

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 4 NÚM. 8 JULIO-DICIEMBRE DE 2011

## ARTÍCULOS

- La precisión de las encuestas electorales en México:  
un análisis de las fuentes de error*  
Alejandro Moreno, Rosario Aguilar  
y Vidal Romero
- Diseño sostenible: herramienta estratégica de innovación*  
Marco Vinicio Ferruzca Navarro  
y Jorge Rodríguez Martínez
- El agua y el saneamiento como un derecho humano*  
Rodrigo Flores Elizondo  
y Graciela del Carmen Nava Guerrero
- Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos?  
Por qué Pemex no es una verdadera "empresa pública"  
y por qué debe serlo*  
Víctor G. Carreón Rodríguez  
y Miriam Grunstein
- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo:  
oportunidades y consecuencias para los gobiernos locales,  
estatales, metropolitanos y sus asociaciones*  
Leonardo Díaz Abraham
- Algunas reflexiones en torno al Consejo  
de la Judicatura Federal en México*  
Carlos Martín Gómez Marinero
- ## NOTAS
- Transnacionalidad política: derechos  
de ciudadanía en México*  
Miguel Moctezuma L.
- ## RESEÑAS
- El hombre que lo podía todo, todo todo*  
Guillermo Von Nowaffen García

.....

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

Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Sergio Mancilla Zayas  
Alberto Esquer Gutiérrez  
Feliciano Rosendo Marín Díaz  
SECRETARIOS

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
DIRECTORA GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:  
Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL:  
Luis Armando Amaya León

EDICIÓN Y FORMACIÓN:  
Alma Jordán y Fernando Cruz

CUIDADO DE LA EDICIÓN:  
Alejandro López Morcillo

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 4, núm. 8, julio-diciembre 2011, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx). Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas

.....

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis  
PARAMETRÍA

Israel Arroyo García  
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Jorge Buendía Laredo  
BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos  
CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela  
UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero  
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas  
CONSULTA MITOFSKY

Francisco J. Sales Heredia  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

.....

Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por MC Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530, Delegación Coyoacán, México, D.F. Este número se terminó de imprimir el 30 de diciembre de 2011, con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores. Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente. Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flasco Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

.....

# Contenido

VOLUMEN 4 • NÚMERO 8 • JULIO-DICIEMBRE DE 2011

Presentación

3

## ARTÍCULOS

*Alejandro Moreno,*

*Rosario Aguilar y Vidal Romero*

La precisión de las encuestas electorales  
en México: un análisis de las fuentes de error

7

*Marco Vinicio Ferruzca Navarro*

*y Jorge Rodríguez Martínez*

Diseño sostenible:  
herramienta estratégica de innovación

47

*Rodrigo Flores Elizondo*

*y Graciela del Carmen Nava Guerrero*

El agua y el saneamiento como un derecho humano

89

*Victor G. Carreón Rodríguez y Miriam Grunstein*

Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos?

Por qué Pemex no es una verdadera “empresa pública”

y por qué debe serlo

115

*Leonardo Díaz Abraham*

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo:  
oportunidades y consecuencias para los gobiernos locales,  
estatales, metropolitanos y sus asociaciones

153

*Carlos Martín Gómez Marinero*

Algunas reflexiones en torno al Consejo  
de la Judicatura Federal en México

175

NOTA

*Miguel Moctezuma L.*

Transnacionalidad política:  
derechos de ciudadanía en México

207

RESEÑA

Guillermo Von Nowaffen García

*El hombre que lo podía todo, todo, todo*

223

# Presentación

El octavo número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* presenta seis artículos de análisis, una nota de investigación y una reseña. Con el objeto de tener una mayor diversidad en los temas tratados, se incluyeron textos sobre encuestas preelectorales, competitividad, saneamiento, empresas públicas, cooperación internacional y el Consejo de la Judicatura.

El primer texto, titulado “La precisión de las encuestas electorales en México: un análisis de las fuentes de error”, es de Alejandro Moreno, Rosario Aguilar y Vidal Romero, quienes prueban varias hipótesis que reflejan algunas de las fuentes de error más comunes en las encuestas preelectorales: efectos del diseño del cuestionario, del muestreo, del entrevistador, de la espiral del silencio y otros. Además, analizan la información obtenida en una encuesta preelectoral del Estado de México en junio de 2011, dos semanas antes de las elecciones. Igualmente, la investigación revisa las encuestas preelectorales en las últimas dos décadas. Su lectura es obligada para cualquier persona interesada en asuntos de opinión pública.

El segundo artículo retoma uno de los temas en boga a nivel mundial: la competitividad. México, una de las economías más libres del mundo y la décima potencia comercial, se ha visto envuelto en una carrera para incrementar su competitividad. Si bien el país ha recuperado algunas posiciones en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, aún está lejos de las primeras 20 posicio-

nes. Por ello, Marco Vinicio Ferruzca y Jorge Rodríguez Martínez se preocuparon por elaborar un artículo que respondiera a la interrogante respecto de cuál es el siguiente paso en la competitividad: “Diseño sostenible: herramienta estratégica de innovación y programa de acciones para enfrentar los retos de la sociedad y mejorar la competitividad mexicana”.

De acuerdo con los autores, las principales economías mundiales se caracterizan por su alto nivel de competitividad y la aplicación del diseño en la diferenciación y en la generación de nuevos productos o servicios, públicos o privados. Así, el diseño permite a los países enfrentar de una mejor forma los retos sociales, medioambientales y económicos que la globalización les presenta. Su texto enfatiza el papel del diseño como factor estratégico que impulse la competitividad y el desarrollo social de México. Los investigadores sugieren un programa de acciones que puede contribuir a impulsar y mejorar la capacidad de innovación de México.

El tercer artículo, de Rodrigo Flores Elizondo y Graciela del Carmen Nava Guerrero, se inscribe en un área diferente, pero también prioritaria: “El agua y el saneamiento como un derecho humano”. En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución que reconoce el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano. Sobre esta misma línea, el Senado de la República reformó el artículo 4 de la Constitución y estableció el derecho al acceso, a la disposición y al saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. No obstante, aún falta observar las políticas públicas y los mecanismos que respalden dichas disposiciones. Este artículo aborda tales cuestiones y propone la apreciación del agua, la apertura de las cuestiones y la adopción completa de la Gestión Integral del Recurso Hídrico como modelo.

