyes que ya existen”, y sólo 13% considera que hace falta “crear y modificar las leyes”.

Gráfica 6. Autoridad a quien la población atribuye los problemas del país en los siguientes rubros una mayor responsabilidad (porcentajes)



* La pregunta utilizada fue: Por lo que usted sabe o ha visto, ¿cuál es la razón principal por la cual no se ha resuelto el problema de la inseguridad en México?: 1. Porque falta crear y modificar leyes; 2. Porque las autoridades no aplican cabalmente las leyes que ya existen.

** La pregunta utilizada fue: ¿Quién cree que es el principal responsable de la falta de empleo en el país?: 1. El Congreso por no aprobar las reformas que necesita el país; 2. El gobierno del presidente Calderón por no cumplir sus promesas de campaña; y 3. Los empresarios, por no realizar las inversiones adecuadas.

*** En su opinión, ¿quién es el principal responsable de los problemas económicos del país?: 1. El Congreso por no aprobar las reformas que necesita el país; 2. El gobierno del presidente Calderón por la ineficiencia de sus acciones; 3. Los empresarios, por no realizar las inversiones adecuadas; o 4. Los patrones por los bajos salarios que pagan.

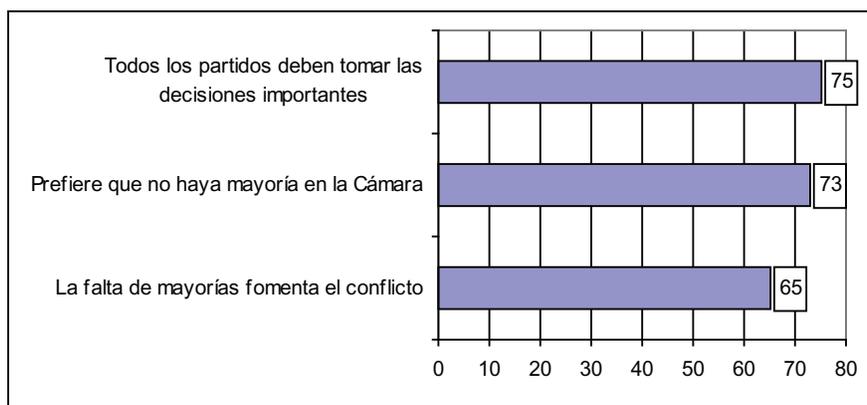
Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

En materia económica, las responsabilidades están más repartidas. Sin que existan mayorías al respecto, 33% considera que la falta de empleo es responsabilidad del Presidente (por no cumplir sus promesas de campaña) y 23% que es culpa del Congreso (por no aprobar las reformas que necesita el país). En tanto, los problemas económicos del país son atribuidos al Presidente por un 25% de los entrevistados y al Congreso en 29 por ciento.

Por lo que respecta al pluralismo existente en este órgano legislativo, los ciudadanos muestran, sólo en apariencia, una contradicción: están a favor de una Cámara diversa e incluyente de todos los partidos en la toma de decisiones (tres de cada cuatro así lo manifestaron), aunque también reconocen que la falta de mayoría fomenta el conflicto. Esto se puede interpretar en el sentido de que el ciudadano busca un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva como contrapeso político, pero que no redunde en parálisis (Gráfica 7).

Por otra parte, vale la pena referirse a la opinión mayoritaria de los ciudadanos a favor de que sean tomados en cuenta por sus legisladores. Nueve de cada diez entrevistados estuvieron de acuerdo en que, para un diputado,

Gráfica 7. Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados (porcentajes)



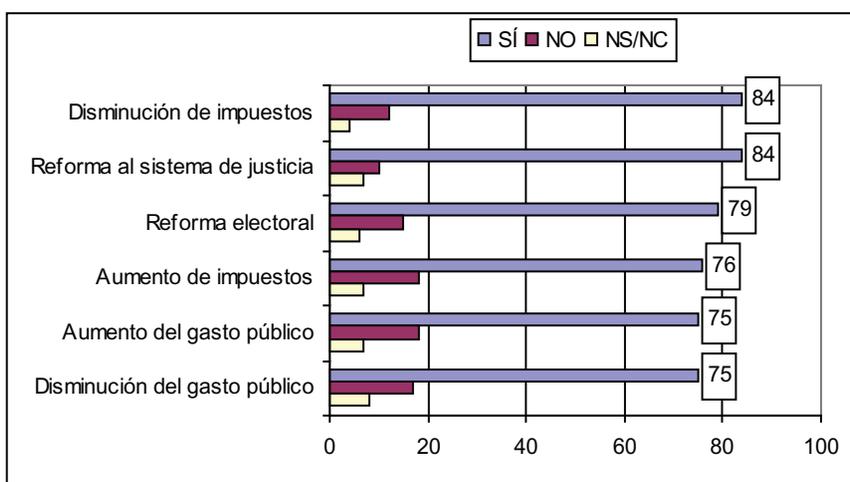
Fuente: CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

deben ser más importantes los intereses de los ciudadanos que representan, que los intereses de su partido; un número similar asintió ante la necesidad de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

Como se observa en el Gráfica 8, la opinión mayoritaria a favor de que los ciudadanos tengan oportunidad de expresar sus opiniones, se mantiene en los principales temas de trabajo de los legisladores.

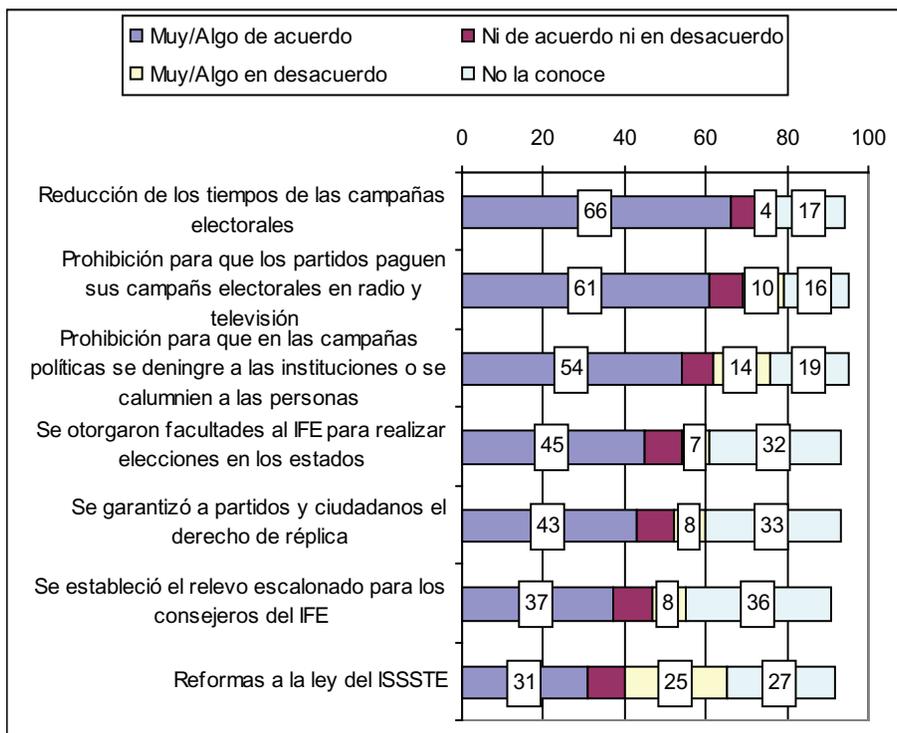
Por último, vale la pena destacar que la actual legislatura goza de una coyuntura favorable. En primer lugar, en lo que va de este sexenio no se han difundido campañas que enfrenten en los medios a los poderes Ejecutivo y Legislativo; la difusión realizada durante los últimos tres años en torno al trabajo del Congreso de la Unión, ha empezado a otorgar, en términos de opinión pública, un mayor significado al trabajo legislativo (presencia mediática que nunca antes había tenido el Congreso); y, como se observa en la Gráfica 9, algunas de las reformas legales aprobadas durante los últimos periodos de sesiones tienen una aprobación mayoritaria, y en aquellas reformas que no es así, el sector de la población que está de acuerdo es más grandes que el que está

Gráfica 8. Los diputados deben consultar o no deben consultar a los ciudadanos en los siguientes temas para definir su voto (porcentajes)



Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Gráfica 9. Reformas aprobadas por los diputados.
Está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas. (porcentajes)



Fuente: CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

en desacuerdo. Además, en cuatro reformas incluidas en esta gráfica, sectores cercanos a un tercio de la población afirmaron no conocerlas.

Conclusiones

La consolidación de la democracia en México enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es alcanzar su plena legitimidad. Tal como se explicó en este documento, este proceso implica construir políticas públicas más eficientes, pero

también lograr que la población conozca e interiorice la complejidad de los procesos democráticos.

En un proceso que se remonta hasta los años setenta, la sociedad y el Estado modificaron profundamente su fisonomía. De una economía cerrada y protegida, se pasó a una abierta; de un Estado propietario se pasó a uno interventor. Todo ello hizo necesario actualizar el discurso ideológico del Estado. De una legitimidad fundada en los conceptos derivados del “nacionalismo revolucionario”, se transitó a otra fincada en los principios de la democracia liberal.

Históricamente el Estado mexicano no ha emprendido un esfuerzo permanente y continuo de legitimación de la democracia. En la sociedad mexicana no ha logrado afianzarse un consenso democrático.

En el caso de la Cámara de Diputados, puede observarse que existe lo que se denomina un “apoyo difuso” a la institución. Es decir, aunque en lo general se desaprueba el desempeño específico y se desconfía de los legisladores en funciones, existe una mayoría de ciudadanos que reconoce la importancia que tienen los diputados para el adecuado funcionamiento de la democracia.

La mayoría de la población asume la relevancia que tienen varios de los principios que rigen el trabajo legislativo, tales como ser contrapeso y control del Poder Ejecutivo, representar e incluir la pluralidad de opiniones, tomar decisiones por consenso, así como aprobar y vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto público.

Sin embargo, también existe entre los ciudadanos un deseo mayoritario por participar de las decisiones de los legisladores y para que éstos representen más cercanamente los intereses de los ciudadanos.

La coyuntura actual parece favorable para un trabajo de legitimación democrática emprendido desde el Poder Legislativo: existen iniciativas con amplio respaldo de la población; algunos sectores sociales no han interiorizado lo que hemos denominado “los principios” del trabajo legislativo; y una amplia mayoría desea ser tomada en cuenta. Esta legitimación implica, como se explicó en estas páginas, justificar a la institución, con base en los valores de la democracia, y explicar la pertinencia y el sentido de las leyes aprobadas o reformadas.

La reforma electoral y el nuevo espacio público

EFRÉN ARELLANO TREJO¹

Comunicación y democracia

Los medios masivos de comunicación son una pieza esencial de la política contemporánea. El tamaño y la diversidad de las sociedades actuales hacen inviable un plan gubernamental, un programa partidista o un proyecto de impacto social que no cuente con una estrategia para alcanzar un adecuado posicionamiento o una eficiente interacción con los medios. Por ello se ha advertido, desde diversos ámbitos de las ciencias sociales –tales como la sociología, la ciencia política y las ciencias de la comunicación– que el funcionamiento y la calidad de la democracia están vinculados a la forma en que se realiza el debate público. En este ámbito, algunas de las preguntas centrales son: ¿quiénes participan en este debate?; ¿qué temas son abordados?; ¿qué papel desempeñan los periodistas y los propietarios de los medios como intermediarios y actores del debate público?; y, entre otras cosas, ¿cuál es la calidad y oportunidad de la información que está recibiendo la ciudadanía?

¹ Investigador del área de opinión pública del CESOP, correo electrónico: efren.arella-no@congreso.gob.mx

En realidad, los problemas inherentes a la construcción de un debate público documentado e incluyente data desde los orígenes de las sociedades masivas e industrializadas. Jürgen Habermas es uno de los teóricos que, desde una perspectiva crítica, explicó este proceso. El filósofo alemán acuñó el concepto de *esfera pública burguesa*. Con él se refería a las reuniones de ciudadanos en foros ajenos tanto a la autoridad pública del Estado como a los ámbitos privados de la sociedad civil y de la vida familiar, que ocurrían entre los siglos XVII y XVIII. Estos grupos fueron capaces de formar una opinión pública por medio de la discusión crítica, la argumentación razonada y el debate. Era la época en que inició el comercio de larga distancia a gran escala y el momento cuando la información periodística regular se vuelve accesible al público en general. Esta esfera pública se desarrolló inicialmente en el ámbito de la literatura (en las casas de té, círculos de lectores y en los *public houses*), pero paulatinamente abordó cuestiones políticas, críticas a funcionarios y al ejercicio del poder.²

Con ello se inició un cambio en la interrelación entre autoridades y ciudadanos y una transformación profunda en la legitimidad de la acción política. Así como el *arcanum imperii*³ justificó una dominación basada en la *voluntas*, la publicidad serviría para la imposición de una legislación basada en la *ratio* (dominación con la razón). De manera progresiva se establece una nueva relación con la sociedad. El Parlamento se vuelve un lugar público, visible; en tanto que el absolutismo parlamentario se ve obligado a ceder poco a poco su soberanía. Se dan cambios constitucionales y la publicidad política asume el rango de un derecho institucionalmente establecido en las sociedades burguesas de la Europa del siglo XIX.⁴

Sin embargo, esta opinión pública sufre una rápida transformación, que Habermas atribuye a tres grandes fenómenos: uno, la concentración del ca-

² Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, ediciones Gustavo Gili, México, 2002; para estos temas véase capítulo 1 a 3, pp. 41-123.

³ En la categoría de los *arcana* están comprendidos el poder oculto o el secreto del Estado y el poder que miente por cuestiones pragmáticas, en ocasiones sin incurrir en ninguna ilegalidad. Cfr. Norberto Bobbio, “La democracia y el poder invisible”, en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 105.

⁴ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, *op. cit.*

pital, lo cual provocó que los grupos de interés organizados lucharan por una participación más amplia de los recursos disponibles, eliminando en gran parte el papel del debate público permanente; dos, el creciente intervencionismo del Estado, el cual comenzó a actuar como favorecedor de intereses privados, subordinando los intereses de la otrora sociedad civil relativamente igualitaria de individuos racionales; y tres, la expansión de los medios masivos de comunicación bajo una lógica capitalista, con lo cual fueron sustituidos los procesos horizontales de construcción de la opinión pública por la manipulación de procesos pre-formativos de una opinión pública no pública.

La comercialización de la comunicación de masas alteró el carácter crítico de la esfera social. En muchas ocasiones, las noticias se convirtieron en sensacionalistas para lograr más ventas y con ello se despolitizó la información. El Estado utilizó cada vez más a su favor la tribuna que la prensa ofrecía, adaptando sus mensajes a una forma de publicidad predominantemente comercial: se desarrollaron técnicas para fabricar consensos y tomar decisiones que no pasaban por el conocimiento ni por el debate de los ciudadanos y que en muchas ocasiones tampoco por los canales institucionales.⁵

El sacudimiento que los medios están operando sobre las instituciones democráticas es sólo una parte de un proceso más amplio, en el cual se observa la incapacidad o el debilitamiento de la participación y expresión de los ciudadanos.

Debido a las transformaciones sufridas por el esquema ideal de la democracia, Colin Crouch ha propuesto el concepto de *posdemocracia*. Con él se refiere a los Estados que después de transitar hacia regímenes democráticos, no son capaces de ofrecer resultados satisfactorios para la mayoría y generan un estado de frustración y desaliento entre la población. En tanto, los poderosos intereses de una minoría consolidan un poder e influencia determinantes sobre el sistema político. No se puede decir que no existe democracia, debido entre otras cosas a que los procesos electorales funcionan regularmente, pero sí

⁵ *Idem.* También puede consultarse Adrián Gurza Lavalle, "El programa de investigación de Jürgen Habermas. Una lectura reconstructiva", en *Matapolítica*, enero-marzo de 1999, vol. 3, núm. 9, pp. 145-157.

podemos hablar de sociedades con problemas de inclusión y representatividad que pretendían atender la democracia liberal.⁶

En esta nueva etapa podemos observar —dice Crouch— nuevas posiciones de poder para los medios, una mayor sofisticación de las técnicas para manipular a la opinión pública y de los mecanismos para abrir la política al examen público, al mismo tiempo que se presenta el debilitamiento del poder e influencia de los gobiernos y un paulatino decremento de la importancia de los programas y la rivalidad de los partidos.

Topología del espacio público

Antes de abordar el análisis de la situación de los medios en México, es necesario tener una guía mínima sobre el funcionamiento de lo que diversos autores han denominado el *espacio público político*. Para ello resulta de utilidad la propuesta de Heriberto Muraro, quien sostiene que es necesario distinguir dos fenómenos que explican la forma de operación de los medios: la *videopolítica* y el *periodismo de investigación*.

El primero de estos fenómenos alude, según este autor, a la creciente dependencia de las instituciones políticas —desde partidos y entidades gubernamentales hasta asociaciones gremiales— respecto de los medios masivos de comunicación. Esta dependencia, dice Muraro, [...] estaría normalmente asociada a la pérdida de interés de los dirigentes políticos por controlar sus propios instrumentos de comunicación con la ciudadanía (por ejemplo, la prensa partidaria o las radios oficiales), la adopción de formatos y estilos de mensajes tomados en préstamo de la publicidad comercial (anuncios en televisión de pocos segundos) y la creación de equipos de especialistas en *marketing* electoral, en relaciones públicas y voceros de prensa.⁷

En cuanto al *periodismo de investigación*, éste se identifica por su actitud crítica ante los políticos y por la constante confrontación de opiniones y versiones sobre

⁶ Colin Crouch, *Posdemocracia*, Taurus, España, 2004, pp. 7-51.

⁷ Heriberto Muraro, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000, p. 12.

un mismo acontecimiento. En la práctica esto significa comunicar al público aspectos de la vida pública que los dirigentes partidarios o los funcionarios preferirían mantener bajo reserva. En Estados Unidos, por ejemplo, ha sido célebre la difusión de “secretos de Estado” relacionados con la guerra de Vietnam, el caso *Watergate* o, más recientemente, las relaciones extramaritales del entonces presidente William Clinton. Esta forma de periodismo, concluye Muraro, implica una competencia activa entre medios y políticos por la conducción de la opinión pública: “el ejercicio activo del poder del cuarto poder”.⁸

Existen diversos procesos históricos asociados al surgimiento del periodismo de investigación, entre ellos el crecimiento demográfico, la mayor escolarización de la población, la rentabilidad de las empresas que lo practican y, de manera destacada, la libertad de prensa establecida en la ley. Dentro de todos estos procesos existe un elemento que conviene detallar porque contribuye a explicar la dinámica actual de los medios. Se trata del predominio de lo que Muraro llama el “periodismo objetivo”.

El aspecto central de este periodismo es la *sacralización* de los hechos, lo cual ha institucionalizado un conjunto de prácticas destinadas a provocar un efecto de imparcialidad entre los consumidores de noticias. El periodismo objetivo, dice Muraro, se caracteriza por contrastar opiniones, planes y cifras oficiales con otras fuentes, tales como las declaraciones de la oposición, los estudios de especialistas, el testimonio de los directamente afectados y, entre otras cosas, la verificación de los propios acontecimientos.

Esta práctica tiene cuando menos tres importantes efectos: uno, obliga a separar claramente la opinión del diario (o de sus editorialistas) de aquella información puramente fáctica; dos, permite que sectores sociales de muy diferente orientación política integren el mercado potencial de un mismo periódico, radioemisora o noticiero de televisión; y tres, promueve el pluralismo dentro del medio.⁹

Muraro sostiene que en los llamados países del Tercer Mundo el acceso de la población a emisiones de radio y televisión ocurrió más rápidamente

⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

que la alfabetización, lo cual alentó sistemas de información de escasa o nula calidad. Sin embargo, sostiene este autor, dichas tendencias se están revirtiendo y es posible observar sectores cada vez más amplios con mayor escolaridad y capaces de interesarse en asuntos políticos de su país o del exterior.

Como resultado del trabajo independiente de los medios y la pluralidad de los actores políticos, el espacio público político se convirtió en el lugar de competencia entre diferentes tipos de actores que toman la palabra para debatir cómo debe organizarse la sociedad. Los principales protagonistas son políticos, periodistas, intelectuales, representantes autorizados de las corporaciones, voceros de *lobbies* de empresarios y movimientos sociales.

En el esquema 1 es posible observar la topología definida por Muraro. Los tres círculos del centro ilustran la sobreposición que existe entre la élite política y los “periodistas estrella”, cuyas opiniones tienen peso en la conformación de corrientes de opinión y que se distinguen de aquellos que sólo son redactores o recopiladores de información.

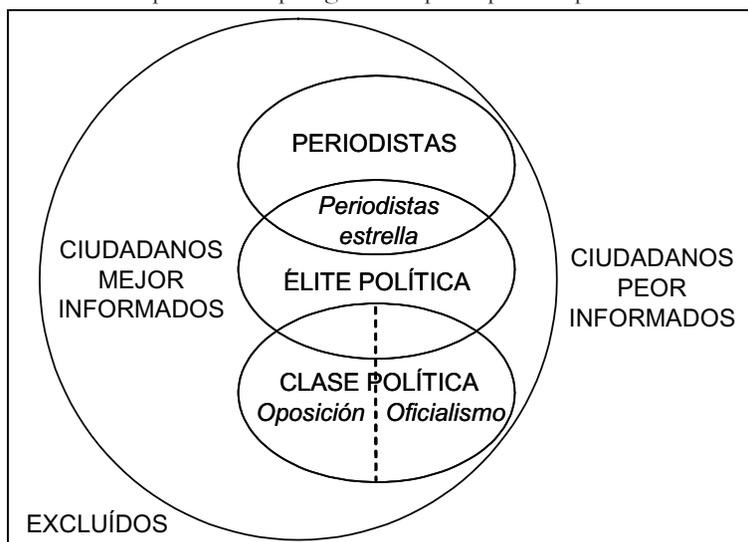
De acuerdo con el esquema de Muraro, los sectores mejor informados “son lectores de las noticias políticas de los diarios [que] destinan una parte importante de su tiempo a comentar esos temas con terceros”. Los principales protagonistas del debate público-político son de hecho subconjuntos del círculo de ciudadanos “mejor informados”.

En coincidencia con estos planteamientos, John B. Thompson, quien ha desarrollado un amplio trabajo para explicar la influencia de los medios masivos de comunicación en la configuración del mundo moderno, señala que existen tres fenómenos claves en esta relación: uno, el crecimiento y la consolidación de la prensa de difusión masiva, que se remonta a finales del siglo XIX y se caracteriza por precios bajos, amplia publicidad y la difusión de temas centrados en el entretenimiento e historias llamativas; segundo, el auge del periodismo de investigación, en el cual –según explica Thompson– se combina un estilo crítico, basado en la búsqueda de hechos ocultos, y la convicción de que el periodismo tiene una “responsabilidad moral en la erradicación de los abusos y en la exposición de los males sociales”; y tercero, la aparición de las nuevas tecnologías de la información que propiciaron, entre otras cosas a tra-

vés de la radio y la televisión, una mayor visibilidad de los dirigentes y figuras políticas, al tiempo que crearon una nueva categoría de individuos famosos, tales como actores de cine, intérpretes de música y conductores de radio y televisión.¹⁰

Estos fenómenos originaron, entre otras cosas, que la política y sus dirigentes perdieran –en palabras de Thompson– el “aura de grandeza” que los rodeó en el pasado, la cual era posible mantener por la distancia que guardaban respecto de los individuos sobre los que gobernaban. Los medios hicieron posible que los políticos fueran cada vez más apreciados por sus cualidades personales y no sólo por sus logros en la vida pública, se hicieran más visibles y tuvieran que competir frente a otros actores por mantener como verídicas y oportunas sus percepciones y concepciones sobre la situación y destino de la sociedad en su conjunto.

Esquema 1. Topología del espacio público político



Fuente: Tomado de Heriberto Muraro, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, FCE, Argentina, 2000, p. 68.

¹⁰ John B. Thompson, *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 78-89. Un estudio más amplio sobre este tema se encuentra en la obra de este mismo autor *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 1998.

El espacio público en México

Diversos autores coinciden en que en América Latina la industria radio-televisiva tiene las siguientes características estructurales: *a)* concentración geográfica de los medios de comunicación en las áreas de mayor desarrollo económico; *b)* tendencias oligopólicas en la propiedad de los mismos; *c)* subordinación excesiva a intereses comerciales, que desvirtúan el sentido de “interés público” de los mismos; *d)* falta absoluta de representación de grupos sociales; *e)* carencia de un marco de políticas y normas legales que garanticen un funcionamiento constructivo; y *f)* alianzas entre los propietarios de los medios y los diferentes niveles del poder estatal.¹¹

En México la situación no es muy diferente. En nuestro país —de acuerdo con la bibliografía consultada— no ha existido un marco jurídico adecuado para ampliar la oferta televisiva y tampoco para que los concesionarios operen bajo un esquema claro de rendición de cuentas, vinculado a un interés de servicio público. Incluso es posible documentar que algunos medios han mostrado una gran resistencia a reformas jurídicas que consideran lesivas para sus intereses o, en el caso de la televisión, han obstruido el surgimiento de otras empresas que diversifiquen el mercado.¹²

Los medios electrónicos han sido capaces de desplegar su poder e influencia, pese a que esta industria se sustenta en la utilización del espacio electromagnético, al cual sólo se accede a través de una concesión o un permiso del

¹¹ Enrique E. Sánchez Ruiz, “De los medios a la democracia en América Latina o viceversa”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año VI, número 35, junio-julio de 1994, p. 7; y Pablo Arredondo, “Los medios de comunicación en la lucha político-electoral”, en P. Arredondo y G. Fragoso, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 53.

¹² Roberto Gutiérrez López, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política*, Ediciones Pomares, México, 2005, pp. 46-123. Algunos autores consideran que para entender la actuación política de un periódico deben estudiarse sus relaciones con las instituciones y organismos políticos y que la actitud manipuladora de los diarios obedece a la persecución de intereses económicos. Tal es el caso de Héctor Borrat, *El periódico como actor político*, Gustavo Gili, Barcelona, 1989; y Hugo Gutiérrez Vega, *Información y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 7-113.

gobierno federal. La inexistencia de un marco jurídico adecuado ha permitido, como ocurre en otras partes del mundo, que los medios en México operen bajo dos premisas fundamentales: la centralidad de su carácter mercantil y el cuidado y expansión de sus vínculos con el poder político.

Así lo señala por ejemplo Fátima Fernández Christlieb, quien luego de realizar una revisión histórica de la legislación en la materia, concluye que el Estado mexicano ha ejercido un papel de administrador y representante de los intereses industriales y sólo en los momentos de crisis ha intentado, sin éxito, controlar a los empresarios de esta industria.¹³

Desde el nacimiento de la radio y más tarde de la televisión, el Estado mexicano decidió adoptar un modelo predominantemente privado, con espacios muy limitados para los medios públicos. De acuerdo con Fernando Mejía Barquera esta decisión originó que el Estado dependiera de las estaciones comerciales para difundir sus propios mensajes, al tiempo que los industriales de la radio, y más tarde de la televisión, adquirieron una gran autonomía.¹⁴ Lo anterior permitió a los empresarios negociar en posición de fuerza con la alta burocracia e imponer en gran medida sus condiciones sobre la forma en que debía operar la radiodifusión en el país.

Durante la etapa del partido hegemónico, salvo importantes excepciones, los medios no tenían incentivos para ejercer un periodismo de investigación. A falta de una mayor competencia partidista, les correspondió una escasa pluralidad informativa. En la medida en que se diversificaron las preferencias políticas de los mexicanos, se amplió la cobertura sobre los asuntos públicos, se multiplicaron los espacios de opinión y análisis, creció el número de actores con capacidad para incidir en el espacio público, se hizo más equilibrada la cobertura otorgada a los partidos y se hizo evidente un nuevo papel de los medios de comunicación.¹⁵ Este nuevo papel se caracteriza por la injerencia de los

¹³ Fátima Fernández Christlieb, *Los medios de difusión masiva en México*, Juan Pablos Editor, México, 1990, p. 107.

¹⁴ Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, Fundación Manuel Buendía, México, 1989, p. 115 y subsiguientes.

¹⁵ Un análisis sobre dichas transformaciones se encuentra en Efrén Arellano Trejo, "Medios de comunicación y reforma electoral", *Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones so-*

medios en la definición de la agenda pública; su papel determinante para dar visibilidad (y viabilidad) a los proyectos partidistas; su capacidad de veto sobre actores y acontecimientos políticos; y su capacidad para determinar la calidad y cantidad de información de que disponen la mayoría de los ciudadanos.¹⁶

Comunicación y elecciones en México

Uno de los resultados del largo proceso de transición democrática en México fue el fraccionamiento y la dispersión del poder político, de manera simultánea a la unificación y consolidación del poder mediático. Una de las expresiones más claras de este fenómeno fue la gran cantidad de recursos económicos que los partidos destinaron a los medios electrónicos para la realización de sus campañas electorales.¹⁷

El Cuadro 1 muestra que la televisión ha concentrado paulatinamente una mayor proporción de recursos. En 2000 recibió 56% del dinero que los partidos dedicaron a medios masivos, en 2003 abarcó 75%. Esto significó una merma muy importante tanto para la radio como para la prensa escrita; esta última redujo su participación a menos de la mitad entre 2000 y 2003, pues pasó de 8 a 3.6% en ese periodo.

El Cuadro 2 muestra los gastos ejercidos en 2006. Con base en esas cifras podemos observar que entre las dos elecciones presidenciales más recientes, entre 2000 y 2006, la inversión de los partidos en radio y televisión pasó de 1.1 mil millones de pesos, a 1.9 mil millones, lo cual significó un incremento de poco más de 70 por ciento.

ciales, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, núm. 14, diciembre de 2007.

¹⁶ Citlali Villafranco Robles, "Elecciones, partidos políticos y medios electrónicos en México", *Metapolítica*, vol. 12, número 59, mayo-junio de 2008, pp. 41-46.

¹⁷ Una revisión sobre el crecimiento del financiamiento público a los partidos y su destino al pago de propaganda en la televisión, también se encuentra en Ciro Murayama, "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", en AAVV, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006, pp. 123-144.

Cuadro 1. Gasto de los partidos en prensa, radio y televisión

	2000		2003	
	<i>Pesos</i>	%	<i>Pesos</i>	%
Prensa	97 261 734.23	8.1	24 962 685.55	3.6
Radio	430 742 234.67	35.8	146 435 322.10	21.0
Televisión	675 359 322.84	56.1	526 502 670.71	75.4
Total	1 203 363 291.74	100.0	697 902 681.36	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder: El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México, 2005, pp. 91 y 92.

Cuadro 2. Gastos en medios de comunicación electrónicos en las campañas federales de 2006 (en pesos)

<i>Partido o coalición</i>	<i>Gasto en radio</i>	<i>Gasto en TV</i>	<i>Total de gasto en medios electrónicos (A)</i>	<i>Financiamiento público para campañas (B)</i>	<i>Porcentaje del gasto en medios, en proporción al financiamiento público a campañas</i>
PAN	272 667 508	347 579 650	620 247 158	555 866 538	112%
Alianza por México	154 255 799	487 817 896	642 073 695	804 073 224	80%
Coalición Por el Bien de Todos	132 508 844	443 149 520	575 658 364	628 882 944	92%
Nueva Alianza	19 276 488	71 974 763	91 251 251	39 776 454	229%
Alternativa	9 390 745	35 351 322	44 742 067	39 776 454	112%
Total	588 099 384	1 385 873 151	1 973 972 535	2 068 375 614	95%

Fuente: Tomado de Ciro Murayama, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexus*, núm. 358, México, octubre de 2007, p. 10 (elaborado con base en el dictamen del IFE sobre fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007, disponible en www.ife.org.mx).

A decir de diversos analistas, debido principalmente a la concentración de la propiedad de los medios en México, la disponibilidad y el uso de estos recursos hacían que los partidos estuvieran subordinados a los criterios comerciales y políticos —además no regulados— de los concesionarios para definir las tarifas y los espacios asignados a los partidos. Así lo señaló, por ejemplo, el especialista Raúl Trejo Delarbre, quien consideró que los recursos de que disponían los partidos para contratar propaganda era en realidad un arma de dos filos, puesto que,

[...] por un lado, pueden tener acceso a los espacios mediáticos que concentran la atención de la sociedad. [Pero] por otro, esos recursos llegan a convertirse en un factor de vulnerabilidad. No ha sido extraño que con tal de obtener porciones sustanciales de ese pastel publicitario, haya medios electrónicos que presionen difundiendo informaciones desfavorables para los partidos cuya inversión pretenden. Parece contradictorio: cuando una empresa busca un cliente lo menos que se esperaría sería que lo maltratara y desacreditara. Pero el trato entre medios de comunicación, ceñido a pautas tan perversas como las que imperaban en décadas anteriores y sin normas institucionales suficientemente claras, sigue estando definido por amagos y coacciones.¹⁸

El artículo ya citado de Citlali Villafranco expone tres diferentes desventajas del predominio de la propaganda pagada en la competencia electoral:

- a) El interés de competir por los votos pagando espacios en la televisión otorgaba a los partidos poderosos incentivos para buscar fuentes de financiamiento privado.
- b) Las televisoras tenían un amplio margen para fijar un precio diferenciado a cada partido en función de sus preferencias, lo que daba ventajas a los partidos y candidatos afines a sus intereses y cuestionaba la independencia del probable gobierno de ese partido.

¹⁸ Raúl Trejo Delarbre, “Medios: el nuevo poder real ante el Estado mexicano”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Sociedad civil y diversidad*, t. III, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 153.

- c) La información proporcionada a los ciudadanos, al adaptarse a las características de la publicidad comercial, no contribuía a la configuración de un debate documentado y analítico sobre las propuestas partidistas.¹⁹

Estas desventajas estructurales tuvieron diversas manifestaciones en las elecciones presidenciales de 2006. Previamente al arranque formal de las campañas, diversos candidatos ejercieron recursos no verificables por las autoridades electorales. De acuerdo con Jenaro Villamil, entre el 19 de abril y el 1 de noviembre de 2005, 11 precandidatos a la Presidencia de la República gastaron 4 millones 150 mil pesos en publicidad; es decir, alrededor de 350 o 370 millones de pesos en pre-campaña; además, de acuerdo con cifras dadas a conocer por el PRI —también citadas por Villamil—, la Presidencia de la República gastó 1 700 millones de pesos en la promoción de las campañas de los programas gubernamentales.²⁰ Todo ello sin contar los gastos ejercidos por otros gobiernos estatales de diferente filiación partidista.

Respecto a las denominadas “campañas negativas”, es útil recordar que no es la primera vez que se presentan. Al respecto, Raúl Trejo Delarbre considera que las observadas en 2006 “fueron muy agresivas, promotoras de la animosidad, divisionistas de los mexicanos [...] a Calderón le inventaron delitos que no le han comprobado; la campaña panista exageró episodios de la vida política de López Obrador que no tenían que ver con estas elecciones”.²¹ De acuerdo con Florence Toussaint, dichas campañas impactaron principalmente al electorado indeciso que, según esta investigadora y datos de Consulta Mitofsky, osciló a principios de mayo de 2006 en alrededor de 4 millones de electores.²²

La utilización de promocionales radiotelevisivos que violentaron la ley fue un elemento considerado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

¹⁹ Citlali Villafranco Robles, “Elecciones Partidos Políticos y ...”, *op. cit.*, p. 41.

²⁰ Jenaro Villamil, intervención en la mesa de discusión “Debatiendo la difusión electoral”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año 18, núm. 100, ago-sep de 2006, p. 21.

²¹ Raúl Trejo Delarbre, intervención en la mesa de discusión “Debatiendo la difusión electoral”, *op. cit.*, pp. 22-23.

²² Florence Toussaint, *Ibid.*, p. 23.

Federación (TRIFE), en el dictamen que sirvió para calificar las elecciones presidenciales de ese año. En dicho documento constan las reconveniones hechas por el IFE a los tres principales partidos para retirar del aire diversos *spots* considerados contrarios al orden constitucional y legal, así como otros más por “denigrar a los partidos, coaliciones o sus candidatos”.²³

El TRIFE validó la cancelación de dichos promocionales, debido a que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía (artículo 186) la obligación para que la propaganda electoral evitara cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigrara a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros. Asimismo, el artículo 38 establecía como una obligación de los partidos políticos la de abstenerse de cualquier expresión que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigrara a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilizara durante dichas campañas.²⁴

En este dictamen se asentó que la intención de esta legislación es incentivar debates públicos de altura, enfocados a que los partidos presenten ante la ciudadanía sus candidatos y propiciar la discusión de los programas y acciones propuestos en sus documentos básicos y en su plataforma electoral. Respecto a los efectos de la propagada negativa, el TRIFE consideró que ésta puede llegar a afectar la libertad del voto:

Con la difusión sistemática y continua de propaganda negativa se afectan las bases fundamentales sobre las cuales se debe sustentar un proceso electoral democrático, ya que en lugar de permitir que su desarrollo sea limpio, en cuanto a la presentación que se hace al electorado de los programas, acciones y propuestas de los partidos políticos y candidatos, se daña la pulcritud que debe caracterizarlos,

²³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente electo” pp. 10-20, en www.trife.org.mx. (fecha de consulta: mayo de 2008).

²⁴ *Ibid.*, p. 62.

al demeritar la imagen de las opciones políticas que tienen los ciudadanos, lo que a su vez atenta contra la libertad del voto, la cual no debe estar afectada”.²⁵

Los magistrados del TRIFE coincidieron en que los mensajes declarados ilegales, atribuidos al PAN, a las coaliciones Alianza por México (en menor medida) y Por el Bien de Todos, así como los difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), sin duda generan efectos negativos, “que atentan en contra del principio de la libertad del voto, en tanto que pueden constituir un factor determinante que influya en el ciudadano para orientar su elección electoral en determinado sentido”.²⁶

Sin embargo, según se estableció en este dictamen, “es válido afirmar que la sola existencia de algunos spots o mensajes negativos es en sí misma insuficiente para concluir, indefectiblemente, que se ha afectado el principio de la libertad del voto”.²⁷ Además, según lo estableció el TRIFE, los electores que recibieron el mensaje de propaganda negativa pudieron orientar su voto en virtud de los efectos publicitarios de las resoluciones que los calificaron de ilegales o contrarios a la ley.

Por lo que respecta a la injerencia del CCE, el TRIFE destacó que la contratación y difusión de dos promocionales a favor del PAN y del PRI y en contra de la Coalición Por el Bien de Todos, representó una ilegalidad, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecía (artículo 48, párrafo 13) la prohibición para que terceros contrataran propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidatos.²⁸ Igualmente, como ocurrió con las campañas negativas de los partidos, el dictamen concluyó que esta irregularidad no fue determinante en el resultado de la elección y que no se contó con pruebas suficientes para establecer su grado de penetración entre los electores.²⁹

²⁵ *Ibid.*, pp. 65-66.

²⁶ *Ibid.*, p. 71.

²⁷ *Ibid.*, p. 78.

²⁸ *Ibid.*, p. 101.

²⁹ *Ibid.*, p. 103.

Respecto a la participación del Presidente de la República, los magistrados encontraron que diversas intervenciones públicas del mandatario eran coincidentes con el contenido de promocionales dirigidos a influir a favor del candidato del PAN. Estas intervenciones –señala el dictamen– “se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican [y] de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas”.³⁰

Los actos a que se refirieron los magistrados fueron los acuerdos del IFE, denominados coloquialmente “tregua navideña”, y el acuerdo de neutralidad; así como la suspensión ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados– por la cual se obligó a establecer un cintillo en los promocionales del Ejecutivo Federal con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral; y en el entendido de que la difusión de los *spots* y mensajes presidenciales no se realizó dentro de los plazos establecidos en el llamado acuerdo de neutralidad, esto es, dentro de los 40 días previos a la jornada electoral.

La polémica sobre los posibles efectos de las campañas negativas e ilegales en los electores durante los comicios de 2006 está inacabada. Francisco Aceves y Luis Fernando Murillo, luego de realizar un análisis estadístico sobre este tema, afirman que el TRIFE consideró de manera aislada diversos fenómenos, pero que no puede obviarse el hecho de que la acumulación de las acciones “incrementó y potencializó cualitativamente la dimensión y profundidad de los efectos”.³¹

En cambio, para José Carlos Lozano las evidencias existentes no permiten arribar a una conclusión definitiva sobre el grado en que los *spots* específicos de la Presidencia de la República y el CCE pudieron impactar el resultado de la elección. De hecho –concluye este analista– “existen más estudios en los

³⁰ *Ibid.*, p. 222.

³¹ Francisco Aceves y Luis Fernando Murillo, “Efectos de la publicidad electoral”, *Revista Mexicana de Comunicación*, año 19, núm. 101, oct.-nov. de 2006, pp. 17-21.

cuales se muestra que no hay efectos contundentes que los que dicen que sí lo hay”.³²

Reforma electoral en materia de medios

Con base en estos antecedentes, la LX legislatura propuso y aprobó una nueva reforma electoral. El 31 de agosto de 2007, el senador Manlio Fabio Beltrones, en ese entonces presidente de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre de legisladores del PAN, PRD, PRI y PT, propuso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia electoral.

El primer objetivo de esta iniciativa –según se lee en la exposición de motivos– fue disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, mediante una nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos, e imponer límites mucho menores a las aportaciones privadas que pueden obtener los partidos políticos. Con ello se propuso “atender el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales”. Adicionalmente se propuso reducir la duración de las campañas presidenciales a 90 días y para el Congreso de la Unión a 45.³³

El segundo objetivo fue fortalecer las atribuciones del IFE y del TRIFE. Para este segundo organismo, la iniciativa propuso perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal; y para ambos la renovación escalonada de consejeros y magistrados electorales.

³² José Carlos Lozano, “Cuántos votos perdió AMLO?”, *ibid.*, p. 19.

³³ Comisión Permanente del Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, 31 de agosto de 2007, p. 2, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2008).

El tercer objetivo fue “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”.³⁴

Para este último propósito, esta iniciativa propuso crear un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, en el cual los poderes públicos, en todos los órdenes, “observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral”; elevar a rango constitucional las normas que impidan el uso del poder público para favorecer a cualquier partido o candidato; y atender lo que denominó los “dos grandes problemas de la democracia mexicana”: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación.³⁵

Por lo que se refiere al uso electoral de los medios, las nuevas disposiciones quedaron plasmadas en la base III del artículo 41 constitucional. En ella se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.³⁶

En el apartado A de esta base se faculta al IFE como la “autoridad única” para la administración del tiempo correspondiente a los partidos y para sus propios fines en radio y televisión, bajo las siguientes modalidades principales: a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de las 6 y las 24 horas. Durante las campañas electorales los partidos políticos dispondrán de al menos el 85% del tiempo total asignado al IFE; el tiempo a que tienen derecho los partidos se distribuirá en

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Poder Ejecutivo Federal, “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2008).

30% en forma igualitaria y 70% de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Fuera de los periodos de campañas y precampañas, al IFE le será asignado hasta 12% del tiempo total de que disponga el Estado en radio y televisión, del cual 50% se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos y el tiempo restante lo utilizará el instituto para sus propios fines o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.

En este mismo apartado se establece la prohibición para que los partidos políticos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y se eleva a rango constitucional la prohibición para que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, contrate propaganda en estos medios dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; y la prohibición para transmitir en territorio nacional mensajes de este tipo contratados en el extranjero.

El apartado B establece los criterios que, para fines electorales en las entidades federativas, el IFE aplicará para administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

Con el apartado C se eleva a rango constitucional el mandato para que en la propaganda política los partidos se abstengan de usar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y se establece la suspensión, durante la duración de campañas y la jornada electoral, de la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, con la excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por último, el apartado D establece que “las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de

las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.³⁷

A lo anterior habría que añadir que con la reforma realizada al artículo 6° constitucional, que se refiere a la libertad para la expresión de las ideas, quedó establecido el derecho de réplica, el cual “será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

Las innovaciones introducidas por las reformas constitucionales plantearon la necesidad de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La iniciativa respectiva fue presentada el 30 de noviembre de 2007 y el decreto correspondiente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008. En el Cuadro 3 se aprecia la estructura general de este nuevo ordenamiento.

Las disposiciones referidas al uso de los espacios disponibles en radio y televisión están contenidas principalmente en el título tercero del libro segundo. A continuación se presentan los aspectos más relevantes. En primer lugar hay que destacar el mandato para que el IFE elabore un reglamento y cree un Comité de Radio y Televisión. Este último deberá estar integrado –tal como lo señala el artículo 76– por un representante propietario y su suplente de cada partido político nacional; tres consejeros electorales, integrantes a su vez de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien fungirá como secretario técnico. Será presidido por el consejero, que a su vez presida la ya mencionada Comisión de Prerrogativas.

Este comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernen en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran. Las decisiones se tomarán preferentemente por consenso de sus integrantes y, en caso de votación, sólo con el voto de los tres consejeros electorales.

³⁷ *Idem.*

Cuadro 3. Estructura general del nuevo Cofipe

<i>Libro</i>	<i>Título</i>
I. De la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión	I. Disposiciones preliminares II. De la participación de los ciudadanos en las elecciones III. De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados
II. De los partidos políticos	I. Disposiciones generales II. De la constitución, registro, derechos y obligaciones III. Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos IV. De los frentes, coaliciones y fusiones V. De la pérdida de registro
III. Del Instituto Federal Electoral	I. Disposiciones preliminares II. De los órganos centrales III. De los órganos en las delegaciones IV. De los órganos del instituto en los distritos electorales uninominales V. De las mesas directivas de casilla VI. Disposiciones comunes
IV. De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas	I. De los procedimientos del Registro Federal de Electores II. De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral
V. Del proceso electoral	I. Disposiciones preliminares II. De los actos preparatorios de la elección III. De la jornada electoral IV. De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales
VI. Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	Título único
VII. De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno	I. De las faltas electorales y su sanción II. De las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral

Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008.

Para el adecuado desempeño de sus funciones, el Cofipe mandata al Comité de Radio y Televisión para elaborar, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia, el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, el cual deberá contener información sobre su alcance efectivo y sobre la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad (artículo 62, fracción 5).

Las pautas que determine el comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y la hora en que deban transmitirse. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar dichas pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el comité (artículo 73). La violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en el libro séptimo de este código.

El artículo 76 también señala que el IFE contará con los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables en materia de propaganda a través de radio y televisión; asimismo otorga la facultad al Consejo General para ordenar monitoreos a las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Dichos monitoreos se harán públicos, por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio consejo.

Por otra parte, el Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria del Cofipe, además de las sanciones que pudieran aplicarse a los infractores.

Por último, hay que mencionar que en el nuevo Cofipe están considerados dos instrumentos relevantes que ya se han aplicado en elecciones anteriores: uno, la elaboración de sugerencia de lineamientos aplicables a los noticieros para la difusión de campañas y precampañas de los partidos políticos, los cuales se darán a conocer a concesionarios y permisionarios de radio y televisión, a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección; y dos, la celebración de dos debates entre los candidatos a la Presidencia de la Repúbli-

ca, los cuales se realizarán en la primera semana de mayo y a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección.

Debate y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN

La aprobación de la reforma electoral suscitó una fuerte respuesta por parte de las principales empresas de radio y televisión. Durante el proceso de discusión del dictamen correspondiente, durante septiembre de 2007, las dos principales cadenas de televisión expresaron diversas inconformidades sobre la intención y el contenido de la propuesta de reforma.

La Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) publicó un desplegado para manifestar su rechazo a la reforma electoral, con el argumento de que algunas de sus disposiciones restringen la libertad de expresión: “El loable propósito de dar mayor transparencia al empleo y gasto en los medios de comunicación —señaló el manifiesto— no debe conculcar el derecho de ciudadanos y organizaciones sociales para expresar sus ideas y puntos de vista”.³⁸

Al mismo tiempo, diversos legisladores denunciaron la existencia de campañas mediáticas y diversas presiones por parte de las principales televisoras. Por ejemplo, el senador del PRI Francisco Labastida afirmó que “obviamente en este camino vamos a tener presiones. No es la primera ni la última vez que vamos a tener presiones; entonces hay que estar tranquilos, serenos y muy firmes en la posición. Las presiones ya empezaron”.³⁹

Días más adelante, a través de un comunicado, la CIRT aseguró que el predictamen difundido en comisiones del Senado no fue resultado de ningún foro de consulta pública, y destacó como omisiones que no se reduzca a los partidos el monto de recursos que dejarán de pagar por *spots*.⁴⁰

³⁸ “Acusan presión de la TV”, *Reforma*, 7 de septiembre de 2007, (www.reforma.com). Fecha de consulta: junio de 2008).

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ “Solicita CIRT postergar cambios”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2007, (www.reforma.com). Fecha de consulta: junio de 2008).

Unas horas antes de que las comisiones del Senado aprobaran el dictamen, en una reunión de comisiones se presentaron directivos y comunicadores de los principales consorcios. Las principales cadenas televisivas interrumpieron su programación cotidiana para dar cuenta del debate entre representantes de los medios y legisladores. Horas más tarde la CIRT y un grupo de empresarios consideraron que la reforma era una agresión a los medios electrónicos y a quienes laboran en ellos, y que además afectaba “los derechos fundamentales de la ciudadanía como el derecho de la libertad de expresión y la garantía de información”. Ante ello, dichos empresarios solicitaron –de manera infructuosa– que se llevara a cabo un referéndum sobre el contenido de dicha reforma.⁴¹

En diciembre de 2007, un grupo de intelectuales y comunicadores –entre los que se encontraban Federico Reyes Heróles, Héctor Aguilar Camín, Luis Rubio, Ángeles Mastretta, Leo Zuckerman, Gerardo Estrada e Isabel Turrent–, así como el CCE, solicitaron amparo contra la reforma constitucional de noviembre, pues consideraron que inhibía la participación social y atentaba contra la libertad de expresión al prohibir a los particulares la contratación de mensajes políticos y electorales en radio y televisión. En las semanas subsiguientes otras 80 organizaciones, tales como la Coparmex (y sus centros en toda la República) y México Unido Contra la Delincuencia, presentaron otras demandas.⁴²

Durante varios meses TV Azteca se negó a transmitir el material proporcionado por el IFE. Ante ello, el organismo electoral impuso a la televisora una sanción por 5.2 millones de pesos. Salvador Rocha Díaz, representante legal de la empresa, anunció a principios de mayo de 2008 que estaban preparando la impugnación legal respectiva.⁴³ En tanto, en ese mismo mes, una juez federal admitió el amparo promovido por Televimex, filial de Televisa, para

⁴¹ “Demanda CIRT referéndum”, *Reforma*, 12 de septiembre de 2007, en www.reforma.com (fecha de consulta: junio de 2008).

⁴² Miguel Ángel Granados Chapa, “Reforma constitucional impugnada”, *Reforma*, 30 de junio de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: junio de 2008); y Sergio Sarmiento, “Nueva inquisición”, *Reforma*, 26 de junio de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: junio de 2008).

⁴³ “Alista televisora impugnación”, *Reforma*, 3 de mayo de 2008, en www.reforma.com. (fecha de consulta: junio de 2008).

impugnar la constitucionalidad de 14 artículos del COFIPE (promulgados el 14 de enero anterior). Entre los artículos impugnados se encuentran los referidos a las nuevas facultades del IFE en materia del uso de los tiempos del Estado para la difusión de la propaganda electoral.⁴⁴

Frente a estas inconformidades y otros recursos legales interpuestos por algunos partidos políticos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio a conocer tres resoluciones, que hasta el momento de escribir estas líneas (agosto de 2008) han validado prácticamente en su totalidad la reforma constitucional y el nuevo Cofipe que integran la reforma electoral.

El 25 de junio la Corte dio a conocer su decisión de sobreseer las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Convergencia y Nueva Alianza contra la reforma en materia electoral, debido a que estas “acciones son improcedentes por no ser un medio de control constitucional para impugnar reformas a la carta magna”.⁴⁵ Los ministros argumentaron que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque los partidos políticos pueden aplicarla únicamente para impugnar leyes electorales federales o locales.

El 8 de julio, luego de cuatro sesiones, el Alto Tribunal concluyó la discusión sobre las acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas del Cofipe. La Corte convalidó las siguientes disposiciones que habían sido impugnadas:

- El procedimiento legislativo seguido para aprobar las reformas al Cofipe.
- Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargo de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar espacios en esos medios, los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su

⁴⁴ “Va ahora Televisa contra nuevo Cofipe”, *Reforma*, 15 de mayo de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: junio de 2008).

⁴⁵ SCJN, “Sobresee pleno de SCJN acciones de inconstitucionalidad en materia electoral”, boletín de prensa, 25 de junio de 2008, en www.scjn.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2008).

promoción personal con fines electorales, como lo establece el artículo 41 constitucional.

- La exclusividad de los partidos políticos nacionales de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
- El nuevo plazo para solicitar la creación de partidos políticos, que anteriormente era de tres años, pero que a partir de la reforma será de seis.
- El régimen de financiamiento público para actividades específicas de los partidos políticos.
- La ausencia de financiamiento público para las agrupaciones políticas nacionales.
- Los requisitos para observadores electorales.

En contraparte, la Corte declaró inválidas las siguientes disposiciones:

- La norma que autoriza que, en caso de las coaliciones, el partido que obtenga más votos pueda ceder parte de sus sufragios a otro u otras organizaciones políticas con las que se aliaron, con el propósito de alcanzar el 2% de la votación nacional que se requiere para mantener su registro ante el IFE.
- Las fracciones II y III, inciso d), párrafo primero del artículo 354, únicamente en la porción normativa que dice: con el doble del precio comercial de dicho tiempo, para personas físicas o morales que violen la prohibición de contratar tiempo en radio y televisión, para la difusión de propaganda política o electoral, por tratarse del establecimiento de una multa fija agravada. En este tema, los ministros precisaron que quedan firmes las multas establecidas para los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y para las personas morales con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en el Cofipe, o tratándose de la compra

de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral.⁴⁶

Por último, en un tema para el cual no existe una resolución definitiva, la Primera Sala de la SCJN resolvió atraer 41 amparos en revisión, promovidos por intelectuales y grupos empresariales, en los que se impugnan las reformas a la Constitución Federal en materia electoral que llevó a cabo el Congreso de la Unión en 2007.

Los ministros explicaron que tomaron esta decisión ya que el problema planteado conlleva a determinar si es válido, dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional —amparo—, cuestionar algún artículo constitucional a través del proceso de su formación, o si, por el contrario, “queda eximido de ser impugnado, toda vez que el sistema fue creado exclusivamente para vigilar la constitucionalidad de los ordenamientos legales secundarios y no los contenidos en la propia Ley Fundamental”.⁴⁷

Los 41 amparos en revisión impugnan, en lo fundamental, lo siguiente:

- Que el proceso legislativo no cumple con lo establecido al respecto en la propia Carta Magna, ya que las cámaras indebidamente realizaron la discusión y aprobación de la iniciativa en forma separada.
- Que el Congreso de la Unión omitió hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados, y tomó en cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Que transgreden sus garantías individuales de audiencia, seguridad jurídica y legalidad establecidas en la Carta Magna.
- Que viola su garantía de libertad de expresión al privarlos del derecho que tienen a la libertad en materia política, pues se restringe la misma

⁴⁶ SCJN, “Válido que partidos políticos, precandidatos y candidatos no puedan contratar tiempos en radio y TV”, boletín de prensa, 25 de junio de 2008, en www.scjn.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2008).