En el cuarto trabajo, titulado “Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos? Por qué Pemex no es una verdadera ‘empresa pública’ y por qué debe serlo”, Víctor Carreón y Miriam Grunstein estudian la reforma de la empresa paraestatal. Los autores señalan que a pesar de contar con las condiciones y justificaciones para ser una empresa pública, en los hechos Pemex no lo es debido a la normatividad que le impone el Estado mexicano. Su marco normativo no le da libertad para tomar las

decisiones óptimas que le permitan explotar todo su potencial comercial. Así, la transformación de Pemex no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado.

Los autores de este cuarto artículo concluyen que, dadas las condiciones y restricciones actuales de Pemex, las actividades de explotación y de comercialización en la industria petrolera sólo se pueden realizar a través de una empresa pública. En consecuencia, considerando la combinación de tecnología, el tamaño de mercado y la dotación de hidrocarburos en el subsuelo en México, se deben explorar todas las arquitecturas de mercado alternativas para determinar cuál es la óptima para nuestro país.

El quinto texto incluido en esta publicación se titula “La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: oportunidades y consecuencias para los gobiernos locales, estatales, metropolitanos y sus asociaciones”, y fue elaborado por Leonardo Díaz Abraham. El decreto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es de vital importancia para la construcción jurídica e institucional de la cooperación internacional en México. Mucho se ha hablado sobre las afectaciones que las nuevas reglas de cooperación tendrán a nivel federal. Sin embargo, el mayor papel de los estados y el continuo proceso de descentralización nos obligan a pensar en las repercusiones sobre los vínculos y las acciones internacionales de los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos de México. El texto de Leonardo Díaz describe puntualmente cómo las nuevas condiciones de cooperación afectan la participación de los gobiernos subnacionales mexicanos.

Para finalizar la sección de artículos se incluyó el texto de Carlos Martín Gómez Marinero, “Algunas reflexiones en torno al Consejo de la Judicatura Federal en México”. Su investigación plantea algunas reflexiones sobre el desarrollo y las perspectivas de dicho órgano. El estudio expone algunas ideas relacionadas con la administración de justicia y la experiencia del Consejo como parte del gobierno judicial con base en las funciones que desempeña en el orden jurídico mexicano. Estas referencias permitirán determinar la naturaleza de las relaciones entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

En la sección de notas, la de Miguel Moctezuma, titulada “Transnacionalidad política: derechos de ciudadanía en México”, retoma el

tema del voto de los connacionales que no residen en el país. Para el autor, este fenómeno es un cambio que ha superado lo puramente cultural y se ha expandido a lo legal e institucional. La transnacionalidad de derechos concibe la posibilidad de ser ciudadanos tanto de Estados Unidos como de México, y de mantener sus derechos y obligaciones en ambos territorios. Miguel Moctezuma argumenta que si bien fueron factores políticos los que motivaron el voto mexicano en el extranjero, la colectividad que lo apoya le da su propia legitimidad y razón de ser.

Cierra esta publicación la reseña del libro de Juan Espíndola Mata *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*. Guillermo Von Nowaffen García analiza el libro de Espíndola y contesta las siguientes preguntas: ¿qué tanto sabemos del presidencialismo en el país?, ¿cuáles eran esos poderes “metaconstitucionales” que supuestamente tenía?, ¿verdaderamente el presidente era una figura tan poderosa como nos lo han dicho?

La diversidad de nuestra publicación parte del hecho de que el trabajo legislativo versa sobre varios temas, por lo que una producción académica enfocada en uno en específico no podría enriquecerlo. El comité editorial de la *Revista Legislativa* tiene como objetivo fortalecer el trabajo de las comisiones de la Cámara de Diputados y considera que todos los trabajos contenidos en el octavo número son valiosos para fomentar el debate y aportar nuevas ideas.

# La precisión de las encuestas electorales en México: un análisis de las fuentes de error\*

*Alejandro Moreno*<sup>1</sup>

*Rosario Aguilar*<sup>2</sup>

*Vidal Romero*<sup>3</sup>

En este trabajo probamos varias hipótesis que reflejan algunas de las fuentes más comunes de error en las encuestas preelectorales. Probamos los efectos del diseño del cuestionario, los efectos del muestreo, los efectos del entrevistador, los efectos de la espiral del silencio y varios otros efectos contextuales (como la percepción de seguridad o de peligro en el sitio donde se realizan las encuestas personales cara a cara). Analizamos la información obtenida en una encuesta preelectoral a nivel estatal realizada en el Estado de México en junio de 2011, dos semanas

Fecha de recepción: 12 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

\* Este trabajo refleja los debates y las ideas de varios profesionales que participaron en diversas reuniones con el Instituto Federal Electoral (IFE) desde octubre de 2010, cuando organizó una conferencia en Cocoyoc, México, para discutir por qué la mayoría de las encuestas preelectorales no acertó en sus estimaciones de algunas contiendas para gobernadores estatales ese año. En esa conferencia, Michael Traugott, anterior presidente de la Asociación Mundial para la Investigación de la Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), hizo un llamado a realizar un esfuerzo colectivo para diseñar un estudio formal del error de estimación y sus causas. La propuesta fue respaldada por los consejeros del IFE y por los representantes de las principales asociaciones de investigación por encuestas del país: AMAI (la principal asociación de investigación de mercados en México), el representante nacional de WAPOR y el Consejo de Investigadores. Una versión anterior de este artículo se presentó en la 64 Conferencia Anual de la WAPOR, en Amsterdam, Países Bajos, del 21 al 23 de septiembre de 2011.

<sup>1</sup> Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Departamento de Ciencia Política. Correo electrónico: amoreno@itam.mx

<sup>2</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos. Correo electrónico: rosario.aguilar@cide.edu

<sup>3</sup> Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Departamento de Ciencia Política. Correo electrónico: vromero@itam.mx

antes de las elecciones. Esta encuesta incluyó un experimento sobre la ubicación de la pregunta de la intención de voto y registró diversas variables contextuales que nos permiten analizar distintas fuentes de error de estimación. Además, este trabajo ofrece una revisión breve de las encuestas preelectorales en México en las últimas dos décadas, evaluando los resultados de las encuestas en las elecciones nacionales y estatales. Este análisis forma parte (y por supuesto es el primer paso formal) de un esfuerzo mayor emprendido por las empresas encuestadoras y los investigadores de opinión pública, así como por el Instituto Federal Electoral (IFE), para determinar las causas más comunes del error de estimación en las encuestas preelectorales mexicanas.

*Palabras clave:* encuestas preelectorales en México, fuentes de error de estimación, diseños experimentales, efectos de espiral del silencio, metodologías de encuestas.

### **Prevision of Electoral Survey in Mexico: an Analysis on Sources of Error**

This paper tested several hypothesis that show some of the most common sources of error in preelection surveys. Design effects of the survey are tested, as well as the sampling effects, the interviewer effects, the silence of spiral effects and several other context effects (such as the security and danger sense of the location of surveys). The information obtained in a poll of June 2011 in the state of Mexico was analyzed. This survey was done two weeks before the elections: it included an experiment on the location of the questions, the vote intention and registered context variables which allowed us to analyze sources of errors in estimation. Furthermore, this paper offers a brief overview of preelection polls in Mexico over the last two decades; evaluating the results of the polls in the national and state elections. This analysis is part (and surely is a first step) of a major effort by the poll firms and public opinion investigators; as well as the Federal Election Institute, in order to determine the most common causes of error in the estimation of Mexican preelection polls.

*Keywords:* preelection polls in Mexico, sources of errors in estimation, experimental designs, silence of spiral effects, polls methodologies.

## Introducción

¿Cuáles son las causas del error de estimación en las encuestas pre-electorales mexicanas?<sup>4</sup> Esta pregunta puede tener varias respuestas posibles, pero en 2010 no se ofreció ninguna que fuera convincente cuando la comunidad de encuestadores mexicanos no pudo estimar con precisión (y prever el resultado de) varias contiendas para gobernadores estatales.

Las elecciones en realidad fueron complicadas, dado que se enfrentaron a lo que se denominó una “alianza poco natural” de los partidos de izquierda y de derecha, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el de Acción Nacional (PAN), contra el antiguo partido gobernante, el Revolucionario Institucional (PRI). En esos estados –Oaxaca, Puebla y Sinaloa–, el PRI continuaba dominando a pesar de que, desde 1989, en muchos gobiernos estatales se había registrado ya una alternancia, misma que también se dio en el gobierno federal en 2000. Aunque la mayoría de las encuestas públicas predijeron una victoria para el PRI en esos tres estados, las alianzas de oposición izquierda-derecha resultaron triunfadoras.

Durante la reunión de los encuestadores se debatieron varias explicaciones, pero ninguna contó con evidencias suficientes que la respaldara. En ese entonces un argumento popular fue el de los “efectos de la espiral del silencio” (denominado *voto oculto*), porque en esos estados imperaban –de acuerdo con algunos de los analistas políticos– ambientes “autoritarios” en comparación con otros estados más libres y más competitivos. De ser cierto, éste pudo haber sido el caso de Oaxaca y Puebla, pero no tanto de Sinaloa.

Otras explicaciones se enfocaron en el muestreo. Oaxaca y Puebla tienen poblaciones fuertemente rurales, pobres e indígenas, pero en elecciones anteriores no se habían dado problemas de muestreo en esos estados, y por supuesto, éste no fue el caso en estados similares como Chiapas (relativamente pobre y rural con una población significativamente indígena), donde en ocasiones anteriores las estimaciones de las encuestas preelectorales habían sido relativamente precisas.

<sup>4</sup> Por “error de estimación” entendemos la diferencia entre la estimación de la investigación y el resultado de las elecciones.

Otros encuestadores señalaron los problemas de una mala capacitación y supervisión del entrevistador, pero muchas de las empresas encuestadoras que se equivocaron en 2010 también publicaron estimaciones preelectorales precisas antes y después de ese año, lo cual hace difícil aceptar ésta como una explicación final. Algunos observadores políticos argumentaron que el mal desempeño de las encuestas en 2010 era el principio de su decadencia (Estévez, 2010), a menos que se hicieran algunos ajustes metodológicos. ¿Pero cuáles eran los ajustes pertinentes? No se ofreció ni una sola respuesta que estuviera acompañada de evidencia sistemática.

Algunos sugirieron, por ejemplo, que las encuestas personales cara a cara (las cuales continúan siendo la mayoría de las encuestas electorales en México, donde la cobertura de las líneas telefónicas residenciales es limitada) ya no debían utilizar el método del voto secreto y que debían preguntar directamente la intención de voto. Sin embargo, no se proporcionó ningún respaldo a esta sugerencia —la comunidad encuestadora no estaba convencida de que éste fuera el problema principal.

Los errores de 2010 fueron una experiencia alarmante para los profesionales de las encuestas en México y una bandeja de dulces para sus críticos. Las encuestas no pudieron predecir a los ganadores y los encuestadores no tenían una explicación sólida y clara de la razón de dicha falla. Esta circunstancia alimentó fuertes sospechas hacia la manipulación de la información por parte de algunos de los encuestadores.

El argumento de la decadencia siguió en boga durante varios meses después de las elecciones como un réquiem en una marcha fúnebraria: la credibilidad de las encuestas desfilaba alejándose lentamente. No obstante, sólo un año más tarde, en julio de 2011, las encuestas preelectorales predijeron varias elecciones estatales con relativa precisión. A la distancia puede parecer evidente que 2010 pudo haber sido un caso atípico de errores generalizados, pero aún no tenemos las explicaciones de lo que sucedió. Como argumentaremos a continuación, la mayoría de las elecciones en México (a nivel nacional y estatal) han estado acompañadas por estimaciones de encuestas buenas y malas; en pocas elecciones se ha logrado que todas las encuestas sean acer-

tadas, pero en casi ninguna, hasta 2010, la mayoría de las encuestas se había equivocado.<sup>5</sup>

En este ensayo buscamos contribuir a la búsqueda de explicaciones sobre la precisión (o falta de ella) de las encuestas en México. Este tema no puede comprenderse y documentarse cabalmente en un solo trabajo o con las limitadas evidencias empíricas de las que disponemos. Sin embargo, esperamos que sirva para iniciar una investigación más formal y ambiciosa probando algunas de las hipótesis que los encuestadores tienden a usar cuando tratan de explicar las causas de los resultados buenos o malos de las encuestas.<sup>6</sup> Nuestro objetivo es proporcionar pruebas para algunas de las pocas hipótesis derivadas de una lista más amplia y analizar tales pruebas con mayor detalle conforme se acumulan en el camino hacia las elecciones presidenciales de 2012. Esperamos que nuestros hallazgos contribuyan al desarrollo de más diseños experimentales para futuras elecciones y, por supuesto, en las elecciones presidenciales de 2012.