⁴⁷ SCJN, “Atrae Primera Sala amparos promovidos en contra de la reforma constitucional en materia electoral”, boletín de prensa, 9 de julio de 2008, en www.scjn.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2008).

al no permitir la libre y recta expresión de sus ideas en cuestiones electorales. Ello, en virtud de que las personas ajenas a los partidos políticos no tendrían derecho a contratar propaganda en radio y televisión para manifestar sus ideas e influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anunciado por el ministro Sergio Valls, al final de la sesión en que se tomó esta decisión, podría ser pronto cuando se dé a conocer la resolución de la Corte.

Conclusiones

El proceso de transición hacia la democracia en México tuvo como uno de sus principales resultados la fragmentación del poder político, al mismo tiempo que se fortaleció y unificó el poder de los medios. En el contexto de una mayor competencia partidista, la intervención de los medios resulta indispensable para garantizar el conocimiento de los candidatos, la difusión de las propuestas partidistas y la buena o mala evaluación del desempeño de los partidos políticos.

El poder de los medios en México es aún más acentuado por las características propias de su espacio público: una alta concentración de la propiedad (dos cadenas de televisión y una docena de grupos radiofónicos controlan las estaciones de mayor audiencia); existe una baja penetración de la prensa y altos niveles de analfabetismo funcional; los medios de servicio público tienen una baja penetración, bajos presupuestos y un pobre desarrollo institucional; y, entre otras cosas, la difusión de las noticias, centradas en el sensacionalismo y la fragmentación de la información, no están contribuyendo a la construcción de ciudadanía.

A las deficiencias estructurales anteriores hay que añadir la cantidad creciente de recursos que los partidos políticos canalizaron hacia los medios privados, principalmente a la televisión, por concepto de pago de propaganda electoral. Desde 1994 las sucesivas reformas electorales se propusieron lograr una mayor equidad en los recursos de los partidos y en el acceso de los mismos

a los medios masivos de comunicación. Lo cual explica la disponibilidad creciente de recursos para este rubro.

La legislación electoral no contaba con elementos para evitar la discrecionalidad de los concesionarios, los cuales —de acuerdo con las fuentes consultadas— podían negociar las tarifas diferenciadas en función de sus propias preferencias políticas e intereses económicos.

Durante las elecciones federales de 2006 se observaron diversos fenómenos que atentaron contra la construcción de un debate ideológico plural, incluyente, equitativo y participativo de la sociedad. El margen tan estrecho que existió entre los dos principales contendientes atizó la polémica sobre los efectos causados en el resultado por la utilización de campañas negativas, la intervención del Consejo Coordinador Empresarial, la difusión de la propaganda gubernamental y los sesgos con que se difundió la información noticiosa.

Incluso, en el dictamen de calificación de estas elecciones, elaborado por el Tribunal Electoral, quedó asentado que varios de estos fenómenos probablemente afectaron la libertad de los electores, lo cual fue contrarrestado por la intervención de las autoridades electorales y las actividades de difusión realizadas por los otros contendientes.

En función de ello, el Constituyente Permanente llevó a cabo una reforma electoral que incluyó, como uno de sus propósitos centrales, la creación de un nuevo modelo de comunicación entre partidos y ciudadanos. Este modelo tiene, como piezas maestras, la prohibición para que partidos o cualquier persona física o moral contraten propaganda electoral en radio y televisión (y la difusión de la misma se realice únicamente a través de los espacios de que dispone el Estado de manera gratuita); así como la inclusión a rango constitucional de la prohibición para que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos se difundan expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Esto implicó, entre otras cosas, dotar al IFE de la facultad para funcionar como la autoridad única para administrar el tiempo de radio y televisión aplicado para sus propios fines y para las actividades de los partidos políticos, así como para supervisar la adecuada difusión y el contenido de las mensajes político-electorales.

Estas disposiciones causaron diversas expresiones de protesta, principalmente por parte de las principales cadenas televisas, grupos empresariales como el propio Consejo Coordinador Empresarial y un grupo de intelectuales y comunicadores.

Para las concesiones de los medios representó la pérdida de algunos ingresos durante los procesos electorales y mermó su capacidad para negociar e interactuar con los candidatos que más tarde tendrán posiciones de gobierno. En todo caso, empresarios e intelectuales han argumentado en diversos momentos que la prohibición de las campañas negativas y la imposibilidad de contratar espacios de difusión para realizar propaganda electoral implican un atentado a la libertad de expresión e inhiben la participación social.

Estos argumentos dieron pie a la presentación de una gran cantidad de recursos de amparo. La SCJN, luego de revisar los recursos interpuestos en contra del COFIPE, determinó la constitucionalidad de prácticamente todo este ordenamiento, salvo la corrección de algunos aspectos.

En estos días la Corte emitirá su fallo sobre la validez de los recursos de amparo en contra de las reformas constitucionales. Será histórico porque nunca antes había existido la necesidad tan clara de ese pronunciamiento y por las consecuencias que podría tener en las decisiones futuras del país.

Temas de la Reforma del Estado

Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito

OSCAR RODRÍGUEZ OLVERA

Introducción

Con el presente documento se pretende resaltar que la víctima u ofendido del delito representa el aspecto más social de la reforma constitucional en materia penal que lleva a cabo el Constituyente Permanente.

Con la reforma de los siguientes diez artículos constitucionales: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 se establecen numerosas garantías procesales a favor de la víctima,¹ que le permitirán gozar de una mayor certeza jurídica.²

Tal como debió haber sido desde siempre, ha llegado el tiempo de que el Estado, en su conjunto, garantice un debido proceso, con igualdad procesal para quienes han sido transgredidos en su integridad física, moral o patrimonial.

¹ Para efecto del presente estudio, la *víctima u ofendido del delito* es la persona que ha sido agraviada en sus derechos, integridad física y moral, así como en sus propiedades y posesiones personales a consecuencia de un acto ilícito tipificado como delito por las leyes.

² En el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de diciembre de 2007, se encuentran los principales argumentos legislativos aportados por ambas cámaras.

Con esta reforma se establece un proceso acusatorio con nuevas reglas, modificándose sustancialmente la lógica del proceso penal en beneficio de la víctima u ofendido.

La posición de víctima se constituye desde una doble vertiente porque no sólo corresponde a quien ha recibido un agravio personal o patrimonial proveniente de un particular o grupo de ellos, sino también de parte de las autoridades que intervienen en la averiguación previa y en el proceso penal.

De esta manera se dará plena vigencia al derecho que tiene “toda persona[...] a que se le administre justicia por tribunales, los cuales deben ser expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial conforme a la ley”,³ reconociendo que la seguridad pública no sólo comprende la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la certeza de vivir en un Estado constitucional de derecho en el que se tiene pleno acceso al beneficio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por eso es un bien común... directamente relacionado con la calidad de vida individual y colectiva.⁴

Opinión pública

Es importante tener en cuenta la opinión que el pueblo de México tiene respecto de la necesidad de reformar el sistema de justicia penal, así como de la viabilidad de algunas de las figuras jurídicas que forman parte de esta reforma.

En septiembre de 2007, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) dio a conocer la tendencia de la percepción social respecto de cuál es el principal problema nacional. En mayo del 2001, según esa percepción social, el principal problema era la crisis económica, mientras que el segundo problema era el de la inseguridad

³ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa, “Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales”, *Reporte CESOP*, núm. 4, Seguridad Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, XL Legislatura, agosto de 2007, p. 11.

⁴ *Ibid.*, p. 12.

y delincuencia. Dicha tendencia se mantuvo hasta que a partir de mayo del 2005 la población manifestó que la inseguridad y delincuencia es el principal problema del país.⁵

Posteriormente, en noviembre del 2007, el CESOP también hizo saber que a más del 70% de la población le preocupa ser víctima de alguno de los siguientes delitos: robo con violencia, secuestro o extorsión.⁶

En diciembre de 2007, el CESOP hizo saber lo siguiente: La población manifiesta que la delincuencia está afectando cada vez más su calidad de vida y no tiene plena confianza en el sistema de justicia, tanto en el ámbito federal como en el estatal [...] los resultados de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4/Urbana) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) señalan que más de la mitad de los encuestados (50.3%) dijo que la criminalidad ha afectado en mucho o algo su calidad de vida, siete de cada 10 personas consultadas se sienten inseguras [...]. Por otra parte, una encuesta de *El Universal* señala que “la mayoría de la población consultada (69%) dijo que la ineficiencia y corrupción de los jueces y del Ministerio Público es el origen de la impunidad”.⁷

Es de destacarse que a finales del 2007, el CESOP llevó a cabo sus propias encuestas respecto de los temas nacionales más importantes.⁸ Entre esos temas se encuentran los siguientes:

⁵ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa, “Narcotráfico”, en *Temas Selectos del Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal-Política Interior, Reporte CESOP*, núm. 5, vol. 1, edición especial, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, septiembre de 2007, p. 10.

⁶ “Pulso Ciudadano” (indicadores selectos de opinión pública), núm. 39, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, noviembre de 2007, p. 23.

⁷ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa, “Opinión pública sobre justicia”, *Reporte CESOP*, núm. 8, Poder Legislativo y Opinión Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, diciembre de 2007, p. 48.

⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura, “La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007”, primera edición, México, febrero de 2008. Ficha técnica: Levantamiento telefónico, con aproximadamente 600 entrevistas efectivas por encuesta, con probabilidad de acuerdo con el tamaño de cada estado, nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de 4.8%. Empre-

1. La modernización del sistema de justicia en México.
2. La reforma constitucional de la justicia penal.

La modernización del sistema de justicia en México

La reforma integral del sistema de justicia penal cuenta con un gran apoyo social, toda vez que 97% de los encuestados considera que sí es necesario modernizar la justicia penal en México, y sólo 9% tiene la convicción de que la reforma es mala o muy mala.

Paradójicamente, junto con la muy amplia aceptación social de la reforma, se da el fenómeno de que 94% sabe poco o nada sobre ella, y que al 95% le gustaría saber más, por lo que sería útil que el Congreso comunique con más claridad los alcances del trabajo legislativo a este respecto, y de esa manera dar respuesta al 96% de los encuestados que consideraron les serviría de algo saber más sobre el tema que se está analizando.

De esa manera la alta aprobación social se sumaría al amplio conocimiento del tema y se lograría una verdadera socialización del mismo.

La alta valoración pero escaso conocimiento y discusión social es un fenómeno generalizado respecto de la Constitución en su conjunto, no sólo en lo referente a la justicia penal. “La sociedad mexicana tiene una alta valoración de la Constitución [...] no obstante [...] el conocimiento y la discusión sobre ella son muy escasos”.⁹

Es por lo anterior que se reitera la pertinencia de promover institucionalmente el conocimiento social, no sólo de esta reforma penal sino de todo el texto constitucional, a efecto de fortalecer la cultura de la constitución en nuestro país.

sa responsable: Telemark, S.A. de C.V. El método utilizado implica que los resultados son representativos para aproximadamente 81 de los hogares mexicanos que cuentan con línea telefónica.

⁹ Oscar Rodríguez Olvera, “Justicia constitucional independiente en el marco de la reforma del Estado”, *Socioscopio*, Nueva época, núm. 14, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, diciembre de 2007, p. 93.

La reforma constitucional de la justicia penal

Diversas figuras jurídico-procesales contempladas en la reforma constitucional en materia penal cuentan con amplia aprobación social. Tal es el caso de que las grabaciones de las comunicaciones con el inculcado puedan ser valoradas como pruebas por el juez cuando la víctima las aporte al juicio: 86% de aprobación.

Incluso 81% de los encuestados aceptó dicha posibilidad cuando ellos sean la persona imputada. Es decir, un amplio sector de la población está de acuerdo en que esta nueva determinación jurídica se les aplique a ellos mismos, lo cual significa que la psicología social está abierta a la aplicación efectiva y objetiva del Estado de derecho a efecto de lograr una convivencia social más segura para todos.

El 72% de los encuestados manifestó estar de acuerdo en que el juez debe estar presente en todas las audiencias.

En cuanto a los juicios orales, en julio de 2007 el CESOP dio a conocer que sólo 3% de los entrevistados consideró que estos juicios no contribuirán a mejorar la impartición de justicia en nuestro país.¹⁰ Lo anterior significa que su aceptación social es bastante amplia.

Objetivos de la reforma constitucional respecto de la víctima

Objetivo general de la reforma

Tomando en cuenta la opinión pública antes referida y debido a que el sistema de procuración e impartición de justicia penal tiene problemas graves de diseño y operación, además de que se ha generado una profunda crisis de credibilidad social respecto de todo el Estado mexicano (en el ámbito federal y local)

¹⁰ Oscar Rodríguez Olvera, "Opinión pública sobre la procuración e impartición de justicia", *Reporte CESOP*, núm. 3, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, julio de 2007, p. 12.

en materia de seguridad pública, el *objetivo general* de la reforma integral del sistema de procuración e impartición de justicia penal consiste en: “Garantizar que todas las personas –víctimas e imputados– accedan a un sistema de justicia penal más expedito y equitativo, así como permitir e incentivar a las autoridades para que cumplan con mayor eficacia su labor y rindan mejores cuentas a la sociedad mexicana en la lucha contra la delincuencia organizada”.¹¹

Objetivo específico respecto de la víctima

El *objetivo específico* de esta reforma, respecto de la víctima, consiste en: “Fortalecer ampliamente la participación de la víctima del delito en el proceso penal, mediante el otorgamiento de nuevas garantías procesales”.

A lo largo del presente documento iremos confirmando si en el articulado de la reforma se cumple efectivamente con este objetivo específico.

Garantías procesales a favor de la víctima en el apartado C del artículo 20 constitucional

El artículo 20 constitucional fue reestructurado para crear el proceso acusatorio dando cabida a los principios jurídicos que se deben aplicar en el debido proceso legal. Con el objeto de concentrar al máximo las reglas que disciplinan ese proceso, se estructuró el artículo referido en tres apartados.

¹¹ En el párrafo octavo del artículo 16 constitucional se establece la siguiente definición de *delincuencia organizada*: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”. Por su parte, la ley de la materia es la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Los delitos previstos en esa ley son los siguientes: 1. Terrorismo, 2. Acopio y tráfico de armas, 3. Tráfico de indocumentados, 4. Tráfico de órganos, 5. Trata de personas, y 6. Alguno de los siguientes delitos cometidos contra personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo: corrupción, pornografía de personas, turismo sexual, lenocinio, asalto, secuestro, y robo de vehículos.

En el apartado A se diseña y regula el proceso penal en sus distintas fases que son: la investigación sometida a control judicial, las audiencias preliminares al juicio y, finalmente, el juicio oral; todas ellas regidas por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Los apartados B y C prevén los derechos de la persona imputada, y los de la víctima u ofendido, respectivamente.

En primera instancia abordaremos el apartado C, del artículo 20 constitucional, porque es en este apartado donde se establece la mayor parte de los derechos de la víctima u ofendido.

Además de conservarse importantes derechos y garantías procesales de la víctima, se incorporan nuevos beneficios a favor de ésta, que le permitirán salvaguardar sus intereses de manera más efectiva, así como gozar de una mayor certeza jurídica cuando se encuentre involucrada en un proceso penal.

Derechos y garantías procesales preexistentes

El artículo 20 constitucional prevé que “el proceso penal será acusatorio y oral”; sumado a lo anterior, el inciso C establece que en ese proceso la víctima u ofendido tendrá diversos derechos. Algunos de esos derechos ya estaban previstos; son los siguientes:

1. Recibir asesoría jurídica.
2. Ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución.
3. Ser informado del desarrollo del procedimiento penal.
4. Coadyuvar con el Ministerio Público.
5. Que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenta, tanto en la investigación como en el proceso.
6. Que el Ministerio Público funde y motive su decisión cuando determine que no es necesario el desahogo de alguna diligencia.

7. Recibir atención médica y psicológica de urgencia, desde el momento en que se cometió el delito en su contra.
8. Que se le repare el daño.¹²

Nuevos derechos y garantías procesales

A continuación haremos referencia a los nuevos derechos de la víctima a efecto de especificar su contenido y sus alcances jurídicos.

Los nuevos derechos que le fueron reconocidos a la víctima, previstos en el inciso C del artículo 20 constitucional, son los siguientes:

1. Intervenir en el juicio.
2. Interponer recursos ante autoridad judicial.
3. Resguardo de identidad y otros datos personales.
4. Protección garantizada por el Ministerio Público.

1. Intervenir en el juicio

En la fracción II del apartado C del artículo 20 constitucional se prevé que la víctima tiene el derecho a intervenir en el juicio, en los siguientes términos:

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

¹² Este derecho consiste en que el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley debe fijar procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

Como se puede observar, el derecho de coadyuvancia ya estaba reconocido en la Constitución Federal, agregándose ahora el derecho a intervenir en el juicio, cuyos alcances son muy promisorios para la víctima debido a que dicha intervención se podría llevar a cabo a través de un representante profesionalizado, es decir, un licenciado en derecho. De esta manera se estaría concretando el principio de igualdad procesal entre las partes.

2. Interponer recursos ante autoridad judicial

Como se observó en la parte final de la fracción II del apartado C del artículo 20 constitucional, se prevé que la víctima tiene el derecho a interponer recursos, en los siguientes términos:

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Este mandato constitucional tiene su correlativo con la fracción del mismo ordenamiento antes referido. Dicha fracción VII establece que cuando no esté satisfecha la reparación del daño, la víctima tiene el derecho a impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento en los siguientes términos:

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

De esta manera se amplía el alcance del derecho a impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, incluyendo ahora también las demás omisiones y determinaciones del Ministerio Público.

Diversos criterios jurisprudenciales ya preveían esa posibilidad, la cual ahora se reconoce expresamente en la Constitución.

3. Resguardo de identidad y de otros datos personales

En la fracción v del Apartado C del artículo 20 constitucional se prevé que uno de los derechos de la víctima durante el proceso es el resguardo de su identidad y otros datos personales, en los siguientes términos:

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

Como se puede observar, el resguardo de la identidad y de los datos personales procede cuando sea necesario proteger a la víctima.

Esto significa que cuando se trate de delincuencia organizada, se podrá autorizar que el nombre de la víctima se reserve, por lo que no se hará del conocimiento del inculpado, por lo menos, según los dictámenes, durante la primera comparecencia del inculpado ante el Ministerio Público o ante el juez de la causa.

No obstante que el inculpado tiene el derecho de ser juzgado en audiencia pública, el derecho que tiene la víctima a ser protegido es superior. Es por ello que la publicidad de los juicios orales puede limitarse cuando sea indispensable proteger a la víctima. Esto se puede constatar en lo establecido por el apartado B del mismo artículo 20 constitucional, el cual a pesar de referirse a las garantías de la persona imputada, contiene garantías a favor de la víctima.

Es así como la fracción III del inciso B establece lo siguiente:

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

Otro correlativo es la fracción v del citado apartado B del artículo 20 constitucional, que dispone lo siguiente:

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

4. Protección garantizada por el Ministerio Público

En el párrafo segundo de la fracción v del Apartado C del artículo 20 constitucional se prevé que el Ministerio Público debe garantizar la protección de la víctima.

A lo anterior se suma que la víctima tendrá a su favor el hecho de que los jueces tendrán que vigilar que el Ministerio Público le garantice protección. De esa manera ya no sólo recibirá atención médica y psicológica, en los siguientes términos:

V. ...

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

Beneficios procesales en los apartados A y B del artículo 20 constitucional

Apartado A (Principios Generales del Proceso Penal)

En el artículo 20 constitucional existen otros beneficios procesales a favor de la víctima, además de los que se explicaron en el apartado anterior, establecidos en los incisos A y B.

En el inciso A, se establecen los principios generales del proceso penal, mismos que al ser aplicados por las autoridades representarán mayores garantías procesales para la víctima, tales como los siguientes:

1. La reparación del daño es uno de los objetos del proceso penal.
2. El juez siempre debe estar presente en las audiencias y no puede delegar en ninguna persona el desahogo ni la valoración de las pruebas.
3. Se puede recibir la prueba anticipada, en las audiencias preliminares a juicio.
4. El juicio será público, acusatorio y oral.
5. La parte acusadora tendrá igualdad procesal frente a la defensa.
6. La víctima o su representante siempre estará presente cuando el juez trate algún asunto del proceso con el inculcado o su representante.
7. Terminación anticipada del proceso.

1. La reparación del daño es uno de los objetos del proceso penal.

En la fracción I del apartado A se establece lo siguiente:

- I. El proceso penal tendrá por objeto 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 hecho de que uno de los objetos o razón de ser del proceso penal sea que el daño debe ser reparado, coloca a esta figura en primerísimo lugar de importancia respecto de los principales objetivos que debe tener todo proceso penal.¹³

2. El juez siempre debe estar presente en las audiencias y no puede delegar en ninguna persona el desahogo ni la valoración de las pruebas.

En la fracción II se establece lo siguiente:

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica.

Esto implica que a partir de la entrada en vigor del nuevo texto constitucional, en ningún caso el secretario de acuerdos del juzgado podrá hacerse cargo del desarrollo de las audiencias, sino que será el juez quien asumirá dicha responsabilidad, tal como debió haber sido siempre.

3. Se puede recibir la prueba anticipada en audiencias preliminares a juicio.

En la fracción III se establece lo siguiente:

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo.

Si bien habrá que esperar a que en la ley secundaria se establezcan las excepciones y los requisitos para admitir la prueba anticipada en las audiencias

¹³ Los otros tres objetos del proceso penal son: 1. El esclarecimiento de los hechos, 2. La protección del inocente, y 3. Evitar la impunidad.

previas a juicio, es importante señalar que en los considerandos del primer dictamen aprobado en la Cámara de Senadores se especifica que esto se podrá hacer cuando se trate de delincuencia organizada y exista algún riesgo acreditado para la víctima.

La anterior disposición constitucional tiene su correlativo con el párrafo segundo de la fracción v del apartado B del artículo 20 constitucional, en donde se establece lo siguiente:

V...

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.

Conforme a esta disposición es importante resaltar que cuando exista riesgo para la víctima podrán tener valor probatorio las actuaciones realizadas durante la investigación, según el arbitrio judicial.

4. El juicio será público, acusatorio y oral.

En la fracción IV se establece lo siguiente:

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral.

Para asegurar el buen funcionamiento del modelo procesal que se pretende implementar en el país, es indispensable aplicar diversos principios generales del derecho penal, entre los cuales se destacan los de independencia entre autoridades, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, además de la herramienta de la oralidad.

Todo proceso acusatorio se caracteriza por la estricta separación que debe existir entre el órgano de investigación y persecución con el de jurisdicción; es decir, debe existir una plena independencia entre autoridades, lo cual significa que cada una de ellas debe pertenecer a un poder diferente. Tal es el caso de que el Ministerio Público pertenece al Poder Ejecutivo, mientras que el órgano jurisdiccional es parte del Poder Judicial. Este principio de independencia entre autoridades ya está establecido en el artículo 21 constitucional y también en el 18 por lo que hace al Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Es de mencionarse que la *oralidad* no es un principio procesal; sin embargo, es el instrumento que permite actualizar y dar eficacia al resto de los principios que más adelante se explicarán.

La oralidad implica que el desahogo de pruebas ya no sólo sea por vía documental, sino que obligatoriamente se debe hacer de manera oral frente al juez, la contraparte y el público en general, trayendo consigo los siguientes beneficios compartidos para la víctima y para el inculpado:

1. Durante el proceso, tanto el juez como el público se enteran al mismo tiempo de las actuaciones llevadas a cabo en las diligencias y las audiencias.
2. Se permite una adecuada continuidad de las audiencias y diligencias.
3. Se agilizan los interrogatorios que a su vez permiten la contradicción.
4. Las decisiones judiciales se adoptan siempre frente a las partes.

El principio de *publicidad* se refiere a que todo acto jurisdiccional debe ser público, salvo que existan razones fundadas para la protección de las víctimas o del interés público. Dicha salvedad se encuentra establecida en la fracción v del apartado B del artículo 20 constitucional, toda vez que en ocasiones es necesario limitar la publicidad de los juicios para proteger bienes de superior jerarquía como es el de la protección de las víctimas.

El principio de *contradicción* hace referencia a que las partes pueden debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte, y controvertir cualquier medio de prueba durante el juicio.

El principio de *concentración* consiste en que el desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en un mismo acto procesal.

Por su parte, el principio de *continuidad* aduce que la presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate, se desarrollarán ante el juez y las partes en una audiencia que será continua, sucesiva y secuencial, salvo casos excepcionales previstos en la ley.

El principio de *inmediación* se refiere a que los jueces deben tomar conocimiento personal del material probatorio desahogado en la audiencia y escuchar directamente los argumentos de las partes, así como de los sujetos procesales que deben participar en ella.

Es importante destacar que por disposición de la fracción x del apartado A del artículo 20 constitucional, todos los principios antes referidos que favorecen a la víctima, también deberán observarse en las audiencias preliminares al juicio, es decir frente al juez de control durante la averiguación previa.

5. La parte acusadora tendrá igualdad procesal frente a la defensa.

En la fracción v se establece lo siguiente:

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

El principio general del proceso penal acusatorio llamado “igualdad procesal entre las partes” es muy importante para la víctima, porque aunque no se establezca expresamente algún beneficio procesal en el apartado C del artículo 20 constitucional, se le hacen extensivas a su favor diversas garantías que tiene el inculpadado en el apartado B. Por ejemplo, en la fracción IV del

apartado B del artículo 20, se preserva el derecho del inculpado a que se le auxilie para obtener la comparecencia de los testigos que solicite. Por efecto de la igualdad de las partes en el proceso, esta garantía compartida es ejercida por la víctima.

Al respecto, la mencionada fracción IV del apartado B del artículo 20 establece lo siguiente:

B. De los derechos de toda persona imputada:

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley.

6. La víctima o su representante siempre estará presente cuando el juez trate algún asunto del proceso con el inculpado o su representante.

En la fracción VI se establece lo siguiente:

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Esta disposición constitucional prohíbe al juez de la causa tener contacto con alguna de las partes sin que esté presente la otra. De esa manera se evitará que el juez se allegue de información unilateral y que ello sesgue su criterio en contra de los intereses de la víctima.

Se exceptúan aquellas diligencias que solicite el Ministerio Público y que sean necesarias para garantizar la efectividad de la investigación.

7. Terminación anticipada del proceso

En la fracción VII del apartado A se establece lo siguiente:

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.

Este principio procesal relativo a la posibilidad de decretar la terminación anticipada del proceso penal tiene su correlativo con el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, que se refiere a la negociación entre las partes como mecanismo alternativo de solución en los siguientes términos:

(3º) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Ésta es otra garantía procesal compartida que beneficia tanto a la víctima como al inculpado, porque se llevará a cabo sólo cuando el inculpado esté de acuerdo en negociar con la víctima la terminación del proceso, a través de mecanismos alternativos para solución de la controversia. En ese caso, el inculpado primero tendrá que garantizar la reparación del daño.

De esta manera las víctimas u ofendidos tendrán asegurada una justicia eficaz, además de una rápida reparación del daño, materia pendiente en nuestro sistema de justicia penal.

Apartado B (Derechos de las Personas Imputadas)

No obstante que en el apartado B del artículo 20 constitucional se establecen los derechos de las personas imputadas, ahí también se establecen algunos beneficios procesales a favor de la víctima, tal es el caso de las garantías siguientes:

1. El juez reservará el nombre y los datos del acusador cuando se trate de delincuencia organizada.
2. La publicidad de la audiencia pública podrá restringirse por razones de protección a las víctimas.

Los alcances jurídicos de estas figuras ya fueron explicados cuando hicimos referencia al resguardo de la identidad y otros datos personales de la víctima, previsto en la fracción v del apartado C del artículo 20 constitucional.

**Beneficios procesales a favor de la víctima
establecidos en otros artículos constitucionales**

Artículo 16

En el artículo 16 constitucional se establecen los siguientes beneficios procesales a favor de la víctima:

1. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo el delito, o inmediatamente después de haberlo cometido.
2. Se podrá decretar el arraigo cuando sea necesario proteger a la víctima.
3. Grabación de conversaciones entre particulares en caso, entre otros, de secuestro.
4. Los jueces de control garantizarán los derechos de las víctimas u ofendidos.

1. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo el delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

En el párrafo cuarto del artículo 16 se establece lo siguiente:

(4°) Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

La posibilidad de que cualquier persona detenga al indiciado en el momento en que está cometiendo el delito, o inmediatamente después de haberlo cometido, permite a la víctima hacer ella misma la detención o recibir apoyo de otras personas, sin tener que esperar a que se presente alguna autoridad en el lugar de los hechos.

La expresión “inmediatamente después” equivale a la cuasiflagrancia, que consiste en la extensión de la oportunidad que tiene la autoridad para detener al inculcado desde el momento de la comisión del delito hasta el periodo inmediato posterior en que haya persecución física del involucrado.

2. Se podrá decretar el arraigo cuando sea necesario proteger a la víctima.

Mediante el arraigo¹⁴ se podrá evitar daños a la integridad física y los intereses de la víctima.

En el párrafo séptimo del artículo 16 se establece lo siguiente:

¹⁴ El *arraigo* consiste en detener a un individuo, por orden judicial, durante un periodo determinado, a petición del Ministerio Público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, incluso de la demarcación donde reside; el primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

(7°) La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

No se puede negar que la percepción social de inseguridad pública se debe en gran medida a la delincuencia organizada, es por ello que para disminuir a esa enorme y muy poderosa delincuencia es necesario incorporar a la legislación nuevas medidas cautelares que permitan a las autoridades garantizar a la víctima la protección de su integridad y el resarcimiento del daño que se le ocasionó, así como la correcta aplicación de la justicia

3. Grabación de conversaciones entre particulares en caso, entre otros, de secuestro.

El párrafo decimoprimer del artículo 16 constitucional establece lo siguiente:

(11°) Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Para dar mayor protección a las víctimas, se brinda la posibilidad de que ellas aporten como pruebas las grabaciones de las comunicaciones que se hayan hecho con el indiciado, que contengan información relacionada con la co-

misión del delito; por ejemplo cuando durante la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, los familiares de la víctima hayan grabado las conversaciones con los secuestradores y las aporten como prueba.

Existen constantes debates debido a la posibilidad tecnológica de que alguno de los participantes en una comunicación privada la grabe y posteriormente la utilice, sin tener el consentimiento de su interlocutor para su publicidad. No obstante es diferente cuando uno de los participantes graba una conversación en la que se incluye información sobre un evento o conducta delictiva; en tal caso es uno de los partícipes quien voluntariamente divulga la conversación, sin que ningún tercero la intercepte, y más aún cuando el contenido es referente a un ilícito o proporciona información para conocer o esclarecer un probable delito.

Es importante delimitar, para efecto de la legislación secundaria, que no todas las conversaciones pueden ser divulgadas por alguno de los participantes, ya que existen impedimentos justificables, como el del abogado defensor que grabe las conversaciones con su defendido y posteriormente las aporte como prueba en su contra, o bien, cuando la confesión de los feligreses sea grabada por los sacerdotes.

4. Los jueces de control garantizarán los derechos de las víctimas u ofendidos.

En el párrafo decimotercero del artículo 16 se establece lo siguiente:

(13º) Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Conforme a lo anterior, el Poder Judicial (de la Federación y de los estados) resguardará de mejor manera los derechos de las víctimas u ofendidos mediante un nuevo mecanismo de control de la legalidad de las determinacio-

nes del Ministerio Público, a través de los nuevos jueces de control tanto federales como estatales, los cuales tendrán, entre otras, las siguientes facultades vinculadas con la víctima:

1. Resolver de inmediato y por cualquier medio sobre las solicitudes del Ministerio Público respecto de: cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas, y órdenes de aprehensión. Lo anterior será para evitar riesgos en contra de la víctima derivados de la demora en la ejecución de las diligencias ministeriales.
2. Conocer de las impugnaciones que presente la víctima contra las determinaciones del Ministerio Público sobre: las resoluciones de reserva, el no ejercicio de la acción penal, desistimiento y suspensión de la acción penal. Esto para erradicar los efectos negativos del monopolio que tenía el Ministerio Público sobre el ejercicio de la acción penal, lo cual impedía el pronto acceso de la víctima a la justicia y al debido resarcimiento de los daños inferidos en su contra.
3. Llevar a cabo las audiencias previas al juicio en donde podrá recibir las pruebas anticipadas ofrecidas por la víctima.

Artículo 17

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias están previstos en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional. Esta figura ya fue explicada en el análisis de la fracción VII del apartado A del artículo 20 constitucional, referente a que una vez iniciado el proceso penal se podrá decretar su terminación anticipada.

El citado párrafo tercero del artículo 17 constitucional establece lo siguiente:

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Artículo 19

En el artículo 19 constitucional se establecen los siguientes beneficios procesales a favor de la víctima:

1. La prisión preventiva podrá ser aplicada para garantizar la protección de la víctima.
2. La prisión preventiva será ordenada obligatoriamente cuando se trate, entre otros, de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

1. La prisión preventiva podrá ser aplicada para garantizar la protección de la víctima.

En la primera parte del párrafo segundo del artículo 19 se establece que el Ministerio Público podrá solicitar al juez la prisión preventiva para garantizar la protección de la víctima, en los siguiente términos:

(2º) El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

De esta manera siempre que exista la necesidad de protección a las víctimas se debe aplicar alguna medida cautelar que esté prevista en la ley secundaria, y en caso de que se estime que ninguna de las medidas cautelares es suficiente para lograr tal protección, entonces se podrá aplicar al indiciado la prisión preventiva.

2. La prisión preventiva será ordenada obligatoriamente cuando se trate, entre otros, de violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad y el libre desarrollo de la salud.

En la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 se establece lo siguiente:

[...] El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Es importante destacar que el juez siempre deberá ordenar la prisión preventiva cuando se trate de violación, secuestro, delitos graves en contra del libre desarrollo de la personalidad y de la salud, entre otros.

Con la prisión preventiva, tal como está prevista, no se contradice el principio de presunción de inocencia, porque esta medida cautelar no será general ni de uso arbitrario, más bien será excepcional y sólo para aquellos delitos que afecten de manera más sensible a la sociedad; su determinación no fue arbitraria, tal es el caso de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Artículo 21

En el párrafo segundo del artículo 21 constitucional se establece la acción penal privada, que podrá ser ejercida por la víctima, en los siguientes términos:

(2º) El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Para hacer congruentes todas las modificaciones al sistema de procuración y administración de justicia que contempla esta reforma, es evidente la necesidad de romper con el monopolio de la acción penal que actualmente tiene el Ministerio Público, permitiendo a la víctima ejercer directamente la acción penal privada en los casos que expresamente prevea la ley secundaria.

Esto contribuirá en forma importante a elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal.

Respecto del ejercicio de la acción penal se prevén dos modalidades: la primera relativa a la posibilidad de que la víctima se adhiera a la acusación del Ministerio Público, y la segunda, a través del ejercicio autónomo de esa facultad para determinados casos, previstos en la ley.

Este ejercicio de la acción penal privada será excepcional, ya que procederá sólo en aquellos casos en los que el interés afectado no sea general.

Al igual que en el caso de la coadyuvancia, esta posibilidad no debe traducirse en que el Ministerio Público desatienda los casos, en virtud de que éste deberá tener la intervención que ya de por sí le impone el artículo 21 constitucional, y seguirá sujeto al régimen de responsabilidades previsto en la legislación.

Los beneficios procesales a favor de la víctima serán los siguientes:

1. La procuración y la administración de justicia serán más transparentes.
2. Habrá un control ciudadano sobre las funciones de procuración de justicia.
3. Se evitará que las denuncias o querellas sean archivadas por el Ministerio Público de manera indebida.

Artículo 22

En el párrafo primero y en la primera parte del párrafo segundo del artículo 22 constitucional se establece que la pena deberá ser proporcional al bien jurídico afectado, de la siguiente manera:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Esto significa que para toda pena que se prevea se debe valorar el delito que se sanciona y el bien jurídico afectado. Se deberá determinar, en la legislación secundaria, penas que sean congruentes con la importancia del bien jurídico que se tutela, garantizándose que la pena no sea inferior al bien jurídico afectado de la víctima.

Artículos transitorios

Entrada en vigor de los beneficios procesales a favor de la víctima

La implementación de los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación no puede ocurrir en forma inmediata en todo el país. Semejante tarea exige modificaciones estructurales en la organización de los tribunales, de las procuradurías, de las defensorías y, en general, de todos los operadores del sistema. Por ello se considera necesario establecer un periodo amplio para permitir que los 33 sistemas de justicia penal que operan en el país transiten en forma ordenada hacia el nuevo régimen. Al efecto, en un artículo transitorio se establece un término de ocho años para que todos los sistemas de justicia se adecuen al nuevo modelo constitucional.

Tomando en cuenta que tenemos tres órdenes de gobierno y los 33 sistemas de justicia penal que ya referimos (el federal más los 32 locales), y que eso conlleva muchas diferencias de operación, el ejemplo más evidente es que en el fuero federal sólo en algunos circuitos existen jueces especializados; aunque es así en la mayoría, son jueces de distrito mixtos y con funciones tanto de legalidad como de control de la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades de su distrito. Para cambiar esta realidad se tendría que llevar a cabo una reestructuración muy amplia del Poder Judicial de la Federación, lo cual llevaría consigo dificultades de presupuesto, tiempo, organización, capacitación y mantenimiento permanente tanto de inmuebles como de nóminas y operación institucional.

Es evidente que no existe, a corto plazo, la posibilidad de que en cada ciudad haya jueces de distrito especializados en materia penal suficientes, como para asignar al menos uno a la función de control, otro más para los juicios y un último para la ejecución de sanciones penales; siendo que ahora, como ya se dijo, sólo existe un juez federal mixto en algunos distritos. Por lo anterior es que se estableció un marco constitucional que permita la implementación de diversas formas de organización, sobre la base del sistema acusatorio oral, tanto para el fuero federal como para el común.

Conforme a lo establecido en los artículos transitorios, esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con excepción de lo dispuesto en los artículos siguientes: 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20; y 21, párrafo séptimo; es decir que lo dispuesto en estos artículos entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contados a partir del día siguiente de la publicación.

Consideraciones finales

Esta reforma constitucional aporta muchas herramientas jurídicas en beneficio de la víctima u ofendido; asimismo implicará la adecuación de un número

considerable de leyes secundarias, por lo que la reforma integral del sistema de justicia penal seguirá siendo un tema de importancia nacional.

La reforma goza de una muy amplia aceptación social, aunque sus alcances aún no son suficientemente conocidos por la población.

Ciertamente no todos ganamos igual con esta reforma, porque quienes más ganan son las víctimas que ya están hartas de sufrir los embates de quienes han convertido al delito en un *modus vivendi* muy lucrativo y de fácil ejecución, derivado de la escandalosa impunidad que existe en nuestro país, sustentada en una corrupción que es innegable por sus enormes proporciones.

La alternancia municipal en México*

CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ GÓMEZ**

Introducción

El municipio aparece hoy en día como una pieza rezagada en la continua actualización del Estado mexicano. Las reformas constitucionales emprendidas en 1983 y en 1999 otorgaron al municipio nuevas facultades, pero no avanzaron en la creación de un diseño institucional que otorgara incentivos y estableciera reglas para que este órgano constitucional asumiera sus nuevas responsabilidades. Más adelante, la promulgación de las leyes General de Desarrollo Social y de Desarrollo Rural Sustentable propiciaron que los municipios dejaran de ser simples prestadores de servicios públicos y se constituyeran en piezas importantes del desarrollo. Nuevamente se dejaron intactas sus reglas básicas de operación.

* Este trabajo es una versión corregida y aumentada del siguiente documento: César Augusto Rodríguez Gómez, “Las dificultades de las transiciones administrativas”, Documento de trabajo, núm. 23, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, diciembre de 2007, en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: agosto de 2008).

** Director del área de Opinión Pública, CESOP, correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx

En general, la bibliografía consultada sobre el tema coincide en señalar cinco grandes rubros que demandan actualizar el diseño institucional del municipio mexicano: uno, adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, a fin de expresar la pluralidad política de sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental; dos, resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales, que están desincentivando la eficacia de la recaudación local; tres, revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía; cuatro, desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales; y cinco, establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales.¹

La importancia de actualizar el *status* legal del municipio está indicada por el papel que dicha institución ha tenido en la historia reciente del país. La alternancia política y los gobiernos de oposición se llevaron a cabo primigeniamente en el ámbito municipal. Para el año 2000, cuando ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República —como lo señalara Mauricio Merino—, más de tres cuartas partes de los electores ya habían experimentado el fenómeno de la alternancia en el nivel local. Desde mediados de los años ochenta, los municipios han cubierto los vacíos provocados por la disminución de la burocracia federal. En opinión del propio Merino, gracias a que los gobiernos locales se ocuparon en atender al menos las áreas más elementales de las demandas públicas, pudo superarse la crisis económica y reformarse la vida económica del país sin costos políticos dramáticos. Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión.

El objetivo del presente ensayo es analizar el impacto que la alternancia política ha provocado en el funcionamiento de los municipios, con énfasis en la descripción de la problemática del reclutamiento y la profesionalización de

¹ Merino, Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*, Documento de trabajo No. 145, DAP-CIDE, México, 2004.

los recursos humanos con que cuenta este nivel de gobierno. Se trata de un tema que abarca diversos ámbitos del funcionamiento administrativo y político de los municipios. Por ello, el presente trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas se ofrece una descripción de la situación y los problemas generales que afectan el desarrollo de los municipios; en la segunda se recogen evidencias sobre el número de municipios que han experimentado la alternancia política y los efectos positivos y negativos de la misma, con énfasis en la forma como impacta el diseño legal en la representatividad y gobernabilidad de los municipios; en la tercera se muestra el análisis de caso, con la descripción de tres municipios de Jalisco, seleccionados en función de su grado de marginación; y en la cuarta sección se abordan los problemas específicos de la entrega y recepción de las administraciones municipales.

Como el lector podrá advertir en las páginas subsiguientes, existen evidencias de que el relevo de las autoridades municipales genera el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios discrecionales y, en no pocos casos, el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos. Además es recurrente que las transiciones representen la anulación de proyectos ya desarrollados o por desarrollarse, ya sea por motivos políticos o económicos, y que gran parte de los proyectos municipales carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo.

La hipótesis de este trabajo es que dichos problemas se originan en la debilidad institucional de los municipios, particularmente en los ordenamientos que regulan o debieran regular la transición entre las diversas administraciones municipales. En esta normatividad no existe un procedimiento claro sobre la forma en que debe realizarse dicha transición, en la cual se establezca claramente la salvaguarda del patrimonio municipal, el análisis y deslinde de su contabilidad y finanzas, así como la descripción de los proyectos y metas alcanzadas, entre otras cosas.

Un factor adicional a esta problemática es la subordinación que históricamente ha vivido el municipio respecto de los otros órdenes de gobierno. En las últimas décadas se han hecho reformas para dotarlos de mayor autonomía,

lo cual ha facilitado la toma de decisiones. Sin embargo, esta tendencia también ha provocado, en muchos casos, algunas desventajas, ya que los acuerdos de cabildo, generalmente controlados por un solo partido, sirven para legalizar decisiones que pueden afectar negativamente los intereses de los mismos Ayuntamientos.

La mayoría de los estudiosos del tema han agrupado por sus características sociodemográficas a los municipios, clasificándolos en rurales, semiurbanos y urbanos. Es de notar que los mismos estudios realizados hasta la fecha demuestran que la inestabilidad laboral y la falta de profesionalización del personal se presentan en mayor medida en los municipios de carácter rural, sin que los urbanos estén exentos de estos rezagos.

En contraparte, lo deseable sería que los factores antes señalados no fueran un lugar común en las transiciones de gobierno en los Ayuntamientos; que los cambios de gobierno no alteraran el desempeño del personal experimentado y eficiente, para que de conformidad con la ley, sólo se removieran los funcionarios estrictamente necesarios (los de confianza, como más adelante se mencionará). Y que el resto del personal burocrático existiera continuando laborando sin verse afectado por el origen partidista de las nuevas autoridades. En suma, que se prescribiera por ley la obligación para todos los municipios de contar con un servicio civil de carrera.

En la mayoría de las investigaciones realizadas hasta ahora sobre este tema, se ofrecen diagnósticos generales sobre la situación en que se desenvuelve la administración municipal en México; se describe la evolución histórica de sus condiciones sociopolíticas; se realizan estudios comparativos con temas como el umbral de representación proporcional y la integración de los cabildos y las experiencias exitosas de sus políticas públicas, entre otras cosas. En este contexto, el presente estudio ofrece un análisis de caso descriptivo sobre la alta rotación de la burocracia municipal, con el propósito de mostrar los altos costos que la falta de normas para la administración de los recursos humanos y la transición municipal ocasiona a los municipios del país. Para ello se analiza lo acontecido en los cambios de gobierno de tres municipios de Jalisco: San Gabriel, Tolimán y Tonaya, que por sus características políticas y sociales pueden ser demostrativos de lo que acontece en otros municipios de características similares.

Diagnóstico de la administración municipal en México

Como punto de partida es necesario contar con un panorama general de la administración municipal en México. Para ello resulta de utilidad el trabajo de Enrique Cabrero Mendoza, coordinador de la obra *Políticas de modernización de la administración municipal*, y los datos recientes del INEGI, con lo cual se puede trazar el siguiente mapa general:²

En México existen 2 440 municipios,³ de los cuales:

- 7% tiene más de 50 mil habitantes.
- 13% tiene entre 10 y 50 mil.
- 19% entre 2 500 y 10 mil.
- 61% menos de 2 500.

Otra clasificación relevante es el grado de urbanización de los municipios. Así, 7% son urbanos, 13% semiurbanos y el restante 80% rurales. Jalisco cuenta actualmente con 125 municipios; su distribución sociodemográfica reproduce casi los mismos porcentajes que se dan a nivel federal, tal y como lo demuestra un estudio realizado por Acude (Acuerdo universitario para el desarrollo sostenible de Jalisco), organismo perteneciente a la Universidad de Guadalajara.⁴

En el ensayo *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*,⁵ Cabrero explica los viejos y nuevos problemas de la administración local, entre los cuales destaca:

² Enrique Cabrero Mendoza (coord.), "Políticas públicas municipales, una agenda en construcción", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Porrúa, México, 2003.

³ Datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), nos indican que en los últimos años se ha registrado la creación de nuevos municipios, por lo que actualmente ésta es la cantidad de municipios existentes. En www.inafed.gob.mx (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2008).

⁴ Jalisciencia. Subsistema productivo, en <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceseconom.pdf>

⁵ Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, en http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

- La fragilidad del marco normativo.
- La persistencias 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 instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

El número mayor de rezagos y la profundización de los mismos se localiza en las áreas rurales, particularmente en las zonas centro y sur del país. Otro diagnóstico, realizado por el investigador Rodolfo García del Castillo,⁶ abunda sobre las deficiencias administrativas y la limitada planeación que pueden realizar los gobiernos municipales. En este rubro, la problemática que se observa es la siguiente:

- La planeación es asumida como parte de requisitos administrativos y legales. En general, predomina la improvisación.
- La planeación recae, de acuerdo con investigaciones de campo, en el cabildo. El 82% de ella la realiza este órgano colegiado. El cabildo ha mostrado escasa capacidad de representación; además de que su diseño institucional lo convierte sólo en “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 de 30% de los presidentes municipales cuenta con una educación máxima de primaria; en otros servidores públicos es de 50 por ciento.

⁶ Rodolfo García del Castillo, *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, CIDE, México, octubre de 1999, en www.municipio.org.mx/cuad_rodolfo.html

Estos dos diagnósticos coinciden en identificar, como un sustrato común a la mayoría de los rezagos institucionales de la administración municipal, los siguientes defectos: la falta de profesionalización de los servidores públicos; la escasa y deficiente planeación que realizan estas autoridades y, en general, la fragilidad del marco normativo.

Por lo que se refiere a este último aspecto, los estudios analizados coinciden en señalar la deficiente regulación de la administración pública municipal y la falta de incentivos para mejorarla. Así, la reforma al artículo 115 constitucional —realizada en 1987— no se refirió al tema de la reelección inmediata de los integrantes del Ayuntamiento, ni del establecimiento del servicio civil de carrera. En palabras del investigador Tonatiuh Guillén López,⁷ “los Ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista,⁸ 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”.

Este contexto favorece que cada tres años, debido al cambio de las administraciones municipales, muchos municipios sean prácticamente desmantelados material y humanamente; y que sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna los programas y las acciones de gobierno por las nuevas autoridades. Todo ello ocurre —como se verá más adelante— sin que la alternancia partidista sea la causa principal de dicho fenómeno, sino que incluso se produce cuando ocurre un cambio entre presidentes municipales provenientes de un mismo partido.⁹

⁷ 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, H. Cámara de Diputados.

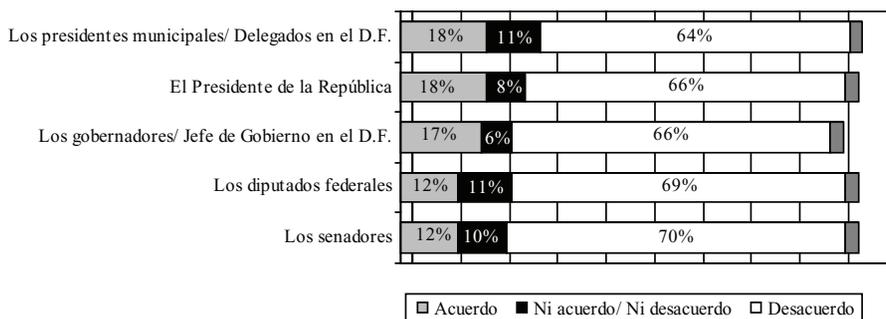
⁸ Al respecto, Joan Prats del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Universitat Oberta de Catalunya, en su texto titulado *Ética del Oficio Político*, señala que se puede “definir el problema del oportunismo como el derivado de anteponer los intereses individuales sobre los colectivos 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”.

⁹ Edmund Burke diferenciaba el carácter ideal del partido sobre el de la facción ya que las facciones representan sólo “una lucha mezquina e interesada por la conquista de puestos y de remuneraciones, mientras que los partidos son honorables conexiones necesarias para el

Vale la pena destacar que el tema de la reelección aún tiene muchas resistencias entre la opinión pública. Como se observa en la Gráfica 1, con datos a 2005, segmentos de entre 64 y 70% de la población están en desacuerdo con la reelección de los funcionarios electos, incluyendo presidentes municipales, gobernadores, legisladores y al presidente de la República.

Esta misma encuesta permite observar que la oposición a la reelección de los presidentes municipales (o delegados en el caso del Distrito Federal) tiene ciertas variaciones en función de las inclinaciones partidistas de los ciudadanos. Los panistas tienen una oposición de 54%; entre priístas y perredistas sube a 62 y 64%, respectivamente; y entre los “independientes”, el sector más numeroso y crítico de la política, dicha posición llega a 71% (Cuadro 1).¹⁰

Gráfica 1. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita la reelección inmediata a...?



Fuente: Ipsos-Bimsa, con base en Encuesta Nacional en Vivienda, realizada entre el 1 y el 5 de abril de 2005, tomada de *Pulso Ciudadano*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, núm. 13, mayo de 2005, en www.diputados.gob.mx/cesop. (fecha de consulta: julio de 2008).

pleno cumplimiento de nuestro deber público”, en Soledad Loaeza, *Oposición y democracia*, Cuadernos de Divulgación y Cultura Política, núm. 11, IFE, México, 1996.

¹⁰ Un sondeo realizado por la Secretaría de Planeación de Jalisco, entre 300 representantes empresariales de esa entidad, encontró un 69% de oposición a la reelección de los presidentes municipales y una cifra similar para la ampliación de su mandato. Véase “Reprueban reelección de diputados”, periódico *Mural*, 10 de julio de 2008, en www.mural.com (fecha de consulta: julio de 2008).

Cuadro 1. *¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita la reelección inmediata a los presidentes municipales/ delegados en el D.F.?*
(porcentajes)

	<i>Todos</i>	<i>Panistas</i>	<i>Priístas</i>	<i>Perredistas</i>	<i>Independientes</i>
Acuerdo	18	23	21	16	13
Ni acuerdo ni en desacuerdo	11	16	9	15	10
Desacuerdo	64	54	62	64	71

Fuente: Ipsos-Bimsa, *op. cit.*

Es decir, la alternancia partidista no ha producido cambios sustanciales en los patrones de conducta del régimen, ni en la composición de las estructuras institucionales.¹¹ En mayor medida, porque el marco normativo en que se basa la administración municipal en México ha cambiado lentamente y sigue operando, en muchos de sus rubros, bajo criterios discrecionales. En la siguiente sección se analiza la normatividad que impide, en el contexto de una mayor competencia y alternancia partidista, la creación de incentivos para subsanar la problemática descrita en las páginas anteriores.

La alternancia en los municipios

Una de las paradojas de la transición democrática en México es que mientras la alternancia ocurrió primero en el ámbito municipal, los principales arreglos y avances institucionales se han llevado a cabo en el ámbito federal. Como lo señala Ixchel Pérez Durán, en las reformas electorales federales más importantes –1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996– el sistema electoral municipal careció de una reforma que lo modificara sustancialmente.¹² Esta misma au-

¹¹ Para un estudio más detallado sobre este punto véase: Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 45 y 46.

¹² Ixchel Pérez Durán, “Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México”, *Gestión y Política Pública*, núm. 2, CIDE, México, 2008.

tora ofrece un recuento de las modificaciones más relevantes ocurridas en el ámbito municipal, las cuales se pueden consultar en el Cuadro 2.

Una vez promulgada la reforma constitucional de 1983, a la par que en el país se vivía una fuerte crisis económica, en diversos municipios y regiones se acrecentaba la competencia partidista y se iniciaba un proceso de alternancia política cada vez más frecuente. Hubo regiones enteras que pasaron a manos de los, en ese entonces, partidos de la oposición. En 1989 el triunfo del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California consolidó el proceso de competencia electoral en las regiones, el cual tuvo su despegue más relevante con las controvertidas elecciones municipales de Chihuahua –celebradas a principios de los años ochenta–, que a la postre serían ganadas también por Acción Nacional.

En lo que Mauricio Merino¹³ denomina “la evidencia del cambio”, da cuenta de cómo se fue dando la alternancia de partidos en los municipios: 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%.¹⁴ 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 Gráfica 2 ilustra la tendencia histórica en este proceso para el periodo 1985-2005.

Los municipios de México se convirtieron en un importante laboratorio para la transición democrática. Hay que tomar en cuenta que en el pasado reciente los municipios padecían –y siguen padeciendo en muchos casos– un carácter subordinado respecto de los otros dos órdenes de gobierno (el

¹³ Mauricio Merino, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

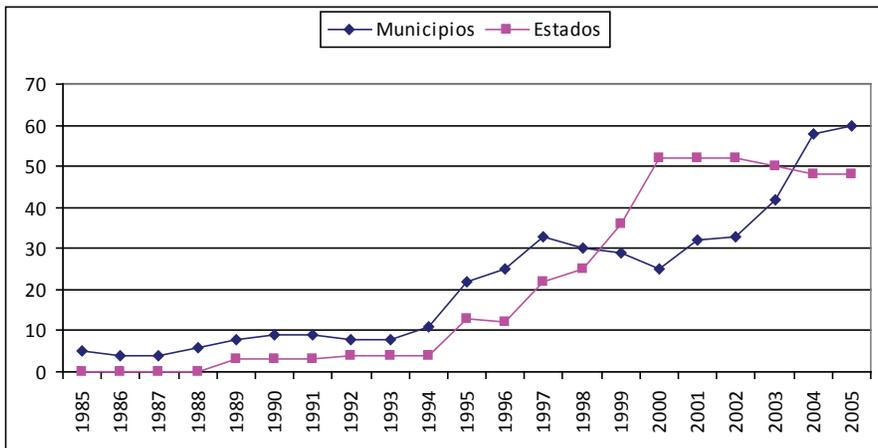
¹⁴ Otro balance sobre el crecimiento paulatino de municipios con alternancia política se encuentra en Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. xx, núm. 58, México, 2002, p. 68.