Las hipótesis que probamos en este trabajo tienen que ver con las inquietudes metodológicas y las expectativas teóricas sobre las respuestas y la conducta de los votantes. Por ejemplo, estudiamos los posibles efectos causados por la ubicación de la pregunta sobre la intención de voto, comparamos el uso del método del voto secreto al de una pregunta directa, y empleamos aproximaciones para evaluar los efectos de los cambios de último minuto en la preferencia electoral y los efectos de la espiral del silencio. También analizamos la forma en que funcionan los filtros de los votantes probables utilizando distintos enfoques, y evaluamos el impacto que tienen las características del entrevistador y la supervisión en las estimaciones de las encuestas. Nuestra lista de hipótesis incorpora incluso las dificultades, cada vez mayores, a las que se enfrentan los entrevistadores en un entorno de delincuencia y tráfico de drogas. Por ejemplo, los entrevistadores de las encuestas en el Estado de México registraron los riesgos percibidos y las situaciones potencialmente inseguras en el sitio donde realizaron

<sup>5</sup> En relación con una evaluación de las encuestas de 2010 y las pruebas de algunas hipótesis, véase Romero (en prensa).

<sup>6</sup> Varela (2010). Éste es uno de los pocos trabajos en México que prueban de forma sistemática diversas hipótesis sobre la diferencia entre encuestas y el resultado electoral en la última década.

su encuesta. A continuación presentamos una lista más formal de hipótesis y sus justificaciones, así como la encuesta que utilizamos para este análisis. Pero antes de entrar en los detalles de nuestra investigación, sería útil resumir la experiencia de las encuestas preelectorales en el país como contexto para debates posteriores.

### **Encuestas preelectorales en México: un breve resumen**

El politólogo Adam Przeworski (1991) afirmó que una democracia es un sistema donde los partidos pierden elecciones y también un sistema donde los resultados electorales reflejan la institucionalización de la incertidumbre. El establecimiento del régimen de un partido dominante o de un sistema de un partido hegemónico, como lo denominó Sartori (1976), por muchas décadas hizo que las elecciones fueran un evento con relativa certeza en la política mexicana: el PRI siempre ganaba y no había duda al respecto. Por consiguiente, las encuestas preelectorales eran virtualmente inexistentes hasta la década de 1980, cuando el país empezó a experimentar una competencia política cada vez mayor e incluso a ser testigo de varias derrotas del PRI a nivel local, especialmente en las capitales de los estados y otros centros urbanos importantes.

En las elecciones presidenciales de 1988 hubo muy pocas encuestas preelectorales nacionales. Cuando menos una de ellas no estuvo dirigida al público mexicano sino a la audiencia de la televisión de habla hispana en Estados Unidos, y otra encontró cierta resistencia para su publicación en un ambiente donde los medios todavía se encontraban bajo estrecho control gubernamental (Basáñez, 1995). Desde entonces, el país ha sido testigo de un rápido proceso de cambio político, promovido por varias reformas electorales que han transformado la política mexicana, con un incremento sustancial en la competencia entre los partidos, así como la realineación de los votantes en varias opciones políticas de lo que una vez fue un régimen de un solo partido. En muchos casos, las elecciones nacionales, estatales y locales se han convertido en contiendas muy cerradas. En un ambiente político cambiante como éste, las encuestas preelectorales se han constituido

en un componente normal de las campañas electorales, incrementando no sólo su número durante los comicios presidenciales, sino también su presencia en las contiendas estatales y locales.

A manera de ilustración, desde 1994 en todas las elecciones presidenciales las encuestas preelectorales a nivel nacional han aumentado en número.<sup>7</sup> De acuerdo con los conteos realizados por Moreno (2009a), el número de encuestas realizadas y publicadas entre dos y tres semanas antes de las elecciones presidenciales, en la mayoría de los casos por distintas organizaciones encuestadoras, fue nueve en 1994, 12 en 2000, y 16 en 2006. Este conteo considera únicamente lo que se denomina la “encuesta preelectoral final”.<sup>8</sup> De acuerdo con el mismo conteo, el número de encuestas también se incrementó de seis a 10 de 1997 a 2003 en las elecciones legislativas intermedias, y disminuyó ligeramente a ocho en 2009 –posiblemente como resultado de la crisis financiera de ese año–. El conteo de Moreno también proporciona algunas estimaciones brutas sobre la precisión de las encuestas. Considerando el método Mosteller 3, el error promedio para todas las encuestas finales publicadas disminuyó de una elección presidencial a la siguiente: un promedio de 3.10 en 1994, 2.77 en 2000, y 2.38 en 2006 (Cuadro 1).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> En México, las elecciones presidenciales se celebran cada seis años y las elecciones legislativas intermedias cada tres. Las elecciones para gobernadores de los 31 estados y del Distrito Federal se celebran cada seis años y casi todos los años hay elecciones de este tipo (en la pasada década y media se dieron algunas excepciones, lo que se ha reflejado en cambios en la legislación estatal y en la agenda electoral).

<sup>8</sup> Varias empresas encuestadoras realizan una serie de encuestas durante la campaña. En esos años no se publicaron encuestas de rastreo sucesivas, aun cuando los partidos o los medios las hubieran realizado.

<sup>9</sup> Usamos Mosteller 3 porque ofrece una forma estandarizada para tratar el sistema multipartidista mexicano, donde son cuando menos tres los partidos que tienden a obtener un porcentaje significativo de la participación del voto, y de igual manera puede compararse con los casos a nivel estatal donde existen sistemas locales bipartidistas. El enfoque promedio en Mosteller 3 también nos permite agregar la desviación estándar como medida del desempeño colectivo de la encuesta, en una forma relativamente comprensible. Los métodos Mosteller 3 (el error promedio absoluto) y Mosteller 5 (la diferencia en el liderazgo del ganador) son métodos comúnmente utilizados para medir la precisión de la encuesta, según han mostrado los trabajos realizados en años recientes en Estados Unidos y Portugal (Traugott, 2005; Magalhães, 2005).

Cuadro 1. Encuestas preelectorales finales en las elecciones nacionales de México: número de encuestas, errores promedio y desviaciones estándar

	<i>Número de encuestas preelectorales "finales"</i>	<i>Error promedio de todas las encuestas (Mosteller 3)</i>	<i>Desviación estándar</i>
Elecciones presidenciales			
1994	9	3.10	1.85
2000	12	2.77	1.07
2006	16	2.38	1.04
Elecciones legislativas intermedias			
1997	6	2.79	1.11
2003	10	2.82	1.10
2009	8	1.64	0.70

Fuente: Moreno (2009) para las elecciones antes de 2009 y los cálculos de los autores para 2009, todos basados en los registros de *Reforma* de las encuestas preelectorales.

En las elecciones legislativas intermedias se observa una tendencia un tanto similar, donde las estimaciones más recientes han sido muy precisas: como se muestra en la parte inferior del Cuadro 1, el error promedio total fue 2.79 en 1997, 2.82 en 2003, y 1.64 en 2009. Considerando que la desviación estándar de estos errores promedio puede ser un reflejo de lo consensuadas o distintas que sean las estimaciones preelectorales de las diversas casas encuestadoras, observamos que la desviación estándar también ha disminuido; esto significa que existe un menor desacuerdo entre las distintas estimaciones de las encuestas. Si se pudiera establecer una tendencia de esta breve historia de las encuestas a nivel nacional, podríamos argumentar que en México

ha aumentado el número de encuestas preelectorales en las elecciones nacionales, que su precisión global también ha aumentado y que la varianza en la estimación entre las distintas organizaciones encuestadoras ha disminuido (más encuestas, más precisión, menos desacuerdo).

Esta información refleja la historia de las encuestas preelectorales en las elecciones nacionales, pero ¿qué sucede con las elecciones estatales? En este nivel la información es menos sistemática, no obstante, podemos llegar a ciertas conclusiones. La información disponible nos da una buena idea de las diferencias en el desempeño de las encuestas a nivel estatal en comparación con aquellas a nivel nacional, usando tanto los datos recabados por el Departamento de Investigación de Opinión Pública del periódico *Reforma* desde 1999, como los recabados por las demás organizaciones encuestadoras que el personal de *Reforma* pudo detectar durante las campañas.<sup>10</sup> Existen cuando menos tres limitantes y una advertencia sobre esta recopilación de información. La primera limitante es que las elecciones estatales competidas se remontan a 1989, cuando el PRI perdió la primera contienda estatal desde 1929. De tal manera que esta recopilación da inicio diez años después de la primera alternancia en un gobierno estatal –aun así, en ese entonces el número de encuestas era mucho más reducido–. La segunda limitante es que los datos sólo reflejan las elecciones en las que *Reforma* realizó encuestas preelectorales a nivel estatal y publicó una “encuesta final”.<sup>11</sup> No obstante lo anterior, la unidad de investigación de opinión pública en *Reforma* es una de las “casas encuestadoras” que tiene la cobertura más amplia en el país en lo que se refiere a encuestas preelectorales, cubriendo 78% de las elecciones estatales realizadas entre 1999 y 2011.<sup>12</sup> Sin duda, ésta es una de las

<sup>10</sup> Agradecemos a Yuritz Mendizábal y a Rodrigo León por preparar esta información y a *Reforma* por facilitar dicha información para su posterior investigación.

<sup>11</sup> Nuestro énfasis en “encuestas finales” se basa en el hecho de que son las que ofrecen las proyecciones más precisas para la elección. En Romero y Varela (2011) puede encontrarse un análisis interesante de la precisión de las encuestas preelectorales en México, considerando las encuestas publicadas durante la campaña e incluso antes de las nominaciones de los candidatos; como podía esperarse, ellos demuestran que el nivel de precisión en las encuestas mejora conforme se acerca el día de la elección.

<sup>12</sup> En el periodo de 1999-2010 se celebraron 68 elecciones para gobernadores, incluyendo dos elecciones extraordinarias en los estados de Tabasco y Colima. El número de elecciones en este conteo también considera dos elecciones de Jefe de Gobierno de la

recopilaciones de información de encuestas preelectorales más completa y disponible al momento de redactar este trabajo.

Una tercera limitante es que la recopilación de información se realizó en la ciudad de México, capturando las cifras y las estimaciones de las distintas casas encuestadoras conocidas nacionalmente y algunas de las encuestas locales “visibles”. El problema potencial que esto supone es que esta recopilación de datos puede no incluir datos publicados de algunas organizaciones encuestadoras locales. La advertencia es que la información recopilada por *Reforma* incluye estimaciones de encuestas realizadas por casas encuestadoras de prestigio y por otras no tan conocidas, encuestas reportadas en reseñas noticiosas, encuestas reportadas en columnas políticas y encuestas publicadas a manera de publicidad política. No se discriminó entre estos tipos de encuestas, las cuales se contaron una sola vez. Dicho esto, veamos cómo es la historia de las encuestas de acuerdo con el recuento y el registro de resultados realizado por *Reforma*.<sup>13</sup>

El Cuadro 2 muestra la información de 52 elecciones estatales realizadas de 1999 a 2011 en las que *Reforma* condujo y publicó una encuesta preelectoral final. En esas mismas elecciones, la unidad encuestadora del periódico registró 217 encuestas preelectorales finales realizadas por diversas organizaciones encuestadoras, incluyendo la suya. Estas encuestas preelectorales finales tuvieron un error de cobertura promedio de 3.47 durante todo el periodo (un promedio de promedios) y una desviación estándar de 2.33. El cuadro también muestra dos periodos correspondientes al ciclo electoral, es decir, cuando en un mismo estado se da una segunda elección: de 1999 a 2004 (seis años) y de 2005 a 2010 (seis años). De acuerdo con esta

---

Ciudad de México y dos elecciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en la ciudad de México, para las que *Reforma* publicó encuestas preelectorales finales.

<sup>13</sup> Un recuento y un registro más exhaustivos de las estimaciones de las encuestas requiere la sistematización de la información reportada ante las autoridades electorales a nivel federal y estatal. En México, las leyes electorales requieren que las organizaciones encuestadoras que publican sus resultados (federales y locales) informen a la autoridad electoral correspondiente sobre la metodología, sus resultados y demás aspectos de la encuesta. En el IFE hay disponible un número indeterminado de reportes que abarcan varios años (para encuestas nacionales y algunas locales) y pueden estar disponibles en los institutos electorales locales, lo que da idea de la labor titánica que implica contar con esta información en una sola serie de datos.

información, el periodo más reciente tuvo en promedio más encuestas por elección, así como un error colectivo promedio menor y una desviación estándar menor (de nuevo: más encuestas, más precisión, menor desacuerdo). Sin embargo, el número de elecciones considerado en el periodo más reciente es menor que en el primero (debería ser aproximadamente el mismo, pero esto refleja una menor cobertura por *Reforma* en sus estimaciones de encuestas preelectorales en años recientes). Por esto, no podemos argumentar con certeza que la tendencia sea hacia la mayor realización de encuestas, mayor precisión y menor desacuerdo. Pero sí podemos decir que el error promedio colectivo es muy similar en ambos periodos (Cuadro 2).