Cuadro 2. Reformas constitucionales que modificaron la integración de los Ayuntamientos

Año	Reforma constitucional
1933	Se incorpora la no reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento: presidentes municipales, regidores y síndicos.
1977	Se incorpora el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300 mil o más habitantes. Se reforma el 41 constitucional para permitir que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones locales.
1983	Se establece la extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país

Fuente: Ixchel Pérez Durán, “Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México”, *op. cit.*

Gráfica 2. Porcentaje de municipalidades y estados gobernados por partidos diferentes al PRI



Fuente: Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México, 2007, p. 2.

estatal y el federal). Dicha subordinación se explicaba en gran medida por los arreglos políticos e institucionales en que se sustentaba el sistema político mexicano, bajo el esquema de un partido dominante. La vida interna del municipio dependía, en gran medida, del jefe político en turno, que en muchas ocasiones era el cacique regional o el gobernador del estado. Aunque el marco legal ya le daba al municipio cierta autonomía, era realmente poca su capacidad financiera, por lo que las decisiones sobre la realización de muchas obras públicas quedaban bajo el ámbito de gobierno de otras instancias (el gobernador, el presidente de la República, diputados federales y estatales, entre otros).

De acuerdo con la bibliografía consultada, la alternancia política y la introducción del principio de representación proporcional tuvo como consecuencia efectos positivos y negativos sobre la vida municipal. Entre los primeros habría que destacar que la introducción del principio de representación proporcional otorgó a los gobiernos municipales un nuevo dinamismo: los partidos de oposición obtuvieron un espacio de debate y seguimiento sobre las acciones de gobierno y se otorgó a los ayuntamientos una más amplia representación política.

Adicionalmente a lo anterior, un trabajo reciente del Banco Mundial ofrece un análisis sobre la relación que existe entre transición democrática —en especial una mayor competencia partidista— y eficacia gubernamental para el caso de México. Respecto a lo ocurrido en el ámbito municipal, este trabajo refiere tres importantes beneficios:

- a) Un análisis del desempeño del Programa Nacional de Solidaridad, desarrollado durante la gestión del presidente Salinas de Gortari, encontró que la eficacia del programa, en términos de la mejoría en la cobertura de servicios básicos, tendía a ser mejor en los municipios donde las elecciones locales eran competitivas y se les percibía como justas.
- b) Los estados mexicanos con mayores niveles de competencia política tendían a registrar peores calificaciones de crédito y mayor recaudación de ingresos propios, aparentemente debido a que la com-

petencia política aumentaba la presión para incrementar el gasto público.

- c) Cuanto más estrecho sea el margen de victoria en las elecciones municipales (es decir, cuanto más competitivas son las elecciones), mayor será el gasto en infraestructura. Un descenso de un punto porcentual en el margen de triunfo se asocia con un incremento de 72 pesos per cápita en el gasto en infraestructura social.¹⁵

Por lo que se refiere a los impactos negativos o las tareas pendientes luego del incremento de la alternancia política, el Banco Mundial advierte que los mayores beneficios, tales como agua potable, caminos rurales u obras públicas, pudieran ser “realizadas sólo para beneficio partidista con impacto limitado en el bienestar de los electores”.¹⁶ A lo anterior añade que la transición abrió expectativas favorables en torno al debilitamiento de los sectores privilegiados y al inicio de una nueva era en la que se compartieran más ampliamente los beneficios de las políticas gubernamentales y el desarrollo económico. Esto no ha sucedido —dice el Banco Mundial— porque persiste una serie de obstáculos que “limitan la capacidad de los votantes para demandar la rendición de cuentas de los políticos por su desempeño, con lo que se les permite seguir atendiendo intereses creados, en muchos casos, a costa de los intereses del público en general”.¹⁷

Estas observaciones subrayan la necesidad de reconocer los aportes benéficos que ha tenido la alternancia y al mismo tiempo identificar aquellas áreas donde es necesario emprender mayores reformas, las cuales deberán coadyuvar a que dichos beneficios sean más profundos, tengan mayor permanencia y alcancen a un número más amplio de la población. En el caso de los municipios, como ocurre en gran parte del Estado mexicano, ha habido alternancia de partidos, pero no han cambiado sustancialmente las estructuras institucionales que daban sustento al predominio de un partido dominante.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: ..., op. cit.*, p. 2.

Los límites del diseño institucional

De acuerdo con el trabajo ya citado de Ixchel Pérez Durán, la fórmula como se introdujo el principio de representación proporcional en los municipios tuvo el propósito de asegurar la mayoría al partido gobernante. De tal manera que —dice Pérez Durán— la intensidad de la competencia partidista y la creciente pluralidad política del país hace que dicha fórmula no corresponda con el ejercicio del poder que reclama el diseño constitucional en el actual contexto democrático.

Pérez Durán recuerda que el diseño electoral municipal está compuesto por los siguientes elementos, delineados en el artículo 115 constitucional:

- Primero: cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que las leyes locales determinen.
- Segundo: los miembros del Ayuntamiento (presidentes, regidores y síndicos) tendrán un periodo de gobierno de tres años, sin posibilidad de reelección para un periodo inmediato.
- Tercero: “el sistema de votación para los regidores y los síndicos municipales corresponde a una forma de candidatura por lista cerrada, lo que hace que si se elige a un determinado candidato a la presidencia municipal, automáticamente se elija a los demás miembros del cabildo (síndicos y regidores)”.
- Cuarto: el sistema de representación proporcional está extendido para todos los municipios del país, sin embargo, en la mayoría de las fórmulas de asignación de regidores establecidas en las leyes locales, el número de regidores de mayoría supera a los de representación proporcional, y éstos a su vez dejan un espacio mínimo a la integración de los partidos de oposición.
- Quinto: las candidaturas son presentadas por partidos políticos nacionales sin que exista la posibilidad de candidaturas ciudadanas, o bien, de partidos políticos locales.¹⁸

¹⁸ Ixchel Pérez Durán, “Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México” *op. cit.* www.iglom.itesa.mx.

Sin embargo, este diseño institucional tiene la desventaja de otorgar una débil presencia a los regidores de representación proporcional, favorecer la formación de mayorías y disminuir la representatividad política. En los cabildos las decisiones más relevantes requieren de mayoría simple, por lo cual las propuestas y determinaciones inducidas por el presidente municipal, en la práctica, son las decisiones tomadas por este órgano de gobierno.

Luego de analizar las 31 legislaciones locales en la materia, Pérez Durán encuentra que solamente en Baja California y Colima existe la posibilidad de que en determinados municipios haya un empate entre los regidores de mayoría y de representación proporcional; y que únicamente en Chiapas existe la posibilidad de que el número de regidores de representación proporcional sea mayor. En el resto de los estados, el número de regidores de mayoría relativa es mayor a los de representación proporcional.¹⁹

De tal manera que –sostiene Pérez Durán– las legislaciones locales son las que establecen la formación de gobiernos municipales mayoritarios, pese a que en estas mismas se nombren como cuerpos colegiados plurales. De acuerdo con esta investigadora, en este diseño institucional encontramos, nuevamente, tanto efectos positivos como negativos:

Por un lado, se fortalece la figura del presidente municipal a partir de reglas de integración de los Ayuntamientos que no permiten, de entrada, que la competitividad electoral tenga una expresión institucional apropiada en los cabildos, que conservan su perfil no plural al reservar un poder incuestionable al partido mayoritario. Y por otro, estas reglas permiten al partido ganador y en especial al presidente municipal, un control de las decisiones públicas del Ayuntamiento, ya que éstas únicamente son aprobadas o rechazadas por mayoría simple. Sin embargo, también encontramos argumentos favorables en torno a estas reglas que establecen y que fomentan la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas, o bien, que incentivan la moderación política debido a que los partidos competidores luchan por el electorado centrista y moderado.²⁰

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

En la siguiente sección se realiza el estudio de caso, en el cual se comprueba que la renovación del personal no ocurre únicamente en municipios que cambian de un partido a otro, sino que ello ocurre incluso en municipios que son gobernados por un mismo partido en dos periodos diferentes.

La alternancia en los municipios de Jalisco, un estudio de caso: San Gabriel, Tolimán y Tonaya

Hoy en día la alternancia política es un fenómeno común en la administración municipal. El Cuadro 3 muestra un concentrado de los resultados obtenidos en las elecciones de 2008. En total, se realizaron 1 219 elecciones, en las cuales 440 experimentaron alternancia entre diferentes partidos políticos. Esto significa que en 36% de los casos, la ciudadanía otorgó el triunfo a un partido diferente al que gobernaba. Este fenómeno fue más acentuado en Tlaxcala, Aguascalientes y Sinaloa, donde dicha cifra se ubicó entre 50 y 70%; otros ocho estados se ubicaron muy cerca del promedio general; en tanto que en Oaxaca, Tamaulipas y Puebla se observaron los porcentajes más bajos, de 25 a 18% (para la primera de estas entidades sólo se consideró a los Ayuntamientos electos por el sistema de partidos políticos).

Como ya se advirtió anteriormente, los problemas inherentes a los cambios en la administración municipal también ocurren en aquellos municipios en los cuales se mantiene un mismo partido como cabeza del Ayuntamiento. De acuerdo con datos recientes dados a conocer por Rosario Castro Lozano, coordinadora del INAFED, los funcionarios municipales de primer nivel tienen poca experiencia: 60% no tiene antecedentes en la administración pública; en tanto, 14% tiene menos de un año en el puesto, 69% tiene de uno a tres años, y sólo 9% tiene más de cinco años de antigüedad en el puesto. Ello obedece, en gran medida, a que no existe un marco legal a nivel local que propicie la profesionalización de dicho personal. Sólo un estado (Chihuahua) establece en una ley la obligación y el procedimiento para capacitar a sus autoridades municipales electas.²¹

²¹ Rosario Castro Lozano, coordinadora del INAFED, intervención durante la mesa de

Cuadro 3. Resultados electorales municipales 2008
(total de municipios con alternancia)

<i>Estado</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>Municipio con alternancia</i>	<i>Porcentaje con alternancia</i>
Tlaxcala	60	42	70.0
Aguascalientes	11	7	63.6
Sinaloa	18	9	50.0
Michoacán	113	52	46.0
Veracruz	212	96	45.3
Zacatecas	58	25	43.1
Chihuahua	67	27	40.3
Baja California	5	2	40.0
Durango	39	15	38.5
Chiapas	118	45	38.1
Yucatán	106	32	30.2
Oaxaca	152 (por partido político)	38	25.0
Tamaulipas	43	10	23.3
Puebla	217	40	18.4
Total	1 219	440	36.1

Fuente: Rosario Castro Lozano, coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), intervención durante la mesa de discusión y análisis “La alternancia municipal en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, D.F., 26 de agosto de 2008.

Un panorama general sobre la problemática específica de la captación y administración de los recursos humanos en el ámbito municipal, es el siguiente:

- La falta de mecanismos que aseguren mantener puestos dentro de la administración municipal genera incertidumbre laboral y, a su vez, pérdida de *expertis* en la administración municipal.
- No existen incentivos laborales dentro de la administración municipal.
- Falta desarrollar el servicio profesional de carrera dentro de las administraciones municipales.²²

Retomando lo expuesto por Mauricio Merino en su trabajo, *La transición votada*, el voto emitido por el ciudadano elige *quién* lo gobierna, pero no el *cómo* lo gobiernen, ni existen garantías de respeto a los principios promulgados por el gobierno bajo los que fue electo. Este hecho, que se reproduce en la mayoría de las instituciones del país, cobra vital importancia en el municipio, donde los Ayuntamientos son dirigidos muchas veces por personas que desmantelan a su entero arbitrio, cada tres años, el aparato burocrático a costa de la eficiencia administrativa. La modernización de las prácticas de gobierno queda a merced de la inercia tradicional que por décadas ha regido la actuación de las autoridades.

La política supedita todo el andamiaje administrativo, y aunque la modernización y la especialización administrativa en los municipios empieza a presentarse, sobre todo en aquellos de mayor tamaño y que cuentan por ende con más recursos, la visión “cortoplacista” circunscrita al tiempo de gobierno, se apropia de los intereses administrativos. Los fines y las metas administrativas se ven absorbidos por los medios políticos.

Expuesto lo anterior, el estudio de caso contextualizado en los municipios de San Gabriel, Tolimán y Tonaya, todos del estado de Jalisco, tiene como finalidad

discusión y análisis “La alternancia municipal en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 26 de agosto de 2008.

²² *Idem.*

principal contestar a la pregunta anteriormente enunciada, pero que vale la pena retomar: ¿La alternancia partidista en los municipios es la principal causa del despido de los funcionarios públicos, así como el de que la mayoría de programas y acciones de gobierno sean abruptamente interrumpidos u olvidados por las administraciones entrantes?

Delimitación del objeto de estudio

Se delimita así el universo de esta investigación a los municipios de San Gabriel, Tolimán y Tonaya, porque por cuestiones de espacio no se podrían analizar cada uno de los 125 municipios del estado, pero sí la normatividad que los rige a todos. En el Cuadro 4 se observan sus principales características sociodemográficas. Los tres tienen extensiones territoriales similares, pero con variaciones importantes en el número de población y de localidades. El primero cuenta con 13 mil habitantes distribuidos en 64 localidades; el segundo con casi 9 mil habitantes en 41 localidades y el tercero casi con 6 mil en 23 localidades. El rasgo distintivo que hace útil la comparación para este trabajo, es el diferente grado de marginación que existe en cada uno de ellos. Así, Tolimán es de un grado alto de marginación; San Gabriel de nivel medio y Tonaya es de nivel bajo.²³

Pero aparte de sus similitudes sociodemográficas, lo que más interesa analizar es la diversidad de su naturaleza política y sus cambiantes roles entre la oposición y el gobierno. Es decir, en San Gabriel ha habido una rotación de partidos en el poder constante: entre el PRI y el PAN se han sucedido el poder municipal; en Tonaya, después de 6 años consecutivos de gobierno del PAN (de 1998 a 2003), el PRI ganó nuevamente la presidencia municipal; y Tolimán forma parte de un puñado de no más de 10 municipios en Jalisco, que el PRI nunca ha perdido.

²³ Un estudio más amplio sobre las características de todos los municipios de la entidad se encuentra en Jalisciencia. Subsistema productivo (<http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/indiceconom.pdf>).

Cuadro 4. Características sociodemográficas de los municipios elegidos

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>	<i>Territorio (km²)</i>	<i>Número de localidades</i>	<i>Marginación</i>	
				<i>Grado</i>	<i>Lugar que ocupa en el contexto estatal</i>
San Gabriel	13 378	449.01	64	Medio	30
Tolimán	8 756	491.26	41	Alto	13
Tonaya	5 557	491.28	23	Bajo	50

Fuentes: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005; Conapo, Índice y grado de marginación, 2005.

Con el objeto de desarrollar un estudio lo más actual posible, se analizará lo ocurrido en el último periodo de cambio municipal de las autoridades que concluyeron el 31 de diciembre de 2003 y las que iniciaron el 1 de enero del 2004. El espacio temporal, estará dado por lo sucedido entre las dos administraciones municipales, la primera comprendida por el periodo de gobierno del año 2001 al 2003, y la segunda del año 2004 al 2006. Se analizan las nóminas de personal del tercer año de las administraciones, puesto que durante el primer año es cuando se presenta, principalmente, la transición de personal, entre los que formaban parte de la administración municipal saliente y la entrante, dando por hecho que el tercer año ya se encuentra consolidada la nómina de personal que ha trabajado establemente en esa administración.

Para el desarrollo de este trabajo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Revisión *in situ*:

- Las nóminas de las dos administraciones municipales analizadas en los periodos de tiempo antes descritos para detectar el movimiento de su personal.

Como derivación del punto anterior, es necesario precisar que regularmente los archivos de este tipo de municipios rara vez están clasificados adecuadamente.

De la regulación legal:

- La normatividad legal que regula la Administración Municipal, tanto la federal como la específica para el caso de Jalisco. Observando los procedimientos formales de fiscalización del municipio, así como las reglas establecidas para normar las transiciones de los gobiernos municipales. Analizando sus alcances y sus limitaciones.

*La movilidad laboral en los municipios,
al arbitrio del presidente en turno*

San Gabriel

A continuación se expone (Gráfica 3) la situación de la movilidad laboral en los municipios en cuestión. En primer término el municipio de San Gabriel. Como se anotaba en la parte anterior, en éste se dio la alternancia de partido de autoridades en el Ayuntamiento, al pasar del PRI al PAN. De un total de 77 empleados con que contaba el Ayuntamiento emanado del PRI, el PAN aumentó en 2 más. Cabe hacer mención que no se toman en cuenta, para efectos de la cuantificación, los cargos de elección popular, como son los propios integrantes del cabildo (presidente y regidores).

De los 77 empleados con que contaba el Ayuntamiento priísta continuaron 30, es decir el 39%; 40 fueron despedidos, lo que equivale al 61%. Al hacer una desagregación del carácter de los empleos de las personas despedidas, podemos observar que prácticamente la mayoría de personas que continuaron laborando en su puesto, corresponde a empleos catalogados como de niveles salariales bajos. Casi todos inscritos en las áreas de prestaciones de servicios:

recolectores de basura, fontaneros, choferes, barrenderos, encargados de la limpieza de los inmuebles públicos, veladores, etcétera. Pero ni siquiera en esto hay una clara intención de conservar sus empleos, puesto que no es una práctica generalizada resguardar los empleos de todas estas áreas, sino que son casos aislados que se contabilizan en un todo.

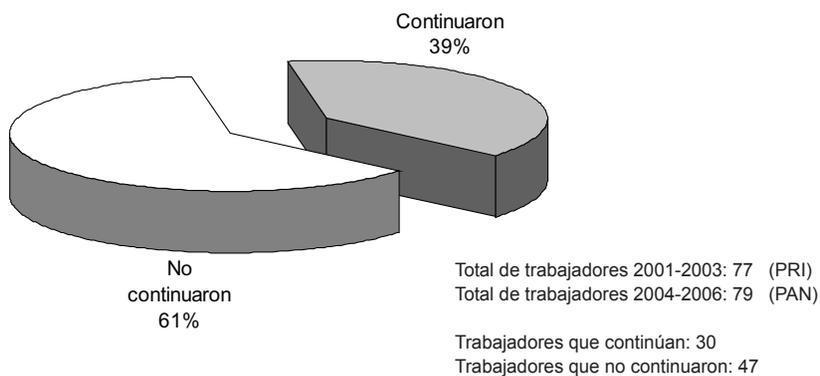
En el caso de este municipio, sólo un director de área continúa, el director del Catrasto Municipal. Todos los demás directores y subdirectores fueron despedidos, al igual que la gran mayoría de secretarías. No se reportó ningún juicio administrativo por un empleado que haya demandado al Ayuntamiento por despido injustificado, por lo que se intuye la importante derrama económica hecha por el Ayuntamiento para pagar las indemnizaciones de las personas despedidas.

Tolimán

Como se anotaba, el municipio de Tolimán es uno de los pocos del estado de Jalisco en donde el PRI nunca ha perdido las elecciones. Podría pensarse, por lo tanto, que la movilidad laboral sería nula y debía de circunscribirse a nivel de mandos altos o hasta medios, como el secretario general, el tesorero o los directores de áreas, pero como a continuación lo analizaremos (Gráfica 4), este municipio incluso tuvo un porcentaje más alto de despido que el de San Gabriel, donde hubo alternancia de partido. En la administración 2001-2003 laboraban 51 personas, mientras que en la 2004-2006, 46. Sólo el director del Registro Civil fue ratificado en su cargo.

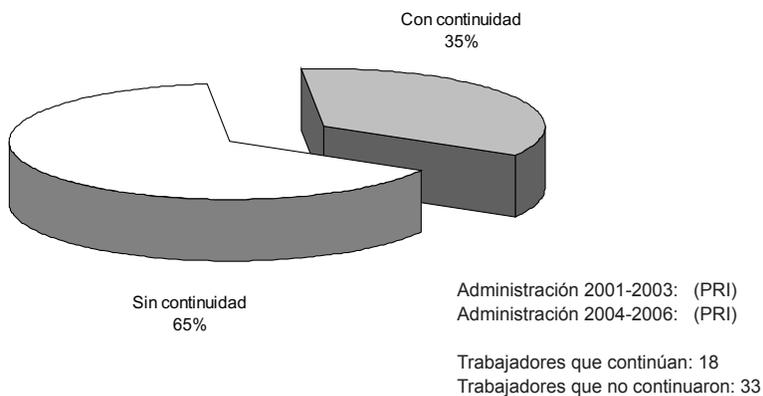
También aquí se da la constante de que la mayoría de los ratificados en sus puestos son, entre otros, el conserje, el encargado del cementerio de la cabecera municipal, un operador de la maquinaria para la construcción, un chofer y un electricista. Aparte del director del Registro Civil, el asesor jurídico también continuó laborando en este municipio, puede decirse que fueron los ratificados de mayor rango. Continuó laborando el 35% de los trabajadores, por el 65% que se quedó sin trabajo. Aunado a ello, un alto porcentaje demandó al Ayuntamiento por despido injustificado, resultando ganador de las demandas

Gráfica 3. Movilidad laboral en San Gabriel



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de San Gabriel, Jalisco. Comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la 2004-2006.

Gráfica 4. Movilidad laboral en Tolimán



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de Tolimán, Jalisco, comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la de 2004-2006.

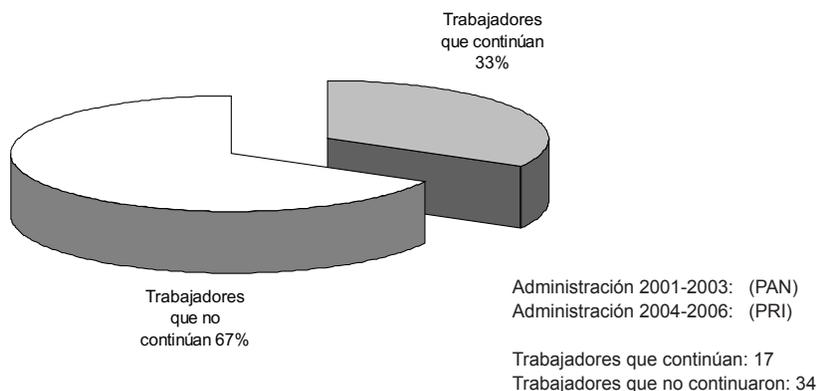
el 100% de los que las interpusieron. Por ello, el Ayuntamiento, tuvo que pagar salarios caídos y su reinstalación.

Tonaya

Como se señaló, Tonaya fue uno de los pocos municipios del estado donde el mismo partido, en este caso Acción Nacional, volvió a repetir un triunfo en forma consecutiva, gobernando este municipio en los periodos 1998-2000 y 2001-2003. Pero para la elección del año 2003 el PRI obtuvo la victoria. Y coincidentemente la movilidad laboral es semejante al analizar las nóminas de ambos Ayuntamientos.

En la Gráfica 5 se muestra lo acontecido en este municipio. La administración panista del periodo de 2001-2003 contaba con 51 empleados, su sucesora priísta de 2004-2006 incrementó la nómina con 11 empleados más, llegando hasta un total de 62. Lo que habla de un aumento de aproximada-

Gráfica 5. Movilidad laboral en Tonaya



Fuente: Elaboración propia con base en las nóminas de pago del Ayuntamiento de Tonaya, Jalisco, comparando las correspondientes a la administración 2001-2003, con la de 2004-2006.

mente 20% respecto a su antecesor. Ahora bien, no obstante este incremento, si observamos detenidamente lo concerniente a las personas que laboraban en la administración panista y continuaron trabajando en la priísta, tenemos que éstas suman 17, lo cual corresponde al 33%; los que no continuaron fueron 34, correspondiente al 67%, porcentaje muy cercano, por cierto, al del municipio de Tolimán, no obstante la inmovilidad partidista de éste.

El patrón de conducta respecto a quiénes son los que se quedan es bastante parecido: los comprendidos dentro del porcentaje de continuidad laboral fueron los que ocupan puestos de nivel inferior; uno de los pocos de mayor nivel que continuaron laborando en el Ayuntamiento fue la encargada de la biblioteca (en su mismo puesto), y la jefa de Ingresos, pero no en el mismo puesto, sino como secretaria. Ninguna otra persona que tuviera un puesto de relevancia (director o encargado de área) fue ratificada en su puesto.

Causas directas del despido de funcionarios

Al analizar en su conjunto las razones del despido del personal del Ayuntamiento en los tres municipios, se puede observar que en éstos encontramos las causas ya mencionadas por la mayoría de los especialistas en la cuestión municipal, a saber:

1. La principal causa es el factor político. El presidente entrante necesita dar trabajo (chamba) a los que “lo hicieron llegar” y a “sus aliados políticos”.
2. El que muchos funcionarios también se vieron envueltos en la vorágine política y son vistos con desconfianza.
3. La carencia de un servicio civil de carrera real y con base en las necesidades técnicas de la administración.
4. La de una visión “cortoplacista” de la administración: “satisfacer primero a mi gente y luego lo urgente”. La planeación sucumbe ante lo inmediato o no hay incentivos para realizarla. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Municipal es sólo un instrumento de cumplimiento legal,

que se debe elaborar y presentar en los primeros seis meses de iniciada la administración.

Las causas de su no inhibición: el problema de su diseño institucional

Retomando lo expuesto por Rodolfo García del Castillo²⁴ y Enrique Cabrero Mendoza, se puede deducir que el principal problema está en el diseño institucional, dado que éste, aunque se ha reformado para darle mayor autonomía al municipio, también ha propiciado que este mismo diseño institucional no inhíba las prácticas políticas comunes de falta de un servicio civil de carrera que garantice la continuidad de la burocracia en todos los niveles. La realidad institucional que rige a estos municipios no es muy diferente a la de otros estados del país, y está condicionada porque:

1. En las leyes respectivas sólo se señala el esquema procedimental de la entrega-recepción, “el procedimiento formal”.
2. Dada la buscada y añorada “autonomía hacendaría”, garantizada en la propia Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia, entre otras razones, de “la victimización del municipio”, las autoridades electas pueden, en el ejercicio de sus funciones, mediante un simple acuerdo de cabildo, “robarse todo el presupuesto, subirse el sueldo, darse gratificaciones y dismantelar todo el Ayuntamiento, vender la maquinaria”.
3. La fiscalización técnica de los Ayuntamientos y su calificación política. En muchas ocasiones los calificadores (diputados) son juez y parte en la calificación de sus mismas cuentas, ya que muchos de ellos antes de ser diputados en el Congreso local, fueron funcionarios o presidentes municipales.

²⁴ Rodolfo García del Castillo, *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, CIDE, México, octubre de 1999.

4. La “neutralización” de la oposición, por diseño institucional y político: “mi voto a cambio de un partido de las chivas, de viajes al extranjero”. Ni la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, ni la del estado de Jalisco, ni las leyes respectivas del municipio, garantizan la inclusión de la oposición en las labores directivas o de fiscalización de los Ayuntamientos. El grado de intervención queda a la voluntad del presidente municipal, que regularmente los premia o los castiga “según como se comporten dentro del cabildo”. La representación política al interior de los cabildos en la gran mayoría de las ocasiones no reproduce lo expresado por los electores la elección de los integrantes del cabildo sigue siendo, en menor medida, una de tipo cero, donde el ganador se lleva casi el 100% de los puestos de representación popular y el perdedor a lo mucho un 35%. Se tiene pues una oposición marginal, incapaz, la mayoría de las veces, de desarrollar una oposición que incida en el trabajo del Ayuntamiento.

Respecto a la capacitación y profesionalización del personal que labora en los municipios resultan relevantes los siguientes datos: a finales de 2005 la entonces secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Josefina Vázquez Mota, dio a conocer los resultados de una encuesta aplicada a los presidentes municipales de México, en la cual se obtuvo que 62% de los municipios presentó un índice de capacidad institucional con un valor menor a los 6 puntos, en una escala de 10.²⁵ Esto significa que más o menos 1 700 municipios “presentan una capacidad institucional deficiente, existiendo solamente cuatro municipios con puntuación superior a 9, de acuerdo con los resultados de esta encuesta”.²⁶

En este contexto no es sorprendente que menos de 5% de los municipios del país (aproximadamente 100) trabajan de manera consistente y sistemática en el establecimiento y operación de sistemas de gestión de recursos humanos. De acuerdo con Acosta Arévalo, los municipios que han buscado el estable-

²⁵ José Octavio Acosta Arévalo, “Sistema de profesionalización de funcionarios municipales”, en CESOP, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 155-156.

²⁶ *Ibid.*, p. 156.

cimiento de sistemas de profesionalización son aquellos que cuentan con un gran número de habitantes, con una mayor cantidad de recursos y que por lo tanto requieren tener una mayor consolidación.

En contraparte, el promedio de empleados en las administraciones municipales es de 80; es decir, aproximadamente 1 800 municipios tienen alrededor de 80 empleados o menos. Esto significa una mayor complejidad, dado que es más difícil establecer sistemas de gestión de recursos humanos en administraciones pequeñas, pobres, rurales o semiurbanas. Paradójicamente —como lo subraya Acosta Arévalo— es ahí donde más se requiere.

Este mismo autor se pronuncia —como otros ya citados en este trabajo— a favor de crear un servicio civil de carrera en los municipios, como un sistema que sirva para garantizar la igualdad de oportunidades y el ascenso con base en el mérito y como la culminación de un sistema de gestión de recursos humanos, a fin de “asegurar que las administraciones no solamente sean eficaces sino también corresponsables con los funcionarios que hacen su esfuerzo; y de igual manera dar certidumbre a cualquier ciudadano que quiera tener acceso a un puesto público”.²⁷

Actualmente, los procesos de modernización administrativa desarrollados por los municipios se restringen a la inclusión de tecnologías de la información; el ordenamiento organizativo; la capacitación y el desarrollo de habilidades; y, entre otros, a la reducción de gastos administrativos. En contraste, se ha hecho muy poco a favor de la profesionalización del personal. Únicamente existen cuatro estados (Quintana Roo, Veracruz, Jalisco y Zacatecas) en los cuales la ley obliga a los municipios al establecimiento de servicios de carrera. Sin embargo, no se cuenta con indicios de que dicho sistema esté funcionando.²⁸

¿Cuáles son los obstáculos que impiden el establecimiento de dichos sistemas en todos los municipios del país? Acosta Arévalo identifica los siguientes: la facultad discrecional de los presidentes municipales para nombrar al personal; lo limitado del gobierno y la discontinuidad de las políticas; y la debilidad

²⁷ *Ibid.*, p. 160.

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

de las estructuras de control social, así como la escasez de una ciudadanía organizada y participativa.²⁹

Todo ello redundando en un diagnóstico general compuesto de cuatro aspectos:

- Los funcionarios no cuentan con los perfiles adecuados para ocupar las funciones que realizan.
- No existen políticas de formación y desarrollo de los recursos humanos.
- Las áreas administrativas no tienen delimitadas sus facultades y atribuciones y con frecuencia se cae en la improvisación.
- Se crean puestos de acuerdo a las personas, y no se contrata al personal de acuerdo con los perfiles requeridos por el puesto.
- Los manuales de organización no corresponden realmente a las funciones que realizan las áreas.

Las deficiencias del diseño institucional en cuanto a la entrega y recepción

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco determina cómo debe realizarse la instalación de los Ayuntamientos electos. Lo anterior está comprendido en dicha ley en los artículos 13 al 18. Básicamente este apartado de la ley se refiere a cómo debe de ser la entrega -recepción de la administración entre las autoridades electas (entrantes y salientes). Para ello se contempla el procedimiento formal de instalación de los nuevos integrantes del Ayuntamiento y de la forma en que entrarán en funciones (artículo 13 y 14). Otro de los aspectos centrales de este procedimiento es que también se señala el cómo debe de recibirse la administración municipal por parte del Ayuntamiento electo, y específicamente se hace referencia al patrimonio municipal (artículo 16).³⁰

²⁹ *Idem.*

³⁰ Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Sin abordar el contenido de cada uno de los artículos, referimos que en el procedimiento que esta ley marca sólo se hace referencia al procedimiento formal de cómo debe darse la renovación de los Ayuntamientos, pero no a las implicaciones legales o sanciones que puedan aplicarse en caso de no hacerse como ésta lo determina. Como se mencionó en el párrafo anterior, el principal énfasis se hace en la entrega del patrimonio municipal y la capacidad que tienen las autoridades entrantes para observar faltantes a los inventarios entregados en donde se describe precisamente ese patrimonio. Pero de ahí en más queda al entero arbitrio de las autoridades salientes hacerlo bien o hacerlo mal. De cualquier manera, como se anotó en el punto 4, las personas que calificarán la entrega-recepción de los Ayuntamientos son los diputados del congreso local (es importan hacer notar que muchos de estos diputados se desempeñaron en el periodo anterior como funcionarios o presidentes municipales, pero por no contar con la posibilidad de reelegirse, se convirtieron en diputados, a los cuales hoy les toca la “oportunidad” de calificar su propia cuenta pública). Ello se da también porque el marco normativo que regula dicho procedimiento también está sujeto a la voluntad de estos actores políticos, como a continuación se describe.

Sobre el órgano encargado de vigilar la entrega-recepción de los Ayuntamientos y el patrimonio municipal

Según la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Congreso del Estado tendrá entre sus facultades: Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos, y revisar y fiscalizar las cuentas correspondientes; la revisión de las cuentas públicas de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y fideicomisos estatales o municipales, así como de los Ayuntamientos del Estado; tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Se apunta que “para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado” (artículo 35, fracción IV).

En este artículo, como se puede ver, se describe de forma muy generalizada la facultad fiscalizadora del Congreso del Estado hacia toda la estructura gubernamental, y derivado de ello, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco ya específica que la Auditoría Superior del Estado tiene entre sus atribuciones (artículo 12 de dicha ley):

XIX. Vigilar que las entidades fiscalizadas cumplan oportunamente con el procedimiento obligatorio de entrega-recepción de sus administraciones.

Y partiendo que uno de los aspectos centrales en el procedimiento de entrega-recepción de los Ayuntamientos es el del patrimonio, la misma ley señala que también la Auditoría Superior del Estado tiene como atributo:

XI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, gestión financiera y patrimonio;

Ante ello, la misma Ley de Fiscalización del Estado señala cómo se determinan los daños.

Artículo 65. Si de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos u omisiones que produzcan daños a la hacienda pública o al patrimonio de las entidades fiscalizadas, la Auditoría Superior procederá, previa aprobación del Pleno del Congreso a:

- I. Cuantificar los daños correspondientes, la indemnización equivalente a los mismos y las sanciones pecuniarias respectivas;
- II. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de alguna de las responsabilidades a que se refiere el artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando se presuma su existencia; y

III. Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales correspondientes.

Sobre el tiempo que se tiene para hacer cumplir las responsabilidades

Artículo 72. Las facultades del Congreso del Estado para determinar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este título, mediante el informe del resultado de la revisión, examen y fiscalización superior de las cuentas públicas que le presentara la Auditoría Superior, prescriben en tres años a partir de la presentación del informe antes mencionado.

De esta manera, al revisar los distintos ordenamientos legales que regulan las transiciones de gobierno en las administraciones municipales, podemos observar que se privilegia en primer término sólo la formalidad del traspaso. No se hace énfasis en los posibles excesos en que se puede caer. En la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal se menciona que los Ayuntamientos tendrán hasta el 31 de enero del primer año de administración (es decir, a un mes de haber entrado en funciones), para presentar ante la Auditoría Superior del Estado las “observaciones” a los faltantes que los inventarios puedan indicar. Queda pues en manos del Congreso Local y de su órgano de fiscalización la facultad para imponer sanciones a los causantes de daños al patrimonio municipal. Pero aquí también se puede observar que las leyes respectivas a este punto tampoco sancionan con rigor a los causantes de dichos daños según la evidencia con que se cuenta en la propia Auditoría Mayor de Hacienda de Jalisco.

La normatividad legal del estado, comparada incluso con la de otros estados, demuestra tener menos atribuciones de fiscalización y de mecanismos de control hacia los municipios.³¹ Todo esto, aunado a las prácticas políticas institucionalizadas entre los actores políticos y sociales del estado de Jalisco, provoca que las transiciones de gobierno en los Ayuntamientos se vuelvan

³¹ 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, H. Cámara de Diputados, cuadros 17 al 21.

costosas y en ellas se reflejen, como en ningún otro momento, los principales problemas de la administración municipal.

*La rendición de cuentas y el cambio institucional
como enfoques metodológicos en el mejoramiento de la situación*

Partiendo de la problemática municipal aquí descrita, hay varios enfoques que deben fortalecerse para mejorar la esfera de convivencia política del municipio: la rendición de cuentas³² y el cambio institucional.³³ En el primer enfoque, la responsabilidad de transparentar el accionar del gobierno hacia los gobernados y de sus resultados, es uno de sus aportes principales.

El cambio institucional por su parte se refiere, en primer término, a que las instituciones son las prácticas permanentes creadas por el conjunto de la sociedad y determinan su actuación, siendo éstas las que le dan valor. El cambio institucional de manera incremental es uno de los elementos que benefician el accionar gubernamental social del gobierno.

Conclusiones

Los cambios constitucionales, propuestos en 1983 para introducir el principio de representación proporcional en todos los Ayuntamientos del país, han producido cambios relevantes y positivos en el funcionamiento de los municipios. Estos cambios coincidieron –tal vez alentaron– con el inicio de una mayor

³² “Las instituciones de rendición de cuentas interiorizadas en los procesos gubernamentales (controles ex ante del gasto, controles de gestión presupuestaria, evaluación interna del desempeño personal y de resultados organizativos, contralorías, oficinas anticorrupción, etcétera). Con el propósito de contar con un sistema transparente de gobierno de cara a la sociedad”. (Joan Prats del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Universitat Oberta de Catalunya, texto titulado *Ética del oficio político*).

³³ Las instituciones como una creación de reglas colectivas, lo que implica el cambio institucional en la reformulación incremental de las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder (*Idem*).

pluralidad en la expresión partidista de los ciudadanos. A partir de ese año creció paulatinamente el fenómeno de la alternancia política en gran parte de los municipios. Para el año 2000, fecha en que ocurrió el relevo del entonces partido hegemónico en la Presidencia de la República, más de tres cuartas partes de los electores ya había experimentado la alternancia a nivel local.

Al mismo tiempo, durante el largo periodo de la transición, los municipios se convirtieron en el principal receptor de las demandas ciudadanas, en un contexto de crisis económica y disminución de la presencia e influencia de la burocracia federal. Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión y que las expresiones y demandas ciudadanas desborden los cauces institucionales.

De acuerdo con un análisis dado a conocer recientemente por el Banco Mundial, en los municipios en los cuales se ha presentado una mayor competencia partidista, ha sido posible observar los siguientes beneficios: una mayor eficiencia en el funcionamiento de los programas de combate a la pobreza; menores posibilidades de endeudamiento y, consecuentemente, una mayor recaudación propia; y programas más intensos para la creación de infraestructura pública.

Sin embargo, tal como sostuvo la hipótesis central de este trabajo, existen evidencias de que la alta rotación del personal político y administrativo de los municipios impide la planeación y ejecución de proyectos de largo plazo. Peor aún, la falta de una normatividad que regule adecuadamente los procedimientos de transición entre las diversas administraciones municipales, provoca en muchas ocasiones el desmantelamiento del patrimonio municipal y la contratación de personal bajo criterios discrecionales y poco transparentes. De acuerdo con una encuesta dada a conocer por el INAFED, entre los funcionarios municipales de primer nivel, sólo cuatro de cada diez tienen antecedentes en la administración pública.

Un tema especialmente relevante para este trabajo se refiere a la forma como está funcionando la integración de los Ayuntamientos. Aquí se encontró que únicamente en Baja California y Colima existe la posibilidad de que en determinados municipios haya un empate entre los regidores de mayoría y los de representación proporcional; y que únicamente en Chiapas existe la

posibilidad de que el número de regidores de representación proporcional sea mayor. En el resto de los estados, el número de regidores de mayoría relativa es mayor a los de representación proporcional.

De tal manera que en la práctica los municipios funcionan como gobiernos municipales mayoritarios, pese a que la legislación los concibe como cuerpos colegiados plurales. Este diseño implica ventajas y desventajas para el funcionamiento cotidiano de sus acciones de gobierno. Entre las primeras hay que mencionar la estabilidad con que funcionan las autoridades electas, ya que cuentan con mayoría en su cabildo, y los incentivos que ello genera para la moderación política. En contraparte, una de las desventajas más evidentes es que los regidores de representación proporcional tienen una débil presencia, lo cual disminuye la representación política y, debido a que las decisiones más relevantes requieren de mayoría simple, es posible que los Ayuntamientos validen decisiones sin un contrapeso político efectivo.

La bibliografía consultada coincide en señalar que los problemas anteriormente señalados son agravados por el impedimento de la no reelección consecutiva para todas las autoridades electas. Sin embargo, como se describió a lo largo de estas páginas, este tema no cuenta aún con un consenso suficientemente sólido entre la opinión pública.

Una de las opciones más mencionadas —por parte de la bibliografía especializada— para hacer frente a esta problemática, es el diseño de un servicio civil de carrera en las administraciones municipales del país. Ello contribuiría a rescatar la experiencia adquirida por los funcionarios de primer nivel, que no son electos pero tienen injerencia directa en la toma de decisiones; contar con personal que pudiera apuntalar la planeación de acciones de corto y largo plazos; y ofrecer a las autoridades electas el apoyo técnico y los conocimientos que demanda una respuesta eficiente y ágil a ciudadanos que, al emitir su voto, renovaron sus expectativas para la solución de sus problemas comunes. Hay que subrayar, por último, que la determinación sobre este tema reclama estudios más amplios y específicos en la materia, que incluyan, entre otras cosas, una revisión teórica y práctica de la gestión municipal, la participación de los involucrados y una evaluación exhaustiva sobre su pertinencia, lo cual rebasa con mucho los propósitos de este trabajo.

Los principales retos de los partidos políticos en América Latina

CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ GÓMEZ¹
y OSCAR RODRÍGUEZ OLVERA

El sistema de partidos en América Latina, como en casi todo el mundo, se desarrolla con una crisis de legitimidad. Su institucionalidad se encuentra, según la mayoría de los indicadores y estudios realizados al respecto y de los cuales aquí se describen algunos de manera breve, entre los más bajos respecto a otras instituciones tanto del ámbito político como de la sociedad civil. El presente texto tiene como objetivo principal, precisamente, analizar descriptivamente este contexto en el que interactúan.

Para ello el presente texto se divide en tres partes:

- I. Situación económica, política y social de América Latina.
- II. Los retos futuros.
- III. Los partidos políticos ante la reforma electoral en México.

En la primera parte se analiza la situación actual de América Latina, tanto en el ámbito económico como político y social; se evidencia que en América

¹ Director del Área de Opinión Pública, CESOP, correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx

Latina existe una situación económica favorable, con beneficios concretos para la población aunque todavía son insuficientes.

En cuanto a lo político, se hace referencia a la intensa actividad electoral de los últimos años y a las nuevas características de la política en la región.

En el aspecto social se describen los indicadores de apoyo social que tiene hoy la democracia en América Latina; cuáles son los factores que toma en cuenta el Latinobarómetro 2007, destacando el nivel de satisfacción que la población tiene sobre los servicios de justicia y la seguridad pública.

También se comenta que existe alguna actitud de la población a favor del autoritarismo como forma de gobierno, lo cual hace pensar en la necesidad de reforzar la calidad de la democracia en la región.

La confianza social en los partidos políticos será el último segmento de la primera parte. Al abordar ese tema, constataremos que en el 2007 la confianza promedio en los partidos fue sólo del 20%, y que, además, esta confianza, se encuentra dispersa ya que, por una parte, en Venezuela fue del 36%, mientras que en Ecuador sólo del 8%. En Chile fue del 20%, y en México del 24 por ciento.

En la segunda parte de la exposición se analizan los retos futuros de los partidos. Este tema es muy importante, porque si bien los partidos son considerados como imprescindibles por la mayoría de la gente, a su vez están siendo mal evaluados en su actuación y ello muestra una crisis de credibilidad, por eso su principal reto es generar confianza entre la población y lograr su legitimación social, lo que sólo podrá lograrse si los partidos son capaces de dar solución, a su vez, a otros retos también muy importantes, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, mejorar los resultados de gobierno, generar opciones viables desde la oposición, y el fortalecimiento de la cultura democrática mediante la participación electoral y social.

Finalmente, en la tercera parte se diseccionan algunos puntos importantes de la reforma electoral en México, efectuada el pasado 14 de noviembre. Nos parece importante hacer referencia a la reforma electoral más amplia y profunda que se ha dado en México y que coloca a este país en una muy buena posición en el ámbito de la regulación del proceso democrático.

Los temas principales de esa reforma y que se destacan en el presente ensayo son los siguientes:

- Consolidación del sistema de partidos.
- Financiamiento público.
- Financiamiento privado.
- Uso de la radio y la televisión.
- Regulación de las precampañas y menor duración de las campañas.
- Principios rectores de la organización de las elecciones federales.
- Promoción de la cultura democrática.
- Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- Organización de procesos electorales locales por el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Sistema de medios de impugnación.

Situación económica de América Latina²

En América Latina existe una situación doblemente favorable, tanto económica como política, porque existe un crecimiento económico y una democracia política que muestra avances hacia su consolidación.

La situación económica se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Mejor desempeño económico y social de los últimos 25 años.
- Economías estables y con tendencias de crecimiento sólido.
- Registro de una expansión sostenida desde el 2003, por casi todos los países de la región.
- Registro de un crecimiento promedio anual del 4.7%, con un incremento del producto interno bruto (PIB) per cápita de 3.3% promedio anual, entre el 2003 y 2007.

² Con datos del Latinobarómetro 2007 (www.latinobarometro.org).

Algunos de los beneficios concretos logrados son los siguientes:

- Avance en la reducción de la pobreza: del 2002 al 2006 el porcentaje de la población pobre pasó del 44 al 38.5 por ciento.
- Disminución del desempleo: el desempleo se redujo del 9.1%, que había en el 2005, al 8.3% en el 2007, además de que se ha mejorado la calidad de los puestos de trabajo.
- Mayor capacidad de ahorro interno y de niveles de inversión: debido a que el ingreso nacional se ha incrementado de manera sistemática más que el consumo, el mayor ahorro nacional que esto supone permite financiar un creciente nivel de inversión.
- Reducción de la inflación: en el 2002 la inflación promedio fue del 12.2%, la cual se redujo al 7.3% en el 2005 y al 6.4% en el 2006.
- Reducción de la carga de la deuda externa: en el 2005 el impacto de la deuda sobre el PIB fue del 26%, porcentaje que se redujo al 22% en el 2006.

Situación política

En noviembre de 2005 se inició un ciclo electoral intenso e inédito tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, mismo que puede ser dividido en dos etapas:

- La primera etapa comenzó en noviembre de 2005 con las elecciones generales en Honduras, y terminó con las presidenciales venezolanas de diciembre de 2006. Durante esos 14 meses se celebraron elecciones presidenciales en 11 países.
- La segunda etapa se inició con la consulta popular para convocar a Asamblea Constituyente en Ecuador, el 15 abril de 2007, y concluyó con las elecciones generales, de abril y mayo de 2008, en Paraguay y en República Dominicana, respectivamente.

Como resultado de los procesos electorales se puede señalar que las nueve principales características políticas de la región son las siguientes:

1. Polarización electoral. Las diferencias entre los candidatos que ocuparon el primero y el segundo lugar en las distintas elecciones presidenciales fueron muy estrechas en cuatro países: en Costa Rica, Óscar Arias derrotó a Ottón Solís por una diferencia de apenas 18 mil votos, poco más del 1% de los votos válidos; en México, Felipe Calderón derrotó a Manuel López Obrador por una diferencia de tan sólo 0.5 por ciento.
2. Mayorías aparentes. Los triunfos de Evo Morales en Bolivia, Álvaro Uribe en Colombia, y Hugo Chávez en Venezuela, son ejemplo de presidentes electos con más de 50% de los votos en la primera ronda electoral. Sin embargo, si se toma en cuenta la participación electoral respecto al padrón total de votantes, el apoyo real a estos candidatos no es claro (matizando el aspecto de Colombia): en Colombia, Álvaro Uribe fue electo sólo por el 28% de los electores en condiciones de votar; en Bolivia, Evo Morales fue electo por el 42% de los electores en condiciones de votar; en Venezuela, Hugo Chávez fue electo por el 45% de los ciudadanos habilitados para votar.

La obtención de la mayoría de los votos emitidos no significa que estos gobernantes cuenten con el apoyo de la mayoría de los electores, ni que tengan una mayoría parlamentaria cómoda, con excepción de Chávez en Venezuela (por el retiro de la oposición como medida de deslegitimación hacia las elecciones).

3. Polarización política. Los electores de los diferentes países han optado por proyectos muy distintos, incluso radicalmente opuestos. Los temas que han dividido a los electores han sido, entre otros, los siguientes:
 - El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) y las relaciones con ese país.
 - Las críticas al neoliberalismo.
 - La pobreza.

- La desigualdad.
- Un nuevo nacionalismo.
- El papel del Estado.

Esto sucedió en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, por sólo citar algunos casos, y ha generado una agenda política, económica y social muy distinta a la imperante en la década de los noventa. Por eso los debates electorales se centraron, en el caso de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, en temas como la propiedad de los recursos naturales, la desigualdad y la pobreza, un nuevo tipo de vínculo entre el Estado y las grandes empresas, así como una nueva relación con Estados Unidos.

4. Aparente vuelco hacia la izquierda. Para algunos analistas la polarización política se interpretó como un vuelco de la región hacia la izquierda. Los resultados electorales en Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela alimentaron esta percepción.

Sin embargo, esta apreciación comenzó a desvanecerse a partir de las elecciones en Honduras (noviembre de 2005), Costa Rica (febrero de 2006) y Colombia (mayo de 2006), tres de las elecciones presidenciales donde se impusieron las fuerzas políticas liberales, de centro o de derecha. Poco después, las derrotas sucesivas de Ollanta Humala en Perú y López Obrador en México desmintieron nuevamente el giro a la izquierda.

5. Polarización territorial. El norte de Brasil ha votado mayoritariamente por Lula da Silva y el sur por la oposición; en Bolivia, el occidente por Morales y el oriente por la oposición; en México el sur votó por Manuel López Obrador y el norte por Felipe Calderón; en Perú, la sierra y la selva por Ollanta Humala y una parte de la costa por Alan García y por Lourdes Flores; y en Ecuador, la sierra y la selva votaron en la segunda vuelta por Rafael Correa y la costa por Álvaro Noboa.
6. Tendencia reeleccionista. Desde el retorno de la democracia en 1978, nunca se habían registrado en la región tantos presidentes reelectos.

En los siguientes siete países se presentaron candidatos presidenciales para la reelección: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela.

En los tres casos de reelección inmediata –Brasil, Colombia y Venezuela–, todos los presidentes (Lula, Uribe y Chávez) lograron la continuidad en sus cargos.

Los procesos electorales de Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Perú representaron casos de reelección alterna. Con excepción de Jorge Quiroga en Bolivia, todos los demás ex presidentes lograron su reelección (Arias, Ortega y García).

En 63% de las elecciones presidenciales estuvo presente la figura de la reelección; ésta fue exitosa en 86% de los casos.

El 40% de los países está gobernado actualmente por mandatarios reelectos.

Mientras en el 2004 existía un único presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), tan sólo tres años después hay siete: tres bajo la modalidad inmediata (Chávez, Lula y Uribe) y cuatro bajo la modalidad alterna (Arias, Fernández, García y Ortega).

7. Surgimiento de una nueva agenda política, económica y social. La nueva agenda comprende los siguientes temas:

- La puesta en marcha de procesos constituyentes y/o de profundas reformas constitucionales de nuevo tipo, como en Bolivia, Ecuador y Venezuela.
- La búsqueda del fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos así como de nuevas formas de relación entre ellos y la sociedad civil.
- Realización de procesos de reforma política, entre otros países, en México, Perú y Venezuela. A ellos habría que sumar los cambios que seguramente se darán en el marco de las Asambleas Constituyentes actualmente en marcha en Bolivia y Ecuador.

- Las reformas al sistema electoral para mejorar la calidad de la representación e incrementar la legitimidad de la democracia. En particular los recientes procesos de reforma de México y Venezuela y, en menor intensidad, procesos en trámite en Bolivia, Ecuador y Perú, fundamentalmente.
- El fortalecimiento de la democracia representativa, como sucedió con la celebración del referéndum autonómico en Bolivia (julio de 2006) y el referéndum en Panamá sobre la ampliación del canal (octubre de 2006).
- La necesidad de nuevos enfoques y de nuevas políticas para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y el desempleo, buscando mayores niveles de cohesión social.
- El desarrollo de políticas que promuevan la integración y la identidad nacional, como sucede en Bolivia, Ecuador y Guatemala.
- El derecho de los grupos étnicos a su identidad y territorio. El mejor ejemplo lo constituye la victoria de Evo Morales en las elecciones presidenciales de Bolivia, pero también puede mencionarse la candidatura de Rigoberta Menchú en las elecciones de Guatemala de 2007 y el Movimiento Pachakutik en Ecuador.
- La igualdad de género. Los procesos electorales 2005-2006 generaron avances significativos en lo referente a la participación política de la mujer. En la mayoría de los países que celebraron elecciones en ese periodo aumentó el número de mujeres elegidas en los congresos nacionales. En Honduras, la aplicación de una nueva normativa sobre la cuota de género produjo un incremento de la participación de mujeres en el Congreso (del 6 al 23%). En Perú, el porcentaje de mujeres electas pasó del 18 al 29%. En Chile, la histórica elección del 2006 permitió a Michelle Bachelet convertirse en la primera mujer presidenta de ese país. En la Asamblea Constituyente en Bolivia, como efecto de una innovadora fórmula electoral (dis-

trito trinomial) combinada con una cuota del 30%, el número de asambleístas mujeres resultó de 33 por ciento.

- El papel de la integración regional y subregional y de los TLC en el proceso de desarrollo nacional. En la actualidad, siete países en la región tienen firmados TLC con Estados Unidos: Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. A ellos se sumarán Costa Rica y, posiblemente, Perú, Colombia y Panamá.

Agenda en común: no obstante lo anterior, las elecciones le han dado a la región un instrumento de movilización ciudadana sin precedentes, poniendo de manifiesto problemas y demandas durante las campañas. Eso permite tener un punto de partida común entre la gran mayoría de los países, con una agenda electoral centrada en la desigualdad y la discriminación, paradójicamente, dentro del mejor momento económico de los últimos 25 años.