El Cuadro 2 también muestra el año 2010 por separado, de manera que podemos observar que la magnitud del error de las encuestas para ese año es especialmente malo, ya que se incrementa a 4.81.<sup>14</sup> En 2011 se inició un nuevo ciclo de elecciones y hasta la fecha sólo se han realizado tres elecciones estatales (*Reforma* realizó y publicó las encuestas finales de sólo dos de ellas); de nuevo el error promedio de todas las encuestas publicadas se redujo por debajo de los cuatro puntos porcentuales. Esto muestra que 2010 pudo, efectivamente, haber sido un caso atípico del mal desempeño de las encuestas. No obstante lo anterior, el error promedio de las encuestas preelectorales publicadas es mayor que el error de muestreo generalmente reportado por las organizaciones encuestadoras en sus publicaciones (que tiende a variar +/- de 1.8 a 3.5%). Por tanto, persiste la necesidad de explicar la imprecisión y de comprender mejor las fuentes de error más comunes en México.

<sup>14</sup> Es sorprendente que cuando analizamos los errores promedio por año para todas las elecciones y todas las encuestas publicadas 2010 no es el peor año. En el 2000, varias encuestas realizadas por organizaciones no registradas (y posiblemente inexistentes), como Technomanagment, arrojaron un error promedio total de 5.10. El error promedio para esa "casa encuestadora" particularmente en el Estado de Morelos fue de ¡12.45! Sin embargo, el error promedio del año 2000 también se incrementó por un mal desempeño en un solo estado, en el caso de una empresa encuestadora bien conocida y de buena reputación. La diferencia entre 2000 y 2010 es que en el primero hubo unas cuantas encuestas muy malas y varias muy buenas, en tanto que en 2010 las malas estimaciones fueron más generalizadas, incluyendo las encuestas de diversas empresas de prestigio.

Cuadro 2. Elecciones preelectorales finales en las elecciones para gobernadores estatales en México: número de elecciones, número de encuestas, errores promedio y desviaciones estándar

	<i>Número de elecciones</i>	<i>Número de encuestas</i>	<i>Errores promedio (Mosteller 3)</i>	<i>Desviaciones estándar</i>
Años				
1999-2011	53	217	3.47	2.33
Periodos				
1999-2004	30	97	3.51	2.37
2005-2010	21	100	3.33	2.27
2005-2009	17	73	2.58	1.65
2010	4	27	4.81	2.57
2011	2	20	3.99	2.52

Fuente: Información específica sobre las elecciones proporcionada por el Departamento de Encuestas de Opinión Pública del periódico *Reforma* y los cálculos de los autores. Incluye dos elecciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### **Prueba de las distintas fuentes de error en las encuestas preelectorales estatales**

Lo que resta de este artículo se dedica a analizar la forma en que las distintas fuentes de error en las encuestas preelectorales pueden afectar la precisión de las mismas. Dado que nuestras evidencias provienen principalmente de una encuesta preelectoral y de una sola elección, no podremos generalizar los resultados que obtengamos, pero, repetimos, éste es uno de los intentos más sistemáticos para comprender la fuente del error en México y esperamos constituya un primer paso en el estudio sistemático del error de estimación de las encuestas en el país. La discusión se organiza de la siguiente manera: una descripción de los datos; un listado de las hipótesis a probar; la presentación y discusión de los resultados; y una sección de conclusiones donde señalamos algunos de los temas que deberán cubrirse en futuras investigaciones.

*Descripción de los datos*

Salvo que se indique lo contrario, gran parte de nuestro análisis se basa en una encuesta preelectoral estatal real, en la que tuvimos oportunidad no sólo de incorporar un diseño experimental en cuanto a la ubicación de la pregunta sobre la intención de voto, sino de registrar algunos puntos relevantes para probar las distintas hipótesis sobre el error de estimación. Tales puntos se derivan de las respuestas de los entrevistados, de las observaciones de los entrevistadores y de los supervisores. La encuesta se condujo en el Estado de México los días 18 y 19 de junio de 2011, dos semanas antes de las elecciones para gobernador estatal, programadas para el 3 de julio.

Al igual que en muchos otros estados, la legislación electoral en el Estado de México prohíbe que los resultados de las encuestas de opinión pública se publiquen durante los ocho días previos a las elecciones y en tanto no se hayan cerrado las casillas electorales, lo que generalmente obliga a que la mayoría de las casas encuestadoras realicen las encuestas preelectorales finales, que van a publicar, hasta dos semanas antes del día de la elección. La encuesta fue personal, cara a cara, realizada en 80 puntos de muestreo seleccionados de manera aleatoria de la lista de distritos o secciones electorales. Las cuadras y los hogares también se seleccionaron de manera aleatoria y luego, en la última etapa de selección, los entrevistados se seleccionaron utilizando cuotas por sexo y por edad.<sup>15</sup> En cada punto se realizaron 15 entrevistas. La tasa de rechazo a la entrevista fue de 24 por ciento.

Los resultados de la encuesta se publicaron en *Reforma* el 22 de junio, cuando todavía quedaban siete días de campaña: once días antes de las elecciones. En realidad, en la tarde del 22 de junio los tres candidatos a gobernador sostuvieron un debate televisado. Algunos observadores argumentan que los efectos de último minuto de la campaña, no capturados por las encuestas preelectorales finales realizadas con la anticipación permitida por las leyes electorales, pueden explicar gran parte de la inexactitud de las encuestas (Estévez, 2010).

<sup>15</sup> Una fuente de error que no podemos probar usando esta encuesta es el efecto de las cuotas, dado que todos los entrevistados se seleccionaron utilizando esos criterios. En los problemas de muestreo discutidos a continuación, reconocemos la necesidad de probar los métodos de selección en la muestra.