8. Renovación de las élites y los liderazgos. En muchos países de la región existe un colapso de los llamados “partidos tradicionales”: en Venezuela, el COPEI (socialcristiano) y Acción Democrática (socialdemócrata) no sólo han dejado de significar una alternativa política sino que también se encuentran en un franco proceso de decadencia; en Ecuador también se da este fenómeno, con el Partido Socialcristiano y con la Izquierda Democrática; en Bolivia, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, Acción Democrática Nacional y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria tienen una baja o nula gravitación política en la vida nacional; en Perú se cuestiona la hegemonía de los llamados “partidos tradicionales” luego de las elecciones regionales de noviembre de 2006; en Colombia, en menor grado, los partidos Liberal y Conservador han ido perdiendo su tradicional hegemonía política ante el Partido de la U, del presidente Álvaro Uribe; y finalmente en Costa Rica, en las elecciones de 2006, el Partido Unidad Social Cristiana, uno de los bastiones tradicionales del bipartidismo costarricense, sufrió una severa derrota electoral de la cual aún no se repone.

9. Nuevos proyectos políticos. La crisis de representación política ha permitido que nuevos partidos surjan con proyectos políticos radicalmente distintos a los anteriores, tal como se ve en los siguientes ejemplos:

<i>Partido / Corriente</i>	<i>País</i>
MAS Podemos	Bolivia
Polo democrático “uribismo”	Colombia
Alianza País Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Ecuador
Partido Socialista Unificado Posibilidades de una nueva oposición	Venezuela
Nacionalismo Nuevos partidos regionales	Perú

Se tiene la posibilidad de nuevas representaciones políticas, radicalmente distintas a las anteriores, y en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela existe la construcción de nuevas mayorías políticas.

Apoyo social a la democracia

La democracia en América Latina tiene un grado intermedio de consolidación. En nueve países, el 20% o menos de su población tiene una apreciación baja de ella. Los países que tienen mayor satisfacción con la democracia son Uruguay con 66% y Venezuela con 59%. En el resto de los países la satisfacción no llega a la mitad de la población, siendo que los países más descontentos son Paraguay con 9% y Perú con 17 por ciento.

No obstante la buena situación económica y la celebración de elecciones democráticas, el promedio de apoyo social a la democracia disminuyó en el 2007: en el 2006 era del 58%, pero bajó al 54% al año siguiente. Esto se debe

a que el apoyo a la democracia no depende solamente del estado actual de la economía ni de la política, sino también de factores como los siguientes:

- Las aspiraciones de calidad de vida que tiene la población.
- Convencimiento de que los problemas internos tienen solución.
- Servicios Públicos.

*Aspiraciones de calidad de vida y convencimiento
de que los problemas internos tienen solución*

El 90% de los latinoamericanos tiene televisión, lo cual permite que vean al mundo y, en ese marco, formen sus aspiraciones, convencidos de que la democracia es un instrumento válido para aspirar y llegar a mejores niveles de vida, lo cual contrasta con las profundas desigualdades de la región y pone en entredicho la existencia del bienestar general.

En la primera década del siglo XXI los latinoamericanos son más defensores de sus derechos, tienen más preparación académica, son menos pobres y, en consecuencia, están menos satisfechos con los frutos del desarrollo y del crecimiento. A medida que pasa el tiempo, las expectativas crecen y las satisfacciones no son nunca suficientes para cumplirlas. Lo que era suficiente ayer, no lo es hoy, porque la población sabe que existen soluciones a los problemas internos y exigen a sus autoridades democráticas que así lo hagan.

Servicios públicos

La valoración de la democracia se hace frágil cuando existe la debilidad de cobertura de los servicios públicos que debe proporcionar el Estado, tales como:

- Salud.
- Educación, con una aprobación del 54 por ciento.

- Disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos.
- Servicios municipales.
- Caminos y pavimentación.
- Transporte público.
- Recolección de la basura, con una aprobación del 51 por ciento.
- Alcantarillado.
- Sistema de pensiones, con una aprobación del 31 por ciento.

En la mayor parte de los países, el 40% o más de los ciudadanos tienen una satisfacción “baja” con los servicios del Estado. Eso hace que la región se caracterice por una *baja calidad del Estado*.

Los países con la más alta satisfacción con sus servicios son:

El Salvador, con 45 por ciento.

Uruguay, con 39 por ciento.

República Dominicana y Honduras, con 27 por ciento.

Venezuela, con 25 por ciento.

Los países con niveles más bajos de satisfacción con sus servicios son:

Brasil, con un 13 por ciento.

Paraguay, con 12 por ciento.

Perú, con 8% de alta satisfacción con los servicios.

Justicia

Entre el año 2000 y el 2007, el 75% de la población consideró que existe desigualdad en el acceso a la justicia.

En Venezuela se tiene el mayor porcentaje de personas que creen en la existencia de un acceso igualitario a la justicia, que es del 38 por ciento.

Perú es el país con menor percepción social sobre la igualdad en el acceso a la justicia, que es del 8 por ciento.

El sistema judicial goza de bajos niveles de confianza que no llega al 30% de la población.

Seguridad pública

En promedio, el 73% de los latinoamericanos teme ser víctima de un delito con violencia.

En Paraguay 89% de la población teme ser víctima de un delito violento.

En Panamá 61% teme ser víctima de un delito violento.

En el año 2007, el porcentaje de personas que han sido víctimas de un delito fue del 38 por ciento.

Sólo un 9% de la población considera que su país es cada día más seguro.

Este tema es muy importante para los latinoamericanos, pues la prosperidad les está dando acceso cada día más a cosas que defender.

Entre los países con una mayor ocurrencia de delitos se encuentran Venezuela y Argentina, con casi 50% de personas (49% y 47%, respectivamente) víctimas de un delito entre 2006 y 2007.

Entre los países más seguros está Panamá, donde sólo un 14% de las personas ha sido víctima de un delito entre 2006 y 2007.

Delincuencia

Entre los años 1995 y 2004 el 9% de los habitantes de la región opinaba que la delincuencia era el problema más importante, pero esta percepción alcanzó el 17% en el 2007.

A medida que disminuye la importancia del desempleo como problema principal, aumenta la importancia de la delincuencia como el problema más importante de América Latina. Esto es significativo porque la delincuencia no es coyuntural, como el tema del desempleo, y no se soluciona con crecimiento económico. Es importante tomar en cuenta esta problemática porque la delincuencia con Estados débiles y pobreza es una fuente que dificulta la gobernabilidad.

En Venezuela, Guatemala, El Salvador, Chile, Argentina, Honduras, Costa Rica y Brasil el problema más importante es la delincuencia. En México, el problema del desempleo (13%) y la delincuencia (14%) tiene la misma importancia.

El autoritarismo y la indiferencia

La indiferencia y el autoritarismo no están ligados a la coyuntura económica, ni a la política, sino más bien parecen ser aspectos culturales, porque ni las elecciones democráticas ni los cuatro años de bonanza económica han logrado cambiar sustancialmente las actitudes hacia el autoritarismo, que han fluctuado en 12 años entre un mínimo del 15% en 2002, 2004 y 2005, y un máximo del 19% en el 2001.

La indiferencia al tipo de régimen registró su punto más alto en el 2003, con 22%. El punto más bajo sucedió en 1997, con un 14%. En el 2007, fue del 20 por ciento.

Confianza social en los partidos políticos

Analizar los retos de los partidos políticos es importante por razones sociales, porque si bien los partidos aún son considerados como imprescindibles por la mayoría de la gente, a su vez son mal evaluados en su actuación y ello muestra una crisis de credibilidad.

Manuel Alcántara Sáez, en su obra *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, afirma que la primera década del siglo XXI es un periodo democrático sin precedentes en América Latina; no obstante, los partidos políticos se han enfrentado a la incertidumbre e incluso a la violencia política, la desigualdad social, extrema pobreza, así como a una profunda e incierta recomposición interna. Es por ello que los partidos políticos tienen un doble reto: por una parte hacerse de la confianza y legitimación social para permanecer en el tiempo y, por otra,

superar el proceso de profunda e incierta recomposición interna en que se encuentran.

Después de analizar la situación económica y política de América Latina, es importante revisar cuáles son los índices de confianza social en los partidos.

En el 2007, la confianza promedio en los partidos fue sólo del 20%, y además está se encuentra dispersa ya que, por una parte, la confianza en Venezuela fue del 36%, mientras que en Ecuador sólo del 8%. En Chile fue del 20% y en México del 24 por ciento.

En cuanto a esta crisis de los partidos políticos, desde hace una década se constata que los electores están rechazando la oferta de representación política y están eligiendo a muchos gobernantes externos a los sistemas de partidos de cada país, además de que están confiando más en las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto se debe a factores que no sólo son políticos, sino también sociales y culturales, como los siguientes:

- No existen consensos sobre temas centrales de la sociedad.
- El tema de la política divide profundamente a la población, incluso a los seres más queridos.
- Las sociedades están divididas por el dinero e incluso por el color de piel.

La poca confianza social en los partidos políticos es la parte más endeble de la democracia, porque mientras se fortalecen e incluso se reeligen los presidentes y se validan los procesos electorales, se debilitan los mecanismos de representación y gestión social a través de los partidos.

Un aspecto importante a considerar es que la opinión pública tiene una valoración más positiva hacia la labor democrática de los presidentes de cada país, sin reconocer que ha sido una labor de los partidos. Esto también sucede en la literatura política. Steve Ellner, en su artículo “Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana”,³ destaca que en general los politólogos son

³ Steve Ellner, “Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 1, 2002, pp. 133-152.

más escépticos que en el pasado acerca del papel central desempeñado por los partidos en la defensa y consolidación de la democracia latinoamericana, y dan crédito a los presidentes y no a los partidos por conducir a sus naciones hacia una democracia más auténtica.

Retos futuros

Como se pudo apreciar en la primera parte de este documento, de la situación económica, política y social de América Latina se generan retos a futuro muy importantes para los partidos políticos.

Para desarrollar esta segunda parte de la exposición, ocuparemos algunas obras especializadas en el tema, además de la bibliografía complementaria a que se hace referencia al final del presente documento.

Las principales obras que dan sustento a la exposición de esta parte son, entre otras, las siguientes:

- *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Manuel Alcántara Sáez (2004).
- *Los partidos políticos en América Latina*, Manuel Alcántara Sáez y Flavio Freidenberg (2001).
- *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. lectura regional comparada*. Daniel Zovatto (2008).
- *Reforma del Estado y desconfianza política*, Ludolfo Paramio (2002).
- *La crisis de la política en América Latina*, Ludolfo Paramio⁴.
- *Giro a la izquierda y regreso del populismo*, Ludolfo Paramio (2006).
- *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*, Daniel H. Levine y José Molina (2007).
- *Democracia, gobernabilidad y malestar social en América Latina. Una Reflexión*, Maycela Córdova Solís (2006).

⁴ Paramio, Ludolfo, “La crisis de la política en América Latina”, *América Latina Hoy: revista de ciencias sociales*, núm. 32, 2002, pp. 15-32.

No se puede dejar de mencionar que Manuel Alcántara Sáez, en su obra *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, propone que los retos de los partidos que se ligan directamente con la imagen negativa que de ellos tiene la sociedad podrían ser los siguientes:

- I. Financiamiento de la política.
- II. Democracia interna.
- III. Profesionalización de la política.
- IV. La relación entre el partido, el grupo parlamentario y, en su caso, el partido en el gobierno.

No obstante la propuesta de Manuel Alcántara para agrupar los desafíos de los partidos, podría considerarse que la lista de retos quedaría incompleta, es por ello que se desarrolla el tema conforme al esquema siguiente, tomando como idea central que el principal reto es la confianza y la legitimación social de los partidos, las cuales sólo podrán alcanzarse si los partidos son capaces de resolver, a su vez, los retos de:

I. Transparentar y rendir cuentas

- Uso de las prerrogativas exclusivas.
- Trabajo parlamentario.
- Presupuesto público y financiamiento privado.
- Uso permanente de los medios de comunicación.
- No intervención de las autoridades en asuntos de democracia interna.

II. Mejorar los resultados de gobierno y generar opciones viables desde la oposición

- Resolver la pobreza mediante una mejor administración y distribución de la riqueza.
- Fortalecer el Estado de derecho.
- Generar opciones viables desde la oposición.

*III. Fortalecer la cultura democrática
mediante la participación electoral y social*

- Aumentar la representatividad política.
- Reducir el abstencionismo electoral y el voto independiente.
- Aumentar la participación social en las políticas públicas y en las propuestas de la oposición.
- Hacer más confiables los procesos electorales.
- Respeto a los resultados electorales.

Al cumplir con los desafíos de los partidos, se tendrá una evidente elevación de la calidad de la democracia, entendida ésta como un concepto integral y transversal vinculado con el sistema de vida de los pueblos en el que se asegura su constante progreso y bienestar general.

Respecto de la calidad de la democracia, Guillermo O'Donnell hace planteamientos muy concretos a lo largo de sus notas sobre el estado de la democracia en América Latina, en la publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulada *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, en donde afirma que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, e incluso abogue, por los derechos civiles, políticos y sociales de todos.

Es decir, la calidad de la democracia, según este autor, tiene que ver con la calidad de vida no sólo como un abanderamiento político, sino como una realidad tangible para la población.

Otros autores también hacen referencia a la calidad de la democracia, entre ellos Daniel Levine y José Enrique Molina; en su artículo "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada"⁵, estos autores afirman que debido a que las democracias en la región se están consolidando,

⁵ Daniel Levine y José Enrique Molina, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy: revista de ciencias sociales*, vol. 45, 2007, pp. 17-46.

la preocupación política ya no es la transición, sino la calidad de la democracia mediante la modernización institucional, que es una parte muy importante de la reforma del Estado.

Confianza y legitimación social

La razón principal de la crisis en que se encuentran los partidos políticos consiste en que la sociedad no tiene plena confianza en ellos.

Sobre este aspecto, en la obra *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se destaca una reflexión de Giovanni Sartori que pone en claro la trascendencia de la credibilidad. Sartori dice que las democracias son difíciles porque tienen que se creídas. Se agregaría algo más respecto de los partidos, no se trata sólo de la credibilidad, sino de un sentimiento más profundo, que es la confianza, pues en la región aún persiste la pobreza permanente, desigual distribución de la riqueza, insuficiencia del marco jurídico de los derechos sociales, deficiencias en la cultura democrática y en la cultura de la legalidad, resultados de gobierno cuestionables, falta de alternativas viables desde la oposición, Estado de Derecho insuficiente, corrupción, impunidad e inseguridad pública, violación de derechos humanos, participación social insuficiente en la toma de decisiones de gobierno, y procesos electorales cuestionados por la sociedad, además de muchos otros aspectos.

Otro factor a considerar es que los partidos políticos conforman al grupo social más poderoso, porque son los facultados, a través de sus representantes, de hacer las leyes, así como de aplicarlas desde las instituciones del gobierno. Además, reciben grandes cantidades de dinero público para su operación ordinaria y para sus campañas electorales. Tienen acceso permanente a los medios de comunicación, y, en muchos de los casos, el derecho exclusivo de registrar candidatos para cargos de elección popular.

Ese enorme poder institucionalizado y legitimado jurídicamente, los convierte en el sector social con mayores responsabilidades hacia la sociedad, de donde se desprenden retos de enormes magnitudes.

La confianza social en los partidos es necesaria para aspirar a un Estado de derecho consolidado, y a una gobernabilidad aceptable.

1. Transparentar y rendir cuentas

A. Uso de las prerrogativas exclusivas.

Justificar ante la sociedad la existencia de prerrogativas exclusivas con que cuentan los partidos políticos para asegurar su consolidación, es un enorme reto que sólo podrá lograrse mediante la transparencia y rendición de cuentas respecto del ejercicio correcto de dichas prerrogativas.

B. Trabajo parlamentario.

La creación de las leyes tiene un gran impacto social; mediante ellas se regula la conducta de las personas y se concretan políticas públicas de largo alcance, además de que con la aprobación de enormes cantidades de recursos a través de los presupuestos públicos, tanto en el ámbito nacional como local, se puede lograr que un sector económico florezca o, en caso extremo, desaparezca.

Debido al gran impacto del trabajo parlamentario, se debe transparentar el proceso legislativo y ampliar los mecanismos para la rendición de cuentas.

C. Presupuesto público y financiamiento privado.

Los partidos tienen el reto de transparentar plenamente sus finanzas internas para demostrar que el presupuesto público que reciben está siendo bien aplicado.

Lo mismo tiene que ser con el financiamiento privado, para demostrar que éste no proviene de actividades ilícitas.

D. Uso permanente de los medios de comunicación.

El uso permanente de los medios de comunicación brinda a los partidos la gran posibilidad de tener contacto directo con la gente, pero al mismo

tiempo conlleva la responsabilidad de demostrar a la sociedad que no están siendo utilizados para descalificar al adversario mediante campañas negativas, sino para clarificar sus plataformas electorales, promover el voto ciudadano y fortalecer la cultura democrática y la cultura de la legalidad entre la población.

Esta gran herramienta para la propagación de las ideas y propuestas implica un uso con gran sentido de responsabilidad social.

E. No intervención de las autoridades en los asuntos de democracia interna.

Es necesario que los partidos mejoren y hagan más transparente sus mecanismos y procesos de democracia interna, para justificar que no es necesario que las autoridades intervengan en sus asuntos internos.

2. Mejorar los resultados de gobierno y generar opciones viables desde la oposición

Una reflexión que vale la pena tomar en consideración es la que hace Ludolfo Paramio, en su artículo “La crisis de la política en América Latina”,⁶ el cual señala que los cambios económicos afectan a las políticas públicas y a los resultados de los gobiernos que tienen más dificultad para satisfacer las demandas sociales y, sobre todo, para ajustarse a las prioridades de los electores en el diseño de sus políticas. Esto explica que en todos los países democráticos exista un clima de relativa insatisfacción hacia los partidos políticos y hacia los resultados de los gobiernos. Por eso el reto de los partidos ya no sólo es representar demandas sociales, sino encontrar un nuevo modelo de Estado que permita ofrecer soluciones.

Los gobernantes provienen mayoritariamente de los partidos políticos y son los responsables de administrar la riqueza nacional, por eso los resultados de gobierno impactan directamente en la percepción social sobre los partidos.

⁶ Paramio, Ludolfo, “La crisis de la política...”, pp. 15-32.

A. Resolver la pobreza mediante una mejor administración y distribución de la riqueza.

Uno de los principales problemas es la pobreza, cuya solución incluye una mejor administración y distribución de la riqueza.

Sobre la distribución de la riqueza no hay cambio de percepción en toda la década, eso implica una fuerte disminución de la buena imagen de la economía en esta nueva etapa de América Latina. Uno de cada dos latinoamericanos piensa que la distribución de la riqueza es injusta; es decir, no obstante que existe disminución de la pobreza, mayor educación, mayor crecimiento económico, la percepción de que la distribución es injusta o muy injusta sólo se redujo en un 3%, pasando en 1997 del 78% al 75% en el 2007. En promedio, sólo el 21% de los latinoamericanos piensa que es justa.

Es sorprendente que Venezuela sea el único país de la región donde más de la mitad de sus ciudadanos piensan que es justa.

El resultado de la mejor administración y distribución de la riqueza tendrá que concretarse en una mayor efectividad de los derechos sociales como base y plataforma para resolver la pobreza.

B. Fortalecer el Estado de derecho.

El Estado de derecho implica una amplia promoción y consolidación de la cultura de la legalidad para reducir los altos índices de corrupción, impunidad e inseguridad pública.

Los partidos políticos tienen mucho que ver con el Estado de derecho, porque cuentan con representantes en el Poder Legislativo. Mejores leyes e instituciones más fuertes son el sustento para avanzar hacia un pleno Estado de derecho, en un marco de respeto de los derechos humanos.

C. Transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

La transparencia, tanto de los partidos políticos como de los gobiernos, es una exigencia social cada vez más fuerte.

La credibilidad social en el gobierno depende en gran medida del acceso a la información, es por ello que la transparencia y la rendición de cuentas son de obligado cumplimiento para todos los gobiernos.

D. Generar opciones viables desde la oposición.

Los pluralismos políticos de la región generan responsabilidades de la oposición. No todos los partidos son gobierno, ni todos son oposición. Pueden tener el poder nacional, pero en las localidades son oposición, o viceversa. Pueden tener la titularidad del Poder Ejecutivo, pero no la mayoría en el Parlamento.

Este mosaico obliga a los partidos a demostrar a la sociedad que desde la oposición pueden generar opciones viables para mejorar la calidad de vida. El entorpecimiento de las políticas públicas con el afán simplista de oponerse a todo lo que venga del gobierno sin importar el beneficio para la población entorpece la imagen social de los partidos.

Es un reto reconocer, desde la oposición, que determinadas políticas públicas son las correctas y que incluso es mejor para la población coadyuvar con el gobierno en acciones específicas. Ello es un signo más de la profesionalización de la política.

3. Fortalecer la cultura democrática mediante la participación electoral y social

A. Aumentar la representatividad política.

La necesidad de aumentar la representatividad política es resaltada por Manuel Alcántara (en su obra ya mencionada *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*) al afirmar que en algunos países de la región, la plena participación de los ciudadanos en los procesos políticos sigue pendiente. Grupos de indígenas y campesinos, así como de residentes de zonas suburbanas de las ciudades, cuentan, formalmente, con

derechos ciudadanos, pero en la práctica están en la marginalidad y tienen pocas herramientas para ejercer plenamente sus derechos políticos.

Las nuevas formas civiles de organización y representación civil conocidas como organizaciones no gubernamentales han ganado terreno y están desplazando a los partidos en los índices de credibilidad social, porque la población las aprecia como una alternativa eficaz y más personalizada para canalizar sus demandas y resolver necesidades básicas.

B. Reducir el abstencionismo electoral y el voto independiente.

El abstencionismo electoral es un signo negativo y generalizado en gran parte de la región. El principal motivo es la desmotivación social para acudir a votar porque la gente no se siente parte del sistema democrático; sus opiniones son poco atendidas por los partidos, los cuales hacen negociaciones entre ellos sin rendir ningún tipo de cuentas a la sociedad.

A la baja participación electoral, se suma un creciente voto independiente e indeciso que demuestra la escasa convocatoria social de los partidos.

El voto independiente supera al voto asegurado que tienen los partidos, debido a que los ciudadanos han desarrollado una visión cada vez más alejada y crítica hacia las élites políticas, principalmente los jóvenes. De ello deriva una volatilidad electoral que genera tendencias hacia prácticas políticas incorrectas, como las campañas negativas y la compra de votos, además de elevarse los ánimos sociales hasta grados de una posible ingobernabilidad en determinadas zonas geográficas.

Manuel Alcántara, destaca que uno de los indicadores relacionados con la estructuración de la competencia partidista y su nivel de vinculación con el electorado es el de la volatilidad electoral agregada, la cual permite conocer el nivel de alineamiento de los ciudadanos con los partidos así como la estabilidad de las preferencias de los electores hacia un sistema de partidos determinado. Alcántara menciona que una volatilidad baja, por contraparte, indica una mayor estabilización y consolidación del sistema de partidos.

C. Aumentar la participación social en las políticas públicas y en las propuestas de la oposición.

La creación y reforma de la ley, la instrumentación de los mecanismos institucionales para cumplirla y hacerla cumplir, así como la toma de decisiones de gobierno concretadas en las políticas públicas, requieren de una mayor información y participación directa de los destinatarios, a efecto de hacer saber los beneficios a su favor y lograr transmitirles la pertinencia de su aplicación.

La oposición también debe tomar en cuenta las preferencias e intereses generales para generar propuestas viables de soluciones alternas.

D. Hacer más confiables los procesos electorales.

Uno de los aspectos más importantes para aumentar la participación electoral y fortalecer la cultura democrática es la instrumentación de procesos electorales más confiables, cuyos resultados garanticen la certeza social de que habrá gobernabilidad, y de que quienes fueron los candidatos vencedores van a ejercer su cargo con legitimidad y asumirán plenamente las responsabilidades que han adquirido.

Otro de los efectos positivos consiste en que los partidos políticos que sean oposición, no tendrán argumentos ante el electorado para emplear tiempo y recursos públicos buscando la inestabilidad del gobierno, ni la ingobernabilidad, sino que esos recursos y tiempo los tendrán que ocupar para elaborar propuestas viables.

Por ejemplo, en México, en noviembre del año pasado, se llevó a cabo una reforma constitucional muy amplia y profunda en materia electoral. Debido a ello se tuvo que reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se expidió la Ley Federal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y se reformaron 21 reglamentos del IFE. Además de que en las entidades federativas se están reformando las legislaciones electorales de ámbito local para adecuarlas al nuevo texto constitucional.

E. Respeto a los resultados electorales.

Una parte importante de la cultura democrática tiene que ver con los integrantes de los partidos de oposición, quienes deben evitar convocatorias públicas para la no aceptación de los resultados electorales legítimos y formar resistencias civiles contra el gobierno. Todo ello impide que la sociedad vea con claridad los beneficios de la democracia.

Reforma electoral en México

Para desarrollar el tema de la reforma electoral en México, no nos basaremos en ningún autor en específico, sino que haremos una reflexión propia, tomando en cuenta las ideas más importantes que los legisladores inscribieron en los considerandos de los dictámenes correspondientes.

El 14 de noviembre del 2007 entró en vigor la reforma constitucional. Se reformaron los siguientes nueve artículos constitucionales: 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134.

El 15 de enero de 2008 entró en vigor el nuevo Cofipe.

Temas:

- Consolidación del sistema de partidos.
- Financiamiento público.
- Financiamiento privado.
- Uso de la radio y la televisión.
- Regulación de las precampañas y menor duración de las campañas.
- Principios rectores de la organización de las elecciones federales.
- Promoción de la cultura democrática.
- Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- Organización de procesos electorales locales por el IFE.
- Sistema de medios de impugnación.

Consolidación del sistema de partidos

Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este código, así como en el estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

Financiamiento público

El financiamiento público será para los siguientes tres tipos de actividades de los partidos políticos:

1. Actividades ordinarias permanentes.
2. Obtención del voto durante los procesos electorales.
3. Para actividades específicas (educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales).

Financiamiento público para actividades ordinarias permanentes

Monto anual: se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

Forma de reparto: el 30% de esa cantidad se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria. El 70% restante se distribuirá entre los partidos, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiere obtenido cada partido en la elección de diputados inmediata anterior.

Esta forma de cálculo ha sido establecida en más de 20 entidades federativas y es de uso común en otras naciones.

Beneficios: se evitará que el monto por distribuir crezca como resultado del incremento en el número de partidos políticos, como había venido ocurriendo. El crecimiento de ese monto estará en relación directa con el que experimente el salario mínimo y con el crecimiento del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo que debido a los cambios en la pirámide demográfica de nuestro país habrá de ser mucho menor a lo observado en las dos décadas anteriores. Incluso se prevé que en el corto plazo el número de ciudadanos inscritos en el padrón se estabilice, o incluso empiece a disminuir.

Habrá mayor transparencia y claridad en el costo del sistema de partidos; el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el padrón aportaría, anualmente, 35 pesos con 40 centavos.

Financiamiento público para la obtención del voto

Monto: el 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año.

Beneficios: el financiamiento público destinado a las campañas electorales se reduce sustancialmente.

En el año de la elección general (cuando se elige al presidente de la República, senadores y diputados federales) el financiamiento público de las campañas será equivalente al 50% del que cada partido recibe por concepto de financiamiento ordinario, esto significa una reducción de la mitad de lo que se daba anteriormente a los partidos.

En el año de la elección intermedia (cuando sólo se elige diputados federales) la reducción será del 70%, lo cual significa que los partidos recibirán para sus campañas electorales solamente 30% del financiamiento ordinario anual.

Financiamiento público para actividades específicas (educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales)

Monto anual: el 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

Forma de reparto: el 30% de ese 3% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.

El 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiere obtenido cada partido en la elección de diputados inmediata anterior.

Financiamiento privado

- Se reduce significativamente el monto que cada partido podrá recibir por este concepto.
- Las aportaciones de los simpatizantes no podrá ser mayor al 10% anualmente, para cada partido, del tope de gastos establecido para la campaña presidencial inmediatamente anterior.
- Al día de hoy, ese monto es de casi 270 millones de pesos al año para cada partido; al modificarse la base para su cálculo, se reducirá dicho monto a 40 millones de pesos aproximadamente, lo cual significa una reducción del 85 por ciento.

Uso de la radio y la televisión

Es la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.

Las bases del nuevo modelo de comunicación social son las siguientes:

- Se prohíbe a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.

- El acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente utilizando el tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, que será asignado al IFE, el cual será la autoridad única para estos fines.
- El Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión.
- El tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuirá de la siguiente forma: 30% igualitario y 70% proporcional a sus votos. Los 48 minutos de todas las estaciones de radio y canales de televisión quedarán a disposición del IFE durante los procesos electorales. Para las precampañas serán asignados 18 minutos diarios, en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se asignarán 41 minutos diarios como prerrogativa a los partidos políticos; quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional, 7 minutos diarios.
- Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978.
- Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.
- También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio

nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

- Para dar al IFE la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley.
- Para el ámbito local, se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local, ordenándose que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total. En los estados con elección o jornada comicial no coincidente con la federal, conforme al mandato del Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional, del tiempo que el IFE dispondrá en cada entidad federativa, se asignarán para las precampañas locales de los partidos políticos 18 minutos diarios, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

Precampañas y menor duración de las campañas electorales

- Los temas de la reglamentación de las precampañas y la disminución del tiempo de las campañas alcanzaron los mayores consensos en el debate parlamentario.
- Se corrigieron los vacíos legales en materia de precampañas, y se redujo la duración de las campañas formales.

En el nuevo COFIPE se prevén los siguientes aspectos:

- Fijar los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos.

- Establecer que durante las precampañas, los partidos políticos podrán disponer, en conjunto, un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
- El COFIPE debe establecer los plazos de las precampañas o también llamados, procesos internos de los partidos para la selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- La duración de las campañas para senadores y diputados federales, en el año de elecciones para presidente de la República, será de 90 días.
- La duración de esas campañas, en el año en que sólo se elijan diputados federales, será de 60 días.
- En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Cuadro de beneficios	
<i>Tipo de elección</i>	<i>Duración de las campañas y precampañas</i>
Presidencial, senadores y diputados	Antes de la reforma, la campaña duraba 186 días. Con la reforma durará un máximo de 90 días.
Senadores y diputados	Las campañas intermedias tendrán una duración máxima de 60 días.
Gobernador, diputados locales y ayuntamientos	Se homologan los tiempos con los de las campañas federales: para el caso de gobernador no podrán exceder de 90 días, ni de 60 días para los diputados y ayuntamientos.
Precampañas	Su duración no podrá exceder de 60 días en el caso de Presidente de la República y gobernadores, ni de 45 días en el caso de senadores, diputados federales, diputados estatales y ayuntamientos.

Principios rectores de la organización de las elecciones federales

- Se regulan los principios rectores de la organización de las elecciones federales.

- El Instituto Federal Electoral será independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.
- El Consejo General se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.
- La Contraloría General tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto.

Promoción de la cultura democrática

El IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos.

Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente. El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del IFE que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Organización de procesos electorales locales por el IFE

El IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Sistema de medios de impugnación

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se estableció un sistema de medios de impugnación.

Conclusiones

- Los partidos políticos tienen un doble reto. Por una parte hacia la sociedad y por otra hacia la superación del proceso de profunda e incierta recomposición interna en que se encuentran.
- El reto más importante de los partidos políticos en América Latina es la confianza y la legitimación social, que se logrará en la medida en que también se cumpla con otros retos muy importantes.
- Con el logro de los retos de los partidos se logrará un gran avance para la elevación de la calidad de la democracia en América Latina.

Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma

EFRÉN ARELLANO TREJO¹

Planteamiento del problema

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 segundo de estos rubros, gracias a estas reformas, ahora el artículo 21 constitucional otorga a las policías del país la facultad de investigar los delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público (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 seguri-

¹ Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

dad 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”.² Asimismo, se establece 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.
- e) La comunidad coadyuvará en la evaluación de las instituciones de seguridad pública.

A partir de la publicación de este decreto, el Congreso de la Unión quedó emplazado para que, en un periodo de seis meses, expida la ley que establezca el SNSP.³

Por ello, resulta pertinente contar con documentos de investigación y análisis que permitan identificar los principales rasgos de operación institucional de la seguridad pública, en particular en materia de cuerpos policiacos. En el siguiente apartado, el lector encontrará una breve semblanza histórica de la forma en que se constituyó la policía en México y un primer diagnóstico sobre sus principales rasgos de operación.

El modelo del orden público

En México, la policía ha funcionado históricamente bajo la pretensión de salvaguardar el orden público. Bajo este esquema, la operación de las policías ha

² Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

³ *Ibid.*, véase artículo séptimo transitorio.

estado más próxima a la noción de “seguridad del Estado”, que del concepto de seguridad como un derecho ciudadano, jurídicamente tutelado.

La debilidad institucional de las policías, presente desde la época de la Independencia hasta nuestros días, favoreció que la policía se convirtiera en un instrumento del Estado para el control de sus adversarios políticos. Así lo considera Ernesto López Portillo Vargas:

Un ejemplo histórico que puede ayudar a sostener [esta] hipótesis es la institución policial de los rurales. A mediados del siglo pasado, el esfuerzo centralizador del poder por parte del presidente Benito Juárez incluyó como uno de sus ejes el establecimiento de dicha institución policial, dedicada, al mismo tiempo, a combatir la delincuencia y anular las fuerzas políticas opositoras.⁴

Esta situación se mantuvo vigente durante los periodos de gobierno de Porfirio Díaz. La Constitución de 1917, producto de la lucha contra la dictadura, tampoco reguló a la seguridad pública como un derecho del gobernante, ni articuló esta materia al sistema democrático de garantías. En dicha carta constitucional la seguridad pública sólo apareció como una de las facultades del municipio. Durante la etapa posrevolucionaria —como lo sostiene el propio López Portillo Vargas— continuó privilegiándose las funciones políticas de la policía:

Si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto, ahora la policía quedaba atrapada por las reglas impuestas desde un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural del Estado de derecho. La policía no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto.⁵

⁴ Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, en Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., México, 2000, sección publicaciones, documentos académicos, p. 8; disponible en www.insyde.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

⁵ *Ibid.*, p. 9.

Este enfoque de operación –según Ernesto López Portillo– no tenía como una prioridad de su funcionamiento el respetar y hacer respetar la ley, sino su capacidad para centralizar el control político a cualquier costo. El valor supremo era la lealtad al jefe superior, la cual era intercambiada por impunidad y cierto grado de autonomía.

No se trata de características exclusivas de la policía mexicana. En un recuento del caso argentino, Marcelo Fabián Saín señala que durante décadas la política de seguridad seguida por la clase política de esa nación era “elegir un buen comisario general que no cause problemas y [establecer] un pacto de reciprocidad”.⁶ Esto derivó –según lo expuesto por Saín– en la autonomía institucional de la policía y en su politización, lo que implicaba su participación en operaciones encubiertas: “el principal cliente de la policía era el Estado, no la población, no los habitantes, no las personas”.⁷

Estos márgenes de autonomía y discrecionalidad con que actuaba la policía favoreció a que los mapas sobre la situación de la delincuencia fueran elaborados casi exclusivamente por las propias instituciones policiales. Las cifras se manejan a discreción, eran más altas para pedir recursos y más bajas para sus autoevaluaciones. Bajo este esquema, los intentos de reforma encontraron fuertes resistencias y en su mayoría quedaron en arreglos cosméticos.

Regresando al caso de México, con la diversificación y ampliación de la delincuencia, el escaso desarrollo institucional de la policía la hizo presa fácil de bandas cada vez mejor armadas, con mayores recursos y una gama más amplia de negocios ilícitos. Se inició entonces la historia interminable de la constante colusión entre grupos delictivos y cuerpos policíacos.

Existen diversas expresiones de este fenómeno. Algunos estudios han encontrado evidencias de que la Dirección Federal de Seguridad, creada en los años cuarenta, “jugó un importante papel en la historia de la tolerancia por parte del gobierno de Estados Unidos hacia el tráfico de drogas de alta

⁶ Marcelo Fabián Saín, “El proceso hacia la reestructuración policial”, 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. 16.

⁷ *Idem.*

envergadura”.⁸ De hecho, esta policía federal desapareció poco después de que uno de sus últimos titulares, José Antonio Zorrilla, fuera detenido y sentenciado por el homicidio del periodista Manuel Buendía.

En los años setenta, en la ciudad de México, el caso de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia expresa una evidencia de que “la corrupción en los departamentos de policía está organizada de manera jerárquica y bajo un modelo autoritario, en donde lo más común es que este tipo de corrupción se extienda más allá de la policía, hacia niveles más altos de responsabilidad en el Estado, autoridades federales de procuración de justicia y autoridades políticas”.⁹

Desde mediados de los años ochenta, el crecimiento del narcotráfico en México empezó a generar diversas fricciones con el gobierno de Estados Unidos. En los años noventa, al mismo tiempo que se observó la declinación de los cárteles de Colombia, se consolidaron los cárteles mexicanos, como los de Tijuana, Juárez, Golfo y Sinaloa. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, pero hubo que desaparecerlo cuatro años después, luego de que su comisionado, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, fuera arrestado acusado de colaborar con líder del cártel de Juárez, el fallecido Amado Carrillo Fuentes.¹⁰

Uno de los retos actuales de la policía en México es, por lo tanto, cambiar el modelo imperante basado en el control político y la subordinación a un grupo en el gobierno, hacia un modelo de servicio a los ciudadanos, de protección a las garantías sociales y los derechos humanos. Tal como lo sintetiza en el siguiente testimonio la doctora Elena Azaola, antropóloga que —como se mostrará adelante— ha realizado estudios de campo sobre la situación de la policía en el Distrito Federal:

⁸ Alejandra Gómez Céspedes, *The Dynamics of Organised Crime in Mexico*, School of Social and Administrative Studies, Cardiff University, Reino Unido, diciembre, 1998, citado por Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en Mexico...”, *op. cit.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ Jorge Chabat, “Panorama de las reformas en materia de seguridad pública”, en Efrén Arellano Trejo (coord.), *Políticas públicas eficaces...*, *op. cit.*, pp. 32-33.

Creo que en los países democráticos se tiene muy claro que la policía es, en primer lugar, un servicio a los ciudadanos y un servicio de protección de las garantías y de los derechos de los ciudadanos. Lamentablemente en nuestro país, históricamente la policía ha tenido mucho más por objeto ser una institución cuya principal misión es ejercer el control y acatar las órdenes de un grupo en el gobierno. No es un servicio de cara a los ciudadanos, sino un servicio que está orientado a tener el control social, el control político y el orden público. En cambio, hoy en día en muchos países hay una discusión y un giro muy importante desde los modelos de seguridad pública hacia los modelos de seguridad ciudadana, donde lo que se permite y lo que se propicia es una participación fuerte por parte de la sociedad, no solamente que se les pregunte, sino que se tome en cuenta lo que la sociedad diga, que esta participación sea de alguna forma institucionalizada.¹¹

¿Cuáles han sido las propuestas y los avances logrados en México para cambiar a las policías? Como se demostrará en el siguiente apartado de este documento, aunque desde 1995 se ha llevado a cabo una importante reforma jurídica, institucional y de estrategias en materia de seguridad pública, la mayoría de las policías siguen operando sin ningún cambio sustancial.

Nueva institucionalidad: misma policía

Un cambio sustancial en la forma de concebir y operar la seguridad pública se concretó en diciembre de 1994. En esa fecha se publicó una reforma al artículo 21 constitucional, con la cual la seguridad pública se concibió como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los cuales se coordinaron, a partir de entonces, a través del SNSP. Por primera vez, también con esta reforma, se establecieron límites constitucionales al comportamiento de las instituciones policiales, las cuales quedaron

¹¹ Elena Azaola, entrevista con el autor, realizada en las instalaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, D.F., 9 de octubre de 2008.

obligadas a regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.¹²

Un año después, con base en esta reforma constitucional, se promulgó la aún vigente Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta norma definió a la seguridad pública como una función a cargo del Estado, con los objetivos de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dichos objetivos, según esta ley, se alcanzarían mediante la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas y la reinserción social del delincuente y del menor infractor.¹³

El Sistema Nacional de Seguridad Pública surgió con dos grandes instrumentos de coordinación. El primero de ellos es la carrera policial, la cual se definió como obligatoria y permanente. La ley general del sistema estipula, en el artículo 24, que esta carrera

[...] deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

El segundo gran instrumento es el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, el cual obliga a la Federación, a las entidades federativas, a los municipios y a las empresas privadas del ramo a intercambiar y sistematizar información sobre personal de seguridad, armamentos y equipos, estadís-

¹² Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994, primera sección, p. 2; disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

¹³ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

ticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.

Sin embargo, excepto algunos casos aislados, la carrera policial nunca se puso en marcha. Por el contrario, la mayoría de las instituciones policiales en el país siguen funcionando sin controles para la contratación, permanencia y desarrollo profesional de sus integrantes. No existen definiciones claras sobre los objetivos de las corporaciones, y los ascensos y remuneraciones no están vinculados al desempeño de sus funciones. Como se mostrará enseguida, en muchas ocasiones la policía actúa bajo condiciones de alta vulnerabilidad: hacia el interior de las instituciones no se conoce y por lo tanto no se aplica la normatividad propia de su actividad; no existen condiciones adecuadas para su defensa jurídica y de protección a sus vidas; y, entre otras cosas, no se percibe que exista trabajo de equipo y mucho menos solidaridad y cooperación entre las distintas corporaciones.

De acuerdo con datos difundidos por el entonces secretario ejecutivo del SNSP, Roberto Campa Cifrián, las policías estatales y municipales tienen los siguientes rasgos sociodemográficos:

- Cuentan con un nivel promedio de secundaria: 42% tiene secundaria completa; 4% secundaria incompleta; 10.7% primaria completa; 3.2% primaria incompleta; y 1% sin escolaridad.
- Con un promedio de edad entre 31 y 42 años. Los policías de base están en un rango de entre 18 y 80 años; en cambio, en el caso de los mandos de policía, éstos se encuentran en un rango de entre 27 y 65 años.
- Casi 50% de los mandos requiere apoyo psicológico. Para realizar adecuadamente su función requieren de técnicas para manejo de estrés y control de impulsos.
- 26% de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior.

- 71% de todos los evaluados tiene algún padecimiento que afecta su salud. La mayoría se trata de obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.¹⁴

El rezago educativo de la policía mexicana se hace más evidente si se observa lo que acontece en otros países, en los cuales se ha observado un esfuerzo sostenido por mejorar los niveles de escolaridad. Por ejemplo, en Inglaterra por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tienen un título universitario. En Estados Unidos, la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente en 20 años: en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la secundaria, en 1990 alcanzó dos años de estudios universitarios. En el caso de Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años; en tanto, los que llegarán a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros. En Japón se admite a graduados universitarios que después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración.¹⁵

El diagnóstico presentado por Campa Cifrián también ofrece información sobre las condiciones generales en que se desempeñan los policías mexicanos. Casi 40% tiene menos de 10 años de antigüedad en la corporación y sólo 43% de los mandos tiene afinidad al puesto que desempeñan. Respecto a la situación salarial, destaca que en un sondeo aplicado a 110 corporaciones municipales ubicadas en 19 estados, se encontró un salario menor de mil pesos y un sueldo mayor de 62 608 pesos. En las corporaciones estatales el sueldo menor fue de 3 471 pesos y el rango superior fue de 73 208 pesos.

¹⁴ Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del Simposium Internacional sobre Seguridad Pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, pp. 68-70.

¹⁵ Hugo Fruhling, “Modernización de la policía”, presentado en el Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, del 2 al 4 de junio de 1998; disponible en www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: octubre de 2008).

A decir del entonces secretario ejecutivo del SNSP, los policías complementan sus ingresos a través de la corrupción: mediante sobornos o bien por complicidad con el crimen organizado:

Si queremos una mejor policía, necesitamos una policía que gane bien, que tenga por lo menos lo suficiente para mantener a su familia, porque si no se lo paga el estado, el municipio, la entidad federativa, el gobierno federal, entonces de algún lado lo están sacando. Hoy sabemos de dónde lo están sacando. Antes el asunto tenía que ver con las “mordidas”. Hoy el asunto tiene que ver con vinculación al crimen organizado. Ésa es la realidad.¹⁶

El trabajo presentado por Roberto Campa también recopiló la opinión de los policías en estudio: 60% del personal policial consideró que su corporación no cuenta con personal suficiente; 64% coincidió en que las instalaciones de la corporación no son adecuadas ni suficientes, faltan espacios o servicios, están deterioradas o mal ubicadas; y 53% calificó a su equipo de trabajo como deficiente, obsoleto y escaso.

Por último, en este documento también se expresó el desconocimiento que tienen los policías sobre las normas que rigen su actuación: 47% de los entrevistados dijo ignorar los procedimientos básicos de coordinación que existen entre las diferentes corporaciones policiales; 44% señaló desconocer la normatividad que los faculta como agentes policiales (entre aquellos que dijeron conocer la normatividad, 30% no supo citar algún elemento jurídico); y 50% dijo no saber la normatividad que se aplica a las funciones policiales.

Autoimagen de la policía

Un trabajo realizado por la antropóloga Elena Azaola, entre 2001 y 2005, a través de 170 entrevistas y el análisis de 110 autobiografías escritas por policías preventivos del Distrito Federal, permite obtener una radiografía interna de

¹⁶ R. Campa Cifrián, *op. cit.*, p. 72.

las condiciones precarias y de vulnerabilidad en que se desempeña un amplio sector de la policía capitalina. Las entrevistas incluyeron a policías rasos, así como a mandos medios y superiores de diversos sectores y agrupamientos.¹⁷

La doctora Azaola agrupa el análisis de los testimonios recabados en ocho rubros: “falta de garantías” (referido entre otras cosas a la incapacidad para comprender y actuar en un contexto de respeto a los derechos humanos), condiciones de trabajo, la corrupción, los jefes, imagen y autoimagen, capacitación, hombres y mujeres policías, y alcohol y drogas. A continuación se presentan brevemente algunos de los hallazgos más sobresalientes en los tres primeros de estos rubros, ya que ellos determinan en gran medida las condiciones que limitan el buen desempeño de los policías, definen el tipo de servicio que ofrecen a los ciudadanos y marcan los principales retos a enfrentar en un proceso de reforma policial.

a) Falta de garantías

Una coincidencia entre los policías, independientemente de su jerarquía, es que anteriormente (en los años setenta y ochenta) la policía tenía “mayores garantías” para realizar sus funciones, las cuales comenzaron a declinar a partir de que aparecen en escena los “derechos humanos”. Esta actitud —como lo destaca Elena Azaola— revela la incompreensión que tienen los policías sobre las garantías fundamentales de que disponen todos los ciudadanos, el desconocimiento de los procedimientos y, peor aún, la incapacidad de verse a sí mismos como sujetos de derecho. Dos de los testimonios lo expresan en los siguientes términos:

Antes no era tanto el respeto que se tenía por la policía, pero sí el miedo. Ahora ya no le tienen miedo por el auge que han tenido los derechos humanos, porque toda esa difusión dejó relegado al policía. Yo veo que el policía no es capaz de

¹⁷ Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, Ediciones Co-yoacán, México, 2006, en www.gandhi.com.mx

enfrentar esto porque se pregunta: ¿para sacar un arma, tengo que esperar a que me lesionen? El policía sabe trabajar en la calle y defenderse, pero es vulnerable jurídicamente.

Una de mis propuestas es que nos dejen actuar libremente y que no se nos pongan trabas tanto en las agencias del Ministerio Público como en derechos humanos.¹⁸

Este desconocimiento, además de la desprotección que implica para los ciudadanos, también se traduce en situación de inseguridad e incertidumbre para los propios policías en el desempeño de su labor:

¿Sabe por qué es la inseguridad? Porque los policías tenemos miedo de nuestra propia seguridad. Una vez, por agarrar un fallucazo, me fui al reclusorio, se imagina... La mafia es una red. Si todo policía que fuese castigado estuviera aparte sería distinto, porque ahorita nos meten con los mismos que detenemos. Estaba yo con un miedo que no le platico, si nosotros también somos seres humanos... Por eso el policía tiene miedo de actuar, porque si va a la cárcel ni quien lo defienda... Para nosotros las penas son más altas, el ciudadano te puede golpear y no le pasa nada, pero si lo hacemos nosotros, la pena es doble. ¿Cómo podemos dar seguridad si el policía no la tiene?¹⁹

La doctora Azaola llama la atención sobre el hecho de que la aprehensión y destitución de policías se haya convertido en una práctica recurrente del gobierno capitalino y en una forma de cuantificar los avances tenidos en materia de seguridad pública: “Sabemos por ejemplo que en 2001 fueron consignados 257 policías y 624 en 2002, mientras que entre enero y julio de 2003 fueron presentados 502 policías ante la Fiscalía para Servidores Públicos. Para 2004 la Secretaría de Seguridad Pública informó que destituyó a un total de mil 276 policías, lo que significa que por cada día casi 4 policías son destituidos”.²⁰ Este problema —dice Elena Azaola— debería llevarnos a preguntarnos y re-

¹⁸ *Ibid.*, p. 57.

¹⁹ *Ibid.*, p. 59.

²⁰ *Ibid.*, p. 62.

solver las razones de fondo de la constante violación a la ley por parte de los policías.

b) Condiciones de trabajo

El bajo salario que perciben los policías ya se abordó anteriormente, al describir el diagnóstico del SNSP. Sirvan los siguientes testimonios para corroborar esos datos y para profundizar sobre las condiciones de precariedad en que se desempeñan los policías por la falta de equipo, la deficiente seguridad social y la discrecionalidad con que son manejados los ascensos.

Sobre los salarios:

Yo tengo 20 años de servicio y aquí traigo mi recibo de nómina de la segunda quincena del mes de enero de 2002. Vea usted lo que dice: total a cobrar 1,146.06 pesos. ¿Usted cree que con esto podemos sobrevivir?

Para mejorar la corrupción, tendrían que pagarnos un buen salario. Nos pagan 3 mil pesos a la quincena menos los descuentos... eso no alcanza para la familia... si uno no recibe estímulos, pues uno busca la manera de salir adelante... Si hubiera un sueldo decoroso, uno cuidaría más su trabajo y no se iba uno a arriesgar por los 100 o 200 pesos que los conductores nos ofrecen.²¹

Sobre la falta de equipo:

Nuestro chaleco no es parte del uniforme, nosotros lo tenemos que comprar, los uniformes son de muy mala calidad y un buen equipo no nos dan... Nosotros compramos nuestras lámparas, las pilas, todo lo que necesitamos para poder entrar en un callejón. Estamos conscientes de que tenemos que comprar algo, pero no tenemos los suficientes medios para comprar uniformes para que luego se los roben.²²

²¹ *Ibid.*, p. 65.

²² *Ibid.*, p. 68.

Las jornadas de trabajo son especialmente extenuantes para los altos mandos y medios, tal como lo muestran los siguientes testimonios:

Nosotros estamos en servicio de las 5:30 de la mañana a las 11 de la noche. Por eso, las gentes que dirigen la secretaría están cansadas, están agotadas. A un mando medio tampoco lo dejan ir de vacaciones o de incapacidad. Atentan contra la familia, no sólo contra uno, y eso influye en el descontento de los mandos.²³

Respecto a los malos servicios de salud y las nulas perspectivas para recibir una pensión digna, algunos de los testimonios más elocuentes son los siguientes:

El servicio del ISSSTE es pésimo, allí nos maltratan. La ley dice que los servicios médicos deben atender a la policía y no lo hacen. Algunos compañeros han sufrido accidentes graves y han quedado afectados y los quieren dar de baja si no comprueban que estaban trabajando. Ellos se arriesgaron, quedaron dañados, y aun siendo accidentes de trabajo, les quieren quitar la mitad de su pensión.

A mi me daban de jubilación sólo 4,800 pesos mensuales (en vez de los 8 mil quincenales que estamos ganado los mandos medios). Con la caja tampoco nos dan lo que hemos ahorrado por años y años. ¿Quién jinetea el dinero de la caja? Son millonadas las que entran cada mes... por eso hay policías que tienen 80 años y no se van.²⁴

c) Corrupción

La corrupción es omnipresente –según estos testimonios– ya que sirve para regular aspectos como la presentación de exámenes en la academia de formación, el pase de lista, retardos, la asignación de zonas de trabajo y equipo, la

²³ *Ibid.*, p. 71.

²⁴ *Ibid.*, p. 77.

realización de trámites internos, la elaboración de informes e incluso la protección de algunos delincuentes. Los factores más mencionados para explicar la persistencia de esta práctica son los bajos salarios, los ingresos que genera para los involucrados y la existencia de grupos –como “La Hermandad”– que controlan este tráfico de canonjías. Algunos de los testimonios recogidos por la doctora Azaola son los siguientes:

Concluí el curso de actualización en el Campo Militar Número Uno donde también salí a relucir la corrupción... los compañeros empezaron a ponerles a los instructores dádivas a cambio de pasar las materias, la cantidad era de 70 pesos mensuales... De ese modo llegaban a obtener altas calificaciones.

[...] posteriormente me asignaron un sector en el que me enfrenté a la realidad de la corrupción, pues, para tener un patrulla de cargo, los comandantes pedían dinero y en otros servicios, si no se les daba dinero, nos tocaban los horarios y los servicios más pesados. A pesar de nuestras quejas ante el jefe de sector y ante la Contraloría Interna, todo era inútil.

Los retardos se cambian por una cantidad de dinero así como el poder patrullar. El comandante que recibe la papelería se podía quedar con una parte de ella porque no tenía a quién rendirle cuentas y también porque el encargado de la oficina recibía una dádiva para surtir la papelería completa. También el delegado de vehículos se quedaba con los vales de gasolina pero tenía que darle una parte al comandante... Como escribiente me daba cuenta que los escribientes de sección son más mañosos porque exigen a los comandantes una cantidad de dinero para trabajarles bien, o sea, para solaparlos en sus transas y hacer el trabajo administrativo con “eficiencia”, es decir, sin meter en problemas al comandante.

Los mandos superiores son parte de un grupo de poder, de la llamada Hermandad corrupta que no deja que los jóvenes con preparación académica puedan ocupar los puestos de mando, pues a ellos no sólo les ha costado años de servicio, sino también dinero, y no les parece que uno ascienda sin haber pagado el precio. Son dueños de esta secretaría y entre ellos se van rolando los sectores con la ayuda de un padrino (Jefe Halcón). Ha habido jefes de sector que han sido removidos por corrupción, pero, en lugar de sancionarlos, sólo los cambian de sector.

Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma.²⁵

En la siguiente sección se ofrece una breve recapitulación de las deficiencias que son comunes a las policías y se identifican una serie de principios que pueden orientar un proceso de reforma policial en México.

Hacia la reforma de las instituciones policiales

Uno de los especialistas destacados en los temas de la reforma policial en México es el ya citado Ernesto López Portillo Vargas. El Cuadro 1 resume un amplio diagnóstico de su autoría, elaborado con el propósito de identificar aquellos rubros en los que es necesario trabajar para lograr la transformación de las policías en nuestro país.

En materia de planeación, López Portillo destaca la inexistencia de objetivos que orienten a la policía, como instituciones de servicio y protección de los derechos humanos; la falta de estrategias para prevenir y enfrentar hechos delictivos específicos; la inexistencia de un servicio civil de carrera y la vinculación de sus presupuestos hacia objetivos de protección ciudadana.