Sin importar qué tan válida sea esta aseveración, en México no se ha recabado evidencia empírica que la respalde. La tentativa más cercana a medir este efecto pueden ser los reportes periodísticos de las encuestas de salida sobre el porcentaje de votantes que dijeron haber tomado la decisión electoral en los días previos a la elección e incluso en el día mismo de los comicios. Por ejemplo, en 2006 una encuesta nacional de salida mostró que la proporción más grande de personas que se decidieron tardíamente eligió al candidato presidencial del PAN, quien finalmente ganó las elecciones tan sólo por medio punto porcentual (Moreno, 2009b:245). En otros países las evidencias muestran una cierta proporción del electorado que decide por quién votar dentro de las dos semanas anteriores al día de la elección [para Estados Unidos, véanse Zaller (2004) y ANES (2007). Para el caso alemán, véase Schmitt-Beck y Faas (2006). Para el caso francés, véase Reuters (2007)].

Con base en los datos de las encuestas de salida, Nir y Druckman (2008) concluyeron que aquellos que definen su intención de voto hacia el final de la campaña son votantes ambivalentes que reciben mensajes de información mixta de los medios de comunicación en una contienda electoral altamente competitiva. En este sentido, hay un amplio campo de opciones de investigación sobre la estimación del voto en encuestas preelectorales. Hasta el momento, lo que sabemos es que el que las personas decidan tardíamente su intención de voto depende del tipo de elección y de la cobertura en los medios. De hecho, la prohibición de publicaciones de encuestas en un número determinado de días previos a la elección ha estado en vigor en México desde hace mucho tiempo, y todas las encuestas consideradas en la revisión de las estimaciones de la sección anterior se realizaron en apego a estas regulaciones. En muchos casos, el error promedio de la encuesta ha sido cercano a cero o considerablemente menor a un punto porcentual, de manera que no se puede generalizar la afirmación de que los cambios de último minuto afectan su precisión. Sin embargo, en algunas elecciones ésta es una posibilidad ciertamente verosímil, como es el caso de la contienda presidencial de 2006 (Cuadro 3).

El Cuadro 3 muestra una comparación de los resultados oficiales de la elección con las estimaciones de la encuesta. Las estimaciones

de la encuesta se muestran en distintas versiones, para empezar a ver, si bien no las fuentes de error, cuando menos los posibles efectos de los distintos tratamientos empleados. La primera hilera muestra los resultados de la elección, seguidos por los resultados brutos de la encuesta sin ningún tratamiento.

Por “tratamiento” queremos decir técnicas de ponderación o de filtrado por votantes probables. El voto en México es obligatorio pero no existe sanción para quienes no asisten a las urnas, y en consecuencia la tasa de participación tiende a ser menor que en otros países de América Latina. A menos que se realicen al mismo tiempo que las elecciones nacionales, muchas de las contiendas estatales tienen tasas de asistencia relativamente menores (entre 40 y 60%) y el Estado de México no es la excepción. El 3 de julio de 2011 el estado registró una asistencia a las urnas de 56% en las elecciones para gobernador. En estos escenarios de niveles bajos a medios de participación, el filtro de los votantes probables puede ayudar a incrementar la precisión de las estimaciones de la encuesta.

Como se muestra, los resultados brutos de las encuestas tuvieron un error promedio de 1.7, con errores de dos y tres puntos para el PRI y el PAN, respectivamente (el error máximo de muestreo reportado para la encuesta fue de  $\pm 2.8\%$ ). El Cuadro 3 muestra dos tratamientos distintos en términos del filtro de votantes probables. El primero se basa en variables de motivación individual (básicamente el interés de los entrevistados en las campañas y su probabilidad subjetiva de asistir a las urnas, reactivos presentados inmediatamente antes y después de haber preguntado al entrevistado si conocía la fecha de las elecciones).

Como se puede ver, el filtro de votantes probables usando estas variables de motivación individual dio como resultado una estimación ligeramente mejor (un promedio de error de 1.3 y un error máximo de dos puntos para el PRD) que los resultados brutos. Sin embargo, la diferencia entre el primero y el segundo lugar (que se muestra en la columna del extremo derecho) se amplió en más de un punto absoluto, de manera que los resultados son más precisos si usamos Mosteller 3, pero no cuando usamos otro indicador de precisión (como Mosteller 5, que se basa en la diferencia entre el primero y segundo lugar).

Cuadro 3. Comparación de los resultados de las elecciones en el Estado de México con las estimaciones de las encuestas preelectorales bajo diversos tratamientos

	PRI	PRD	PAN	Error promedio (Mosteller 3)	Diferencia 1º y 2º
Resultados oficiales de la elección (99%)	%	%	%		
Resultados de la encuesta:	65	23	12	--	42
Sin tratamiento	63	23	15	1.7	40
Filtrados por votantes probables (motivación individual)	66	21	13	1.3	45
Filtrados por votantes probables (motivación social o familiar)	66	20	14	2.0	46
Por ubicación de la pregunta sobre intención de voto (cerca del principio)	64	23	13	0.7	41
Por ubicación de la pregunta sobre intención de voto (cerca del final)	62	22	16	2.7	40
Combinando el filtro de los votantes probables (individual) y la ubicación de la pregunta (inicio)	69	20	11	2.7	49
Combinando el filtro de los votantes probables (individual) y la ubicación de la pregunta (final)	64	21	16	2.3	43
Filtrados por votantes probables y ponderando el voto de 2005	59	26	15	4.0	33

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) para los resultados oficiales de la elección; y encuesta pre-electoral final de *Reforma* en el Estado de México (véanse los detalles de la metodología en el texto).

Un segundo tipo de filtrado de votantes probables ofrecido por esta encuesta refleja las motivaciones sociales o familiares. Se basó en el ambiente político percibido por los entrevistados en sus hogares, es decir, qué tanto, a decir de los entrevistados, sus familias hablaban sobre los candidatos y sus campañas y la probabilidad percibida por el entrevistado de que su familia asista a las urnas a votar el día de la elección.

A diferencia de otras variables de motivación individuales, las variables del ambiente familiar se basan en la lógica de que el voto es un acto social y que en cierta medida el ambiente percibido en el hogar puede ejercer influencia sobre los mexicanos. En esta encuesta no se consideraron otros aspectos como las movilizaciones de los partidos o de otros grupos secundarios.