En el rubro de procedimientos de actuación, López Portillo identifica la inexistencia de mecanismos que garanticen un desempeño profesional, así como la clara comprensión e interiorización de los mismos por parte de todos los elementos de la corporación; la falta de criterios explícitos para el uso de la fuerza, ni está garantizada su independencia respecto a las prácticas y mandos militares.

Por último, en cuanto a los mecanismos de control, este investigador destaca la inexistencia de mecanismos de control para la recepción de quejas; la falta de registros sobre el uso de la fuerza, incidentes y aprendizajes derivados

²⁵ *Ibid.*, pp. 83-89.

Cuadro 1. Principales problemas de los cuerpos policiales del país

<i>Planeación</i>	<i>Procedimientos de actuación</i>	<i>Control</i>
<p>No se definen como una instancia de servicio al público y de protección de los derechos humanos</p>	<p>No existen mecanismos eficaces para garantizar un desempeño con apego a la integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo en las operaciones.</p>	<p>No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción.</p>
<p>No cuentan con políticas y estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor.</p>	<p>No propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto a los parámetros legales de sus atribuciones, tales como alto y registro, arresto, detención, interrogación y vigilancia.</p>	<p>No mantienen registros internos y públicos sobre el uso de la fuerza, la manera como ésta se usó y las razones de su empleo. Tampoco existen registros públicos sobre el número de incidentes provocados por la policía, no asociados al uso de la fuerza o de las armas.</p>
<p>No elaboran estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares o de atención a grupos vulnerables.</p>	<p>No utilizan la fuerza dentro de los criterios de empleo mínimo y respeto a la vida humana, no cuentan con procesos automáticos de investigación cuando provocan daños severos o muertes, ni registran, investigan y analizan todo uso de arma de fuego.</p>	<p>No presentan evidencia de aprendizaje por medio de la evaluación de los incidentes provocados por el uso de la fuerza.</p>

<p>No cuentan con un servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, para una adecuada defensa legal y para la protección colectiva de sus derechos.</p>	<p>No establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los elementos en las prácticas de formación y en campo.</p>	<p>No responden ante agencias independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía, para asegurar que ésta es adecuadamente investigada y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de ella.</p>
<p>No cuentan con esquemas legales, presupuestales y fiscales coherentes con un modelo policial responsable en términos democráticos.</p>	<p>No evitan intimidar a intereses o causas políticas particulares de personas o grupos.</p>	<p>Mantienen esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas ante los congresos, el sistema de justicia criminal y las comisiones de derechos humanos</p>
	<p>No funcionan de manera independiente frente a los mandatos, valores, organización y misiones militares.</p>	<p>No presentan mecanismos que aseguren la transparencia en el manejo de sus presupuestos.</p>
		<p>No apoyan el escrutinio sobre ella proveniente desde instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia.</p>

Fuente: Ernesto López Portillo Vargas, *México: los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos*, disponible en www.insyde.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

de dichos actos; no son capaces de responder ante las quejas de organismos especializados ni pueden realizar investigaciones independientes sobre dichas quejas; no cuentan con sistemas vigorosos para la rendición de cuentas, y no tienen mecanismos que aseguren la transparencia en la planeación y ejercicio de su presupuesto.

Por otra parte, a tres años de haber concluido su investigación, Elena Azaola afirma que el factor que explica la vulnerabilidad en que trabajan y viven los policías es la falta de apego a la legalidad y el consecuente predominio de procedimientos informales. En entrevista para este documento, la doctora Azaola sostiene que la falta de legalidad genera desconfianza, incertidumbre, inseguridad e incluso apatía por parte de los policías, “ya que ellos saben que no existen reglas claras para permanecer y ascender dentro de las corporaciones”.²⁶

Respecto al papel que puede cumplir la policía en las acciones de combate a la delincuencia, Azaola considera que tener una o varias policías de poco serviría si siguen funcionando al margen de la ley y bajo la lógica con la que operan actualmente. Asimismo, expresa que frente al incremento de la delincuencia el recurso más utilizado ha sido el aumento en el número de efectivos policiales, sin que esto tampoco sea una contribución efectiva a la seguridad pública.

En coincidencia con este planteamiento, otras investigaciones advierten que en México existe un exceso de policías. Según cifras proporcionadas por el ex secretario ejecutivo del SNSP, para 2008 existían 29 353 efectivos federales y 349 163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. Una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes. Esto significa —en opinión de Campa Cifrián— que tenemos “mucho más policías de los que tienen países y sociedades con condiciones mucho mejores de seguridad”. En tasas por cada 100 mil habitantes, Colombia tiene 217 policías y Francia 100.²⁷

²⁶ Elena Azaola, entrevista con el autor, *loc. cit.*

²⁷ Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del Simposium Internacional...*, *op. cit.*, p. 68.

De acuerdo con cálculos de Ernesto López Portillo, el crecimiento de la policía en la ciudad de México la ubican, con cifras de 1994, en un “situación desorbitada”. Por cada 100 policías en el Distrito Federal, había 86 en París, 68 en Madrid, 53 en Nueva York y 39 en Londres. Este autor también ofrece cálculos que muestran la baja productividad que tienen nuestras corporaciones en comparación con lo que ocurre en las ciudades ya mencionadas:

Comparando las mismas ciudades y relacionando denuncias de delitos y cantidad de agentes, tenemos 6.6 veces más policías que la media internacional. Un policía de cualquiera de las ciudades antes mencionadas, hace el trabajo equivalente al efectuado por 55 de los nuestros. Tenemos más policías que el resto de las grandes urbes del mundo, más policías en atención a los delitos denunciados y más policías en relación al número de habitantes.²⁸

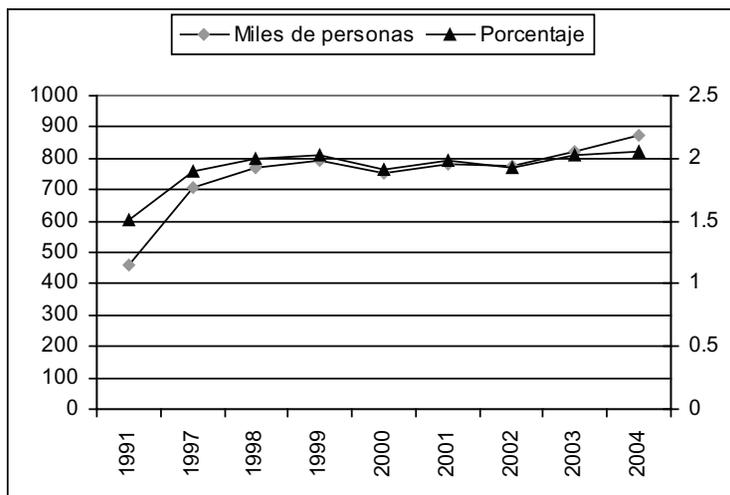
Otra manera de medir la forma como ha crecido el número de personas dedicadas a las labores de policía, se obtiene al observar la Gráfica 1. En 1991, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, había en el país 461 mil personas clasificadas en el rubro “protección y vigilancia”. Para el año 2004 esta cifra era de 872 mil. Esto significa un incremento de 190%; en tanto que el total de la población ocupada creció 139%. En 1991 la población ocupada en estas actividades era de 1.51% respecto al total de la población ocupada, para 2004 alcanzó la cifra de 2.06%. Sólo hay que advertir que en estas cifras se incluye el crecimiento del personal ocupado por instituciones públicas y empresas privadas.

¿Cuáles son los ejes rectores para la transformación de la policía? A partir de su observación directa, la doctora Azaola identifica los siguientes:

- Fortalecimiento de los órganos de control internos. Actualmente no están funcionando y sólo generan desconfianza entre los propios policías. Estos órganos también deberían estar capacitados y vinculados

²⁸ Ernesto López Portillo Vargas, *México: los 30 principales...*, *op. cit.*, p. 15; con base en Rafael Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores-Aljure, México, 1998.

Gráfica 1. Población total ocupada en el rubro “protección y vigilancia” y porcentaje respecto al total de la población ocupada



Fuentes: Para 1991 y 1997: INEGI-STYPS, *Encuesta Nacional de Empleo*; para 1998 a 2004, INEGI-STYPS, *Encuesta Nacional de Empleo. Trimestral*.

con las tareas de rendición de cuentas que se brinden hacia fuera de las instituciones.

- Participación de los ciudadanos, la cual puede adoptar diversas modalidades, tales como los observatorios, la participación a través de representantes de barrios o colonias hasta la elaboración de compromisos por parte de las corporaciones frente a los comités ciudadanos.
- Ofrecer las condiciones para que los policías puedan desarrollar una carrera. En términos de recursos económicos, el Estado no podría competir contra el crimen organizado; sin embargo, sí podría hacerlo –señala la doctora Azaola– si ofrece una carrera con prestaciones sociales adecuadas; con un lugar de respeto y dignidad en la sociedad; con buenas condiciones de trabajo y de ascenso.
- Eliminar la presencia de grupos ilegales de poder. Esto implica combatir la impunidad con un ejercicio severo de la legalidad, en el cual

no se quebrante la ley y se castigue verdaderamente a quienes incurran en actos ilícitos.

- Mantener una estrategia de largo plazo. Tiene que existir una definición muy clara de los objetivos, una estrategia que incluya metas de corto y largo plazo y una voluntad sostenida a lo largo de un periodo muy prologando.²⁹

Para Hugo Fruhling, quien ha investigado los procesos de funcionamiento y control de la policía en diversas partes del mundo, el hecho de que la policía esté orientada por principios democráticos significa cuando menos lo siguiente:

- Que se conforma con un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos.
- Que el policía realiza su tarea con fines y orientación de servicio público.
- Que los policías son plenamente responsables por las infracciones al derecho, y que existen mecanismos que así lo aseguran.
- Que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con las que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.³⁰

Conclusiones

Desde 1995 se emprendió en México una amplia reforma a la política federal de seguridad pública. Sin embargo dicha reforma no ha alterado el funcionamiento de la gran mayoría de las policías del país. Dichas corporaciones siguen funcionando bajo un modelo heredado del siglo XIX: orientado a salvaguardar el orden público y a servir al grupo gobernante en turno.

²⁹ Elena Azaola, entrevista con el autor, *loc. cit.*

³⁰ Hugo Fruhling, “Modernización de la policía” *op. cit.*

Bajo este modelo las policías se han desarrollado, históricamente, con una gran autonomía respecto al poder político y de espaldas a la sociedad. Ello ha favorecido –como se demostró en este documento para el caso del Distrito Federal– la proliferación de la corrupción, el desprestigio de las corporaciones, la cooptación de los mandos por parte de grupos de poder, así como condiciones precarias y de vulnerabilidad para los policías de más bajo nivel, aquellos que atienden directamente a los ciudadanos.

El crecimiento y la diversificación de los grupos delictivos –particularmente a partir de los años ocheta y noventa–, aunados a la baja institucionalidad desarrollada por los cuerpos policiales, favorecieron la continua colaboración entre policías y delincuentes.

Frente a ello, el Estado mexicano llevó a cabo, entre 1994 y 1995, una reforma constitucional y legal con el propósito de crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública. A partir de entonces los tres órdenes de gobierno quedaron obligados a coordinarse en esta materia, a través de dos grandes instrumentos: la carrera policial y un sistema de intercambio de información. El primero de ellos nunca se puso en práctica.

El SNSP fue el marco a través del cual se canalizaron recursos crecientes a la Federación, a los estados y en menor medida a los municipios para las tareas de seguridad. Dichos recursos se han utilizado, en su mayoría, para la compra de equipo y la construcción de infraestructura, sin que se hayan observado hasta el momento reducciones significativas en la incidencia de delitos.

En este contexto, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional, promulgada el 18 de junio de 2008, con un fuerte componente en materia de cuerpos policiales. La policía quedó facultada para realizar tareas de investigación y quedaron explícitas las bases para la creación de una carrera policial, la certificación de sus miembros y la participación de la sociedad en las tareas de evaluación.

En este documento se aportaron diversos testimonios y trabajos de investigación que permiten identificar los principales ejes para la transformación de la policía en México: colocar en el centro de la actuación policial a los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos; eliminar la presencia de grupos de poder al interior de las corporaciones, mediante una estricta aplicación de

la ley; establecer procedimientos que aseguren la transparencia al interior y hacia el exterior de las corporaciones; fortalecer los órganos de control interno; establecer estrategias de corto y largo plazos, mediante un esfuerzo sostenido durante un largo periodo; establecer metas frente a los ciudadanos y realizar periódicamente su evaluación; y establecer las condiciones adecuadas para el desarrollo de la carrera policial en los tres órdenes de gobierno.

Políticas Públicas

La gestión del agua en los gobiernos locales de México

CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ GÓMEZ¹

Introducción

Aunque desde la década de los noventa, y más concretamente en el año 2004 con la publicación de la nueva Ley de Aguas Nacionales, se establecieron nuevas reglas para interrelacionar de manera más eficiente el uso del agua en México, si bien su administración aún dista mucho de lograr este objetivo. Todos los aspectos de la cadena administrativa para el otorgamiento de este servicio sufren en mayor o menor medida algún tipo de carencia, desde su extracción hasta su consumición final en las distintas áreas en que es utilizada: hállese para el consumo humano, así como de la utilizada para otras actividades de producción (agropecuarias, industriales, etcétera). En todas ellas existen múltiples problemas que al día de hoy han hecho del agua una de las principales preocupaciones mundiales, por lo que la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha propuesto algunas de las principales directrices a seguir, muchas de las cuales han sido acordadas en encuentros internaciona-

¹ Director del área de Opinión Pública, CESOP. Correo electrónico: cesar.rodriguez@congreso.gob.mx

les, como el Foro Mundial del Agua, realizado en México en el año 2006. Los postulados para esta y otras áreas de relevancia mundial, que tienen el mismo objetivo de procurar una vida mejor para las generaciones futuras, fueron recogidos en el documento denominado *Los objetivos del milenio* (ODM), en el que la propia organización, a manera de decálogo, describe los retos a alcanzar en el año 2015. En este marco, el problema medioambiental se describe en el Objetivo 7, y específicamente el del agua, en la meta 10.²

La mayoría de los diagnósticos contenidos en este tipo de documentos suelen coincidir sin importar su origen institucional, tanto si son de organismos oficiales como de investigadores universitarios o de la sociedad civil: la disponibilidad de agua se encuentra amenazada para las futuras generaciones en diversas regiones del mundo y, por supuesto, aunque en menor medida, en nuestro país. Y es que en ciertas zonas del territorio nacional la gravedad de su situación es ya una dificultad del presente que hace apremiante la intervención de todos los sectores involucrados para tratar de revertir esa realidad.

El fenómeno del cambio climático es uno de los referentes exógenos de dicha problemática, pero lo son también la contaminación del agua; la desertificación de bosques y selvas que rompen el ecosistema hidráulico; el uso un tanto irracional del líquido en las labores de producción; la concentración urbana y el desorden territorial de la misma que sobreexplota mantos acuíferos y, ante todas las cosas, la falta de cultura transversal entre el diseño normativo y la sociedad. En México esto es notoriamente palpable: aún no existe una simbiosis entre estos dos entes, la desarticulación no democrática pervierte el uso del agua, y es hoy también uno de los principales problemas que atraviesa la conservación del medio ambiente; no hay, por lo tanto, una sinergia entre la dualidad clásica de administración y política. Es la perversa relación de una cultura como aprendizaje social que deviene praxis destructora. Como una serie de costumbres identificables de esa sociedad, como normas aprendidas que la simbolizan, y una norma que cita, pero no construye. A la hora de hacer cumplir el diseño normativo para lograr alcanzar la eficiencia administrativa,

² ONU, *Los objetivos del milenio*, “Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, en: <http://www.undp.org.mx/Doctos/Publicaciones/ODM%202006.pdf>

la política como fin subyace al medio de lograr eficientizar la labor administrativa y hacerla más sustentable.

De tal manera, este documento tiene como objetivo realizar una descripción del manejo del agua en nuestro país, haciendo un especial análisis de cómo se da el manejo del agua en el ámbito local, y concretamente en la esfera municipal. Para tal motivo, el texto se divide en dos partes: en la primera se realiza una descripción del devenir histórico del manejo del agua potable y el alcantarillado en México, específicamente en el tema de la gestión de los gobiernos locales, con especial atención en el municipio. En éste se hace una interrelación de su diseño institucional con la problemática del agua.

En la segunda parte se presenta un ejemplo exitoso de asociación para el manejo de una cuenca, siendo ésta la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila, la cual se ha convertido ya en un clásico para ejemplificar la recuperación de zonas hídricas, después de sufrir considerables problemas de contaminación y deterioro causados por factores humanos.

El devenir histórico de la gestión del agua: un cambio del paradigma centralista

Desde hace aproximadamente dos décadas, en México, como en la mayoría de los países de América Latina, el manejo en la gestión del agua ha ido cambiando. De hacerse de manera centralizada y a través del gobierno federal, se adoptó, a partir de la década de los ochenta, un modelo de mayor descentralización. Acorde con el concepto federal de organización política, en el cual los gobiernos locales, como lo son los estados y los municipios, pasaron a tener mayores atribuciones y funciones en la administración del recurso. Pero antes de definir los espacios temporales en el cambio de paradigmas en la gestión del agua, es conveniente precisar los conceptos a los que se le habrá de referir, como el propio de *gestión del agua*: “Al cual se le entiende como una serie de acciones desarrolladas de manera integral por los actores de una cuenca para la conservación, manejo, suministro y disposición del

agua en una cuenca, que garanticen la calidad y cantidad para el desarrollo sostenible de la sociedad”.³

Como se observa en el último renglón de la definición, el desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los pilares que da sustento a la gestión del agua potable en México, con otro referente adicional: que este manejo deba darse por cuencas, ya que como se afirma, se “ha asumido el enfoque de gestión integrada del agua promovido por agencias como el Banco Mundial, el Consejo Mundial del Agua y el Global Water Partnership. En este enfoque se enfatiza la necesidad de lograr coordinar acciones a nivel local con base en una nueva delimitación por cuenca hidrológica”.⁴ “Una cuenca hidrográfica es la zona geográfica en donde los escurrimientos de agua confluyen hacia un mismo punto en una corriente. Debido a esta característica, las cuencas hidrográficas son unidades naturales para el manejo de los recursos naturales y en particular el agua”.⁵

La mayoría de los especialistas revisados afirman que el hacer del desarrollo sustentable una de las principales premisas del Plan Nacional Hídrico 2007-2012, presentado por el presidente Felipe Calderón, fue uno de los primeros aciertos, así como el tratar de sistematizar dicha preocupación en políticas de gobierno con presupuesto destinadas a este objetivo. Pero en ocasiones no es que no se recoja la preocupación en los planes y políticas de gobierno, sino que la normatividad establecida para lograrlo camina en contradicción con la praxis cultural del comportamiento administrativo, lo cual termina socavando con todo el esquema que le daba sustento a los objetivos planteados. Además se hace énfasis en que su éxito dependerá de la coordinación entre los

³ Luis M. Martínez, Sergio Graf, Eduardo Santana y Salvador García, “Gestión y manejo del agua en la cuenca del río Ayuquila”, Primer Congreso Internacional de Casos Exitosos de Desarrollo Sostenible del Trópico, Instituto de Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, Universidad de Guadalajara, 2-4 de mayo de 2005, Boca del Río, Veracruz.

⁴ Nohora Beatriz Guzmán Ramírez y Sergio Vargas Velásquez, *El manejo del agua en los municipios de la cuenca del río Amacuzac y la participación social*, Universidad Autónoma de Morelos, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (www.iglom.org).

⁵ José Guillermo Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila recibe el Premio Gobierno y Gestión Local 2005”, en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/cide/index.php?contenido=1306&pagina=1>.

entes responsables de manejar el recurso hídrico, como base para plantearse el éxito en la consecución de las metas, tal y como se expresaba líneas atrás.

Se subraya que en este momento la crisis del agua es fundamentalmente una crisis de gestión o más precisamente de gobernanza del agua, también traducido como gobernabilidad, lo cual significa que la problemática tal y como es entendida ahora, está más en el campo de la acción pública, el diseño e implementación de políticas gubernamentales y la negociación y regulación de intereses sociales, económicos y políticos, y en la manera en que funcionan los arreglos institucionales.⁶

Otra base conceptual que acompaña la gestión del agua es la corresponsabilidad, esto es, lograr una especie de “democratización” del manejo del agua, en el cual todos los involucrados con su uso (teniendo en cuenta sobre todo a aquellos que la utilizan en volúmenes importantes) sean verdaderamente responsables de su buena o mala utilización (un efecto derivado de ello es el lugar común de que existan acuíferos donde se sabe por qué están contaminados, así como los sujetos causantes), y se formen comisiones intergubernamentales para solucionar el asunto (como la de la cuenca del río Lerma-Santiago).

Pero antes de dar paso a los datos que diagnostican algunos de los puntos más problemáticos de la gestión del agua en México, y sobre todo los que atañen directamente a las esferas gubernamentales locales, es conveniente precisar el porqué se ha llegado a adoptar el actual esquema de gestión.

Cómo se realizaba la gestión del agua

A decir de María de Lourdes Amaya:⁷

⁶ Cosgrove y Rijsberman, citados por Nohora Beatriz Guzmán Ramírez y Sergio Vargas Velásquez, “El manejo del agua...”, *op. cit.*, p. 1.

⁷ María de Lourdes Amaya, “Importancia de las instituciones en la gestión del agua”, *Gaceta Ideas*, año 2, núm. 28, Concyteq, 16 de diciembre de 2007.

En México, hasta la década de los noventas el manejo del agua se daba a través de un arreglo institucional centralizado, que no tenía en cuenta la noción de escasez sino que se basaba en la idea de la abundancia del recurso, esta percepción tenía un cierto fundamento en la época en que la presión demográfica y la urbanización no tenían las características que presentan ahora, ni la problemática del agua había alcanzado los niveles que hoy conocemos.

El enfoque, se indica, se venía aplicando desde finales del siglo XIX, lo cual [...] enfatizó la expansión de la oferta del agua para el desarrollo económico —separando los distintos usos y usuarios (agrícola, industrial, comercial, entre otros)—, el cual implicó que en muchos países se implementaran grandes programas para el abastecimiento de las crecientes necesidades humanas a través de grandes obras de infraestructura, sin tomar en cuenta la conservación del ambiente o el impacto sobre grupos sociales locales, a través de sucesivas y más profundas intervenciones en el ciclo hidrológico.⁸ Algunas de estas acciones provocaron, por ejemplo, que en el país se fueran perdiendo grandes cantidades de bosques y selvas, lo cual incide directamente, como se anotaba, en dicho ciclo hidrológico. Porque como señala Julia Carabias,⁹ ex secretaria del Medio Ambiente en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000):

Con la destrucción de estos ecosistemas se pierde parte de la riqueza biológica del país, se afecta la disponibilidad del agua, se modifican los cauces de los ríos, se desecan manantiales y arroyos, se incrementa la erosión y los riesgos de inundaciones, se altera el clima regional, por sólo mencionar algunos de los impactos más graves y no valorados de la deforestación.

A la par de que estos problemas se agudizaban, las necesidades demográficas cambiaban el espectro del modelo de gestión hídrico. A partir de 1983 la Federación comenzó a transferir a los municipios ciertas atribuciones que le

⁸ Nohora Beatriz Guzmán Ramírez y Sergio Vargas Velásquez, “El manejo del agua ...”, *op. cit.*, p. 2.

⁹ Julia Carabias, “Convenio para las selvas”, periódico *Reforma*, México, 17 de abril de 2008.

dieron mayor autonomía, pero también responsabilidades; una de ellas fue la de otorgar los servicios públicos, entre ellos el agua y el alcantarillado. Como varias de las políticas públicas que tardan tiempo en aplicarse, la descentralización en el servicio del agua empezó a tomar forma hasta entrados los años noventa. Es aquí cuando el manejo por cuencas hídricas empieza a tomar forma, incorporándose algunos de sus principios en la Ley de Aguas Nacionales de 1992. Esta definición del manejo del agua trajo aparejada la creación de ciertas instituciones para cada una de las esferas de gobierno: la Comisión Nacional del Agua (CNA), para aplicar las políticas hídricas a nivel nacional; a nivel local se crearon sus pares en los estados, las cuales se denominaron Comisiones Estatales de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; y para el municipal, organismos operadores del servicio.¹⁰ En abril de 2004 se publica la nueva Ley de Aguas Nacionales, en ésta, “sus planteamientos se enfocan al uso eficiente del agua, la búsqueda de la sustentabilidad del uso del recurso y el reconocimiento de que el agua y los ecosistemas mantienen relaciones recíprocas de interdependencia”.¹¹

En la ley se reconoce que:

1. Cuencas y acuíferos constituyen la unidad territorial básica para la gestión de los recursos hídricos.
2. Que la gestión del agua y el correspondiente ejercicio de la autoridad deben hacerse de forma descentralizada, integrada (i.e., reconociendo la interrelación del agua con el aire, los suelos, la biodiversidad y los ecosistemas) y por cuenca hidrológica.
3. Se incorporan los principios “el que usa paga” y “el que contamina paga”, buscando promover el reuso del agua.
4. Se definen las condiciones para decretar zonas reglamentadas, de veda o reserva, ya sea por riesgo de agotamiento de acuíferos, desastres o para prevenir daños irreversibles a los ecosistemas.

¹⁰ María de Lourdes Amaya, “Importancia de las instituciones...”, *op. cit.*, p. 21.

¹¹ ONU, *Los objetivos del milenio*, *op. cit.*, p. 107.

5. Se reconocen los servicios ambientales de los ecosistemas.
6. Se abordan los términos para la prevención y el control de la contaminación de las aguas, se definen responsabilidades por daño ambiental y se plantean sanciones más severas a las descargas de aguas residuales o usos del agua que no respeten los términos establecidos.

Prácticamente todos los especialistas consultados documentalmente (y aquí citados), coinciden en que tanto los principios de la ley como las políticas públicas derivadas de éstas, y en última instancia las instituciones gubernamentales, no han podido satisfacer debidamente las premisas concernidas en estos puntos. Los problemas se han acentuado, como ya se ha referido, en ciertas áreas, porque el arreglo institucional no ha logrado alcanzar la gobernanza óptima. Veamos enseguida algunos datos sintomáticos de ello.

Breve situación de la contrastante disponibilidad del agua y sus principales usos en el país

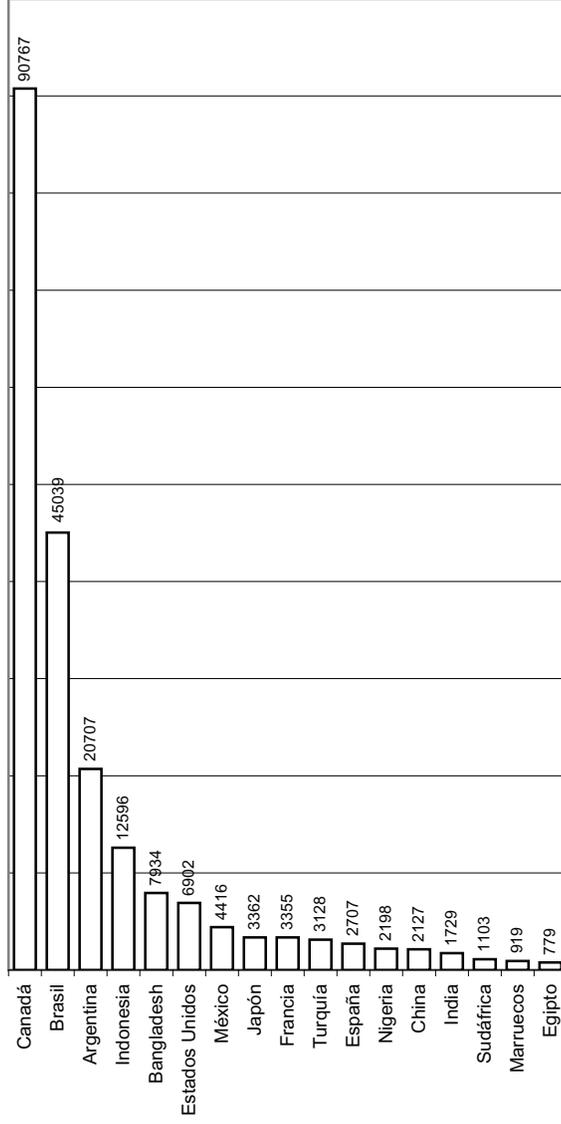
La disponibilidad per cápita del agua ha ido disminuyendo gradual y considerablemente, ya que en 56 años México pasó de disponer de 18 035 a 4 416 metros cúbicos por habitante al año,¹² un dato que, como los demás relacionados con el tema medioambiental, es una constante en el país. La Gráfica 1 refleja la situación de México en el concierto internacional.

Además, hay una referencia importante: el desigual crecimiento regional. Por paradójico que resulte, el crecimiento poblacional y económico más importante se ha dado en zonas con poca disponibilidad de agua: “En el centro y norte se tiene el 31% de la disponibilidad nacional, y se concentra el 77% de la población. Situación que contrasta con el sur, donde existe el 69% de la disponibilidad y únicamente se ubica el 23% de la población”.¹³

¹² *Ibid.*, p. 18.

¹³ Plan Nacional Hídrico 2007-20012, pp. 17 y 18 (www.conagua.gob.mx).

Gráfica 1. Disponibilidad promedio de agua en diversos países
(m³/habitante/año)



Fuente: Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 18.

La mayor parte del agua concesionada que se usa en el país, equivalente al 77%, está destinada para el empleo agrícola en alguna de las 6.5 millones de hectáreas de riego, de un total de 21 millones de hectáreas (10.5% del territorio total nacional, el restante 14.5% es de temporal).¹⁴ Los volúmenes cúbicos concesionados hasta diciembre de 2006 eran de 77 321 millones, y de ellos, coincidiendo con lo anterior, tenemos que casi un 80% se destina al consumo agrícola, un 9% al consumo industrial y tan sólo el 14% al público (Gráfica 2).

No sólo es que los mayores porcentajes del agua se empleen para el sector productivo agrícola, sino en cómo se usa: con métodos de irrigación de forma tradicional que tienen como caracterización el uso indiscriminado del agua para mojar completamente la superficie que se ha sembrado y no la requerida para la planta sembrada.

La persistencia de las dificultades en el diseño normativo de los estados y municipios en el otorgamiento del servicio del agua potable y alcantarillado

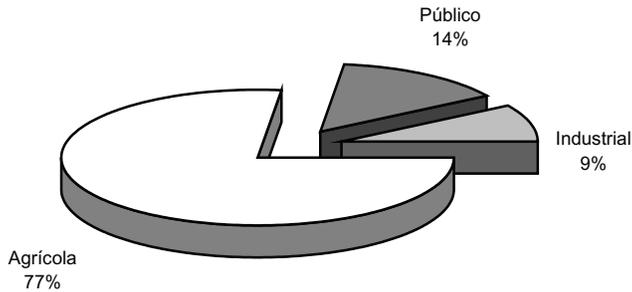
Con las transferencias legales a los municipios, se trataba de acercar la resolución de los problemas a la ciudadanía, porque como el lugar común lo indica, es éste el ente gubernamental más cercano a la población. Pero aún y con que en 1997 se reformó de nuevo el artículo 115 constitucional para otorgarle más autonomía al municipio, todavía se siguen presentando muchas dificultades de diversa índole, que afectan también el desempeño gubernamental de esta esfera. Incluso esto mismo como consecuencia de aquello que se ha tratado de corregir:¹⁵

- La fragilidad del marco normativo.
- Las persistencias de sistemas administrativos obsoletos.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 29 y 30.

¹⁵ 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

Gráfica 2. Usos consuntivos del agua en México



Nota: En el uso agrícola se incluyen los usos agrícola, pecuario, de acuicultura y múltiples.

Fuente: Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 19.

- 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 instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Y aunque no es el motivo de este texto analizar cada uno de estos puntos, vale la pena citarlos para recordar que aún falta hacer modificaciones al marco normativo del municipio (sobre todo en su reglamentación interior), que podrían incidir directamente en la forma en como se administra el gobierno. Uno de estos puntos es la prohibición de la reelección inmediata de los integrantes del Ayuntamiento o de la todavía incipiente institucionalización del servicio civil de carrera, lo que provoca que se piense siempre en el día a día y no en la posición futura.

Pero con todo y estas dificultades, los estados y municipios implementaron la creación de sus organismos. Bajo estas condiciones, a finales de los

noventa, el 77% de los sistemas de agua potable estaba ya a cargo del municipio.¹⁶ “En el 95% de ellos las tarifas eran fijadas por el municipio o el organismo operador; aproximadamente el 85% de los sistemas de agua potable tenían autoridad para otorgar en concesión el servicio; y el 56% de ellos estaban facultados para cortar el servicio por falta de pago”.¹⁷

*La cobertura del servicio del agua potable
y alcantarillado: entre avances y rezagos*

Aunque con estas medidas se dieron pasos importantes en pos de descentralizar el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, no son pocos los problemas a los que se dio lugar, provocados en gran medida por el mismo diseño institucional que les dio origen. Y cabe hacer aquí varias precisiones. La primera tiene que ver con la evolución de la citada desigualdad, puesto que estas tres encomiendas que tienen los gobiernos locales que cubrir se han dado también en forma desigual. Existe una gran disparidad entre las zonas geográficas, y de éstas a su vez entre las denominadas zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, la cobertura de agua entubada y alcantarillado presenta condiciones aceptables en las primeras, y más que regulares o malas en las segundas. Dicha situación se muestra mejor en los cuadros 1 y 2.

Como se advierte también en el Cuadro 2, en el Plan Nacional Hídrico (PNH) se manifiestan las metas a lograr para el año 2012. Se espera que para ese año se alcance una cobertura del agua potable del 99.5% en el sector urbano, y de 80.4% para el rural. Es decir, que de cumplimentarse esta meta, aún un porcentaje importante no contaría con el servicio. La situación en el alcantarillado todavía es más grave. Los factores explicativos ya se manifestaban al hablar de las desigualdades entre las distintas zonas del país, las cuales radican en que es muy difícil lograr dotar de este servicio a las aproximada-

¹⁶ Boris Marañón Pimentel, *Hacia la corresponsabilidad en la gestión del agua: por una relación de sostenibilidad entre usuarios y organismos operadores*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), en <http://www.csva.gob.mx/gpromotor/propuestas/Boris.pdf>

¹⁷ *Idem.*

Cuadro 1. Evolución de las coberturas nacionales del agua potable y alcantarillado

<i>Año</i>	<i>Cobertura nacional de agua potable (%)</i>	<i>Cobertura nacional de alcantarillado (%)</i>
1990	78.4	61.5
1995	84.6	72.4
2000	87.8	76.2
2005	89.2	85.6
2006*	89.6	86.0

* El incremento en la cobertura respecto a 1990 es de casi 30 millones considerando el crecimiento demográfico. Fuente: *Los objetivos del milenio, op. cit.*, p. 105.

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 50.

Cuadro 2. Cobertura de agua potable y alcantarillado por sector poblacional al año 2006

<i>Sector poblacional</i>	<i>Cobertura de agua potable (%)</i>	<i>Metas acumuladas al 2012 (%)</i>	<i>Cobertura de alcantarillado (%)</i>	<i>Metas acumuladas al 2012 (%)</i>
Urbano	95.0	99.5	94.4	95.6
Rural	72.0	80.4	58.6	63.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional Hídrico 2007-2012, p. 50.

mente 185 mil comunidades rurales que se encuentran dispersas y aisladas en el país.¹⁸

El saneamiento

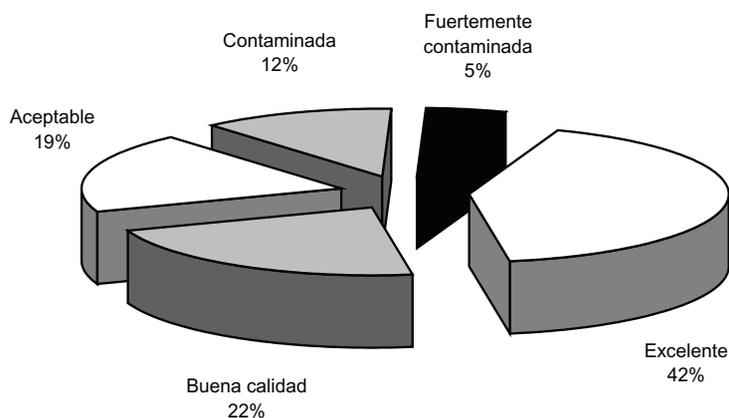
Si de por sí la distribución del agua disponible es uno de los principales problemas del país, la calidad del agua superficial (ríos, lagos, cuencas) se ha deteriorado. En parte por la descarga de aguas contaminadas de procedencias diversas (industria, agrícolas, etcétera) con residuos tóxicos, que hacen

¹⁸ Plan Nacional Hídrico..., *op. cit.*, p. 45.

necesario su tratamiento. Se estima, según datos del mismo PNH, que apenas se trata el 36.1% del agua residual, lo cual representa un incremento en los últimos años, ya que antes era el 23% la que se trataba.¹⁹ La meta para el 2012 es que se traten el 60% de las mismas. En la Gráfica 3 se puede apreciar la contaminación del agua por materia orgánica. Aunque la proporción de agua categorizada entre aceptable y excelente abarca más del 80%, casi el 20% restante se cataloga como fuertemente contaminada.

La contaminación de los acuíferos y la sobreexplotación de los mismos, provocada, como ya se hacía mención, en parte por la escasez en algunas zonas de gran concentración poblacional y crecimiento económico, ocasiona que el 36% de los ríos más importantes del país estén contaminados, y que 104 de los 653 del país se encuentren en riesgo de extinción por esa sobreexplotación. El Cuadro 3 da cuenta de ello.

Gráfica 3. La demanda bioquímica de oxígeno en aguas superficiales



Fuente: Rayén Quiroga Martínez, *El séptimo objetivo del milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007*, CEPAL, Santiago de Chile, p. 41.

¹⁹ *Ibid.*, p. 47.

Cuadro 3. Situación de la extracción de agua de acuíferos y cuencas

<i>Tipo de agua por extracción</i>	<i>Número</i>	<i>Situación</i>	<i>Destino del agua</i>
Acuíferos	653 en todo el país. Proporcionan el agua del 70% de la población del territorio. Sustentan el riego de alrededor de 2 millones de hectáreas (la tercera parte de la superficie de riego).	Se extraen cerca de 28 000 hm ³ /año. Sobreexplotados: 104, de ellos se extrae el 60% del agua subterránea (se espera que al año 2012 se haya reducido la sobreexplotación en al menos 18 ríos). Los acuíferos sobreexplotados están predominantemente en el centro y norte del país. En los últimos años la reserva estratégica de agua ha perdido alrededor de 60 000 hm ³ y se sigue mermando a un ritmo de 5 400 hm ³ /año.	El 71% para uso agrícola y un 20% para el público urbano.
Superficiales (ríos y lagos)	De los 39 ríos más importantes, (87% del escurrimiento): <ul style="list-style-type: none"> • 22 desembocan en el Pacífico, 14 en el Golfo y 3 en la vertiente interior. • El 65% del escurrimiento corresponde a 7 ríos (Balsas, Santiago, Grijalva-Usamacinta, Papaloapan, Coatzacoalcos, Pánuco y Tonalá). 	36% de los ríos tienen diferentes grados de contaminación.	

Fuente: Elaboración propia con los datos contenidos en el Plan Nacional Hídrico 2007-2012.

La administración del agua como condicionante política

Como observamos en la parte del diseño normativo, en todos estos desagregados existen diversos factores que condicionan y trastocan la eficiencia del otorgamiento de los servicios generados con el agua potable, este interés es el político. No es que toda la estructura gubernamental municipal se vea inmiscuida en esta realidad, pero el desempeño administrativo sí se ve afectado. Los organismos públicos (y en menor medida los pocos privados que operan en el país) encargados de dotar de agua potable, alcantarillado y saneamiento, padecen rezagos a causa de que no operan con la eficiencia debida en forma global, y en la mayoría de los procedimientos que cubren; por ejemplo, se calcula que tan sólo en las redes de conducción se pierde entre el 30 y 50% del agua que se extrae.²⁰ Y por otra parte, existe otro tipo de problemas; uno evidente está dado por el cobro de tarifas, en el cual también hay importantes rezagos. En muchas ocasiones, tanto los organismos estatales como los mismos municipales sujetan el valor del metro cúbico de agua a tarifas subsidiadas que no cubren ni siquiera los gastos de operación de la dotación del servicio. Al respecto puede observarse el Cuadro 4 con algunos ejemplos del cobro de tarifas en algunas ciudades del país. César Coll Carabias, director de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, opina por ejemplo que:

Tenemos la pura agua subsidiada actualmente en 40 por ciento, pero hay que absorber también las plantas de tratamiento; entonces tenemos que pensar en actualizar nuestras tarifas, y yo creo que es bueno desde ahora ir poniéndolas lo más apegadas al costo real... de esta manera habría que pasar de 5 pesos por metro cúbico a 7.65... si se hace un balance objetivo te das cuenta que la inmensa mayoría no necesitamos que nos subsidien el agua; que el impacto de poner precios, tarifas, equiparable al costo, ya no te digo que les dé utilidades, pero sí al costo, es más bien de orden político y mediático, que de orden económico, reconociendo que existe gente que a lo mejor no puede pagar el agua.²¹

²⁰ *Ibid.*, p. 20.

²¹ César Coll Carabias, director de la Comisión Estatal del Agua del Estado de Jalisco en

Cuadro 4. Cobro de tarifas en algunas ciudades del país por metro cúbico

<i>Ciudad</i>	<i>Tarifa</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Tarifa</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Tarifa</i>
Córdoba	19.80	Veracruz	9.27	San Luis Potosí	7.84
Uruapan	15.11	Tuxtla Gutiérrez	8.58	Puerto Vallarta	7.42
Querétaro	14.52	Culiacán	8.41	Ciudad Juárez	7.28
Nvo. Laredo	13.05	Puebla	8.32	Delegación Cuauhtémoc	6.33
Torreón	11.90	Aguascalientes	8.39		
Manzanillo	11.39	Acapulco	7.97		

Fuente: Periódico *Milenio de Guadalajara*, 21 de abril de 2008 (www.publico.com.mx)

Por tal motivo, el PNH reconoce que uno de los objetivos principales es el de mejorar la eficiencia de los organismos operadores en el país, incrementando el “nivel global promedio de 80 organismos operadores en localidades de más de 20 mil habitantes”. En este mismo punto refiere que actualmente el indicador es del 36.2% y se propone aumentar en 8 puntos porcentuales al año 2012.²² En tal sentido el investigador Hugo Contreras Zepeda señala que con esta mejoría se tendrían al menos dos consecuencias a destacar: “Dotar de servicios a un mayor número de mexicanos, sin aumentar la cantidad de agua extraída; y aumentar los ingresos de los organismos operadores. Esto permitiría a su vez construir y operar plantas de tratamiento, ampliar la cobertura de servicios y mejorar la calidad de los mismos”.²³

Cabe hacer mención en este punto que con base en la misma normatividad, algunos municipios del país (Benito Juárez en Quintana Roo, Torreón en Coahuila y la capital de Aguascalientes, entre otros) optaron por asociarse con inversionistas privados para tratar de mejorar la eficiencia del servicio, sin

declaraciones al periódico *Público-Milenio de Guadalajara*, 21 de abril de 2008 (www.publico.com.mx).

²² Plan Nacional Hídrico, *op. cit.*, p. 49.

²³ Hugo Contreras Zepeda, *Programa Nacional Hídrico 2008. Oportunidades y riesgos para mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento*, en www.cabeceramunicipal.com (fecha de consulta: 23 de abril de 2008).

que estas prácticas hayan dejado de estar exentas de cierta polémica y críticas, problemas colaterales que en otra ocasión habrán de abordarse.

El esquema organizacional actual del agua y el caso exitoso de la rehabilitación de la cuenca del río Ayuquila-Armería en los estados de Colima y Jalisco

Antes de dar paso a la última parte de este documento, es conveniente precisar la organización territorial del agua, que como antes se citó, se hace con base en el principio de la gestión por cuenca. En este nivel confluyen, y a la vez se traslapan, muchos intereses, tanto de organismos privados como de instituciones públicas que utilizan el recurso de dicha cuenca, lo que a decir de Andrei Jouravlev de la CEPAL, “explica el que se creen instancias de concertación y coordinación a este nivel. Se trata normalmente de entidades colegiadas en cuya estructura directiva están representados los organismos del gobierno central, los usuarios de agua y, en algunos casos, los gobiernos locales”.²⁴

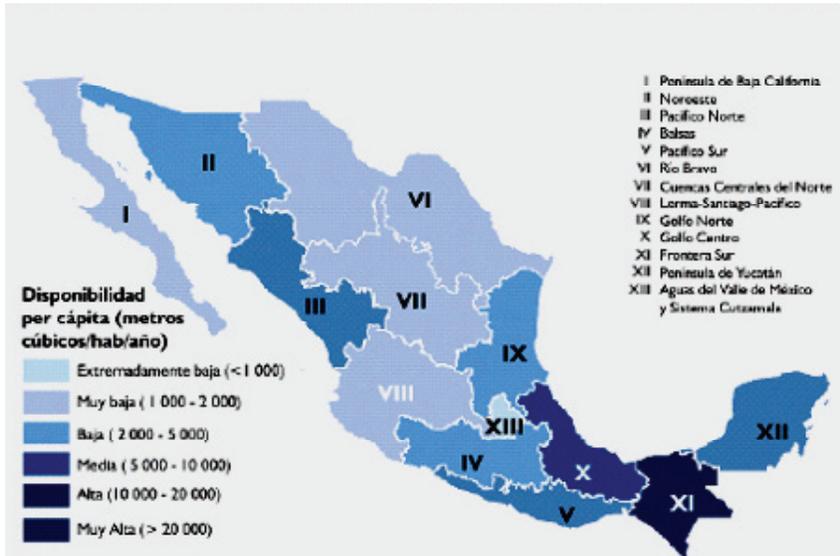
En México, con base en las regiones hídricas y el manejo de éstas por medio de sus cuencas, se dividió el país en 13 regiones hidrológico-administrativas, contando cada una de ellas con un Organismo de Cuenca, mismos que son coordinados por la Comisión Nacional del Agua. En el Mapa 1 se describe cada una de ellas, así como su disponibilidad de agua.

De acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, serán los Consejos de Cuenca los entes más importantes para la gestión del agua:

Son instancias de coordinación y concertación entre la Comisión Nacional del Agua, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal, municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica. Su ob-

²⁴ Andrei Jouravlev, *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2003, p. 14.

Mapa 1. Disponibilidad per cápita de agua por región hidrológica administrativa de México, 2004



Fuente: *Indicadores Básicos del Desempeño Ambiental de México: 2005*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), PNUD, México, 2005

jeto es formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca (Ar. 13, LAN). Para su funcionamiento, los Consejos de Cuenca pueden contar con organizaciones auxiliares a nivel de subcuenca, microcuenca y/o acuífero, denominadas respectivamente: Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS).²⁵

En el Cuadro 5 se describe la división administrativa en el manejo de dichas cuencas.

²⁵ Héctor Manuel Bravo Pérez. *¿Puede un banco de agua salvar el lago de Chapala?*, CIDE, México, 2008, p. 5.

Cuadro 5. El manejo de las cuencas

<i>Tipo de organismos</i>	<i>Número</i>
1. Consejos de Cuenca	25
2. Comisiones de Cuenca	17, los cuales actúan en subcuencas
3. Comités de Cuenca	22 comités, los cuales actúan en micro-cuencas
4. Comités de Playas Limpias	31
5. Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas)	76, tienen como fin preservar los acuíferos del país
6. Gerencias operativas para el apoyo técnico y administrativo de diversos comités de cuenca, comisiones y cotas.	41

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional Hídrico 2007-2012.

Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila

Una de las buenas prácticas de asociación entre instituciones para recuperar una cuenca hidrológica que presentaba problemas severos de contaminación la constituye la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila. Dicha iniciativa se encuentra inmersa dentro de este esquema de regionalización administrativa descrita anteriormente. En el manejo de la cuenca se pueden encontrar varios de los planteamientos de desarrollo sustentable de los municipios, los cuales se asociaron para tratar de revertir situaciones graves de deterioro ambiental a los que se hacía referencia. Por tal motivo, el CIDE y la Fundación Ford le otorgaron en el año 2005 el reconocimiento como ganador del Premio Gobierno y Gestión Local. A continuación se presenta un extracto de la descripción de dicha iniciativa,²⁶ haciendo men-

²⁶ Realizado con base en el documento de Martínez *et al.*, “Gestión y manejo del agua...”, *op. cit.*, y en el de José Guillermo Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral

ción también, que recientemente su condición jurídica cambió, constituyéndose al día de hoy, por medio de acuerdos legislativos, en un Organismo Público Descentralizado (OPD).

Ubicación e importancia

Dentro del esquema de división territorial por regiones hidrológicas, el río Ayuquila-Armería se localiza en la región VIII en el occidente del país. Es el segundo en importancia de Jalisco y el primero de Colima. En esta cuenca se encuentran 3 de las 5 áreas naturales protegidas de Jalisco. Tiene una superficie de 9 803 kilómetros cuadrados y una longitud de 294 kilómetros. Es uno de los 15 ríos más importantes de los 100 de la vertiente del Pacífico. Limita al norte con la sierra de Manantlán (reserva de la biosfera de Manantlán), en lo que 70 kilómetros del río consituyen el límite norte de tal reserva:

En dicha área nuestro país tiene un compromiso internacional para su conservación (la red MAB-UNESCO). Se trata de preservar la existencia de los bosques ribereños y la conservación de poblaciones de fauna silvestre (incluyendo la nutria o perro de agua) y especies de aves migratorias que vienen desde Canadá y Estados Unidos.²⁷

Nace en las sierras de Quila y Cacoma y se junta, kilómetros adelante, con el río Tuxcacuesco, en el municipio de Tolimán, convirtiéndose aquí en el río Armería. El clima en toda esta región es predominantemente árido, con excepción de la temporada de lluvias (junio-noviembre), donde la precipitación anual es de 172.2 mm³, y una temperatura promedio anual de 22.8° C.

de la Cuenca del Río Ayuquila, recibe el Premio Gobierno y Gestión Local 2005”, en <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/cide/index.php?contenido=1306&pagina=1>.

²⁷ J.G. Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal...”, *op. cit.*

El ecosistema de la cuenca del río Ayuquila-Armería representa una base importante para la economía de los dos estados, ya que en su superficie se ubican 30 municipios, 21 de los cuales pertenecen a Jalisco y los 9 restantes a Colima.

La población total es de 492,391 habitantes, de los cuales 211,041 se encuentran en Jalisco y 281,350 en Colima (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000). La densidad poblacional en la parte de la cuenca correspondiente a Jalisco es de 26 hab./km², en el estado de Colima es de 163 hab./km². La población urbana y semiurbana en la cuenca es de 380,122 habitantes y representa el 77% de la población total.²⁸

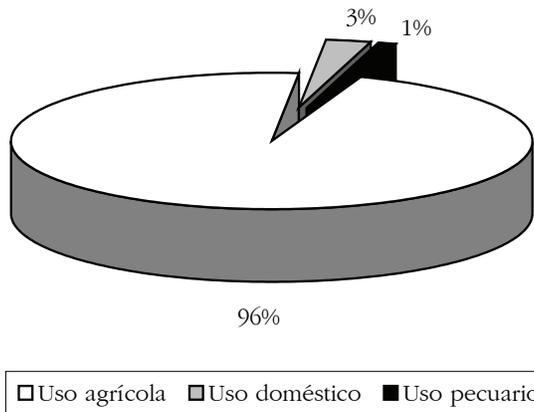
En la Cuenca Baja de Jalisco las principales actividades económicas son la agricultura y la pesca. Y aunque la mayoría de los municipios localizados en esta confluencia se dedican a las mismas actividades, la forma en que se hace da lugar a la diferenciación socioeconómica entre las regiones.²⁹ Así, por ejemplo, en la parte más al norte del río, pero ya en la cuenca baja, está el denominado Valle de Autlán-El Grullo, en el cual habitan alrededor de 100 mil personas (79% del total de la zona de la cuenca baja); su agricultura se realiza en forma intensiva gracias a esquemas tecnificados de riego, produciéndose primordialmente caña de azúcar, melón, jitomate y chile. Pero aunque el riego es tecnificado, el tipo de cultivos que se realizan no dejan de tener problemas semejantes a otros en el país, como lo es el que para irrigar las plantaciones se tenga que mojar toda la superficie territorial, con el desperdicio de agua que conlleva. Tal es el caso de la caña de azúcar, de vital importancia en este valle, puesto que su principal industria es la producción de azúcar a través del Ingenio Melchor Ocampo (IMO). Aproximadamente 30 kilómetros más abajo se concentran los municipios de Tuxcauesco, Tolimán y Zapotitlán, ya catalogados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como de marginalidad alta y muy alta, en los cuales sus habitantes practican una agricultura de sub-

²⁸ “Comisión de la cuenca del río Ayuquila-Armería”, en <http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx>

²⁹ J.G. Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal...”, *op. cit.*, p. 2.

sistencia, predominantemente de temporal. En estos municipios se presenta también una alta tasa de emigración hacia Estados Unidos. En la Gráfica 4a podemos observar los usos consuntivos del agua tanto de la obtenida por el escurrimiento superficial, como la subterránea.

Gráfica 4a. Uso del agua captada del escurrimiento en la cuenca del río Ayuquila-Armería



Nota: El escurrimiento medio anual del Río Ayuquila-Armería es de 2 076 millones de m^3 (mm^3) con una demanda total del sistema de usuarios de 1 379 mm^3 .

Fuente: Elaboración propia con base en los datos contenidos en la *web* de la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería (www.ayuquila-armeria.col.gob.mx).

Problemática

A finales de la década de los noventa el río acusaba persistentes problemas de contaminación, propiciada principalmente por tres factores: el primero se daba por la ubicación de basureros en las márgenes del río; el segundo por las descargas de aguas negras de las cabeceras municipales, preponderantemente

por las del Valle de El Grullo y Autlán; pero el tercer factor que dio la puntilla a la cantidad de químicos tolerables para la mayoría de los seres vivos del río fue la subida de descargas de aguas residuales sin tratar del Ingenio Melchor Ocampo (IMO) en el año de 1998, mismas que eran generadas por el lavado de la caña de azúcar. Esto provocó la casi extinción de las 29 especies de peces y 9 de crustáceos, pues el líquido vertido al río contaba con un alto porcentaje de materia orgánica y química, principalmente de sosa cáustica.³⁰

La Iniciativa de Gestión de la Cuenca y su devenir como éxito asociativo

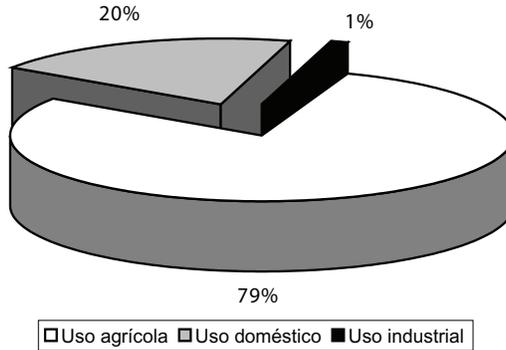
Las comunidades ribereñas, así como los ejidos que utilizan sus aguas para irrigar sus sembradíos, y las mismas autoridades municipales, reclamaron el hecho y le exigieron al IMO que dejara de verter los líquidos contaminantes. El reclamo involucró “a los Ayuntamientos de la Cuenca, a la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (DRBSM) y al Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad de la Universidad de Guadalajara (CUCSUR-IMECBIO), con el fin de encontrar soluciones al problema de contaminación”.³¹ La preocupación de estas tan diversas instituciones, simbolizadas por su reclamo a la contaminación del río, dio origen a la llamada Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila. La iniciativa fue suscrita, en primera instancia, por los Ayuntamientos de: El Grullo, Autlán, Unión de Tula, Tuxcacuesco, Tonaya, Zapotitlán de Vadillo, El Limón y Tolimán (más adelante se sumarían los municipios de San Gabriel y Ejutla). Contando, como se mencionó, con el decidido apoyo de la DRBSM y del IMECBIO, elaboraron la propuesta para la gestión integral ambiental en la cuenca, misma que presentaron formalmente y acordaron ante la Comisión de la Cuenca del Río Ayuquila-Armería (que se había creado) en el año 2001.³²

³⁰ Martínez *et al.*, “Gestión y manejo del agua...”, *op. cit.*, p. 3.

³¹ J.G. Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal...”, *op. cit.*

³² *Idem.*

Gráfica 4b. Extracción y uso del agua subterránea en la cuenca del río Ayuquila-Armería



Nota: Cuenta con ocho acuíferos: Tecolotlán, Unión de Tula, Tálpa, Jiquilpan y Autlán, en Jalisco, y Pueblo Juárez, Armería-Tecomán y Periquillos, en Colima. La recarga total anual en ambos estados es de 439 mm³ con una demanda de extracción de 198 mm³.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos contenidos en la web de la Comisión de Cuenca del río Ayuquila-Armería, en: www.ayuquila-armeria.col.gob.mx.

Tres niveles de gestión se desarrollan en la cuenca del río Ayuquila

Diversos autores afirman que el éxito de esta iniciativa es que ha logrado integrar niveles de gestión en los tres órdenes de gobierno, comprometidos con el desarrollo sustentable, y de la corresponsabilidad de los habitantes de la zona. El primero vendría dado con la integración de la Comisión de la Cuenca el 15 de octubre 1998,³³ año de la mayor contaminación del río. Conforme a la citada ley, la comisión estaba integrada por:

³³ Página *web* de la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería (www.ayuquila-armeria.col.gob.mx).

- Funcionarios de la CNA de Jalisco y Colima.
- Representantes de los usuarios del agua: agrícola, industrial, pecuario, acuícola y urbano.

Con la iniciativa intermunicipal del 2001 se circunscribe el segundo nivel de gestión: se amplió el espectro de su integración, la cual venía contenida en la propia Ley de Aguas Nacionales, agregándose:

- En primer término los municipios que realizaron la iniciativa y que antes fueron enumerados, dado que sólo contaban con derechos más que presenciales.
- Representantes de la sociedad civil.
- Universidades a través del Centro Universitario de la Costa Sur.
- Organizaciones del sector público y privado, como el propio IMO.
- Los pescadores no organizados de comunidades marginadas del río.

Posteriormente, como ya se ha señalado y también con base en la citada iniciativa, se establece la creación de un fideicomiso integrado por el gobierno federal y los estados de Jalisco y Colima, el cual es manejado a través de un Comité Técnico, administrado por una gerencia operativa de especialistas en el tema. La gerencia tiene entre algunos de sus fines:

- Planificar la atención del proceso hídrico.
- Realizar propuestas para un mejor uso y manejo del agua en la cuenca.

Con la publicación de la nueva Ley de Aguas de 2004, se incrementa aún más la participación social, al tener, como se señalaba, esta ley el propósito de hacer más incluyente y corresponsable el manejo del agua. De esta manera, los objetivos inscritos en la iniciativa eran, de acuerdo con el maestro José Guillermo Díaz Muñoz:³⁴

³⁴ J.G. Díaz Muñoz, “La Iniciativa Intermunicipal...”, *op. cit.*, p. 4.

- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población local, mediante una adecuada gestión del ambiente que sustente y aumente la capacidad productiva de los recursos naturales de la cuenca del río Ayuquila.
- Promover la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de la Cuenca.
- Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, y de las organizaciones ciudadanas e instituciones académicas locales para la gestión integral de la cuenca.
- Coadyuvar a la participación coordinada de los tres niveles de gobierno y actores locales para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquila.
- Impulsar procesos de educación ambiental ciudadana que permitan la adecuada participación pública en la gestión de la cuenca.
- Gestionar la vinculación con instancias gubernamentales y no gubernamentales de nivel local, nacional e internacional, para contar con apoyo económico y en especie en los proyectos de gestión integral de la cuenca.

El tercer nivel de gestión del agua se enmarca en la dimensión local. Se crea un grupo de trabajo y análisis para la búsqueda de aguas residuales del Ingenio Melchor Ocampo. Este grupo está integrado por:

- Representantes del mismo IMO.
- La jefatura del distrito 094 de la CNA.
- La Asociación de Cañeros de la Confederación Nacional de Productores Rurales.
- El ejido Las Paredes.
- La Universidad de Guadalajara.

Cómo ha funcionado el programa

Por medio del establecimiento del Comité Técnico del Fideicomiso, con la aportación inicial de 250 mil pesos (en 2002) de los 8 municipios que habían iniciado la iniciativa y a la que se le agregaron después los dos ya citados (San Gabriel y Ejutla). El comité está formado además por las instituciones públicas y académicas antes descritas. La presidencia del comité se da en forma rotativa entre los presidentes municipales, y la Secretaría Técnica la ejerce la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. Un logro más de la iniciativa y que ha coadyuvado a fortalecerla, es que el Congreso del Estado de Jalisco ha incrementado el presupuesto del fideicomiso cada año, pasando de 1 millón 50 mil pesos en el 2003, a 2 millones 100 mil pesos en el 2005.³⁵

El establecimiento a través del comité, por medio de talleres de planeación estratégica, de las líneas de acción, mismas que están contenidas en el Plan Operativo Anual, y de las cuales se deriva todo el trabajo; éstas son:

1. Planeación para el manejo del territorio y regulación del uso de suelo.
2. Incremento en la participación y conciencia ciudadana para lograr un mayor apoyo público.
3. Saneamiento y restauración del río Ayuquila-Armería.
4. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.
5. Conservación de bosques y protección de las cabeceras de la cuenca del río.

Logros e impasses del proceso de gestión de la cuenca del río Ayuquila-Armería

Como es claro, los impactos del programa todavía están en fase de desarrollo, pero son evidentes muchos de sus logros. El más importante tiene que ver claramente con el nuevo marco de gestión, ya que en éste se están reprodu-

³⁵ J.G. Díaz Muñoz, "La Iniciativa Intermunicipal...", *op. cit.*, p. 5.

ciendo, como se citaba en un principio, esquemas de coparticipación de todos los entes institucionales, tanto públicos como privados, base del espíritu de la sustentabilidad ambiental.

Entre los avances exitosos de la iniciativa se pueden enlistar:

1. La reducción de la carga contaminante del río Ayuquila-Armería, tanto por parte del IMO como del Ayuntamiento de Autlán, propiciando que las especies de peces, nutrias y “chacales” se estén nuevamente reproduciendo y las aves migratorias regresando. Ello trae efectos positivos a la economía de muchas familias que viven de la venta de varias de estas especies.
2. Se ha mejorado la salud pública de las poblaciones ribereñas, reduciendo, por ejemplo, enfermedades de la piel y gastrointestinales de comunidades de municipios marginados como Tuxcacuesco, Tolimán y Zapotitlán.
3. Se ha reducido la descarga de residuos sólidos en el municipio de El Grullo en más del 60% por la implementación del programa de separación y reciclado de desechos a nivel doméstico. Pero aunque esto ha sido muy exitoso e incluso lo han reconocido representaciones de organismos internacionales, aún quedan algunos municipios por implementar programas semejantes.
4. Se cancelaron basureros en los márgenes del río, como por ejemplo el de Unión de Tula.
5. La educación ambiental ha crecido gracias a la implementación de programas como el de la separación de basura, que prácticamente ya se ha puesto en marcha en casi todos los municipios.
6. Áreas de esparcimiento que han ido desarrollándose o creciendo en los márgenes del río como la Feria Ambiental del municipio de Tolimán, que se celebra en las orillas del río en los ejidos de San Pedro Toxín y Paso Real, con la asistencia, al año 2005, de más de 12 mil personas, lo cual representa un incremento de más del 140%, gracias a la labor del Ayuntamiento de este lugar en colaboración con el Centro Universitario de la Costa Sur y los municipios vecinos de San Gabriel,

- Tuxcacuesco y Zapotitlán. Con base en la labor informativa, en esta feria se ha pasado de recaudar 6 toneladas de basura, a 1.9 toneladas.
7. Se ha erguido como foco de estudio para diversos organismos nacionales y locales, por lo cual se han sucedido intercambios periódicos con distintos entes relacionados al manejo de cuencas al interior del país, por ejemplo con municipios de los estados de Campeche, Veracruz y Yucatán, o con países como Canadá, Estados Unidos y España, a los cuales se han trasladado con financiamientos externos varios de los presidentes municipales para conocer e intercambiar experiencias semejantes.

Limitantes

Las principales limitaciones de los municipios integrantes de la cuenca se han dado con aquellas acciones que requieren de una inversión mayor a las capacidades financieras de muchos de los Ayuntamientos, como por ejemplo la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras, o la construcción y el manejo de los rellenos sanitarios. Éstos son algunos de los principales puntos sobre los que se está trabajando, y aunque para muchos de ellos la construcción de este tipo de obras representan inversiones de casi todo su presupuesto anual destinado a este sector, el éxito de su institucionalización y su conversión en OPD augura ir superando estos problemas.

Comentarios finales

Como se ha podido observar a lo largo de este texto, dos son los conceptos en los que las instituciones implicadas con el manejo de los recursos hídricos alrededor del mundo están basando el éxito del eficiente manejo del agua: *desarrollo sustentable* y *corresponsabilidad*. Los documentos base para la realización de este trabajo, entre otros *Los objetivos del milenio* de las Naciones Unidas, así como el Plan Nacional Hídrico 2007-2012, confirman dicha tendencia. Y ésta

viene dada sin duda alguna por los complejos problemas de desigualdad en la distribución de los bienes en México, en mucho ocasionados por los viejos paradigmas que regían el desarrollo del país, como el de cubrir la demanda no importando los costos de producir la oferta. Pero esta desigualdad tampoco obedece totalmente a las viejas políticas públicas implementadas, sino también en mucho tiene que ver la situación orográfica del territorio nacional, que ha convertido en realidad paradojas como que haya zonas con riqueza económica y pobreza hídrica, pero que concentran grandes poblaciones urbanas, y zonas muy ricas en recursos naturales, pero marginadas económicamente, con miles de poblaciones dispersas y mal comunicadas. En el concierto de nuestros pares latinoamericanos, México presenta algunos de los mejores números en metas a alcanzar para tener una mejor calidad de vida con base en la disponibilidad de los recursos hídricos. En los números globales estas metas serán incluso superadas en la requerida fecha del 2015, pero no así las desigualdades regionales al interior del propio país, pues éstas con dificultad irán avanzando en los frentes más difíciles, como es el dotar del servicio de agua potable y alcantarillado a grandes zonas rurales que aún no lo tienen.

Por otra parte, los cambios en los paradigmas de la gestión del agua en la administración gubernamental apenas se han visto reflejados en la praxis cultural de la sociedad, tanto si se habla de la forma en que ésta se interrelaciona con el propio engranaje gubernamental, como con la sociedad. Aquí es donde continúa el reto de convertir la corresponsabilidad democrática de salvaguardar el medio ambiente en una realidad, pues de no caminar en esta dirección, de poco valdrán los esfuerzos que se hagan para tratar de alcanzar los objetivos de tener un desarrollo ambiental sustentable.

Afortunadamente ejemplos como el de la Comisión de la Cuenca del Río Ayuquila-Armería fortalecen el optimismo al mostrar que el estado de las cosas sí puede cambiar, y que, sobre todo, la reconversión de una cuenca contaminada puede sanearse contando con la corresponsabilidad de muchos actores sociales. De la multiplicación en la institucionalización de este tipo de iniciativas en mucho dependerá que la evolución degenerativa de la disponibilidad del agua se reduzca y podamos heredarles a las generaciones futuras un medio ambiente óptimo, aún mejor que el que se nos heredó.

El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional

MARÍA GUADALUPE MARTÍNEZ ANCHONDO

La energía no se crea ni se destruye, sólo se transforma.

Lavoisier

La energía eléctrica es un elemento indispensable para prácticamente todas las actividades de la vida moderna. Por ello, su suministro con la calidad requerida y a precios competitivos es importante para el desarrollo del país.

En este documento se hace un repaso de las bases para que exista política pública de fomento de las energías renovables en México; de las prácticas internacionales, se abordan las diversas políticas que algunos países han adoptado para incrementar la participación de fuentes renovables de energía. Inicialmente se presentan algunos países de la Unión Europea, cuyas políticas se encuentran localizadas en la legislación, en los planes o programas de gobierno y que responden a los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto.

Posteriormente, se exponen experiencias de países en desarrollo, es donde las acciones se limitan a programas encauzados al uso de nuevas energías renovables, y su objetivo principal es la satisfacción de necesidades energéticas básicas, en tanto que su marco jurídico no cuenta con leyes que traten en concreto el tema.

Finalmente, se abundan las propuestas que se han hecho en México dentro del gobierno federal así como una reflexión sobre el posible papel que pueden tener los gobiernos estatales y municipales en el futuro de las energías renovables en México.

Introducción

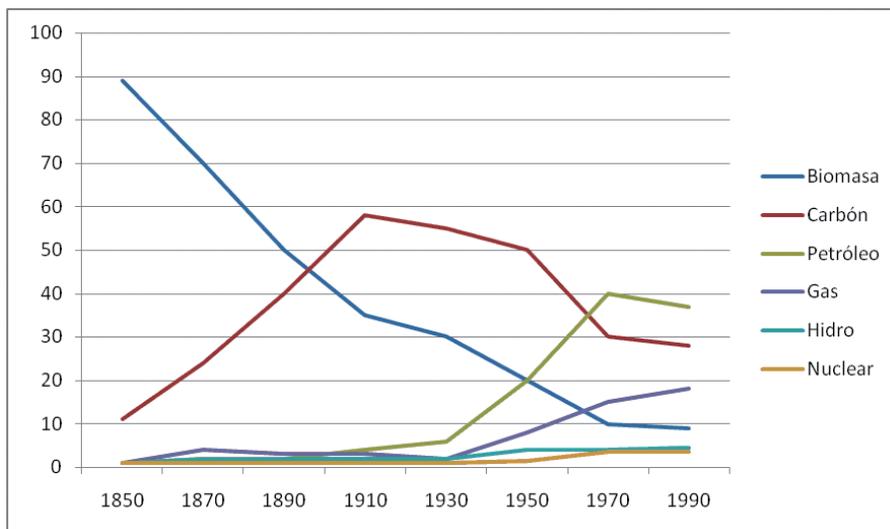
La energía según su tipo de fuente, se puede clasificar en energía renovable y no renovable. Como su nombre lo indica, la primera es una fuente que permite la renovación del recurso y seguir aprovechándose en el largo plazo, a diferencia de la segunda. Las energías renovables (ER), entendidas como formas de energía que tienen una fuente prácticamente “inagotable” (que es el sol) y que a través de diversas tecnologías pueden ser transformadas a electricidad: la energía que poseen el agua, el sol, el viento, la biomasa (caña de azúcar), el mar, la geotermia. La energía generada por las diversas fuentes ya mencionadas es utilizada por las diversas actividades humanas.

Durante la mayor parte de la historia humana, el sistema energético dependió de los flujos naturales de energía y de la fuerza animal y humana para proveer los servicios requeridos. Fue a partir de la Revolución Industrial cuando el sistema energético mundial pasó por dos transiciones significativas: la innovación tecnológica (la máquina de vapor alimentada por carbón), y el uso de los combustibles para cubrir necesidades cada vez mayores para generación eléctrica y para transporte.

Las transiciones sucesivas de la estructura energética mundial ocurridas a lo largo del siglo XX han creado un panorama muy diferente al que predominaba en 1850 (Gráfica 1), en donde quizás el cambio más dramático ha sido el correspondiente a la participación de las fuentes renovables de energía. De constituir casi el 90% de la oferta energética mundial en 1850, los energéticos pasaron a conformar únicamente el 14% de esa oferta en el año 2000, como lo muestra la Gráfica 2.

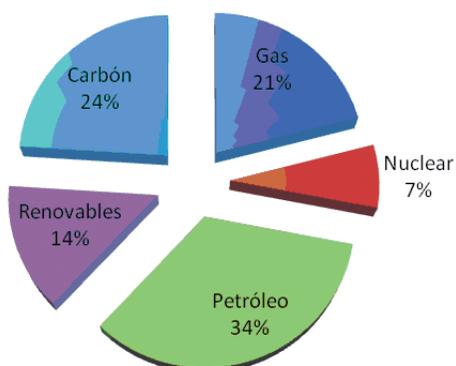
Estos cambios no son fruto de la casualidad. El crecimiento de la población mundial se dio junto con importantes cambios en la organización de los proce-

Gráfica 1. Evolución de las fuentes de energía primaria a nivel mundial 1850-2000



Fuente: Elaborado con base en Nakicenovic, Grübler y Mc Donald, Nuevas energías renovables: una alternativa sustentable para México, IILSEN, Senado de la República/ CIE-UNAM, 1998, p. 5.

Gráfica 2. Estructura de la oferta mundial de energía primaria, 2000



Fuente: *Transitioning to a Renewable Energy Future*, Internacional Solar Energy Society (ISES), 2002.

sos productivos debidos a la industrialización, a lo que se aunaron los procesos de urbanización y las crecientes necesidades de transporte de personas, de insumos y de mercancías. Esto determinó el surgimiento de nuevas y mayores necesidades energéticas que las fuentes tradicionales, como la leña, ya no podían cubrir a un nivel masivo. En esta nueva etapa, el continuar cubriendo la demanda energética únicamente con base en la leña hubiera significado una gran devastación forestal por los enormes requerimientos y la baja eficiencias de las tecnologías utilizadas. Así, se hizo necesario recurrir a fuentes fácilmente transportables y con mayor densidad energética, por lo que el carbón y el petróleo cubrieron ese papel.

Sin embargo, en la actualidad, cuando el uso de la energía es mucho más intensivo que en cualquier otro momento histórico, las energías renovables son utilizadas marginalmente, y sólo hasta hace un par de décadas se inició un proceso de mayor utilización de estos recursos energéticos a través del desarrollo de nuevas tecnologías.

Por ejemplo, el uso intensivo de leña es una cuestión cultural en México, y es un elemento importante de cohesión y convivencia familiar en zonas rurales

Cuadro 1. Sector eléctrico nacional.
Consumo de combustible

<i>Años</i>	<i>Combustóleo (miles de barriles)</i>	<i>Diesel (miles de barriles)</i>	<i>Carbón (miles de toneladas)</i>	<i>Gas natural (millones de pies³)</i>
1999	133 900	2 851	9 468	269 388
2000	144 017	4 087	9 630	322 058
2001	138 072	2 845	11 398	366 791
2002	118 818	2 262	12 179	350 657
2003	102 637	4 151	13 881	335 592
2004	95 919	2 362	11 489	310 857
2005	94 255	2 185	14 917	281 928
2006	75 668	2 354	14 697	307 520
2007	71 998	1 356	14 762	321 113

Fuente: www.sener.gob.mx

de climas fríos; este energético, a pesar de ser un recurso renovable, no se utiliza actualmente de manera sustentable y su uso se atribuye más al uso industrial¹ que al consumo de la población rural. También existen razones de índole estratégica o económica; para muchas regiones es más conveniente aprovechar sus recursos hidráulicos en la generación de electricidad, que producirla con base en petrolíferos.

De esta manera, en los últimos 20 años, en un proceso asociado también a preocupaciones ambientales, apoyado por políticas públicas de fomento en países desarrollados y por iniciativas empresariales de negocios, las energías renovables han retomado un lugar en la agenda energética mundial.

A pesar de las dos transiciones mencionadas en relación con las fuentes de energía utilizadas, la mayoría de los países del mundo han basado su crecimiento económico en los combustibles fósiles como si fueran inagotables o como si las futuras transiciones energéticas fueran tarea de las próximas generaciones y no de las presentes.

No debemos olvidar que el cambio climático es un problema global cuyas características *sui generis* implican un impacto a largo plazo que a su vez implica interacciones complejas por un lado en procesos naturales (fenómenos ecológicos y climáticos), y por otros, procesos sociales, económicos y políticos a escala mundial con repercusiones a escala local en los países. Las evidencias apuntan que el cambio climático actual tiene su origen en las actividades humanas.² El problema del cambio climático, desde el punto de vista del desarrollo de un país o una región, cobra sentido cuando se considera la manera como las anomalías en el clima afectan a los sectores socioeconómicos. El referente de la sociedad es que afecta su *confort* humano y se analiza qué tan preparada estaría la sociedad para vivir en escenarios extremos. Al respecto, el PNUD ha implementado una serie de programas internacionales en zonas de alta vulnerabilidad en el mundo.

¹ R. Díaz y O. Masera, *Uso de la leña en México: situación actual, retos y oportunidades*, Balance Nacional de Energía, SENER, México, 2003.

² Víctor Magaña, Juan Matías Méndez, Rubén Morales y Cecilia Millán, “Consecuencias presentes y futuras de la variabilidad y el cambio climático en México”, en Julia Martínez y Adrián Fernández Bremauntz (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*, Semarnat/INE, México, 2005, p. 204.

En México, donde tenemos recursos energéticos renovables y claras oportunidades para aprovecharlos, los avances han sido lentos, en particular porque las condiciones económicas del país han llevado, en muchos sentidos, a buscar las opciones más baratas en el corto plazo, lo que ha dejado fuera a alternativas como las representadas por las energías renovables.

La política pública y sus bases

Existen bienes que se consideran públicos porque su existencia y/o aprovechamiento tiene un beneficio para el total de una comunidad, ya sea la presente o la futura. En este sentido, el orden público, la salud, el medio ambiente, los recursos naturales y una economía sana son bienes comunes que se tienen que cuidar. La política pública, entendida como acciones llevadas a cabo por la autoridad y que favorecen o impiden procesos económicos y sociales, se justifica, por lo tanto, porque cuida esos bienes a nombre de la comunidad.

a) Las ventajas y los beneficios

El establecer mecanismos de política pública para un mayor aprovechamiento de las energías renovables tiene como objetivo primario cuidar dos bienes públicos directamente afectados por la energía y su uso: el medio ambiente (el aire, el agua, el suelo) y los recursos naturales no renovables (los hidrocarburos). Además, la necesidad y oportunidad para establecer política pública que promueva el aprovechamiento de las energías renovables en México se fundamenta en un conjunto de beneficios y ventajas integrados.

A continuación se enumeran y explican estos posibles beneficios y ventajas:

- Gran potencial aprovechable que México posee en la generación de energía a partir de energías renovables, por su situación geográfica, que permite tener una diversidad de climas y ecosistemas, lo que per-

mite a su vez tener todo el año lluvias y zonas geográficas preferenciales de viento.

- Necesidad de diversificación energética. La generación eléctrica actual en México depende en más de un 70% de combustibles fósiles, lo que hace necesario el diversificar las fuentes de energéticos primarios para la generación de electricidad.
- Altos impactos ambientales de la generación eléctrica actual y creciente sensibilidad ambiental en la población. El nivel relativamente alto de emisiones de gases contaminantes y los altos requerimientos de agua que implica la generación a partir de combustibles fósiles, aunado a una cada vez mayor sensibilidad social sobre los impactos sobre el ambiente natural que estos representan, han creado expectativas sociales sobre energías cuyo aprovechamiento tiene menores impactos de este tipo.
- Para la opinión pública se consideran ampliamente aceptadas las nuevas fuentes renovables de energía por sus ventajas ambientales sobre las energías convencionales como las celdas solares, los sistemas eólicos, o los biocombustibles, esto aunado a ciertos nichos económicos favorables para su utilización a la identificación de regiones con un alto potencial de aprovechamiento.
- Madurez de la tecnología asociada al aprovechamiento de las energías renovables. Algunas tecnologías de conversión a energía eléctrica a partir de energías renovables tienen costos que les permiten competir con sistemas convencionales en nichos de mercado cada vez mayores. Ante la necesidad de electrificación rural, se tiene actualmente que más de 5 millones de mexicanos que viven en zonas alejadas de la red eléctrica no tienen ese servicio, el cual es fundamental para tener acceso no sólo a los servicios energéticos sino también a agua potable y educación. Es precisamente en este tipo de comunidades, lejanas de la red, que, en muchos casos, resulta más barato obtener la electricidad de sistemas que aprovechan a las energías renovables que de una extensión de la red. La necesidad de generación distribuida, entendida como la generación de electricidad en pequeña escala en las instalaciones de los usuarios finales en la red eléctrica, fortalece la regulación de la red eléctrica

y, por lo tanto, la calidad del servicio y el nivel de facturación en los mismos. De esta forma, la pequeña producción y el autoabastecimiento con energías renovables pueden apoyar una mejor operación del sistema eléctrico.

- Capacidad para producir equipos en México. En México existe capacidad industrial para producir una fracción importante de los elementos (materiales, equipos y sistemas) que son necesarios para generar electricidad a partir de energías renovables. Esto puede resultar en que un aprovechamiento de las oportunidades energéticas también resulte en el desarrollo de una industria nacional especializada y que pueda estar en condiciones de exportar a otros países del continente americano. Por ejemplo, los proyectos descritos en el Cuadro 2 financiarán la línea de transmisión de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que conectará el Istmo de Tehuantepec con la zona central del país.
- Capacidad nacional de investigación y desarrollo. En el país están establecidos y en plena operación varios centros de investigación y desarrollo que han existido durante más de 20 años y en ellos se tie-

Cuadro 2. Proyectos eólicos del sector privado

<i>Proyecto</i>	<i>Capacidad (MW)</i>	<i>Terminación</i>
Fuerza Eólica del Istmo	50.0	2008
Eléctrica del Valle de México	67.5	2008
Eoliatic del Istmo	21.1	2008
Bii Nee Stipa	22.9	2008
Eurus	250.0	2009
Parques Eólicos de México	80.0	2009
Desarrollos Eólicos Mexicanos	227.5	2010
Eoliatic del Pacífico	160.5	2010
Eoliatic del Istmo	142.2	2010
Gamesa Energía	288.0	2010
Preneal	395.9	2010
Unión Fenosa	227.5	2010
Fuerza Eólica	50.0	2010

Fuente: Secretaría de Energía, México, 2008.

nen los más altos niveles de conocimiento tecnológico y se desarrollan proyectos de aprovechamiento de energías renovables. Igualmente, aunque relativamente pequeños con relación al gran potencial que se tiene, existen cuadros profesionales que pueden ser la base de un crecimiento de este tipo de capacidades.

- En un contexto de toma de decisiones, y como política de desarrollo respecto al problema del calentamiento global, el gas natural es una opción posible, ya que su inclusión en los procesos actuales de planeación energética a nivel mundial es alta, sin embargo hay que tener cuidado ya que no es una solución perfecta, por considerarse un recurso no renovable y por el costo y la cantidad de CO₂ producida; esto lleva a señalar que se deben buscar otras formas de enfrentar el problema del efecto invernadero
- Las energías renovables son implícitamente muy locales: los potenciales de viento, de los ríos y de la radiación solar dependen de su localización, y su aprovechamiento puede servir para desarrollar las regiones donde se presentan los recursos. En este sentido, el viento en Oaxaca, la biomasa en Durango o la minihidráulica en Puebla son binomios que reflejan posibilidades de desarrollo regional.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental que las instituciones correspondientes avancen hacia nuevas formas de energía, bajo este contexto, las acciones públicas encaminadas hacia una transición a las energías renovables son conducidas por tres factores importantes:

1. Las restricciones ambientales surgidas recientemente y la mayor comprensión de los temas en este campo.
2. El atractivo de las oportunidades económicas y ambientales que se abrirán durante la transición hacia la energía renovable.
3. La necesidad de reducir los riesgos derivados de fallas en las tecnologías energéticas de las cuales dependen grandes sectores de la población, como es el caso de las instalaciones de generación y distribución eléctrica.

b) Los obstáculos

Sin embargo, el aprovechamiento de las energías renovables tiene obstáculos de diversos tipos:

1. **Técnicos.** Las energías renovables son intermitentes (no están disponibles todo el día ni con intensidad constante) y requieren de grandes espacios para ser aprovechadas. Analizando el tema de la hidroelectricidad, en la explotación de la energía hidráulica en gran escala hay un debate debido a sus altos impactos ambientales y sociales. Por esta razón, las grandes plantas hidroeléctricas no se consideran una fuente renovable de energía en algunos estudios.
2. **Económicos.** La tecnología de aprovechamiento de las energías renovables todavía no permite, para la mayoría de las aplicaciones, costos de la energía útil menores a los sistemas convencionales, y la mayor parte de los costos se tiene que pagar por adelantado.
3. **Sociales.** La mayoría de la población desconoce y, por lo tanto, no tiene confianza plena en la tecnología de aprovechamiento de las energías renovables.

Los objetivos de la política pública

Por lo referido arriba, la política pública para el fomento del aprovechamiento de las energías renovables debe tener objetivos claros, tales como:

- Establecer confianza en la tecnología, lo cual se logra con información y con la normalización de equipos y sistemas.
- Nivelar el campo de juego con regulación que elimine barreras de entrada como altos costos de transacción o precios de los energéticos que no reflejen sus externalidades negativas.
- Identificar nichos de mercado, evaluando los recursos con recursos públicos.

- Fomentar el desarrollo de conocimiento para el abaratamiento en aplicación de la tecnología relacionada.

Para llevar adelante estas acciones, la política pública para las energías renovables tiene instrumentos característicos como leyes que las sustentan, incentivos fiscales, impuestos (que se aplican a través de fondos especiales), especificaciones técnicas obligatorias o la obligación de compra de energías renovables, además de instituciones que sirven para coordinar acciones, catalizar procesos e informar y educar a usuarios específicos o a la población en general y/o emitir certificados con valor de mercado.

a) Situación jurídica

En el marco jurídico vigente para fijar las tarifas eléctricas, las disposiciones sustantivas que conforman ese marco jurídico son: el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal; el artículo 58, fracción III, de la Ley Federal para Entidades Paraestatales; y los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

- Artículo 30. La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...]
- Artículo 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las secretarías de Energía y Economía y a propuestas de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas [...]

Lo anterior deja claro que la facultad de fijar las tarifas corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aunque las demandas sociales únicamente toman como blanco de sus protestas a los organismos públicos del sector eléctrico. Dicha facultad no siempre fue atribución de la SHCP que le fue conferida a partir de 1982; anteriormente y desde que el servicio eléctrico lo proporcionaban empresas privadas, esa facultad correspondía a la Secretaría de Comercio –hoy de Economía– e, incluso, para

auxiliarla en esta especializada labor, se creó un organismo público descentralizado denominado Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, que funcionó de 1949 a 1975.

De acuerdo a la reforma del 22 de diciembre de 1993, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señala en el artículo tercero:

Artículo 3o. No se considera servicio público:

- I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
- V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

b) Planeación

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se habla de las energías renovables y la eficiencia energética, y se plantean varias estrategias que van encaminadas a uno de los ejes centrales de las políticas públicas de México, que es el desarrollo sustentable. Para ello, se propone impulsar el uso eficiente de la energía, así como la utilización de tecnologías que permitan disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales.

Asimismo, se señala la importancia del ahorro de energía con el uso de producción y aparatos de consumo más eficientes con la finalidad de reducir el impacto sobre el medio ambiente, además de reducir el gasto que destinan los usuarios al consumo de energéticos para un desarrollo sustentable, a través de

la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores.

En México, el plan sectorial de energía del gobierno federal plantea que las fuentes renovables *deberán representar el 9%* del abastecimiento para el país al 2012, cuando hoy representan menos del 2 por ciento.

Las mejores prácticas internacionales para el fomento de las energías renovables

La Unión Europea estableció una serie de políticas para propiciar una mayor participación de fuentes renovables, porque éstas han permitido a países miembros abordar el problema del cambio climático y disminuir la dependencia de las importaciones energéticas, principalmente de petróleo y gas. A continuación se abordan las diversas políticas que algunos países han adoptado para incrementar la participación de fuentes renovables de energía, se presentan algunos países de la Unión Europea.

Alemania, España, India, Estados Unidos y Dinamarca son los países que más han invertido en la generación de energía eólica (Cuadro 3). Dinamarca es, en términos relativos, la más destacada en cuanto a fabricación y utilización, con el compromiso en el siglo pasado de llegar a obtener la mitad de la producción de energía del país mediante el viento. Actualmente genera más del 20% de su electricidad mediante aerogeneradores.

a) Alemania

En el año 2000, el Consejo Federal Alemán aprobó la Ley de Energías Renovables, la cual tiene como objeto central promover una mayor participación de las energías renovables en la generación de electricidad, además de fomentar la protección del clima y del ambiente, el desarrollo sostenible y el aumento del porcentaje de las energías renovables en el suministro de electricidad con un

Cuadro 3. Capacidad total de energía eólica instalada.
Capacidad (MW)

<i>Posición</i>	<i>País</i>	<i>2006</i>	<i>2005</i>	<i>2004</i>
1	Alemania	20 622	18 428	16 628
2	España	11 730	10 028	8 504
3	E.E.U.U.	11 603	9 149	6 725
4	India	6 270	4 430	3 000
5	Dinamarca	3 136	3 128	3 124
6	China	2 405	1 260	764
7	Italia	2 123	1 717	1 265
8	Reino Unido	1 963	1 353	888
9	Portugal	1 716	1 022	522
10	Francia	1 567	757	386
	Total mundial	73 904	58 982	47 671

Fuente: Fernando Martínez González, *Hidrocarburos y energía, El Financiero*, suplemento núm. 3, México, mayo-junio, 2008, p. 11.

mínimo de 12.5% para el año 2010 y un 20% para el 2020, de acuerdo con los objetivos de la Unión Europea.³

En Alemania el funcionamiento de las fases del sector eléctrico se da de manera separada: la generación de electricidad, la administración de la red y el suministro. La ley rige las tarifas de electricidad proveniente de energías renovables y si bien estas varían, siempre se rigen por el principio de la Ley de Energías Renovables; es importante destacar que un sistema de regulación es el que permite evitar abusos y por otro lado garantizar y estimular la inversión bajo el principio de la rentabilidad. Al mismo tiempo, se pretende evitar tarifas excesivas y ganancias exageradas y costos que afecten a los consumidores.

³ Jürgen, “Nuevas energías renovables: una alternativa energética sustentable para México (análisis y propuesta)”, IILSEN/ CIE-UNAM, México, 2000, p. 60.

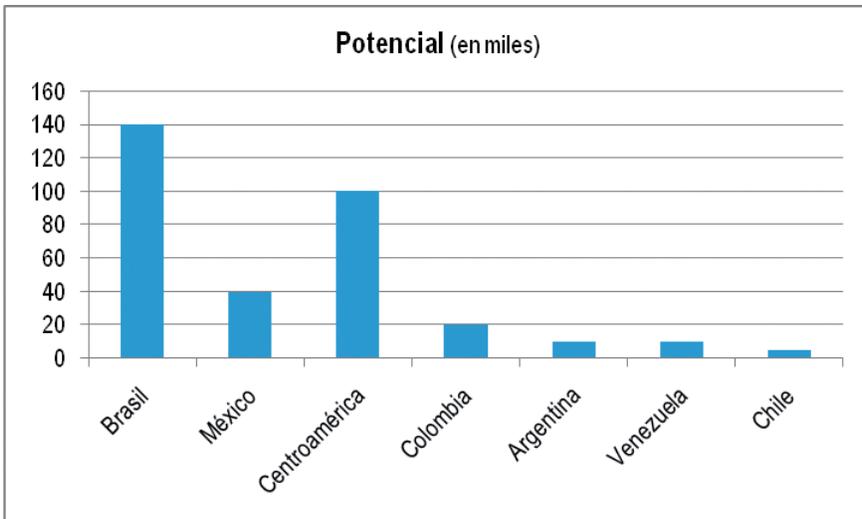
b) América Latina

En América Latina (Gráfica 3) existe un gran potencial para generar energía eléctrica mediante el viento. Es importante destacar el esfuerzo de las organizaciones que fomentan el uso de esta alternativa desde hace varios años, pues la construcción de aerogeneradores conlleva muy poca afectación de las tierras donde se instalan, además de que no emiten gases contaminantes ni afectan mayormente los sistemas ecológicos.

Políticas energéticas adoptadas por México en el uso de fuentes renovables

Para México es importante abordar el problema del cambio climático y disminuir la dependencia de las importaciones energéticas, principalmente de petróleo y gas.

Gráfica 3. Potencial eólico estimado en América Latina



Fuente: “Hidrocarburos y energía”, *El Financiero*, op. cit., p. 11.

Recientemente (2008) se tomaron acuerdos bilaterales entre la India y México plasmados en un Memorándum de Entendimiento de Cooperación de Energía Nueva y Renovable. Este acuerdo busca desarrollar tecnologías en la materia y promover la colaboración técnica bilateral y la capacitación de personal técnico y científico, en el marco de un desarrollo sustentable y sostenible.

La central eólica de La Venta, localizada en el sitio del mismo nombre, en Juchitán, Oaxaca, fue la primera planta eólica integrada a la red en México y en América Latina con una capacidad de cerca de 85 000 MW y consta de 105 aerogeneradores. A partir de enero del 2007 entraron en operación comercial 98 nuevas unidades generadoras. Se puede mencionar otra central importante, la de Guerrero Negro, Baja California Sur, en la Zona de Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno, considerada también como de energías limpias.

Existe el potencial de 20 mil megawatts distribuidos en seis estados: Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Zacatecas, Yucatán y Baja California. La Ley de Aprovechamiento de Energías Renovables, congelada en el Senado desde la pasada legislatura, propone un mínimo de 3 mil 600 megawatts.

Ante la Semarnap hay ocho proyectos de energía eólica registrados para recibir recursos vía bonos de carbono⁴ por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (*Ktons equivalente de CO₂/año, estimado).

Cuadro 4

<i>Proyecto</i>	<i>Empresa</i>	<i>CO₂*</i>	<i>Ubicación</i>
Bili Nee Stipa-La Ventosa	Gamesa Energía	310	Oaxaca
Bii Nee Stipa III	Gamesa Energía	291	Oaxaca
Proyecto Eólico Eurús	CEMEX	600	Oaxaca
La Venta II	CFE	193	Oaxaca
Otros		870	
Total de proyectos eólicos		2264	

Fuente: New Energy Finance.

⁴ “Bonos de carbono: mecanismo internacional de descontaminación para reducir las emisiones contaminantes al medio ambiente”, Protocolo de Kioto, en <http://es.wikipedia.org> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2009).

Definir el camino más adecuado para promover el desarrollo de las energías renovables en México ha sido un tema de discusión por muchos años, sin que exista a la fecha un claro consenso en algún sentido particular. Sin embargo, desde hace ya más de cuatro años, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae), en conjunto con la Asociación Nacional de Energía Solar (ANES) y con otras organizaciones públicas y privadas, y teniendo como referencia a la experiencia internacional, ha fomentado una discusión especializada y pública sobre este importante tema.

En particular, en mayo del 2001, organizado por la Conae, el Instituto de Investigaciones Eléctricas y la Agencia Internacional de la Energía, se llevó a cabo el encuentro “Mejores prácticas en energías renovables: compartiendo experiencias para el desarrollo de mercados”. Se concluyó, de manera central, que para ampliar el aprovechamiento de las energías renovables, el énfasis en este momento debe darse en la búsqueda de mecanismos de mercado para las mismas, ya que, cuando menos para los aprovechamientos minihidráulicos, de biomasa y de viento, la tecnología tiene un nivel de desarrollo, lo que pone al desarrollo de tecnología como una prioridad.

Esta conclusión es fundamental, ya que uno de los puntos de discusión centrales en el contexto de los encuentros organizados por la Conae había sido el relacionado a las prioridades de las políticas públicas en México para el desarrollo de las energías renovables y sobre las cuales se han establecido dos posiciones muy claras: la que considera como central el concentrar los esfuerzos en el desarrollo de la tecnología, y la que defiende la idea de que este desarrollo vendrá asociado a una mayor demanda de las energías renovables como resultado de las políticas de fomento.

A su vez, se establecieron como elementos fundamentales de política para un desarrollo cabal de las oportunidades de las energías renovables en México, los siguientes:

- Un marco legal específico que dé seguridad a inversiones y que haga que los proyectos obtengan financiamiento convencional.
- Un régimen especial de incentivos. Es necesario, para que las energías renovables puedan ampliar su participación en el mercado y como

lo demuestra la experiencia internacional, que se establezca, bajo una lógica de “inversiones para el aprendizaje”, un régimen especial de incentivos.

Finalmente, se ha demostrado que, además de lo referido arriba, existen otros elementos que han probado su valor en la experiencia de los países que más han desarrollado su potencial de energías renovables. Estos elementos son: certidumbre en los plazos a los que se dan los financiamientos; incentivos por desempeño y diferenciados; normas técnicas que aseguren la calidad de los equipos y sistemas, específicamente a través de especificaciones técnicas particulares.

El papel de los gobiernos estatales

Los estados y municipios pueden aprovechar a las energías renovables como recursos energéticos propios. Aprovechar la energía solar, la minihidráulica, la biomasa y los residuos sólidos y líquidos (incluidos los desechos sólidos de la basura que pueden utilizarse para generar gas y electricidad) para generación de electricidad para usos propios está permitido desde 1992, cuando se llevan a cabo modificaciones a la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica.

Esto ha abierto la posibilidad de que localmente se busque el aprovechamiento de estos potenciales.

Por muchas razones, más allá de lo que ya se trabaja en México a nivel federal, es muy importante, precisamente por el impacto económico local, que los estados y municipios se involucren más activamente en los esfuerzos nacionales para el aprovechamiento de las energías renovables. Es significativo que pocos estados tengan un área dedicada a la energía, mas aún cuando ésta es un elemento clave para el desarrollo. De hecho, pocas autoridades a ese nivel desconocen que poseen oportunidades de aprovechamiento de las energías renovables (solar, viento y biomasa) que pueden significar no sólo una menor dependencia de la Federación sino también el desarrollo de oportunidades de desarrollo locales.

Por lo tanto, se hace necesario en México desarrollar capacidades institucionales descentralizadas e integrales en materia de energía en los estados y municipios, como una condición indispensable para poder aprovechar cabalmente todas las oportunidades de energías renovables.

Estas instituciones locales deberán llevar a cabo una planeación integrada de recursos energéticos en su región de influencia. Igualmente, deberán tener capacidad para tomar decisiones sobre inversiones y regulaciones e incentivos en la materia. Asimismo, deberán apoyar la integración institucional de actores y temas actualmente dispersos –particularmente en cuanto a desarrollo regional, industria, medio ambiente e investigación y desarrollo– y promover la capacitación de personal integrador y de mando.

Conclusiones

Es necesario y urgente, por su impacto positivo sobre los bienes de carácter público, un mayor reconocimiento al valor estratégico de las energías renovables en México. Para esto, es indispensable definir instrumentos de política pública establecidos con bases jurídicas sólidas y que permitan aprovechar al máximo recursos públicos escasos.

Asimismo, es fundamental que los gobiernos estatales y municipales se involucren en las tareas de fomento de las energías renovables, ubicando sus oportunidades y aprovechando los mecanismos que ya están en el marco legal.

Desde la perspectiva del medio ambiente, es cierto que una solución para la generación eléctrica reside en el uso de fuentes renovables y limpias, tal como lo han hecho Costa Rica, Canadá, Noruega y otros países. También es cierto que las posibilidades de fuentes renovables son diversas. Sin embargo hay que tomar en cuenta que cada país se diferencia por sus características geográficas, económicas, políticas, sociales y culturales y que éstas permiten delinear las políticas públicas para cada país en especial.

Al comparar los costos, según datos de CFE, la rentabilidad de las energías renovables tiene la característica de que, aunque el energético es barato, la inversión inicial es cara; por ejemplo, una central que usa gas natural, su costo

de inversión es de 600 a 650 dólares por kilowatt-hora (Kw/h). Una central hidroeléctrica cuesta 1 200 dólares kilowatt-hora (Kw/h). Una central de carbón de 1 000 a 1 200 dólares kilowatt-hora (Kw/h); la eólica alrededor de 1 500 dólares; la nuclear alrededor de 2 000 dólares y la solar 4 000 dólares.

Finalmente, y conscientes de que un aprovechamiento cabal de las oportunidades de utilización de energías renovables en nuestro país requerirá de tecnología desarrollada en otros países, el trabajo de desarrollo tecnológico debe concentrarse en apoyar la adaptación de esa tecnología a las condiciones locales.

El cambio climático no sólo se considera como un problema que compete a los países desarrollados; sino que es de vital importancia para países como México, el conocimiento real, ético y moral del tema; asimismo es un compromiso para los legisladores el impulso de iniciativas de ley que promuevan la energía renovable en México y a los tomadores de decisiones estratégicas que destinen recursos institucionales y financieros necesarios para atender con seriedad y eficacia el problema.

Dependencias y entidades relacionadas con el sector energético

- Secretaría de Energía.
- Petróleos Mexicanos.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Comisión Reguladora de Energía.
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
- Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Comisión de Seguridad Nuclear.

Otros sitios en México

- Centro de Investigación en Energía.
- Observatorio Ciudadano de la Energía, A.C.
- Programa Universitario de Energía.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Instituto Nacional de Ecología.
- Asociación Mexicana de Gas Natural.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Comisión Federal de Competencia.
- Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía.
- Federal Energy Regulatory Comisión (FERC).
- Energy Information Administration.
- Comisión Nacional de Energía de Chile.

Organismos internacionales

- Agencia Internacional de Energía.
- Comisión de Energía de California.
- Organización Latinoamericana de Energía.
- Nations Framework Convention on Climate Change.
- Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Cambio Climático.
- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- The Nuclear Energy Institute.
- National Renewable Energy Laboratory.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries.
- Asia Pacific Energy Research Center.
- International Association for Energy Economics.

- 10th International Energy Forum.
- American Nuclear Society.
- Organization of Arab Petroleum Exporting Countries.
- Certificados de Reducción de Emisiones.

Anexos

Encuestas de Opinión Pública, Publicadas en el *Reporte* CESOP núm. 10, marzo de 2008, en el artículo de Efrén Arellano y Nora I. León, “Política energética y cuidado del ambiente en la opinión pública”, pp. 46 y 49.

Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México

OCTAVIO RUIZ CHÁVEZ*

Introducción

Por muchos años el turismo¹ ha experimentado un continuo crecimiento. Su profunda diversificación lo ha convertido en el sector con mayor crecimiento económico en el mundo. El turismo hoy en día se encuentra ampliamente ligado al desarrollo y abarca un número creciente de nuevos destinos. Este dinamismo ha originado que esta actividad se convierta en el elemento clave para el progreso socioeconómico.

Por lo tanto, recientemente se ha demostrado y reconocido la capacidad de la actividad turística para reducir la pobreza en países en vías de desa-

* Investigador del área de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: octavio.ruiz@congreso.gob.mx

¹ Se entiende por *turismo*, según a la definición de la Organización Mundial del Turismo (OMT), al conjunto de actividades realizadas por las personas viajando hacia o quedándose en lugares fuera de su ambiente usual por no más de un año consecutivo de placer, negocios y otros propósitos. La OMT identifica distintas formas de turismo; el turismo receptivo, el turismo de salida y el turismo doméstico (Organización Mundial del Turismo, Metodological Notes, “Concepts and Definitions”, <http://www.unwto.org/facts/eng/methodological.htm#2>).

rrollo. El potencial económico que el turismo implica se representa en la apertura de empleos, siendo más relevantes éstos en áreas rurales y remotas, donde de acuerdo con datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT),² viven tres cuartos de los dos billones de personas bajo condiciones de pobreza extrema.

En el Programa de Medio Ambiente en el Turismo de las Naciones Unidas (ONU), se establece que el desarrollo de un turismo sustentable deberá lograr las necesidades de los turistas actuales y de las regiones anfitrionas, al mismo tiempo que de proteger e incrementar las oportunidades para el futuro. Y de igual forma, recomienda alcanzar un liderazgo en la administración de todos los recursos de tal manera que se satisfagan las necesidades económicas, sociales y estéticas, mientras que al mismo tiempo se mantenga la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la biodiversidad y los sistemas de apoyo de vida.³

Por su parte, la OMT establece que el turismo sustentable deberá de:

- Hacer uso óptimo de los recursos ambientales que constituyen el elemento clave en el desarrollo turístico. Manteniendo procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar la herencia natural y la biodiversidad.
- Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades, conservando su herencia cultural de vida y construcción y sus valores tradicionales, para así contribuir al entendimiento intercultural y la tolerancia.

² La Organización Mundial del Turismo se crea en el año de 1975, en sustitución de la Union Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (cuya fundación se remonta a 1947), la cual surge como la principal organización internacional en el campo de los viajes y del turismo. Su objetivo general es la promoción y el desarrollo del turismo como medio para estimular el progreso económico, fomentar la paz, la comprensión internacional y la cooperación entre los países. La OMT cuenta entre sus miembros con 113 gobiernos y más de 170 afiliados procedentes del sector privado de viajes y turismo; es la única organización intergubernamental abierta al sector empresarial INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuenta Satélite del Turismo de México, 1999-2004", México, 2006.

³ ONU, Responsible Travel Handbook 2006, pp. 12-13, en http://www.transitionsabroad.com/listings/travel/responsible/responsible_travel_handbook.pdf

- Asegurar operaciones económicas viables de largo plazo, proveyendo de una distribución justa de los beneficios económico-sociales a todos los involucrados en la actividad, incluyendo un empleo estable, oportunidades de ingreso, servicios sociales a las comunidades y contribuir a la reducción de la pobreza.⁴

El desarrollo del turismo sustentable requiere de participación informada de todos los beneficiarios relevantes, así como de un liderazgo político para asegurar una amplia participación y construcción de consensos. Alcanzar un turismo sustentable es un proceso continuo que requiere de un constante monitoreo de impactos, introduciendo las medidas preventivas y correctivas cuando sean necesarias.

Un turismo sustentable también deberá de mantener un alto nivel de satisfacción turística y asegurar una experiencia significativa hacia los turistas, elevando su conocimiento acerca de temas de sustentabilidad y así promover prácticas de turismo sustentable entre ellos.⁵

Turismo: panorama general

El turismo es uno de los sectores con crecimiento acelerado de la economía mundial. El desarrollo turístico puede promover el crecimiento económico, tanto directa como indirectamente. Primero, al estimular el crecimiento de otros sectores y segundo al incrementar el ingreso doméstico y la demanda efectiva. Diversos estudios han comprobado que efectivamente existe una relación directa entre el desarrollo turístico y el crecimiento económico de las economías.⁶ Por lo que la verificación de tal hipótesis nos conduce a importan-

⁴ OMT, "Concepts and Definitions" (fecha de consulta: 10 junio 2008).

⁵ *Idem.*

⁶ En un estudio de panel de datos realizado recientemente (2006) por la Facultad de Economía y Ciencias Administrativas de la Universidad de Mugla en Turquía, estimaron un modelo econométrico $[GGDP = \beta_0 + \beta_1(GFCFCDP) + \beta_2(TOU\text{EX}) + \beta_3(GLF) + u]$; donde $GGDP$ = Tasa de crecimiento del PIB, $GFCFCDP$ = Formación de capital fijo como porcentaje del PIB, $TOU\text{EX}$ = Recepción de turistas como porcentaje de las exportaciones, GLF = Crecimiento de la fuerza laboral. Dicho modelo pretendía comprobar la hipótesis si el turismo contribuye

tes consecuencias políticas. Los gobiernos necesitan involucrarse activamente en fomentar el sector. El turismo puede ser especialmente importante para países en desarrollo, donde las ganancias del intercambio comercial se encuentran ligadas a la importación de insumos y a la inversión en bienes para la industrialización.

En el escenario mundial, el turismo presenta cifras contundentes. Desde 1950 al 2005 la llegada de turistas internacionales se expande a una tasa anual de 6.5%, lo que representa un crecimiento de 25 millones a 806 millones de turistas (Gráfica 1). Asimismo, el ingreso generado por estas llegadas creció una tasa aún mayor, alcanzando el 11.2% en este mismo periodo y la cantidad de 680 billones de dólares en el año 2005. Por su parte, mientras que en 1950 los “15 Mejores” destinos turísticos absorbían el 88% de las llegadas internacionales, para 1970 la proporción fue del 75% y decreció al 57% en el 2005. Y para ese mismo año, el turismo fue capaz de exportar casi 2 mil millones de dólares cada día.⁷ Reflejando lo anterior la emergencia de nuevos destinos turísticos, muchos de ellos en países en desarrollo.⁸

El crecimiento del turismo mundial, como se mencionaba en párrafos anteriores, presenta un crecimiento constante en los últimos 50 años, como se puede observar en la Gráfica 1. Pasando de 25 millones de turistas a inicios de los años cincuenta hasta 673 millones de turistas en el año 2000, lo que significó que se multiplicara 26 veces en ese periodo.

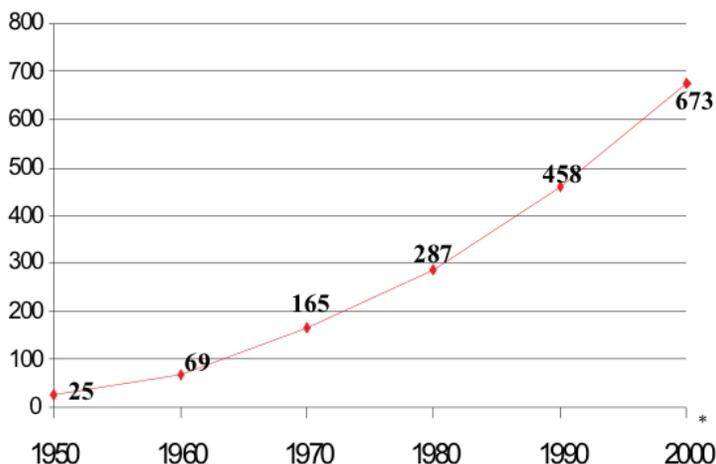
En la actualidad los datos presentados por la OMT son igualmente alentadores, lo que representa que para el año 2006 las llegadas mundiales de turistas alcanzaron los 842 millones, representando 4.6% de crecimiento año

al crecimiento económico de los países del Mediterráneo o no. El estudio concluyó de manera positiva que efectivamente el turismo contribuye al crecimiento económico de una economía y que llega a estimular de manera directa e indirecta a otros sectores de la economía. Para mayor información sobre el estudio realizado por la Universidad de Mugla, consultar la investigación “Contribution of Tourism to Economic Growth: A Panel Data Approach”, Gökavali, Ummuhan, Bahar, Ozan, Mugla University, 2006.

⁷ World Tourism Organization (WTO), United Nations, *Turismo en Iberoamérica: panorama actual edición 2006*, p. 3.

⁸ Organización Mundial del Turismo, “Why Tourism?” (<http://www.unwto.org/about-wto/why/en/why.php?op=1>).

Gráfica 1. Turistas internacionales en el mundo.
Millones de llegadas (1950-2000)



* Pronósticos.

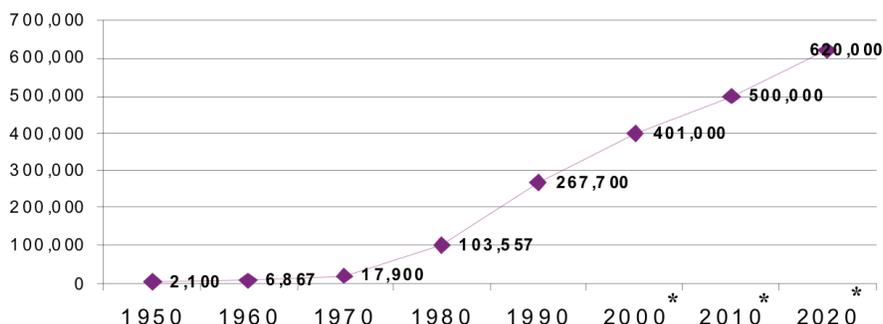
Fuente: Secretaría de Turismo, “Estudio de gran visión de turismo en México: Perspectiva 2020”, (2002) p. 27.

con año. El 2007 fue el cuarto año consecutivo de crecimiento sustentable para la industria turística global, la cual continúa mostrando resistencia hacia crisis humanas o naturales. El mismo organismo predice un crecimiento de largo plazo de 4.1% hacia el año 2020, y se espera que se alcance la cifra de 1.5 billones de turistas para ese año.

Como se puede observar en la Gráfica 2, los ingresos totales por turismo en el mundo también crecieron. Entre los años cincuenta y setenta el turismo presentó un movimiento constante, sin embargo fue hasta principio de los años ochenta cuando los ingresos se multiplicaron casi 7 veces su valor. Se estima que para el año 2020 los ingresos mundiales rebasen los 600 mil millones de dólares.

Los datos demuestran que la demanda del sector turístico depende altamente de las condiciones del tipo económico de los mercados. Al presentar crecimiento en las economías, el ingreso per cápita disponible, usualmente

Gráfica 2. Ingreso total por turismo en el mundo, 1950-2000
(miles de millones de dólares)



* Estimados.

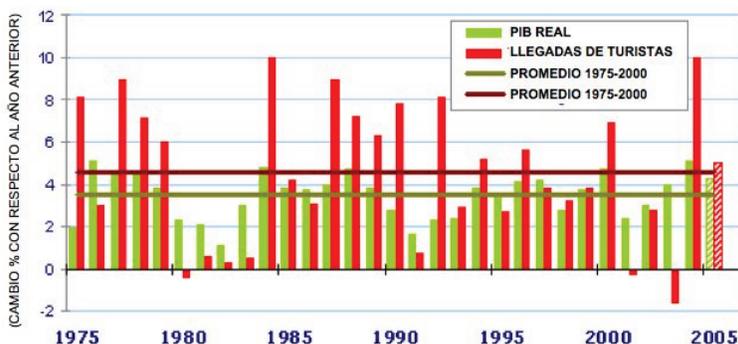
Fuente: Secretaría de Turismo, “Estudio de gran visión de turismo en México: Perspectiva 2020” (2000), p. 28.

crece. Lo que de manera relativa sucede es que parte de ese ingreso será gastado o consumido en turismo, en particular en el caso de las economías emergentes. Y de manera opuesta, si se presenta un bajo crecimiento económico, se originará una reducción en el gasto en turismo.

En la Gráfica 3 se puede observar claramente cómo el número de llegadas de turistas sobrepasa al Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Para aquellos años en donde el PIB real mundial estuvo por encima del 4%, el crecimiento de llegada de turistas también creció. Sin embargo, cuando el PIB real mundial registró cifras igual o menor al 2%, las llegadas de turistas también crecían en menor medida.

Una de las posibles razones al fenómeno que representa el turismo en la economía, es que el turismo dejó de ser una actividad de lujo para convertirse en un fenómeno social. Es inevitable no hablar del caso de España, cuando se habla de turismo. En este país europeo, el número de turistas se manifiesta a la alta, año con año, llegando en la actualidad a los cerca de los 50 millones de turistas. Lo que representa efectivamente un total fenómeno social, si se toma en cuenta que tan sólo la población de España no sobrepasa los 40 millones de habitantes.

Gráfica 3. Crecimiento económico (PIB) y llegadas de turistas internacionales



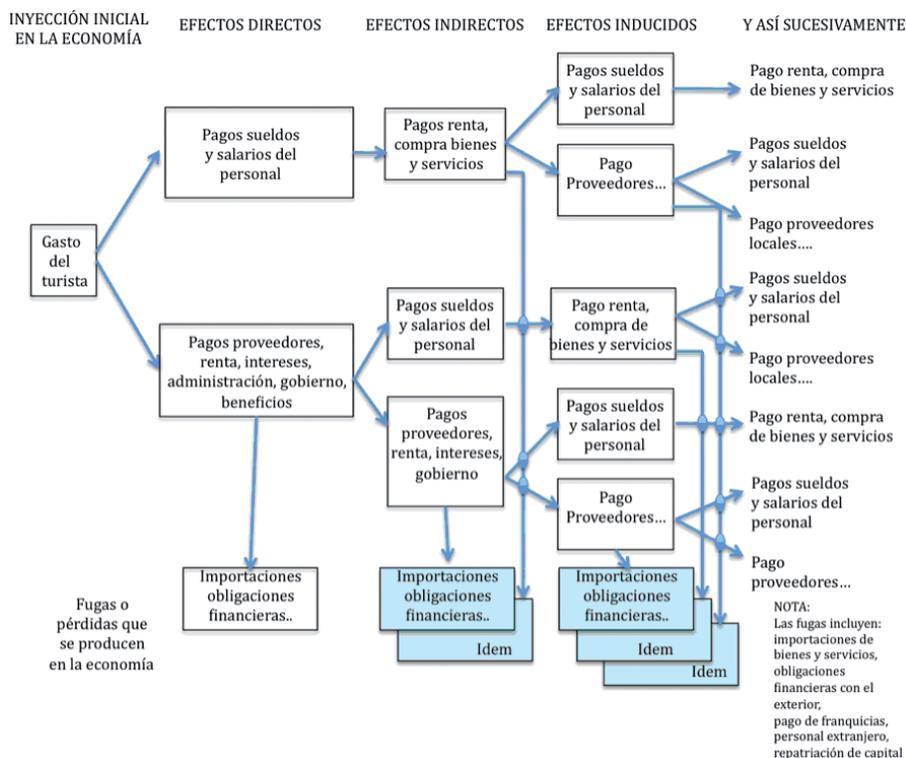
Fuente: “Ficha Técnica de la Mesa de Trabajo: Acciones para el Fortalecimiento del Turismo en México”, Comité de Competitividad, LX Legislatura, Cámara de Diputados, 2007, p. 2.

Y si nos hacemos la pregunta de ¿a qué se debe el éxito español?, pues es en gran parte, ciertamente, a una serie de características naturales, pero también al resultado de una fuerte política de inversión que ha sido implementada a lo largo de los últimos años.

Lo anterior se traduce a que las políticas hacia el turismo produzcan una mayor captación de ingresos en la economía nacional, para de esta forma producir lo que varios autores denominan el “efecto multiplicador del turismo”.⁹ Tales ingresos generados por el gasto de los turistas producen los llamados “efectos indirectos” (Cuadro 1). Sin embargo, como ya se ha expuesto a lo largo de este documento, los beneficios económicos que brinda el turismo no sólo se limitan a las actividades que se encuentran directamente relacionadas con los turistas propiamente. Así como se muestra en el Cuadro 1, el gasto que realiza el turista en territorio nacional representa una inyección inicial en la

⁹ Miguel Ángel Acerenza detalla que este efecto multiplicador fue estudiado por primera vez por Harry G. Clement en 1961 y que se define como el “coeficiente que mide la cantidad de ingreso generado por cada unidad de gasto turístico”. Y que dicho coeficiente se encuentra dado por la relación de incrementos: $\Delta y / \Delta E_i$ donde: Δy = ingreso final generado en la economía. ΔE_i = inyección inicial producida por el gasto realizado por los turistas (p. 33).

Cuadro 1. Forma como se produce el efecto multiplicador del turismo en la economía



Fuente: Miguel A. Acerenza, *Efectos económicos, socioculturales y ambientales del turismo*, Editorial Trillas, México, 2006, p. 35.

economía, traducido en ingresos percibidos por los factores de producción del sector turístico, lo que a su vez origina efectos indirectos en la economía. Lo anterior se da principalmente debido a que una parte de esos ingresos son utilizados en la compra de bienes y servicios para el funcionamiento de la propia industria. Esos pagos realizados a la compra de bienes y servicios originan a su vez *efectos inducidos*, debido a que quienes reciben estos ingresos los emplean también en el pago de productos y servicios, y así de manera sucesiva.

Ya hemos analizado cómo el turismo puede generar grandes ingresos y beneficios económicos a la economía de una nación y a regiones no desarrolla-

das que cuentan con amplias ventajas comparativas. Para lo anterior, la OMT ha enlistado razones por las que esta industria turística representa un factor de desarrollo económico sustentable, en los países menos desarrollados, y se detallan a continuación.¹⁰

- a) El turismo es consumido exactamente en el punto en donde se produce; el turista va al destino específico y es ahí donde gasta dinero, abriendo de esta manera una oportunidad para los negocios locales de todo tipo, y permitiendo a las comunidades locales beneficiarse a través de la economía informal en la venta de bienes y servicios directamente a los visitantes.
- b) Muchos países menos desarrollados tienen una ventaja comparativa en el turismo con respecto a algunos países desarrollados, ya que tienen una gran gama de valores como la cultura, el arte, música, escenarios naturales, variedad en flora, fauna y climas, incluyendo los lugares considerados “Patrimonio de la Humanidad”. Las visitas turísticas a tales lugares pueden generar empleos e ingresos a las comunidades y ayudar a la conservación de recursos tanto naturales como culturales.
- c) El turismo es una industria con mucha mayor diversidad que otras. Cuenta con el potencial de sustentar otras actividades económicas, ambas a través de proveer flexibilidad. Trabajos de medio tiempo pueden ser complementados con otras opciones de sustento y a través de la creación de ingresos mediante una amplia cadena de insumos de bienes y servicios.
- d) El turismo es intensivo en mano de obra, la cual es particularmente importante al atacar la pobreza. Fomenta la creación de muchas y diversas oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres y la gente joven, la cual generalmente requiere de poco entrenamiento.

¹⁰ “Report of the World Tourism Organization to the United Nations Secretary-General in Preparation for the High Level Meeting on the Mid-Term Comprehensive Global Review of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010”. (WTO; <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/MTR/WorldTourisminput.pdf>).

- e) Crea oportunidades para muchas micro y pequeñas empresas, tanto en la economía formal como informal. Es una industria en la que generalmente los costos y las barreras de entrada son relativamente bajos o pueden ser fácilmente reducidos.
- f) El turismo provee no sólo los beneficios materiales para los pobres, sino también fortalece el orgullo cultural. La actividad crea una indudable conciencia del medio ambiente y su valor económico, un sentido de identidad y pertenencia y la reducción de vulnerabilidad a través de la diversificación de los recursos de ingreso.
- g) La infraestructura que requiere el turismo, tal como el transporte y las comunicaciones, suministros de agua y sanitarios, seguridad pública, y servicios de salud, beneficia directamente a las comunidades con índices altos de pobreza.

México y el turismo, 1950- 2000

Turismo en México y contabilidad nacional

Como se ha podido constatar a lo largo de este documento, sobre la importancia del turismo como factor de desarrollo de los estados y municipios, el gobierno mexicano ha seguido las recomendaciones de los organismos internacionales, circunscribiéndose en principio a la compilación de indicadores sobre el número de turistas, tiempo de permanencia, medio de transporte utilizado, capacidad hotelera, atractivos turísticos e ingresos y egresos de divisas por concepto de turismo. En particular, el gobierno de México ha seguido las recomendaciones de la OMT sobre la creación de “una cuenta satélite de turismo”, la cual ha sido implementada de manera conjunta por el INEGI y la Secretaría de Turismo, lo que permite dimensionar de manera específica la contribución de las actividades relacionadas al turismo en la economía. La cuenta satélite de turismo tiene como objetivo suministrar información adicional, de carácter funcional o de interrelaciones sectoriales; utilizar conceptos, clasificaciones y normas contables complementarias o alternativas cuando así

se requiere y de esta forma extender el marco de la contabilidad nacional; ampliar la cobertura de los costos y beneficios de las actividades humanas; propiciar el análisis de los datos mediante indicadores y agregados especiales para un campo de estudio; y por último, vincular el análisis de registros físicos con el sistema contable.¹¹

La contabilidad de la Cuenta Satélite del Turismo de México (CSTM) está a cargo del INEGI, como una extensión especializada del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). La cuenta presenta los distintos aspectos del turismo, tales como productos, actividades, oferta y utilización; y su impacto en las variables macro-económicas, así como en la balanza de pagos y el empleo. De igual forma los datos que ahí se presentan están en valores corrientes y constantes a precios de 1993 contenidos en cuadros que guardan una estrecha relación con los presentados en el SCNM, base 1993.¹²

De la misma forma que muchos países, México posee vastos e importantes destinos turísticos que le permiten captar considerables divisas y recursos. Tales ingresos provenientes del exterior por concepto de turismo son contabilizados en las cuentas nacionales y son registrados en la balanza de pagos del país, por lo que dichos ingresos representan una aportación muy significativa. Por lo anterior, diversos autores, entre ellos Michael Clancy en su investigación sobre el turismo mexicano desde 1970, afirman que el turismo ha sido la mayor exportación de México contabilizada en la balanza de pagos desde, al menos, finales de la Segunda Guerra Mundial.

Clancy afirma que desde 1970 México se ha convertido gradualmente en uno de los más populares destinos en el mundo y que de igual forma el turismo tiene un mayor componente en la economía mexicana. Para los años noventa, el país se posicionó en el lugar número 1 de llegadas en América Latina, representando lo anterior casi 40% de todos los viajeros internacionales de la región. Asimismo, el país se colocó para esos años en el primer lugar de recepción internacional entre los países subdesarrollados. Afirma el autor que los números son aún más impresionantes cuando se revisan con el tiempo.

¹¹ INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuenta Satélite del Turismo de México, 1999-2004", México, 2006.

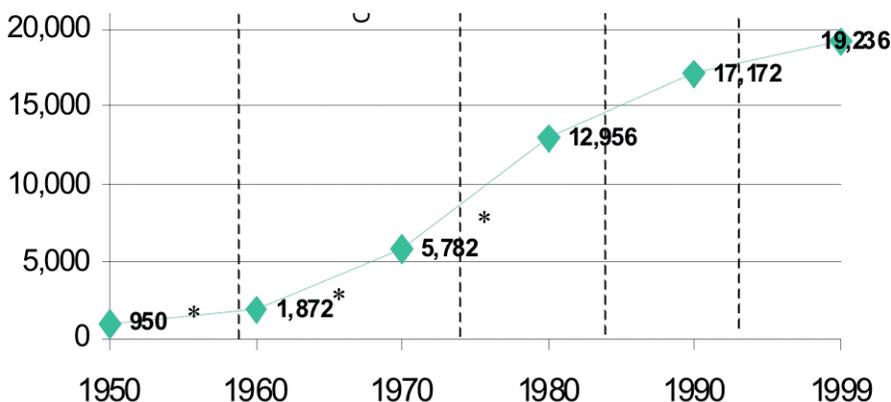
¹² *Idem.*

Las llegadas a México se triplicaron entre 1970 y 1991, mientras que las ganancias por el tipo de cambio del turismo se incrementaron de 415 millones a 3.8 billones de dólares, (Gráfica 4). Las cifras demuestran que las llegadas internacionales crecieron a una tasa anual promedio del 5%, mientras que la tasa de llegadas era del 11 por ciento.

A lo largo de los años noventa se continuó con un rápido crecimiento, alcanzando en el año 1998 la cifra cercana a los 20 millones de visitantes extranjeros, los cuales gastaban cerca de los 7.5 billones de dólares en los distintos destinos del país (Gráfica 5). En años recientes, la industria del turismo se ha ubicado como la segunda o tercera fuente de intercambio de divisas en el país.

Al igual que en el escenario mundial, México también ha presentado crecimiento constante de llegadas internacionales de turistas en los primeros años, para después registrar un crecimiento acelerado. La Gráfica 4 nos presenta también cómo a mediados de la década de los setenta el sector turístico en México se consolida y logra despegar hasta alcanzar los 12 millones de

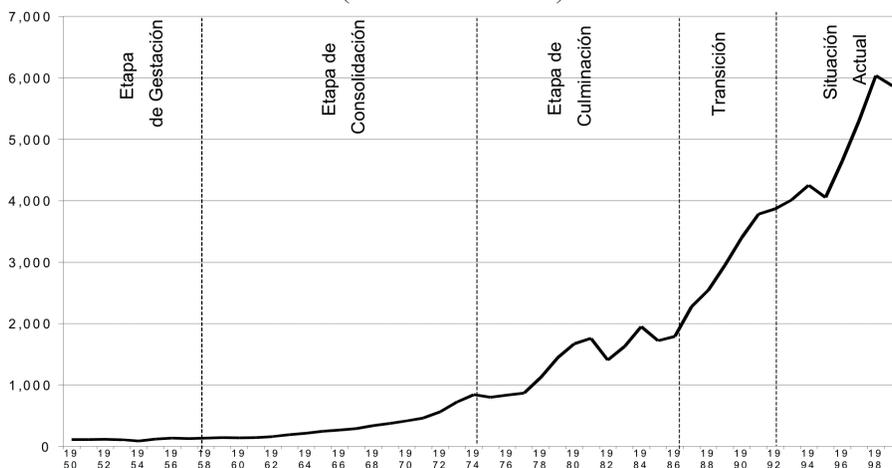
Gráfica 4. Llegadas internacionales a México, 1950-2000
(miles de turistas)



* Dato calculado por Sectur con base en información existente (Factor de error \pm 3%).

Fuente: Secretaría de Turismo, "Estudio de gran visión de turismo en México: Perspectiva 2020", 2000, p. 27.

Gráfica 5. Ingresos por turismo receptivo en México, 1950-2000
(millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Turismo, “Estudio de gran Visión de turismo en México: Perspectiva 2020”, 2000, p. 29.

turistas internacionales. Para el año 2000, el país sobrepasa los 19 millones de llegadas.

Como se hace mención en párrafos anteriores, la Gráfica 5 muestra el constante y acelerado crecimiento que ha presentado la industria turística en nuestro país. Es importante señalar que esta gráfica proviene de un estudio que realiza la Secretaría de Turismo denominado “Estudio de Gran Visión de Turismo en México: Perspectiva 2020”, en el cual se establecen 5 etapas de la evolución del turismo en México: *(i)* etapa de gestación, *(ii)* etapa de consolidación, *(iii)* etapa de culminación, *(iv)* transición, y *(v)* situación actual.¹³

Al inicio, el Estado favorecía a gran escala la planeación y el desarrollo de destinos turísticos, los cuales eran vislumbrados como “polos”. Una de las

¹³ La presente investigación no entrará en detalles de las etapas mencionadas. Se recomienda leer la investigación de Sectur, la cual muestra un marco histórico de turismo en México, cuyo objeto es proporcionar elementos sobre la evolución y el desarrollo de diversas variables cuantitativas y cualitativas que permiten comprender la dinámica y las tendencias que ha tenido el turismo en los últimos 50 años.

ventajas de esta construcción visionaria del polo era su localización. Éstos eran ubicados en algunas de las más pobladas y más pobres ciudades de México.

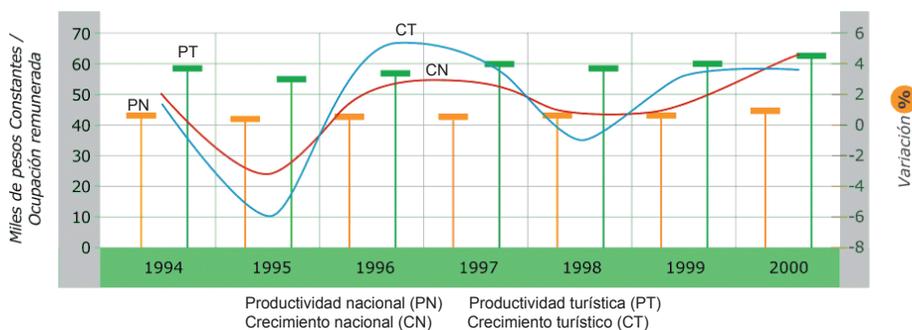
Si bien se puede observar en la misma Gráfica 5, que la etapa de consolidación del sector se dio entre los años de 1958 y 1974, también se puede afirmar que el verdadero despegue hacia la transición se produce entre los años 1990 y 2000. Lo anterior se debe a que en ese periodo el turismo se ha robustecido como una de las principales fuentes generadoras de divisas en el país, al mismo tiempo que destaca su significativa participación en el Producto Interno Bruto (PIB) total nacional. Lo que representó para el periodo entre 1993 y 2000 una participación promedio del 8.3% al PIB nacional, comparándolo con la aportación promedio de otros sectores para el mismo periodo como los son: comercio (1%), alojamiento (1.1%), restaurantes y bares (2.0%), transporte (2.5%) y las artesanías (0.9%), los que en su conjunto produjeron un promedio total del 7.5% del PIB nacional. Por otra parte, respecto a la participación del consumo turístico en el consumo privado nacional, éste alcanzó su máximo en 1995 con el 17.6% en relación al consumo privado nacional. En el periodo comprendido entre los años 1993 y 2000, el índice promedio fue de 16.7% del consumo turístico en relación al consumo privado nacional.¹⁴

La Gráfica 6 nos enseña cómo la productividad presentada en el sector turístico sobrepasa de manera significativa a la productividad nacional en su conjunto. El dato promedio calculado por Sectur del ramo turístico es de 36.3% más productivo que el nacional. Lo que significa que el ramo turístico generó un producto promedio anual por ocupación remunerada de 58.8 miles de pesos, entre el periodo comprendido 1993 y 2000, en comparación con el 43.16 miles de pesos a nivel nacional. En la Gráfica 6 también se puede observar cómo para el año 2000 la productividad turística registró un 35.4% más que la nacional.

La barra oscura nos muestra cómo la productividad del sector turístico presenta tendencias a registrar mayor crecimiento que el promedio de la economía del país. Sin embargo, de igual forma tal productividad turística presenta una gran sensibilidad en relación con la coyuntura económica nacional,

¹⁴ Secretaría de Turismo, "El empleo en el sector turístico de México", pp. 3-4.

Gráfica 6. Productividad turística vs. nacional
1993 = 100



Fuente: Sector, “El empleo en el sector turístico de México”, p. 6.

y así se demuestra en el año 1995, cuando la crisis originó un gran impacto negativo en el sector turístico.

El crecimiento mostrado por México en la industria turística ha sido rápido y ha experimentado cambios estructurales sustanciales a lo largo de los últimos 20 años transcurridos. El sector cuenta ahora con una mayor capacidad total, mayor organización central y diversificación. ¿A qué se debe que el sector haya experimentado tanto crecimiento? Primeramente a la política implementada por el gobierno en materia de fortalecimiento del sector. Otros factores que influyeron son: las mejoras en infraestructura, el crecimiento en el sector de comunicaciones y transportes, el crecimiento en el sector de hospedaje y la concentración de otros polos turísticos, lo que ayudó a disminuir la presión de los tradicionales destinos turísticos y generar empleo en otras áreas más pobres del país. Por último, México se convirtió en un país más financiero y emprendedor, especialmente en el área de alojamiento, donde se carecía de iniciativa privada para el sector turismo.

En la actualidad el gobierno federal cuenta con dos políticas o guías para el desarrollo de la industria nacional y el crecimiento económico. La primera es un plan de desarrollo en el ámbito nacional con proyecciones a corto y mediano plazos denominado Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual posee acciones específicas para la industria turística, enfocadas a generar mayor

sustentabilidad, diversificación y competitividad en dicho sector. La segunda es una política de turismo, que se rige de un gran objetivo nacional general y de objetivos sectoriales. Esta política de turismo se encuentra contenida en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012. Ambas políticas son incluidas de manera íntegra en esta investigación debido a su importancia directa en la conducción del turismo nacional y sus repercusiones regionales y también por su gran impacto en el desarrollo del país.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Turismo

El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se convierta en uno de los ejes de desarrollo del país. El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento en la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adquirir información y realizar la planeación de un viaje en nuestro país, lo hace también para otros destinos. Los menores costos de transportación aérea permiten a nuestros visitantes tradicionales tener acceso a destinos más alejados. Ello implica que, al igual que en otros

ámbitos de la actividad económica, las oportunidades y retos que representa la integración mundial debe resolverse mediante políticas públicas decididas.

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta, lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.

El papel del sector como detonante del desarrollo local implica que el desarrollo de infraestructura y de servicios debe incluir aquellos orientados a dotar de capacidades a la población local. Sólo de esa forma puede consolidarse una mejoría en el bienestar de las poblaciones locales que les permita ser partícipes plenos del proceso de desarrollo.

Objetivo 12

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Para convertir a México en un país líder en el sector turismo y aumentar, para 2012, en un 35% el número de turistas internacionales es necesario poner en marcha las siguientes estrategias:

Estrategia 12.1 Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico

en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación a MIPYMES.

Estrategia 12.2 Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.

Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

Estrategia 12.3 Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

Estrategia 12.4 Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo. Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

Estrategia 12.5 Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados. La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros. Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.

Estrategia 12.6 Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de creci-

miento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.¹⁵

Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, presentado por la Secretaría de Turismo, establece como objetivo nacional: “Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional”.¹⁶

Asimismo, el programa sectorial cuenta con 8 objetivos sectoriales que buscan dar solución al cumplimiento del objetivo y estrategia de la política turística nacional definida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivo Sectorial 1. De Concurrencia de políticas públicas.

Impulsar ante las dependencias en concurrencia las acciones necesarias para fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país; las condiciones de conectividad y las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social que permiten a la oferta turística lograr resultados más rentables y con mayor productividad.

Objetivo Sectorial 2. De Desarrollo regional.

Aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.

¹⁵ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, pp. 118-120.

¹⁶ Secretaría de Turismo, “Programa Sectorial de Turismo 2007-2012”, p. 31.

Objetivo Sectorial 3. De Concurrencia legal y normativa.

Actualizar y fortalecer la gestión del marco legal y regulatorio del sector y las disposiciones concurrentes relacionadas con la regulación ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, para contribuir al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el fomento a la inversión privada y social, así como el bienestar de las poblaciones residentes en destinos turísticos.

Objetivo Sectorial 4. De Oferta competitiva.

Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos, apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación para regiones, estados, municipios y destinos.

Objetivo Sectorial 5. De Empleo de calidad.

Promover políticas públicas en el sector para crear las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos formales permanentes y mejor remunerados en el sector turismo con enfoque de igualdad de género.

Objetivo Sectorial 6. De Fomento productivo.

Elevar la productividad y competitividad de los destinos turísticos y las empresas privadas y sociales para aumentar la atractividad de la oferta tradicional y emergente de México, evaluando de manera permanente la gestión y resultados de las políticas públicas de fomento, así como fortaleciendo los sistemas de calidad, capacitación, información, tecnologías y planificación en regiones, estados, municipios, destinos y empresas del sector.

Objetivo Sectorial 7. De Promoción y comercialización integrada.

Promover y comercializar la oferta turística de México en los mercados nacionales e internacionales, desarrollando análisis de inteligencia para la consolidación de mercados y la apertura de nuevos segmentos especializados que fortalezcan la imagen de México en el extranjero, potencien los valores nacionales y la identidad regionales y las fortalezas de la Marca México.

Objetivo Sectorial 8. De Demanda turística doméstica e internacional.

Impulsar el crecimiento sostenido del consumo de la oferta turística nacional con una adecuada relación valor-precio para cada segmento y nicho de mercado, consolidando y diversificando los mercados internacionales, así como el crecimiento del turismo doméstico y su consumo incluyendo a todos los sectores de la población.¹⁷

Por último, el programa sectorial cuenta con 5 estrategias de la política pública del sector turismo.

Estrategia 1. Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes. La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas. En este proceso se deberá hacer converger programas con el financiamiento y capacitación a MIPYMES.

Estrategia 2. Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral. Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.

Estrategia 3. Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista. Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad, fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.

¹⁷ Secretaría de Turismo, "Programa Sectorial de Turismo 2007-2012", pp. 29-30.

Estrategia 4. Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo. Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.

Estrategia 5. Asegurar un desarrollo turístico integral. El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.¹⁸

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

Recientemente el gobierno federal presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (Pronafide), el cual tiene como objetivo y finalidad la disponibilidad de recursos, tanto financieros como fiscales suficientes, que permitan alcanzar un desarrollo humano sustentable.

El programa cuenta con dos vertientes:

1. “Mejorar los determinantes transversales de la competitividad de la economía mexicana como el Estado de Derecho y la seguridad, la infraestructura, las capacidades de las personas, la estabilidad macroeconómica, la competencia económica y el marco regulatorio, las condiciones para el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías, y
2. Eliminar las limitantes al crecimiento de los sectores económicos causadas por un marco legal, regulatorio o de competencia inadecuados o por disponibilidad insuficiente de recursos”.¹⁹

Respecto al sector turístico, el Pronafide sustentará y respaldará los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial

¹⁸ Secretaría de Turismo, “Programa Sectorial de Turismo 2007-2012”, p. 31.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012”, Mexico, 2008, p. 8.

de Turismo de la presente administración, con el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes que permitirá el fácil tránsito de turistas, la mejora al Estado de derecho y de la seguridad que fomentará la demanda de servicios del sector, así como una mayor competencia en el transporte que hará más accesible y eficientes los traslados. Lo que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el factor turismo tendrá un impacto en las metas sectoriales.

Turismo: medio ambiente y cambio climático

El turismo, como ya se ha mencionado, tiene una relevancia ineludible para el crecimiento de los países, ya que desempeña un importante papel para detonar las economías nacionales, contribuir a la disminución de la pobreza por generar grandes cadenas productivas en la generación de empleos, y ser un elemento insoslayable de cohesión social y cultural. De ahí la importancia que tiene la implementación de políticas públicas y la toma de decisiones que impulsen el desarrollo del sector.

De acuerdo a los últimos datos del Banco de México, el turismo aporta aproximadamente el 8% del PIB total, generando más de 1.8 millones de empleos remunerados y posicionándose como la tercera actividad económica generadora de divisas en el país.

En la actualidad, muchos sectores económicos tales como el turismo, se relacionan directa e íntimamente con factores que producen el inminente fenómeno de la globalización. Un efecto de lo anterior es el llamado “cambio climático”, cuyas repercusiones ya se consideran, pues se han manifestado de forma considerable, ocupando un destacado lugar en los temas de la agenda internacional.

Según la definición aportada por Naciones Unidas, el *cambio climático* “es la modificación del clima atribuida directa o indirectamente a las actividades del hombre, que alteran la composición de la atmósfera y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.²⁰ A partir de la definición anterior, se establece que la actividad

²⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Nueva York, 1992.

del hombre permea en la composición de la atmósfera y en consecuencia en las modificaciones climáticas. Es importante señalarlo, ya que como se especificará más adelante, el clima y el medio ambiente son los recursos principales con los que se explota la actividad turística (especialmente el turismo de playa, de nieve, etcétera), por lo que una alteración en éstos, implica indudablemente una alteración proporcional al cambio en el potencial de la actividad turística.

La relación que se establece entre la actividad turística y el medio ambiente es recíproca, ya que, por un lado, la evasión de políticas que promuevan un turismo sustentable trasciende en la calidad del ambiente y éste a su vez altera directamente al sector, de surgir modificaciones en él.

Como se ha señalado con anterioridad, la llamada “industria sin chimeneas” cuenta con un gran potencial económico que indica que es una actividad rentable y que genera grandes retribuciones para los países, sin embargo, dicha rentabilidad puede ponerse en grave riesgo si no se atienden los fenómenos relacionados con el medio ambiente. De este modo, el segmento debe responder con inmediatez a los efectos que con claridad han sido manifestados por el cambio climático, alineando sus estrategias para mitigar los resultados que genera la emisión de gases de efecto invernadero, derivados principalmente de las actividades de transporte²¹ y alojamiento, asimismo desvinculando el crecimiento sostenido hasta la actualidad del sector con un consumo irracional de energía. El turismo contribuye en aproximadamente un 5% a las emisiones globales de CO₂, de acuerdo con cifras de la Organización Mundial del Turismo (2007).

Según la World Wild Fund (wwf),

²¹ Según la organización defensora del medioambiente Friends of the Earth, el sector de transporte aéreo se ha hecho con la etiqueta de “fuente de gases de efecto invernadero de mayor tasa de crecimiento mundial”, pues sus aviones liberan más de 600 millones de toneladas de CO₂ cada año. Esta cifra prácticamente iguala las emisiones anuales de CO₂ del continente africano. Por su parte, el sector Aviación publica cifras distintas. Según International Air Transport Association (IATA) y el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, la aviación en su conjunto solo da cuenta de alrededor del 3% de emisiones de gases de efecto invernadero (International Talent Booking, *Cambio climático y el futuro del turismo mundial*, Berlín, 2008).

[...] los viajes aéreos son los principales contribuyentes al efecto invernadero. Los jets de pasajeros son el origen con crecimiento más rápido de emisiones de gases invernadero. Se espera que el número de pasajeros internacionales se incremente de 594 millones en el año 1996 a 1.6 billones en el 2020, agravando considerablemente el problema, a menos que se tomen las medidas necesarias para reducir las emisiones.²²

Hoy en día se observa cómo el cambio climático se ha manifestado en fenómenos como el incremento extremo de temperaturas, olas de calor, precipitaciones intensas, mayor frecuencia de tormentas tropicales y huracanes. El cambio climático influye también en la duración y calidad de las estaciones, de manera que una modificación en este sentido pone en grave riesgo la competitividad de las empresas turísticas, los destinos y las regiones.

Según los datos reportados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) en su Segundo Informe de Evaluación, el incremento de temperatura anunciado para este siglo ha aumentado en un rango aproximado de 1- 3.5 °C a 1.4- 5.8 °C. “La tasa de calentamiento proyectada es mucho mayor que los cambios observados durante el siglo XX y es muy probable que no tenga precedente durante al menos los últimos 10 000 años”. Las tendencias del siglo XX de aumento de temperatura, incremento del nivel del mar y mayor precipitación continuarán y se intensificarán en el siglo XXI a menos que se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero.²³ Asimismo, organismos internacionales prevén el aumento de fenómenos meteorológicos, como precipitaciones que causan grandes inundaciones, huracanes, olas de calor, incendios forestales y sequías más prolongadas y extremas. Lo anterior significa pérdida real de potencial y rentabilidad en materia turística de no hacer frente con urgencia al cambio de las condiciones climáticas y tomar medidas de sus futuras repercusiones.

“El turismo puede ocupar un lugar destacado en la lucha contra el cambio climático si se movilizan plenamente los recursos y la capacidad de innovación

²² Secretaría de Turismo, *Boletín Hechos y Tendencias del Turismo*, núm. 42, abril de 2005.

²³ Semarnat/ IMTA, *Análisis de posibles impactos del cambio climático. Estudio de caso preliminar*, Cancún, Quintana Roo, México, septiembre, 2006.

de este sector económico mundial de importancia capital orientándolos a la consecución de ese objetivo”.²⁴

Con anterioridad se ha mencionado que el clima tiene gran repercusión en el sector turístico, ya que de éste depende la elección de los destinos, la calidad de la oferta en el sector y el tiempo de duración de las temporadas turísticas, y en consecuencia el gasto de los turistas, que se traduce en derrama económica. De esta manera, se observa que el clima puede ser un incentivo de connotación positiva, como negativa para el desarrollo turístico ya que está directamente implicado con la competitividad y sostenibilidad del sector.

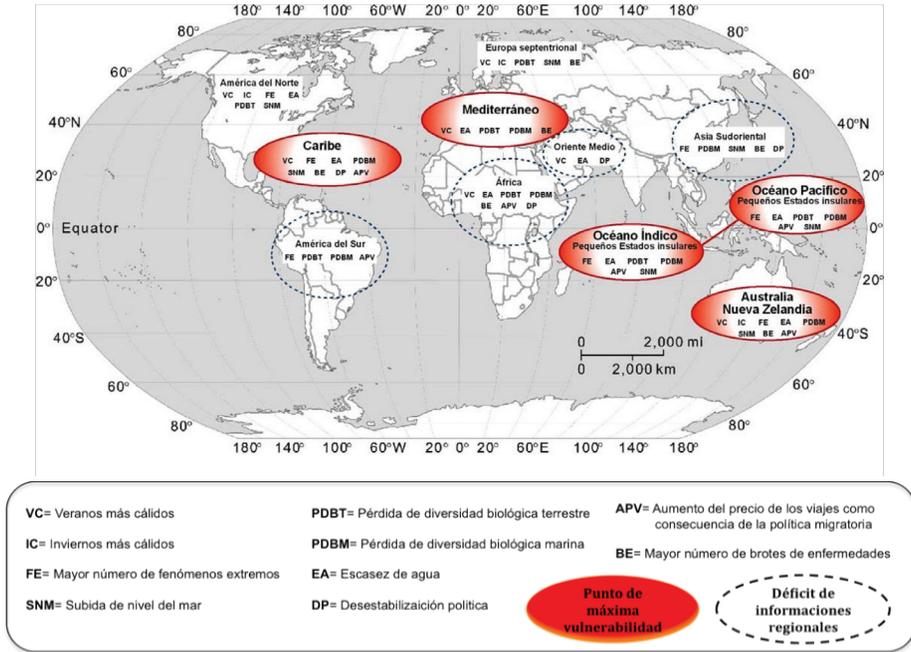
En aras de observar científicamente cifras que indiquen que el crecimiento sostenido del turismo se traduce en grandes beneficios para la sociedad, es preciso cerciorar la permanencia del sector, asegurando previamente la sustentabilidad del turismo. Lo anterior significa elaborar estrategias y determinar prioridades que controlen y reduzcan significativamente las acciones humanas que han propiciado el cambio climático.

Es preciso destacar que tanto el clima como el medio ambiente son herramientas imprescindibles con las que cuenta el turismo para su desarrollo. Éstas inciden notablemente en la elección de los destinos, en mayor medida en los que dependen de la explotación en torno a su naturaleza, lo cual se traduce posteriormente en la rentabilidad y competitividad de éstos. Los destinos que ofertan la atracción de su clima pueden ser vulnerables ante los cambios de tipo climático o la destrucción del medio ambiente; el cambio climático incide también, por ejemplo, en la erosión de los litorales y el deterioro de ecosistemas, arrecifes de coral o puede perjudicar las nevadas en las zonas montañosas que explotan los deportes de este tipo (Figura 1). Asimismo afectan el suministro de servicios básicos como el agua.

En la actualidad México no está obligado a cumplir compromisos que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero, por ejemplo los que sustenta el Protocolo de Kyoto, sin embargo las presiones internacionales aumentarán en los próximos 20 años, ya que se prevé que la mayor parte de las emisiones se

²⁴ UNWTO/OMT/IOHBT/ PNUMA, Organización Meteorológica Mundial, *Cambio climático y turismo. Responder a los retos mundiales*, resumen, junio de 2008, p. 5.

Figura 1. Distribución geográfica de las principales repercusiones del cambio climático en los destinos turísticos



Fuente: UNWTO, OMT, IOHBT0, PNUMA, Organización Meteorológica Mundial, *Cambio climático y turismo: Responder a los retos mundiales*, Resumen, junio de 2008, p. 12.

generarán por parte de los países en vías de desarrollo. “Las emisiones de CO₂ derivadas del consumo de energía en nuestro país alcanzaron las 3.64 toneladas por habitante en 2002, apenas por debajo del promedio mundial de 3.89”²⁵

El turismo sustentable, de acuerdo al Responsible Travel Handbook 2006, debe optimizar el uso de los recursos naturales que son clave para el desarrollo turístico; de esta manera se mantienen los procesos ecológicos esenciales y se ayuda a conservar la biodiversidad natural.

²⁵ Francisco Aguayo, “Mitigación de gases invernadero e innovación en el sector industrial en México”, en *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, p. 217.

Acciones y recomendaciones

En el panorama general e internacional, la OMT plantea algunas recomendaciones:

- i.* Apoyar los esfuerzos de los países menos desarrollados en la inversión en la industria turística y desarrollar empresas en la amplia economía del turismo. En particular a través del incremento en el acceso al financiamiento y al desarrollo del recurso humano local.
- ii.* Auxiliar a los países menos desarrollados a alcanzar su eficiencia económica, competitividad y sustentabilidad en las operaciones del turismo, y ayudarlos a acceder y participar en los sistemas de distribución global y el uso apropiado de tecnología.
- iii.* Ayudar a los países menos desarrollados a promover sinergias entre el transporte y el turismo, particularmente el transporte aéreo.
- iv.* Considerar ayuda financiera, tecnológica y de otras formas de asistencia para apoyar los esfuerzos de los países menos desarrollados en materia de fortalecimiento de sus capacidades nacionales en el sector del turismo.²⁶

Estas acciones son parte de un trabajo integral hacia el creciente reconocimiento de la contribución clave que el desarrollo turístico puede generar para una economía equitativa, progreso social y combate a la pobreza.

Las Naciones Unidas, a través de su agencia especializada el OMT, sugiere 11 principios y recomendaciones para que los gobiernos en conexión con el turismo y el combate a la pobreza adopten. Los principios sugeridos son:

1. Principal prioridad: asegurarse de que el desarrollo sustentable del turismo se encuentre incluido en los programas generales de combate a la pobreza. Incluir medidas de eliminación de la pobreza a través de estrategias para el desarrollo sustentable del turismo.

²⁶ “Report of the World Tourism Organization, *op. cit.*, p. 3.

2. Asociación: desarrollar asociaciones entre los sectores internacionales, gobierno, agencias no gubernamentales y sector privado, con un fin común de reducir la pobreza mediante el turismo.
3. Integración: adoptar un acercamiento integral con otros sectores y evitar una sobredependencia del turismo.
4. Distribución equitativa: asegurarse de que las estrategias de desarrollo turístico se enfoquen a una mayor y mejor distribución equitativa de bienestar y servicios. El crecimiento solo no es suficiente.
5. Actuando localmente: enfocar acciones a un nivel de destino local, dentro del contexto de apoyar a las políticas nacionales.
6. Retención: reducir salidas y fugas de la economía local y construir puentes dentro de la misma economía local, enfocarse en la cadena de insumos.
7. Viabilidad: mantener una disciplina financiera y activos viables de todas las acciones tomadas.
8. Empoderamiento: crear condiciones que empoderen y permitan a los pobres tener acceso a la información, influir y tomar decisiones.
9. Derechos humanos: remover toda forma de discriminación hacia las personas trabajando o en busca de trabajo en el sector turístico, eliminar cualquier tipo de explotación, en particular aquella en contra de las mujeres y los niños.
10. Compromiso: establecer un plan de acción y de aplicación de recursos para el largo plazo.
11. Monitoreo: desarrollar indicadores simples y sistemas de medición de impacto del turismo en la pobreza.²⁷

Debido a la importancia de la actividad turística en la globalización, como fuente importante de ingresos y herramienta para reducir la pobreza, se plantea la inminente necesidad de llevar a cabo un agregado de políticas públicas que promuevan un turismo sostenible, en donde se refleje el compromiso real para preservar el medio ambiente, en aras también de que la actividad siga

²⁷ *Ibid.*, p. 4.

siendo sostenible. Por lo anterior, en materia de medio ambiente y cambio climático se hacen las siguientes recomendaciones de acuerdo con las realizadas por la UNWTO y la OMT:

- El sector turístico debe actuar con respuesta inmediata a los efectos del cambio climático reduciendo progresivamente su contribución a la generación de gases de efecto invernadero, relacionados como se había mencionado, con actividades relacionadas con transporte y alojamiento. Lo anterior puede basarse en un afán de crear conciencia de la importancia de la conservación del medio ambiente y la racionalización de energía.
- Lograr que las empresas relacionadas con el sector se adapten a las nuevas condiciones de clima, de esta manera se procura mantener constante el potencial con el que el turismo cuenta.
- Aplicar nuevas tecnologías y logísticas limpias con el propósito de usar con mayor eficiencia los recursos energéticos.
- Alentar la sensibilización de los consumidores en destinos y mercados emisores para modificar hábitos de consumo que sean dañinos para el clima.

Conclusiones

El turismo es una actividad económica con creciente presencia en los países en vías de desarrollo, cuya potencialidad para apoyar procesos de avance y por lo tanto de combate contra la pobreza ha sido reconocida internacionalmente. Muchos países menos desarrollados han visto aumentar su progreso turístico, incluso aquellos donde hasta hace poco consideraban al turismo como una actividad secundaria. Por lo que definitivamente el turismo representa una oportunidad hacia los países en desarrollo, pero éstos tienen que estar sujetos a directrices de turismo responsable, por lo que es importante contar con una gestión compartida por los agentes involucrados (gobierno federal, estatal, sector privado, ONG, destinos turísticos, sociedad civil, etcétera) que establez-

can un marco legislativo, político, socioeconómico y cultural, que propicie una visión más amplia y considere como prioridad al turismo a manera de estrategia de desarrollo para reducir la pobreza.

En la actualidad, el volumen del negocio del turismo iguala o sobrepasa las exportaciones de petróleo, productos alimenticios y automóviles. El turismo se ha convertido en uno de los mayores jugadores en el comercio internacional y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingreso para muchos de los países en vías de desarrollo. Este crecimiento se da mano a mano con una diversificación creciente y competencia entre los destinos turísticos.

Cuando se inició la creación del sector turístico en México, el estado favorecía la planeación y desarrollo de los polos o destinos con base en su localización geográfica. Hoy en día, se deben desarrollar polos turísticos basándose en la herencia cultural y en el potencial económico del destino y no exclusivamente en su belleza natural. Lo anterior favorecerá al desarrollo de las comunidades más necesitadas y creará nuevas formas de turismo, como lo son el ecoturismo, de deporte, de retiro, industrial, de negocios, náutico, educativo, entre otros.

Las políticas relacionadas al turismo deberán estar cuidadosamente diseñadas para operar con una infraestructura que sea conductiva para el sector turístico. Los hacedores de políticas públicas deberán poner mucha atención en su diseño, especialmente al momento de ponderar la parte de la inversión entre el turismo y otros sectores productivos.

Las decisiones políticas en lo concerniente al turismo no sólo deberán estar en manos del gobierno central, sino también deberán ser llevadas hacia los gobiernos regionales, lo que posibilitará poner en práctica políticas coordinadas del sector turismo destinadas a mejorar la oferta, modernizar la infraestructura y promocionar las posibles atracciones.

La importancia de preservar el medio ambiente obedece, en el caso del turismo, a la necesidad rigurosa de mantener la competitividad de los destinos turísticos. Es preciso entender que las acciones de los seres humanos que contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero o daños a los ecosistemas van en continuo detrimento de los sectores, en este caso de la actividad turística, por lo que el daño ambiental y la reducción de competitividad de los

destinos se relacionan directamente. Con el objetivo de mantener el importante potencial y en consecuencia la rentabilidad de este importante sector, hay que destacar la instrumentación de políticas que contribuyan a la innovación y adopción de prácticas relacionadas con el turismo, de modo que sea prioridad en ellas el cuidado al medio ambiente, la reducción del cambio climático y la innovación tecnológica en pro del medio ambiente.

Es importante destacar que ni el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ni el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 ligan entre sus estrategias y determinación de prioridades al medio ambiente y cambio climático con el sector turístico.

De cumplirse con las metas transversales y sectoriales del Pronafide, se generará un impacto sobre el crecimiento económico de 1.9% de aumento en la tasa de crecimiento a mediano plazo, con lo que ésta aumentaría de 3.2% en 2007, a por lo menos 5.2% de crecimiento en su escenario conservador. Por su parte, la inversión en el sector turístico programada para el periodo 2007-2012 será de 219 mil millones de pesos de acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, lo que contribuirá en un aumento en el crecimiento del PIB de 0.08% a las metas del Pronafide.

La competitividad en los municipios de México

CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
y EFRÉN ARELLANO TREJO

Introducción

El tema de la competitividad se ha convertido, en los últimos años, en uno de los ejes en que se ha desarrollado la economía mundial. Uno de los conceptos más aceptados y útil para este trabajo define a la *competitividad* como “la capacidad de una región (país, estado, municipio o zona metropolitana) para atraer y retener inversiones”.¹ La definición conceptual remite a la acción en varias vertientes para lograr el objetivo de enunciación. En ello converge un entramado multifactorial que supedita las condiciones para que se facilite el aumento de la competitividad en una región: las condiciones gubernamentales y las características poblacionales que coexisten en la zona son, por tan sólo citar, dos ejemplos muy visibles de los cuales depende el que una zona sea atractiva para atraer o no inversiones.

¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Competitividad urbana 2007*, México, 2007, [http://www.imco.org.mx/imco/docbase/archivospublicaciones/archivopublicacion\(3\).pdf](http://www.imco.org.mx/imco/docbase/archivospublicaciones/archivopublicacion(3).pdf), p. 40.

Como se cita en las primeras líneas de este ensayo, la competitividad en su espacio físico no sólo remite a la realidad de un país, sino que se disecciona a una zona, la cual puede ofrecer condiciones muy dispares a las del país en su conjunto, o en su promedio. América Latina en su conjunto presenta en sus interiores regionales brechas de desigualdad social; diversos indicadores dan cuenta de ello: el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Economicos (OCDE) de igual forma refieren a la problemática. Y aunque el tema de la competitividad no tiene una correlación paralela a éstos, también muestra, de cierta manera, estas desigualdades: una zona al interior de un país puede tener altos índices de competitividad que la hacen atractiva para atraer inversiones, a la par de áreas muy desarrolladas en países con una elevada calidad de vida, y a la vez también, contar con zonas poco atractivas para las inversiones. Cabe hacer mención que estas zonas serían, en primera instancia, las entidades del país, aunque a su vez, dentro del mismo estado, las condiciones desiguales en sus demarcaciones municipales también muchas de las veces son desiguales. Los municipios, y sus entes “autónomos” de gobierno, adoptan diversas herramientas administrativas que refuerzan o debilitan la capacidad de atracción de inversiones.

Varios estudios internacionales y nacionales han analizado las condiciones globales de competitividad que las zonas geográficas (países, estados y áreas metropolitanas) del mundo ofrecen de “ambiente” propicio para atraer inversiones; el presente texto tiene como fin analizar la situación de competitividad en los municipios mexicanos, partiendo de esta realidad global, y también tomando en cuenta, como lo hacen los estudios de referencia para este ensayo, que el área geográfica del municipio como tal, queda muchas veces rebasada por la “mancha” urbana o zona metropolitana, dado que al interior de ésta convergen dos o más municipios. Para tal propósito, el presente texto se divide en tres secciones, una para cada realidad geográfica de la competitividad: la de México ante el resto del mundo; la de los estados del país entre sí; y por último, la de las zonas metropolitanas (municipios conurbados) más importantes del país. Por último se presentan, a manera de conclusión, las recomendaciones que el Comité de Competitividad de la Cámara de Diputados, conjuntamente

con el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, sistematizó para la esfera local en el libro *Situación de la competitividad en México*, cuya producción estuvo a cargo de la LX Legislatura en julio de 2008.

Las fuentes de información utilizadas para la realización de este trabajo son, principalmente:

- Índice de Competitividad Mundial (IMD, por sus siglas en inglés), elaborado por Instituto para el Desarrollo Gerencial de Lausana.
- Foro Económico Mundial. The Global Competitiveness Report 2007-2008.
- Índice de Competitividad Estatal 2008 del Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO.
- Competitividad Urbana 2007, México 2007 del Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO; y
- “Competitividad de las ciudades mexicanas”, CIDE, 2007.

Competitividad en el contexto internacional

De acuerdo con diversos indicadores, la competitividad de México en el ámbito internacional ha disminuido o cuando menos se ha estancado. Según las estimaciones del Índice de Competitividad Mundial (IMD, por sus siglas en inglés), elaborado por el Instituto para el Desarrollo Gerencial de Lausana, Suiza, México se encontraba en la posición 33 en el año 2000. Para el año 2006, había caído a la posición 40 (Cuadro 1). Entre las causas que se señalan como las más acuciantes tenemos:²

- Escasa generación de la tecnología de punta.
- Falta de fortalecimiento de sus instituciones públicas.
- Incremento de los costos de producción.

² Comité de Competitividad y Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, *Situación de la competitividad en México*, CESOP, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, p. 13.

Cuadro 1. Posición en el *Anuario de Competitividad Mundial* del IMD
2000 vs. 2007 (muestra constante de 47 economías)

<i>País</i>	2000	2007	<i>Variación</i>	<i>País</i>	2000	2007	<i>Variación</i>
Estados Unidos	1	1	0	Chile	30	25	5
Singapur	2	2	0	India	41	26	15
Hong Kong	9	3	6	Francia	22	27	-5
Luxemburgo	3	4	-1	Corea	29	28	1
Dinamarca	12	5	7	España	25	29	-4
Suiza	7	6	1	República Checa	37	30	7
Islandia	10	7	3	Tailandia	31	31	0
Países Bajos	4	8	-4	Hungría	27	32	-5
Suecia	14	9	5	Grecia	34	33	1
Canadá	8	10	-2	Colombia	45	34	11
Austria	18	11	7	Portugal	28	35	-7
Australia	11	12	-1	Eslovenia	36	36	0
Noruega	16	13	3	Italia	32	37	-5
Irlanda	5	14	-9	Rusia	47	38	9
China	24	15	9	Filipinas	35	39	-4
Alemania	13	16	-3	México	33	40	-7
Finlandia	6	17	-11	Turquía	44	41	3
Taiwán	17	18	-1	Brasil	38	42	-4
Nueva Zelanda	20	19	1	África del Sur	39	43	-4
Reino Unido	15	20	-5	Argentina	42	44	-2
Israel	23	21	2	Polonia	40	45	-5
Malasia	26	22	4	Indonesia	43	46	-3
Japón	21	23	-2	Venezuela	46	47	-1
Bélgica	19	24	-5				

Fuente: *World Competitiveness Yearbook*, International Institute for Management Development.

- Baja inversión en áreas prioritarias como la infraestructura.
- Excesiva tramitología.
- Ausencia de una reforma hacendaria.
- Carencia de una política industrial.
- Baja participación del gasto público en educación y ciencia.
- Frágil seguridad jurídica.

Este índice, con el cual se han evaluado a 47 diferentes economías, toma en cuenta cuatro diferentes rubros:

- a) Desempeño económico: incluye variables como economía interna, empleo, comercio internacional e inflación.
- b) Eficiencia gubernamental: se refiere a variables como finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, entorno social y legislación.
- c) Eficiencia en los negocios: considera la productividad, el mercado laboral, finanzas y prácticas laborales.
- d) Infraestructura: se refiere a aspectos como tecnología, educación y medio ambiente.³

Una visión de más largo plazo la obtenemos al comparar el Índice de Competitividad Global, elaborado por el Foro Económico Mundial. Ésta es una organización independiente, establecida en 1917, con sede en Ginebra, Suiza.

En la edición correspondiente al bienio 2006-2007, se destaca que Suiza, Finlandia y Suecia son las economías más competitivas, seguidas por Dinamarca, Singapur, Estados Unidos, Japón, Alemania, Países Bajos y Gran Bretaña. De acuerdo con este documento, en los últimos dos años Estados Unidos mostró la caída más pronunciada, al pasar del primero al sexto lugar.⁴

³ Una explicación de este índice y su comparación con otros indicadores se encuentra en Mariano González Zarur, "Situación de la competitividad de México", CESOP, *Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones sociales*, Nueva época, núm. 13, agosto de 2007, México, pp. 6 y subs.

⁴ Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, disponible en www.weforum.org (fecha de consulta: septiembre de 2007).

Esta medición marcó la primera vez en que Suiza ocupó el primer lugar, —según explican los autores— debido al marco institucional de protección al medio ambiente, su excelente infraestructura, la eficiencia de sus mercados y sus altos niveles de innovación tecnológica. Además —según el Foro Económico Mundial—, este país ha desarrollado una buena infraestructura para la investigación científica con participación de inversionistas privados, la protección a la propiedad intelectual es fuerte y las instituciones políticas son sólidas y estables (Cuadro 2). Al igual que este indicador que le da una preeminencia a la protección del medio ambiente, el del Instituto Mexicano de la Competitividad también hace una connotación importante al respecto al afirmar que ésta debe ser sustentable:⁵

La sostenibilidad es garante de las circunstancias y coyunturas que ofrecerá la región no sólo en los meses siguientes, sino, al menos, en el medio plazo. Este es un aspecto fundamental para la toma de decisiones económicas orientadas a la inversión. En sí mismo, el término sostenibilidad encierra gran parte del significado de lo que es e implica la competitividad.

En el Cuadro 2 se aprecia el comportamiento de las diez naciones mejor ubicadas, así como un número similar de las que rodean la posición de México. Se puede apreciar que nuestro país tiene niveles parecidos a países como Panamá y Turquía y ligeramente por debajo de la situación que ocupa China.

Sobre nuestro país, este documento afirma que su posición se ha mantenido estable en los dos últimos años, con un comportamiento desigual en varios de los indicadores de este índice: con promedios relativamente altos de inversión en salud y educación primaria, así como una aceptable eficiencia de los mercados y de los procesos de transferencia de tecnología. Esto último —dice el reporte— producido en alguna medida por su intercambio con el mercado de Estados Unidos, en el marco del TLCAN. En contraste, México padece —dice

⁵ IMCO, *Competitividad urbana 2007, op. cit.*, p. 41.

Cuadro 2. Informe de Competitividad Mundial 2005-2006.
Las diez economías mejor ubicadas y las naciones cercanas a México

<i>País/Economía</i>	<i>Posición 2006</i>	<i>Puntos 2006</i>	<i>Posición 2005</i>	<i>Cambios 2005-2006</i>	
Suiza	1	5.81	4	↗	3
Finlandia	2	5.76	2	→	0
Suecia	3	5.74	7	↗	4
Dinamarca	4	5.70	3	↘	-1
Singapur	5	5.63	5	→	0
Estados Unidos	6	5.61	1	↘	-5
Japón	7	5.60	10	↗	3
Alemania	8	5.58	6	↘	-2
Países Bajos	9	5.56	11	↗	2
Reino Unido	10	5.54	9	↘	-1
Costa Rica	53	4.25	56	↗	3
China	54	4.24	48	↘	-6
Mauritania	55	4.20	55	→	0
Kazajstan	56	4.19	51	↘	-5
Panamá	57	4.18	65	↗	8
México	58	4.18	59	↗	1
Turquía	59	4.14	71	↗	12
Jamaica	60	4.10	63	↗	3
El Salvador	61	4.09	60	↘	-1
Rusia	62	4.08	53	↘	-9

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, disponible en www.weforum.org (fecha de consulta: septiembre de 2007).

el documento– las “debilidades institucionales” que caracterizan a la región de América Latina.

La información compilada para este índice, la cual incluye entrevistas con dirigentes empresariales y políticos, está agrupada en nueve rubros: instituciones, infraestructura, macroeconomía, salud y educación primaria, educación profesional, disponibilidad tecnológica, ambiente de negocios e innovación. De acuerdo con sus autores, ninguno de los factores incluidos puede por sí

mismo provocar un cambio en la medida de la competitividad, por lo que los indicadores pretenden ofrecer una visión de conjunto.

El Cuadro 3 presenta los resultados correspondientes al bienio 2007-2008. Aquí se puede constatar la permanencia de las diez naciones más competitivas, identificadas desde 2005, con la excepción de la economía de los Países Bajos, la cual pasó del número 11 al 9. De acuerdo con este último reporte, la economía mexicana es muy similar a las de Barbados, Polonia, Turquía e Indonesia.

Cuadro 3. Informe de Competitividad Mundial 2007-2008.
Las 10 economías mejor ubicadas y las naciones cercanas a México

<i>País</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
Estados Unidos	1	5.67
Suiza	2	5.62
Dinamarca	3	5.55
Suecia	4	5.54
Alemania	5	5.51
Finlandia	6	5.49
Singapur	7	5.45
Japón	8	5.43
Reino Unido	9	5.41
Países Bajos	10	5.40
Italia	46	4.36
Hungría	47	4.35
India	48	4.33
Jordania	49	4.32
Barbados	50	4.32
Polonia	51	4.28
México	52	4.26
Turquía	53	4.25
Indonesia	54	4.24
Chipre	55	4.23

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, disponible en www.weforum.org (fecha de consulta: septiembre de 2008).

El Cuadro 4 muestra la posición de México en cada uno de los componentes de este índice. De acuerdo con estos datos, las mejores calificaciones del país se encuentran en los siguientes rubros: eficiencia del mercado laboral, funcionamiento de las instituciones, educación superior y capacidad de innovación. En contraste, las peores calificaciones se encuentran en tamaño del mercado, estabilidad macroeconómica, sofisticación de los negocios y salud y educación básica.

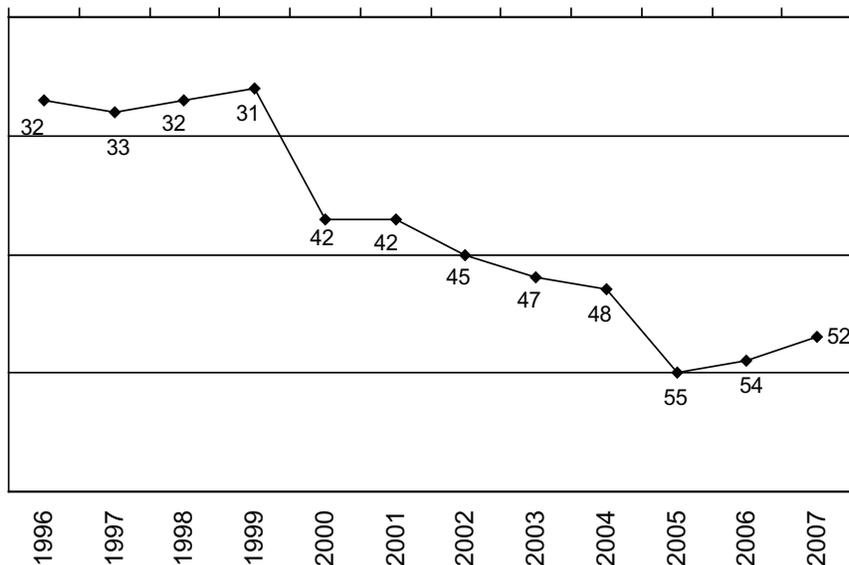
En la Gráfica 1 se observa la posición que ha logrado México en los últimos diez años, según el Informe de Competitividad Mundial. En la lectura de esta gráfica es necesario tomar en cuenta que cada año se mide un número mayor de países, lo que origina en alguna medida el descenso del país. No

Cuadro 4. Posición de México en el Informe de Competitividad Mundial 2007-2008, según subíndices

<i>Subíndice</i>	<i>Posición entre 131 países</i>
Índice de Competitividad Global 2007-2008	52
A) Requerimientos básicos	56
Funcionamiento de las instituciones	85
Infraestructura	61
Estabilidad macroeconómica	35
Salud y educación básica	55
B) Elementos para potenciar la eficiencia	50
Educación superior y capacitación	72
Eficiencia del mercado	61
Eficiencia del mercado laboral	92
Sofisticación financiera del mercado	67
Preparación tecnológica	60
Tamaño del mercado	13
C) Factores de innovación	60
Sofisticación en los negocios	54
Capacidad de innovación	71

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, disponible en www.weforum.org (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Gráfica 1. Evolución de la posición de México en el Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial



Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, disponible en www.weforum.org (fecha de consulta: septiembre de 2008).

obstante, durante este periodo México no ha logrado realizar cambios sustanciales que lo proyecten hacia mejores niveles de competitividad.

Competitividad en las entidades federativas

El trabajo más consistente para medir la competitividad de las entidades federativas es el elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), el cual ha desarrollado el Índice de Competitividad Estatal. Esta medición tiene el objetivo de generar información para diseñar y dar seguimiento a las políticas públicas dirigidas a promover y fomentar la competitividad y el desarrollo económico de México.

Para el IMCO la *competitividad* es definida como la capacidad para atraer y retener inversiones, a través de condiciones integrales y aceptables a nivel internacional. Lo anterior con el propósito de maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de sus trabajadores, así como elevar de manera sostenida el nivel de bienestar de la población. La inversión que se considera para el cálculo de este índice es la formación bruta de capital fijo, el cual se pondera en función de la población económicamente activa.

El Cuadro 5 explica detalladamente los 10 factores considerados para la elaboración de este índice y sus principales componentes, los cuales fueron medidos a través de más de 120 variables.

Cuadro 5. Factores y componentes del Índice de Competitividad Estatal elaborado por IMCO

<i>Factor</i>	<i>Contenido</i>
I. Sistema de derecho confiable y objetivo.	Este subíndice califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado. Para ello, incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía y la sociedad como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. Además de los aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial, este subíndice incorpora aspectos fundamentales acerca de la definición clara de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual).
II. Manejo sustentable del medio ambiente.	Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y la interacción de éstos con las actividades productivas y de consumo. Por ello, este indicador considera el estado general de la sustentabilidad y el ambiente como condiciones indispensables para generar crecimiento y desarrollo sostenibles a largo plazo.

<i>Factor</i>	<i>Contenido</i>
III. Sociedad incluyente, preparada y sana.	Este subíndice califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación de la calidad del capital humano de los estados en términos de su escolaridad y condiciones generales de salud y bienestar. Además, incorpora aspectos fundamentales de igualdad de género e ingreso, así como algunas consideraciones sobre la cobertura de servicios básicos.
IV. Macroeconomía estable.	El subíndice se refiere al clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazos que, en suma, determinan el desempeño económico y la competitividad de la economía. Este componente incorpora medidas de riesgo relacionadas con el endeudamiento, público y privado, así como, en alguna medida, riesgo implícito en la variabilidad de la economía de cada entidad.
V. Sistema político estable y funcional.	Este subíndice califica la calidad del sistema político a través de aspectos básicos como legitimidad, estabilidad y efectividad del sistema político. Así, se incluyen indicadores que incorporan medidas de estabilidad, participación ciudadana, efectividad de los órganos legislativos y concentración política. Esta nueva versión del índice contiene un indicador sobre la posibilidad de ampliar el periodo de gobierno de los presidentes municipales como una de las pocas variables en las que puede incidir el gobierno local.
VI. Mercados de factores eficientes.	Con el fin de tener una base de comparación de los costos, este subíndice califica la eficiencia con la cual los mercados de los principales insumos para la producción surten a las actividades productivas (industria y servicios) de mano de obra, energéticos, recursos financieros y bienes de capital. Para cada uno de ellos, el subíndice incluye indicadores en relación con su costo y productividad media.

<i>Factor</i>	<i>Contenido</i>
VII. Sectores precursores de clase mundial.	Definimos a los sectores de transportes, de telecomunicaciones y al financiero como precursores porque a nuestro juicio, son sistemas que deben de existir para que se cree y desarrolle la economía de una región, estado o país; este concepto se agudiza aún más si consideramos que hoy las economías se encuentran sumergidas en un entorno global.
VIII. Gobiernos eficientes y eficaces.	Este subíndice califica el desempeño del gobierno en tres ejes fundamentales cuya intervención afecta el potencial competitivo de los países: <i>(i)</i> el costo de hacer negocios asociado a trámites e interacción con autoridades; <i>(ii)</i> calidad de la regulación sectorial y promoción a la competencia; y <i>(iii)</i> la suficiencia y eficiencia del gasto público.
IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales.	Este subíndice califica en qué medida los estados capitalizan su relación con el exterior para ser competitivos. Los principales aspectos que incluye este subíndice se refieren al turismo, comercio exterior y flujos de capitales a través de indicadores que reflejan tanto el volumen de los flujos económicos como la facilidad con que éstos fluyen.
X. Sectores económicos en vigorosa competencia.	Este subíndice califica la capacidad de los sectores económicos de México para competir con éxito en la economía global. Los principales aspectos que incorpora se refieren a la capacidad innovadora y de adaptación a la nueva economía de las empresas mexicanas. De igual forma, incluye indicadores relacionados con el uso eficiente de los recursos no renovables. Las 120 variables agrupadas en los 10 factores de competitividad cumplen con las siguientes condiciones: son publicadas regularmente (frecuencia mínima, una vez al año); provienen de una fuente neutral de reconocido prestigio; son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y accesibles para todo el mundo; y no son redundantes: cada variable aporta información adicional a la que aportan las otras (se eliminan los correlacionados factores por factor).

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, en www.imco.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

El Cuadro 6 muestra los resultados correspondientes al Índice de Competitividad Estatal 2008. Ahí se puede observar que existen ocho entidades ubicadas en el nivel “alto” de competitividad, el cual se refiere sólo a su posición respecto al resto de las entidades federativas. En el nivel medio se encuentran 11 entidades y 13 se encuentran en el nivel “bajo”.

El Mapa 1 permite identificar la distribución geográfica de los estados en función del Índice de Competitividad Estatal. Ahí se puede apreciar que las entidades con una competitividad “alta” se encuentran en el centro y norte del país; en tanto, las entidades con una escala de competitividad “baja” están ubicadas, con la excepción de Zacatecas y Durango, en la zona sur y sureste del país.

Luego de realizar desde 1999 la compilación y sistematización de la información que dio origen a estos índices, el IMCO señala algunas “lecciones aprendidas”:

- Las entidades más competitivas de México son también las más integradas a la economía global. El boleto de entrada reside en contar con los recursos fundamentales para aprovechar las oportunidades globales: capital humano calificado acompañado de infraestructura física, tecnológica y de telecomunicaciones. A partir de esos recursos críticos, las entidades exitosas logran explotar sus ventajas comparativas con actividades de mayor valor agregado.
- El único aspecto en donde las entidades han avanzado colectivamente es precisamente en los indicadores que tienen que ver con el aprovechamiento de las relaciones internacionales, con un avance promedio de 16% en tres años. Las entidades se abren cada vez más al mundo al entender la importancia de su participación en la economía global.
- En sentido inverso, las entidades han empeorado individual y colectivamente en los indicadores que tienen que ver con el manejo sustentable del medio ambiente. Este patrón negativo debe servir como una llamada de atención sobre la importancia de preservar nuestro entorno como un elemento crucial para la competitividad.
- Las entidades más competitivas son también las que cuentan con las agendas prioritarias más enfocadas y alineadas con las ventajas propias

Cuadro 6. Resultados generales del Índice de Competitividad Estatal 2008

<i>Estado</i>	<i>Ranking</i>	<i>Escala estimada a un valor máximo de 100</i>	<i>Nivel</i>
Distrito Federal	1	60	Alta
Nuevo León	2	55	Alta
Baja California	3	52	Alta
Chihuahua	4	51	Alta
Aguascalientes	5	50	Alta
Coahuila	6	50	Alta
Querétaro	7	50	Alta
Baja California Sur	8	49	Alta
Tamaulipas	9	45	Media
Sonora	10	42	Media
Quintana Roo	11	42	Media
Colima	12	42	Media
Nayarit	13	41	Media
Jalisco	14	40	Media
Sinaloa	15	40	Media
Guanajuato	16	39	Media
Campeche	17	39	Media
San Luis Potosí	18	38	Media
Morelos	19	38	Media
Yucatán	20	36	Baja
Durango	21	36	Baja
Veracruz	22	34	Baja
Michoacán	23	34	Baja
Tabasco	24	33	Baja
Estado de México	25	33	Baja
Puebla	26	33	Baja
Zacatecas	27	32	Baja
Hidalgo	28	31	Baja
Guerrero	29	31	Baja
Chiapas	30	30	Baja
Tlaxcala	31	29	Baja
Oaxaca	32	28	Baja

Fuente: IMCO, *Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro*, 2008, versión en CD.

medida que reflejan la prioridad de conectarnos al principal mercado del mundo, es indispensable hacer un llamado a la coordinación.

- La cuarta conclusión es que los aspectos en donde más rezagos tienen las entidades son aquellos que están más influenciados por el pobre desarrollo de nuestras instituciones. Otros países con menor inversión que México obtienen resultados similares a nuestros estados más competitivos en impartición de justicia y en la efectividad de sus instituciones públicas. Esto quiere decir que el dinero que invertimos no se refleja en resultados. Las deficiencias en nuestra red de instituciones, que son la regla en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno, se traducen en mayores costos para la competitividad. Además, como se ha hecho cada vez más evidente, estas deficiencias tienen un impacto en aspectos tan fundamentales como la percepción de ciudadanos e inversionistas sobre su seguridad personal y la de sus inversiones.

Por último, el Cuadro 7 ofrece una serie de obstáculos para la competitividad, identificados por el IMCO, a nivel general, federal y municipal. Este cuadro proviene de una serie de cuestionarios enviados a los diferentes niveles de gobierno y puede ser útil para definir las agendas de trabajo.

Competitividad en las zonas metropolitanas (municipios)

Aunque ya se ha partido del concepto mínimo de competitividad realizado por el IMCO para explicitar la capacidad de una región de atraer inversiones, para el caso de las zonas metropolitanas municipales es oportuno de igual manera citar otras definiciones que completan más las ideas que aquí se habrán de exponer. De tal forma, en el libro ciudades del siglo XXI: *¿Competitividad o cooperación?*,⁶ la *competitividad* es percibida

⁶ Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi Cintigiani (coords.), *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México 2005, pp. 7 y 8.

Cuadro 7. Obstáculos a la competitividad, identificados por el IMCO mediante entrevistas

<i>Generales</i>	<i>Federales</i>	<i>Municipales</i>
<p>1. Cambios constitucionales. Cerca del 81% de los estados coinciden en cambiar los siguientes aspectos de la Constitución:</p> <p><i>Reforma energética</i> (38% de dichos estados). Entre los principales problemas que subrayan son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los precios de energía eléctrica, gas natural y combustible son poco competitivos. • No hay un marco jurídico que abarque energías renovables. <p><i>Coordinación fiscal</i> (23% de dichos estados).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponen reformar la Ley de Coordinación Fiscal. <p><i>Reforma laboral</i> (15% de dichos estados).</p> <p>Entre los principales problemas mencionan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La actual ley es obsoleta para el mercado laboral actual, carece de flexibilidad para adaptarse a prácticas competitivas. <p><i>Reforma educativa</i> (15% de dichos estados). Las entidades mencionan el rezago educativo como un problema central y sugieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una reforma integral al sistema educativo. 	<p>1. Recursos insuficientes. Veinte estados consideran que hay más necesidad de recursos. Entre las principales demandas destacan mayores recursos para los programas de: PYMES (7 estados), infraestructura (3 estados) y ciencia y tecnología (2 estados).</p> <p>2. Poca equidad en la distribución de recursos. Seis estados consideran que reciben menos dinero en proporción a lo que aportan, o que deberían recibir mayores recursos por su situación en desventaja.</p> <p>3. Retraso en la asignación de recursos de los programas federales.</p> <p>Cinco entidades coinciden en la demora en la distribución de los mismos. Entre los principales programas destacan: demora en los procesos de licitación de los recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), lo que ocasiona que el dinero para carreteras se malgaste por tener que construir las en época de lluvias.</p> <p>Demora en la repartición del dinero del Fondo PYME y de programas de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), sobre todo Procampo que a veces llega a tener más de 6 meses de retraso.</p>	<p>1. La poca o mala regulación en los municipios para obtener permisos, licencias, escrituras, entre otros, para la apertura de empresa (50% de los estados coincide en este problema).</p> <p>La mayoría coincide en impulsar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) así como homologar criterios y reglamentos en las administraciones municipales. Otros señalan aplicar la afirmativa ficta en la solicitud de trámites empresariales u otorgar estímulos económicos para avanzar la mejora regulatoria.</p> <p>2. Mayor planeación urbana. (cerca del 40% de los estados coincide en este problema).</p> <p>La solución propuesta por estos estados es crear Institutos Municipales de Planeación Urbana con el fin de mejorar el ordenamiento territorial y la coordinación entre autoridades. Lo anterior disminuiría la discrecionalidad y la falta de regulación en el otorgamiento de las licencias de uso de suelo.</p>

<i>Generales</i>	<i>Federales</i>	<i>Municipales</i>
<p>2. Falta de cultura de competitividad (cerca de una tercera parte de los estados).</p> <p>La solución propuesta por la mayoría de los estados es una mayor promoción de la competitividad mediante talleres, conferencias y mesas redondas sobre el tema.</p> <p>3. Falta de coordinación entre el poder federal, estatal y municipal (20% de los estados).</p> <p>Para solucionarla, algunos estados como Baja California Sur proponen crear un mecanismo mediante el cual los tres poderes y el sector privado unifiquen criterios para la planeación y ejecución de programas y agendas en común. En esta misma línea, el Estado de México plantea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un Programa Nacional para la Competitividad, liderado por el gobierno federal y donde todos los estados tengan voz y voto. • Mayor coordinación entre los estados en materia de competitividad vía la CONAGO. • Mayor coordinación entre los Comités de Competitividad en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados con los estados. 	<p>4. Cuatro estados consideran que deberían tener mayor participación en la elaboración y ejecución de programas federales.</p> <p>5. Tres estados coinciden en que se deberían transparentar las reglas de operación de programas federales. En especial las de programas como Fondo PYME y Prosoft. Otra recomendación que sugiere el gobierno de Sonora es publicar el manual de operaciones a principio de año.</p> <p>Otros mensajes para el Ejecutivo Federal son los cambios a la Ley General de Aduanas y Recintos Fiscalizados, que permitan mejores esquemas de regulación aduanera y permisos de exportación más ágiles.</p> <p>Regular los llamados <i>transfers</i>, choferes que tienen la función exclusiva de cruzar los puentes fronterizos. Disminuir la contaminación de empresas paraestatales como Pemex y la CFE mediante una mejor aplicación de la ley y más recursos para combatirla. Este tema preocupa en particular a Veracruz. Destaca San Luis Potosí, que propone cambios específicos a la Ley General de Aduanas (véase capítulo del estado para mayor detalle).</p>	<p>3. Falta de capacidad en funcionarios municipales (una tercera parte de los estados coincide).</p> <p>La mayoría de estos estados sugiere mayor capacitación a funcionarios municipales, promover un servicio civil de carrera y disminuir la rotación de los funcionarios. Cerca del 13% de los estados sugiere promover una cultura de inversión en los municipios.</p> <p>4. La falta de planeación (cerca de 25% de los estados concuerda en este problema). Todos proponen crear políticas de largo plazo y planes de desarrollo municipales para que la planeación no se vea afectada por la corta duración de las administraciones.</p>

Fuente: IMCO, *Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro*, 2008, versión en CD.

[...] como un proceso de generación y difusión de competencias, el cual depende no sólo de factores macroeconómicos, sino también de las capacidades ofrecidas por el territorio para facilitar las actividades económicas. Es decir, se trata de generar en el espacio un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional, propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo.

En otras palabras, se da por sentado que la generación de estas redes, también denominadas *clusters*,⁷ son áreas metropolitanas donde se concentran las diferentes empresas de las ramas que originan la especialización en la generación de un producto.⁸

Partiendo de estas premisas, algunos organismos han evaluado qué tan competitiva es una región, con estudios sobre el tema, y aclaran que no se ha llegado a la medición de la unidad municipal como tal, por algunos inconvenientes que más adelante se señalan, sino que las han circunscrito en la gran mayoría de los casos a las zonas metropolitanas que regularmente están conformadas por varios municipios.⁹

A diferencia de otras ocasiones, la entidad idónea para analizar la competitividad no es necesariamente la entidad municipal. Así, existen municipios que pueden tener importantes núcleos industriales, puertos o aeropuertos porque anexos a ellos, o muy próximos, se encuentran otros municipios predominantemente residenciales, y viceversa.

⁷ Concepto popularizado por Michael Porter en su libro *Competitive Advantage of Nations*, 1990, en <http://books.google.com.mx> (fecha de consulta: septiembre de 2008).

⁸ Jordi Borja agrega que el resurgimiento de las regiones urbanas se da básicamente por necesidades económicas, ya que es plausible la concentración en una sola región de la mayoría de los mecanismos que permitan contar fácilmente con los medios de producción, lo cual con ello se da paso a la formación de *clusters* (*Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, *op. cit.*)

⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Competitividad urbana 2007*, México, 2007, p. 25.

Dicha aseveración es consistente con la presentada por el Centro de Información y Docencia Económica (CIDE), en su Índice de Competitividad en las Ciudades, que también, aunque su título señala un índice de “las ciudades”, conceptualmente refiere al área metropolitana en que se asientan uno o más municipios.¹⁰ Retomando lo afirmado, es plausible reconocer que para la elaboración de este segmento se tomaron en cuenta, principalmente, el propio Índice de Ciudades del CIDE y el de Competitividad Urbana del IMCO. En el mismo sentido, se afirma que la demarcación territorial de los municipios más bien obedece a estructuras históricas: “México dispone de una gran cantidad de municipios que corresponden en buena medida a la organización política y social de épocas pretéritas”.¹¹ Es por estas razones, además de las señaladas en los pasados párrafos, que los diversos estudios referenciados toman como base esta unidad; para el CIDE son las ciudades y para el IMCO las zonas urbanas, pero en ambos casos el concepto remite a la mancha urbana-espacio territorial, que está integrada por uno o más municipios, tal y como ya se ha anotado.

Delimitación del objeto de estudio

Las primeras reflexiones que se hacen en los contenidos de ambos índices tienen que ver con las dificultades para compilar la información de las áreas de estudios. Ya que manifiestan que a diferencia del caso de los estados y de los países, en los municipios la información es escasa. Aún así, partiendo de datos oficiales han sistematizado múltiples factores (los cuales se describen posteriormente) para medir la competitividad en las regiones, pero una de las primeras cuestiones a resolver fue la delimitación del objeto de estudio. El IMCO por su parte partió de la base de cumplir con tres razonamientos:¹²

¹⁰ Al respecto véase Enrique Cabrero Mendoza, Isela Orihuela Jurado y Alicia Ziccardi Contigiani, “La nueva agenda de los municipios urbanos”, en *Competitividad de las ciudades mexicanas*, CIDE, México, 2007.

¹¹ IMCO, *Competitividad urbana...*, *op. cit.*, p. 149.

¹² *Ibid.*, p. 31.

1. Incluir las 55 zonas metropolitanas del país.
2. Incluir a todos los municipios que aportan el 80% de la producción nacional.
3. Que el conjunto de entidades cubriera las 32 entidades federativas del país.

De tal forma que el estudio de estas 55 zonas metropolitanas incluyó en ellas a un total de 309 municipios, no muchos si se considera que en el país existen 2 440 municipios,¹³ pero representativos si se considera, tal y como lo enuncia el estudio, que en estos 309 se genera el 74% del PIB y se concentra el 53% de la población total.¹⁴ En la Gráfica 3 se da cuenta de ello.

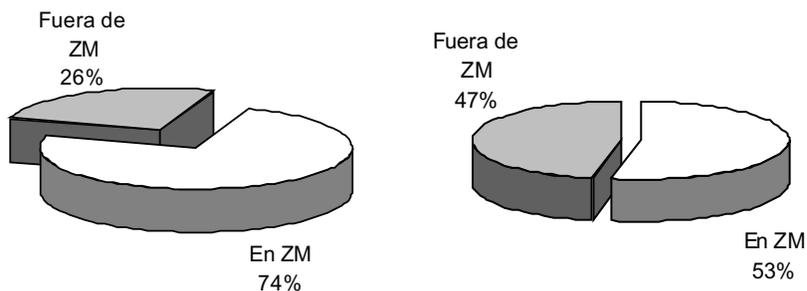
Aunque ya se describió en las partes correspondientes la multiplicidad de factores que se emplearon para medir las dimensiones de la competitividad de un país y un estado, en el Cuadro 8 se presentan de manera breve los componentes utilizados para elaborar dichos índices; no se citan tampoco todas las variables puesto que algunas ya fueron descritas en párrafos anteriores.

Añadido a la descripción del contenido del *ranking* del CIDE es conveniente precisar que de estos componentes se desprenden más de un centenar de variables, mismas que para el objetivo de este documento no se detallan. Cada uno de estos componentes y sus variables dan lugar a una calificación, entre las cuales también se explica el porqué una ciudad está por arriba de otra. Por último, se efectúa un promedio ponderado de los cuatro componentes, lo cual da lugar a la calificación final.

¹³ Al respecto véase César Augusto Rodríguez Gómez, *La alternancia municipal*, Documento de trabajo, CESOP, 26 de agosto de 2008, en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica

¹⁴ IMCO, *Competitividad urbana...*, *op. cit.*, p. 13.

Gráfica 3. Participación de las 55 zonas metropolitanas dentro del contexto nacional, tanto a nivel de producción como de población



Fuente: IMCO, *Competitividad urbana...*, *op. cit.*

Cuadro 8. El *ranking* del CIDE

<i>Componentes</i>	<i>Descripción</i>
Componente económico	Esta dimensión se refiere a las características que de acuerdo a la literatura determinan los diferenciales de la estructura económica de base, el perfil de desarrollo local, así como el potencial de inserción a la economía global.
Componente urbano-ambiental	Esta dimensión se refiere a las características de la infraestructura urbana, a la disponibilidad de calidad de los servicios urbanos, de igual manera al equipamiento en educación, salud, protección del medio ambiente, disponibilidad de parques industriales y redes de telecomunicaciones.
Componente socio-demográfico	Se refiere a las características poblacionales, a la estructura social y, derivado de ello, a las tendencias a la cohesión social y sus efectos sobre la competitividad.
Componente institucional	Esta dimensión se refiere a las características gubernamentales y al marco legal y reglamentario en el que se desarrolló la vida de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento *Competitividad de las ciudades mexicana 2007*, CIDE, México.

El Índice de Competitividad en Zonas Urbanas del IMCO

Aunque posteriormente (Cuadro 9) se enumeran en términos generales las diferencias entre estos dos índices aquí descritos, y otros que han medido la competitividad en zonas municipales, *grosso modo* en esta sección se describen los factores más importantes en que se basa el Índice de Competitividad en Zonas Urbanas del IMCO.

Dichos factores son:¹⁵

- Sistema de derecho confiable y objetivo.
- Manejo sustentable del medio ambiente.
- Sociedad incluyente, preparada y sana.
- Economía dinámica e indicadores estables.
- Sistema político estable y funcional.
- Mercados de factores (capital, mano de obra y energía) eficientes.
- Sectores precursores (telecomunicaciones, transporte y sector financiero) de clase mundial.
- Gobierno eficiente y eficaz.
- Aprovechamiento de las relaciones internacionales.
- Sectores económicos con potencial (industrias que por diferentes motivos tengan posibilidades de ser competitivas).

Cuadro 9. Diferencias entre índices de competitividad de ciudades

<i>CIDE</i>	<i>IMCO</i>	<i>Aregional</i>
4 Componentes	10 Factores	6 Niveles
46 Variables	122 Variables	84 Variables
60 Ciudades	71 Zonas urbanas	91 Ciudades
225 Municipios	332 municipios	55 Zonas metropolitanas

Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007*, CIDE, México, p. 21.

¹⁵ IMCO, *Competitividad urbana...*, *op. cit.*, p. 43.

Análisis de los resultados de la medición de los índices

Bajo estos parámetros, en el Gráfica 4 se da cuenta de la ponderación de los cuatro componentes del *ranking* del CIDE 2007, que con ello extraen la medición final. Para analizar los resultados mostrados por este índice es necesario hacer un breve repaso a lo acontecido a la medición de las ciudades en los cuatro componentes que lo conforman, partiendo primeramente de un comparativo generalizado de las primeras 15 respecto a la medición del año 2003 (Cuadro 10).

En cuanto al análisis de este índice, podemos señalar lo siguiente citando los propios resultados del documento:¹⁶

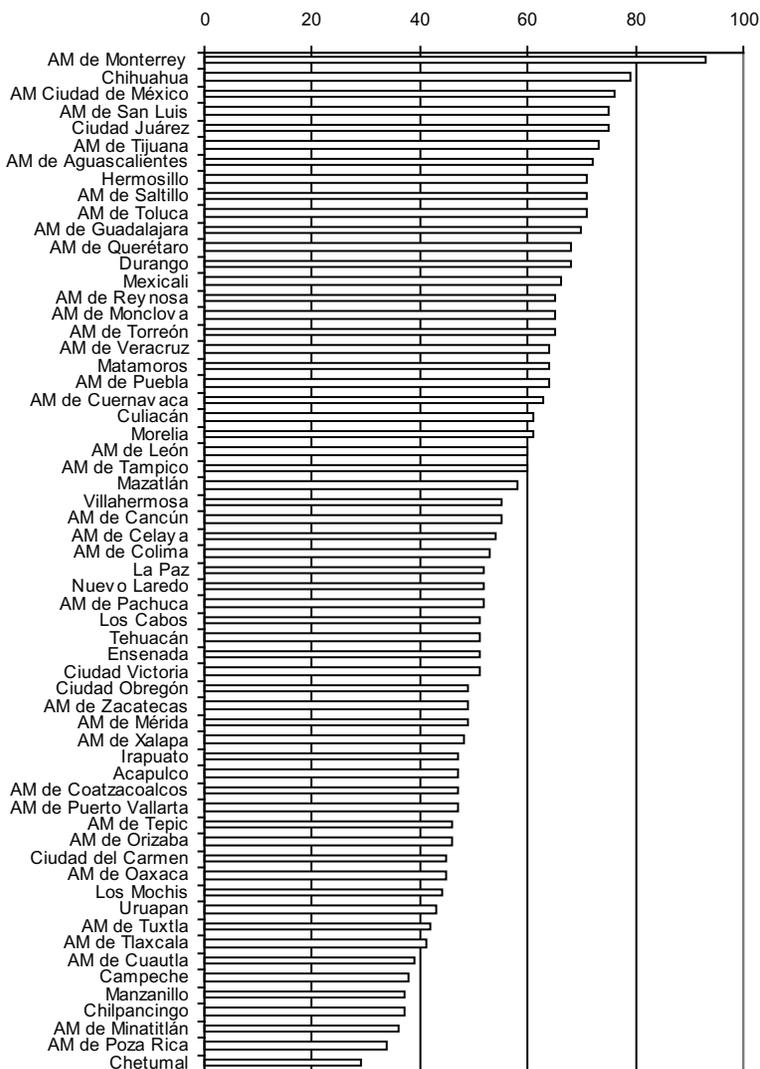
- En los primeros diez lugares se encuentran dos de las tres zonas metropolitanas más grandes del país (Guadalajara, que es la tercera en importancia, se encuentra en el lugar 11).
- La caída de la posición de Querétaro “se debió principalmente a su disminución en los cuatro componentes, principalmente en el institucional y el urbano-ambiental y en menor medida en el económico y socio-demográfico”.
- La mayoría de las ciudades corresponden a ciudades medias tanto del norte como del centro del país.
- Dichas ciudades no están bien posicionadas en términos de competitividad si las comparamos con las ciudades más competitivas como Tokio, Londres, París, Nueva York, Milán o Munich.

Para describir aún mejor los movimientos en los resultados generales en este índice, los autores sugieren analizar lo que acontece en cada uno de sus componentes. En los resultados de este componente (económico) se destaca que:¹⁷

¹⁶ Estos comentarios son tomados literalmente del libro *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007*, CIDE, México, p. 10.

¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

Gráfica 4. Competitividad en las ciudades (municipios).
 Índice de competitividad promedio, 2007
 (integrando los cuatro componentes)



Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007*, CIDE, México, p. 15.

Cuadro 10. Comparativo de resultados de los componentes de competitividad 2003 y 2007 (primeras 15 posiciones)

<i>Componente</i>	<i>Promedio</i>	
	<i>2003</i>	<i>2007</i>
<i>Posición</i>		
1	AM de Querétaro	AM de Monterrey
2	AM de Monterrey	Chihuahua
3	Chihuahua	AM Ciudad de México
4	AM Ciudad de México	AM de San Luis Potosí
5	AM de Saltillo	Ciudad Juárez
6	Mexicali	AM de Tijuana
7	AM de Toluca	AM de Aguascalientes
8	AM de Tijuana	Hermosillo
9	Ciudad Juárez	AM de Saltillo
10	AM de Cancún	AM de Toluca
11	AM de Guadalajara	AM de Guadalajara
12	AM de Tampico	AM de Querétaro
13	AM de Aguascalientes	Durango
14	Los Cabos	Mexicali
15	AM	AM de Reynosa

Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007*, CIDE, México, p. 18.

- Las ciudades de Saltillo, Monclova y Monterrey fueron las que ocuparon las primeras tres posiciones en las dos mediciones.
- Las ciudades que mejoraron su situación competitiva fueron Puebla y Aguascalientes.
- Las que disminuyen pero todavía se encuentran entre las primeras 15 fueron Querétaro, Toluca y Orizaba.
- San Luis Potosí conservó su quinta posición en ambos años.
- La Ciudad de México, Hermosillo, Guadalajara, Cuernavaca, Coatzacoalcos y Mexicali salieron de la lista de las 15 primeras posiciones (cuadros 11, 12 y 13).

Cuadro 11. Comparativo de resultados de los componentes de competitividad económico e institucional, 2003 y 2007 (primeras 15 posiciones)

<i>Posición</i>	<i>Componente</i>			
	<i>Económico</i>		<i>Institucional</i>	
	<i>2003</i>	<i>2007</i>	<i>2003</i>	<i>2007</i>
1	AM de Saltillo	AM de Saltillo	Los Cabos	Morelia
2	AM de Monclova	AM de Monclova	AM de Tampico	La Paz
3	AM de Monterrey	AM de Monterrey	AM de Querétaro	AM de Reynosa
4	AM de Querétaro	AM de Puebla	AM Ciudad de México	Chihuahua
5	AM de San Luis Potosí	AM de San Luis Potosí	Mexicali	Durango
6	AM de Toluca	AM de Querétaro	AM de Puerto Vallarta	Mazatlán
7	AM Ciudad de México	Ciudad Juárez	Chihuahua	AM de Monterrey
8	Hermosillo	AM de Aguascalientes	Villahermosa	Hermosillo
9	AM de Guadalajara	AM de Toluca	Manzanillo	AM de Tijuana
10	AM de Puebla	AM de Celaya	AM de Reynosa	AM de San Luis Potosí
11	AM de Orizaba	Matamoros	Nuevo Laredo	Cualiacán
12	AM de Cuernavaca	Chihuahua	AM de Cuernavaca	Ensenada
13	AM de Aguascalientes	AM de Orizaba	AM de Cancún	Mexicali
14	AM de Coahuila	Mexicali	Chetumal	Villahermosa
15	Mexicali	AM de Torreón	Mazatlán	Los Cabos

Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007*, CIDE, México, p. 16.

Cuadro 12. Comparativo de resultados de los componentes de competitividad sociodemográfico y urbano, 2003 y 2007 (primeras 15 posiciones)

<i>Posición</i>	<i>Componente</i>			
	<i>Sociodemográfico</i>		<i>Urbano-ambiental</i>	
	<i>2003</i>	<i>2007</i>	<i>2003</i>	<i>2007</i>
1	Chihuahua	Chihuahua	AM de Toluca	AM de Monterrey
2	AM de Tijuana	AM de Monterrey	AM de Monterrey	AM Ciudad de México
3	Ciudad Juárez	AM de Monclova	Culiacán	AM de Toluca
4	AM de Cancún	Ciudad Juárez	AM de Querétaro	AM de San Luis Potosí
5	AM de Monterrey	AM de Saltillo	AM de San Luis Potosí	Culiacán
6	AM de Saltillo	AM de Tijuana	AM de Tijuana	AM de Puebla
7	Mexicali	Hermosillo	AM Ciudad de México	Durango
8	Los Cabos	Matamoros	AM de Puebla	AM de Guadalajara
9	AM de Querétaro	AM de Guadalajara	AM de Cancún	AM de Querétaro
10	AM de Monclova	AM de Querétaro	Durango	AM de Aguascalientes
11	Hermosillo	AM de San Luis Potosí	AM de Aguascalientes	AM de Tijuana
12	AM de Guadalajara	AM de Aguascalientes	AM de Guadalajara	AM de Torreón
13	AM de León	AM de León	AM de Torreón	Ciudad Juárez
14	AM de Puerto Vallarta	AM de Pachuca	Ciudad Juárez	AM de Cuernavaca
15	Matamoros	AM de Ciudad de México	AM de Mérida	Chihuahua

Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicana 2007*, CIDE, México, p. 17.

Cuadro 13. Resultados de la competitividad de ciudades de acuerdo a otras mediciones y la propia del IMCO que aquí se destaca

<i>CIDE</i>	<i>IMCO</i>	<i>Aregional</i>
Monterrey (*)	Aguascalientes (*)	Monterrey (*)
Chihuahua (*)	Chihuahua (*)	Chihuahua (*)
AM. Cd. de México (*)	Guadalajara (*)	Guadalajara (*)
AM San Luis Potosí (**)	Ciudad Juárez (**)	Querétaro (*)
Ciudad Juárez (**)	Monterrey (*)	Mexicali (*)
AM Tijuana (**)	Valle de México (*)	Ciudad de México (*)
AM Aguascalientes (*)	Querétaro (*)	Hermosillo (**)
Hermosillo (**)	Mexicali (*)	Cancún
AM Saltillo (**)	Tijuana (**)	Morelia
AM Toluca (**)	La Paz	Cuernavaca
Guadalajara (*)	Mérida	Veracruz
Querétaro (*)	Reynosa (**)	Saltillo (**)
Durango	León	San Luis Potosí (**)
Mexicali (*)	Los Cabos	Tampico
Reynosa (**)	Puebla	Toluca (**)
		Aguascalientes

(*) Coincide en la parte alta de los tres índices.

(**) Coincide en la parte alta de dos índices.

Fuente: *Competitividad de las ciudades mexicana 2007*, CIDE, México, p. 22.

En el componente institucional:

- Todas las ciudades cambiaron su posición respecto al 2003.
- Destaca el caso de los cabos, que en el 2003 ocupó el primer lugar y cayó hasta el 15 en el 2007.
- Las ciudades que lograron mejorar su posición fueron Tampico, Chihuahua, Reynosa y Mazatlán. Pierden posiciones Mexicali y Villahermosa.

Observaciones en el componente sociodemográfico:¹⁸

- Chihuahua conservó su primera posición, mientras que los 14 restantes cambiaron su posición.
- Los que mejoran son Monterrey, Saltillo, Monclova, Hermosillo, Guadalajara y Matamoros.
- Los que pierden lugares son Tijuana, Ciudad Juárez y Querétaro, pero se mantienen en los 15.
- Los que salen de la lista de los primeros 15 fueron Mexicali, Los Cabos y Puerto Vallarta.
- Los que entran son San Luis Potosí, Aguascalientes, Pachuca y la Ciudad de México.

En cuanto al componente urbano ambiental:

- Todas las posiciones cambiaron.
- De las 15 ciudades del 2003, 12 continúan en la lista.
- Las que mejoran su posición son Monterrey, San Luis Potosí, Ciudad de México y Puebla.
- Toluca, Culiacán, Querétaro y Tijuana pierden posiciones.
- Las que salen de la lista son Cancún y Mérida. En el caso de Cancún se señala que esto “puede deberse a que la llegada de la población ha tenido un impacto negativo en los equilibrios en el bienestar, e incluso el crecimiento de estos años genera una infraestructura urbana y de servicios que comienza a verse rebasada”.¹⁹
- Las que entran son Cuernavaca y Chihuahua.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

A manera de conclusiones: metodología para mejorar la eficiencia regulatoria

La *competitividad* se puede entender como la capacidad de una región para atraer y retener inversiones. En el caso de los municipios, este reto significa aprovechar la vocación propia de cada comunidad para vincularla adecuadamente con un contexto regional o intermunicipal más adecuado.

En general, la bibliografía consultada coincide en señalar que en el ámbito municipal existen cuatro áreas sensibles para mejorar o fortalecer la competitividad. Dichas áreas son: uno, impulsar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) así como homologar criterios y reglamentos en las administraciones municipales; dos, crear institutos municipales de planeación urbana; tres, promover un servicio civil de carrera y disminuir la rotación de los funcionarios; y cuatro, crear políticas de largo plazo y planes de desarrollo municipales.

Un trabajo desarrollado por el CESOP y el Comité de Competitividad de la Cámara de Diputados identificó una metodología dirigida a mejorar la eficiencia regulatoria y la simplificación administrativa. Esta metodología se compone de las siguientes once secciones, las cuales se pueden aplicar independientemente cada una de ellas:²⁰

- Diseño de un solo punto de contacto del empresario con la institucionalidad: esto implica contar con una ventanilla especial que cuente con funcionarios especializados.
- Eliminación de formalidades y requisitos innecesarios. Los múltiples formularios que normalmente se presentan a las diferentes institucio-

²⁰ Comité de Competitividad de la Cámara de Diputados y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Situación de la competitividad en México*, Cámara de Diputados, México, 2008, pp. 239-242; con base en Programa de Simplificación de Trámites de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina www.fundes.org.mx. Véase también CEPAL, “Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes” (www.eclac.org/ddpe/publicaciones). Fecha de consulta: noviembre de 2007).

nes se sustituyen por un “formulario único”, con el cual se presenta un conjunto de requisitos.

- Presunción de buena fe. Esto evita la presentación de múltiples documentos probatorios o la realización de verificaciones por parte de la autoridad. No obstante, la institución se reserva el derecho de imponer cualquier sanción si se detectan documentos o declaraciones inexactas.
- Eliminación de inspecciones previas. Se eliminan las inspecciones que no aportan valor al trámite, aunque se mantienen aquellas que tienen el propósito de tutelar el medio ambiente, la salud pública y los derechos de los consumidores de manera específica.
- Diseño de un expediente único. Este expediente impide la solicitud reiterada de documentos que ya constan en el archivo y establece las bases para evolucionar hacia un expediente digital.
- Definición de plazos máximos para la mayoría de los procedimientos. La discrecionalidad en la mayoría de los trámites se origina en la falta de plazos y sanciones para los funcionarios que no emiten alguna resolución.
- Descentralización de la toma de decisiones. Evitar que el inicio o continuación de los trámites dependa de funcionarios que no se encuentran en la zona donde se realiza el trámite.
- Divulgación de los requisitos y procedimientos de los trámites. Informar a los empresarios sobre los trámites para el establecimiento de empresas evita visitas a la dependencia y agiliza la realización de los mismos.
- Transferencia de herramientas y capacitación. Los funcionarios encargados de la ventanilla deben conocer a conciencia los trámites a realizar, así como las necesidades de las empresas.
- Monitoreo, seguimiento y mejora continua. La falta de un seguimiento abre la puerta para que las instituciones involucradas regresen a las inercias anteriores. Se requiere contar con un equipo interinstitucional que realice una evaluación e identifique procesos de mejora.

- Rendición de cuentas y participación de los involucrados. Esto implica contar con estrategias de comunicación interna y externa; dirigidas, respectivamente, a los funcionarios involucrados en los trámites y a los empresarios. Esto significa sensibilizar a las instituciones y habilitar al público como un garante de cumplimiento de los objetivos de la simplificación.

Clasificación de las zonas urbanas
para el año 2004-Competitividad general

Alta competitividad	<p>Aguascalientes, Ags. Chihuahua, Chi. Guadalajara, Jal. Ciudad Juárez, Chi. La Paz, BCS. Mérida, Yuc. Monterrey, N.L. Reynosa-Río Bravo, Tam.</p>	Competitividad media	<p>Cadereyta Jiménez, N.L. Culiacán, Sin. Durango, Dgo. Hermosillo, Son. Irapuato, Celaya, Salamanca, Gto. José Azueta, Gro. Mazatlán, Sin. Morelia, Mich. Nuevo Laredo, Tam. Oaxaca, Oax. Paraíso-Villahermosa, Tab. Piedras Negras, Coah. Puerto Vallarta, Jal./Nay. Reforma, Chis. Saltillo, Coah. San Juan del Río, Qro. SLP-Sol. de Gradiano Sánchez, SLP. Tecate, Bc. Tépic, Nay. Veracruz, Ver. Xalapa, Ver.</p>
Competitivos	<p>Cajeme, Son. Cancún, Qro. Carmen, Camp. Colima-Villa Álvarez, Col. La Laguna, Coah./Dgo. León, Gto. Los Cabos, BCS. Manzanillo, Col. Matamoros, Tamp. Mexicali, BC. Pachuca, Hgo. Pue.-Tlax.-San Martín Tex., Pue-Tlax. Querétaro, Qro. Tampico, Tam./Ver. Tijuana, BC Tuxtla Gutiérrez, Chis. Valle de México, D.F./Hgo./Mex. Zacatecas-Guadalupe, Zac.</p>	Competitividad moderada	<p>Acapulco, Gro. Apizaco-Tlaxcala, Tlax. Comalcalco, Tab. Córdoba-Orizaba, Ver. Cuernavaca, Mor. Monclova-Frontera, Coah. Ocotlán, Jal. Salina Cruz, Oax. Toluca, Mex. Tula, Hgo. Tulancingo, Hgo. Zamora-Jacona, Mich.</p>

Competitividad baja	Acayucan, Ver. Cárdenas, Tab. Coatzacoalcos-Minatitlán, Ver. Cuautla, Mor. Guaymas, Son. La Piedad, Mich./Gto. Macuspana, Tab. Moroleón-Uriangato, Gto. Poza Rica, Ver. Ríoverde-Ciudad Fernández, SLP San Francisco del Rincón, Gto. Tecmán, Col.	
---------------------	---	--

Fuente: IMCO, *Competitividad Urbana 2007*, México 2007, p. 83, disponible en www.imco.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Acerca de los autores

Efrén Arellano Trejo

Es maestro en Comunicación Política y licenciado en Ciencia Política por la UNAM. También cuenta con dos diplomados: uno en “Análisis político estratégico” y otro en “Nuevas tecnologías aplicadas al periodismo”.

Se desempeña como investigador del CESOP, donde ha desarrollado las líneas de investigación de opinión pública, migración y seguridad pública. En el ámbito profesional se ha desempeñado en las tareas de coordinación y análisis de encuestas de opinión pública; productor de televisión; dirección en diversas áreas de comunicación social gubernamental; y asesor del IFE en materia de divulgación de la cultura democrática.

En el ámbito legislativo se ha desempeñado como asesor de la mesa directiva y asesor de la Coordinación General de Comunicación Social.

María Guadalupe Martínez Anchondo

Cuenta con estudios de doctorado en Ecología y Medio Ambiente en la Universidad Complutense de Madrid; obtuvo el grado en la Maestría de Planifi-

cación en el Instituto Politécnico Nacional en 2003; ha realizado diversos diplomados: en el área ambiental, de gestión y desarrollo urbano. Fue profesora en la Maestría de Medio Ambiente, en la Universidad Autónoma de Nayarit, y en la Licenciatura en Turismo de la Universidad Anáhuac del Sur.

Se ha desempeñado como investigadora del área de Opinión Pública del CESOP en las líneas de medio ambiente, cambio climático, educación, ciencia y tecnología.

César Augusto Rodríguez Gómez

Egresado de la Maestría en Política y Gestión Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en Jalisco; es licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara (UDG); cursó el Diplomado en Opinión Pública y Comunicación Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ha desempeñado varios cargos en la función pública como Secretario General del Ayuntamiento de San Gabriel, en el Estado de Jalisco, asistente de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en dicha entidad; y de 1998 a 1999 fungió como asesor legislativo del Congreso del Estado de Jalisco.

En el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), ha sido investigador del área de Estudios Sociales y actualmente es director del área de Opinión Pública.

Oscar Rodríguez Olvera

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, con la mención honorífica "*Apto Cum Laude*", por unanimidad. Licenciado en Derecho en la FES-Acatlán, UNAM. Cursó la Especialidad Universitaria en Derechos Humanos.

Su desarrollo profesional ha sido principalmente en el sector público, en diferentes instituciones y entidades como la delegación política del Depart-

mento del Distrito Federal en Coyoacán, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el ISSSTE, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Es investigador del CESOP en el área de Opinión Pública en las líneas de investigación de derecho constitucional, derechos humanos, federalismo, justicia penal, transparencia y acceso a la información.

Octavio Ruiz Chávez

Es maestro en Administración Pública y Políticas Públicas de la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en la ciudad de Monterrey. Es licenciado en Economía por la misma institución. Cuenta con estudios en la Universidad de Harvard, en la escuela de Gobierno John F. Kennedy, en asuntos de política energética, así como un diplomado en Mercadotecnia Política e Imagen Política en el ITESM.

Se ha desempeñado como investigador del CESOP en el área de Opinión Pública en las líneas de evaluación de programas de desarrollo social, sociedad civil y esfera pública, política energética, medio ambiente, pobreza y desarrollo social, mercadotecnia política, cabildeo legislativo, uso intensivo de hidrocarburos, reelección consecutiva de legisladores, turismo y competitividad.

Documentos selectos de opinión pública y políticas públicas se terminó de imprimir en diciembre de 2008 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, a cargo del Mtro. Antonio Rodríguez Zarco.
El tiraje consta de mil ejemplares.

Esta obra incluye diversos estudios que parten de considerar el sentir de esa construcción del imaginario social, de ese ente abstracto que denominamos “opinión pública” acerca de los temas que de manera acuciosa le preocupan a la ciudadanía y de su interrelación con algunas de las políticas públicas que los distintos órdenes de gobierno han puesto en marcha para atenderlos.

Estos documentos tienen como hilo conductor la concordancia expresada entre el interés mostrado por los legisladores de la LX Legislatura, y los investigadores del área de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, acerca de los temas que deberían abordarse como parte de la agenda política nacional. Se trata así, de aprehender una parte de la realidad de la agenda política nacional, siguiéndole el pulso a la sociedad mexicana y, en algunos casos, comparando a ésta con su par latinoamericana. Las grandes vertientes de las cuales se partió para desarrollar los diferentes documentos de trabajo que aquí se presentan fueron la opinión pública, los temas de la reforma del Estado y de políticas públicas.

Como órgano representativo de la nación, la Cámara de Diputados atiende una heterogeneidad de temas sociales, es universal en su quehacer, puesto que en su seno convergen la mayoría de los problemas del país, y también en ella se encuentran reflejadas todas las corrientes de pensamiento y de la mayoría de los grupos sociales. De esta diferenciación social que enmarca el surgimiento de posiciones, y de su agrupación en puntos de vista, podemos inferir sectores de pensamiento que conforman la opinión pública. Sobre estos motivos se desarrolla el contenido de este libro.