Como se puede apreciar, las estimaciones basadas en el filtro de votantes probables por motivación social/familiar no fueron tan precisas como las estimaciones obtenidas del filtro de votantes probables con base en la motivación individual. El error promedio en el modelo social o familiar fue 2.0, y la diferencia entre el primer lugar y el segundo se amplió a cuatro puntos (en contraste con tres puntos en el modo de motivación individual). En cualquier caso, el error más notorio en ambos modos de filtrado de votantes probables tiene que ver con la subestimación del apoyo hacia el partido de izquierda (PRD); pero las estimaciones del PRI y del PAN mejoraron en comparación con los resultados brutos del sondeo. El Cuadro 3 también muestra los resultados de la encuesta desglosados en dos grupos derivados de un diseño experimental. En la mitad de las entrevistas la pregunta sobre la intención de voto se presentó casi al inicio del cuestionario (la sexta de 25) y en la otra mitad se presentó casi al final del cuestionario (fue la pregunta 24).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> La pregunta sobre la intención de voto cerca del inicio fue precedida por el problema principal percibido en el municipio donde vive el entrevistado, las cuestiones de la motivación individual de los votantes probables descritas anteriormente y una pregunta en la que se interrogaba al entrevistado sobre si ya había decidido su voto o si todavía estaba indeciso(a). La pregunta sobre la intención de voto colocada hacia el final del cuestionario fue precedida por la opinión del entrevistado sobre los candidatos, la exposición a los eventos de la campaña, a los debates televisados y a las evaluaciones del ganador, las calificaciones de aprobación del presidente y del gobernador, la victimización de la delincuencia autorreportada, la pérdida del trabajo en el hogar y la confianza en las autoridades electorales.

Este tratamiento se aplicó alternando el tipo de cuestionario, el primero a uno de los entrevistados y el segundo al siguiente. No se aplicó por punto de levantamiento de la encuesta, lo que también podría haber sido útil para el tipo de análisis que desarrollamos a continuación. Este experimento se realizó para evaluar, de alguna manera, si la colocación de la pregunta sobre la intención de voto (antes o después de que el entrevistado considerara las cuestiones sobre la campaña) contribuye a lograr niveles más altos o más bajos de precisión de las estimaciones de voto.

Como se muestra en el cuadro, en este caso la ubicación de la pregunta sobre la intención de voto cerca del inicio (y antes de cualquier razonamiento político adicional) arrojó una mejor estimación de voto, con un error promedio de 0.7 (el más bajo de todos los errores promedio mostrados en el cuadro), en comparación con el error promedio de 2.7 derivado de la ubicación de la pregunta al final del cuestionario. Sin posibilidad alguna para generalizar, estos resultados sugieren que una pregunta temprana y “limpia” sobre la preferencia del voto puede ser más útil que aquella que se presenta hacia el final del cuestionario y posterior a otros puntos que implican razonamiento político o económico adicional.<sup>17</sup> El Cuadro 3 también muestra las combinaciones del filtro de votantes probables (sólo por motivación individual, puesto que produce estimaciones más precisas en esta encuesta) y la ubicación de la pregunta sobre intención de voto (cerca del inicio o cerca del final). La combinación de estos dos tratamientos incrementó el error promedio al filtrar a los votantes probables y preguntar la preferencia de voto cerca del inicio, en comparación con las estimaciones obteni-

<sup>17</sup> La encuesta en el Estado de México realizada por *Reforma* no incluyó el experimento sobre preguntar la preferencia del voto por el método del voto secreto en contraposición a preguntarla oral y directamente. No obstante, una encuesta preelectoral similar realizada por *Reforma/Mural* en la contienda para elegir al gobernador del estado de Jalisco en 2006 incluyó un método un tanto similar, si bien no tan experimental. La pregunta sobre la intención de voto se incluyó al inicio usando el método del voto secreto y de nuevo al final preguntándola oral y directamente. Los resultados de la pregunta colocada al inicio con el método del voto secreto arrojaron mejores estimaciones del resultado de la elección que cuando la pregunta se colocó al final y se preguntó directamente. El problema con esta encuesta es que ambas modalidades se aplicaron en los mismos entrevistados y no hay manera de determinar cuál fue la causa de la falta de precisión: la colocación hacia el final, la pregunta directa o algún otro factor.

das en cada uno de estos tratamientos por separado. Sin embargo, la combinación mejoró ligeramente las estimaciones cuando la pregunta sobre la intención de voto se hizo hacia el final, lo que significa que la influencia global del filtro del votante probable pudiera ser benéfica en las encuestas preelectorales, sin importar si la preferencia del voto se pregunta en el inicio o hacia el final.

Por último, el Cuadro 3 también presenta en la última hilera un tratamiento estimado que combina a los votantes probables y la ponderación del voto en la elección anterior. El ponderar las preferencias por el voto anterior es una práctica común en las encuestas preelectorales en España. Este método se basa en el supuesto de que las preferencias del voto no cambian radicalmente de una elección a la siguiente, supuesto que quizá no se aplique a las democracias emergentes electoralmente volátiles. En México, en las encuestas preelectorales a nivel estatal realizadas por *Reforma/El Norte*, en estados donde el PRI llevaba una delantera sustancial, como Coahuila y Durango, con un apoyo de más de 60%, los resultados de las encuestas en realidad sobreestimaron un nivel de apoyo de por sí ya alto para el PRI. Éste pudo haber sido también el caso en el Estado de México, lo cual invitaba a considerar el voto anterior como un ancla. Siguiendo las experiencias de Coahuila y Durango, la publicación final de *Reforma* incluyó los resultados brutos y los resultados derivados de una proyección que consideraba el filtro de los votantes probables y ponderaba los resultados con base en el voto anterior (las elecciones más recientes para gobernador del 2005) en el Estado de México. Esta proyección estimaba el apoyo al PRI en 59%.<sup>18</sup>

Con esta última modalidad, se subestimó al PRI en seis puntos porcentuales y los partidos de oposición se sobreestimaron en tres puntos porcentuales cada uno, lo que dio un error promedio de cuatro puntos y una diferencia significativamente menor entre el primer y el segundo lugar: 33 puntos en comparación con los 42 puntos finales (esto ilustra que la influencia de las experiencias anteriores en una proyección actual también puede ser una de las fuentes del error de estimación,

<sup>18</sup> En 2005, el candidato del PRI ganó las elecciones para gobernador con 49%, mientras que los candidatos del PAN y del PRD obtuvieron 26% y 25%, respectivamente.

pero es parte del tratamiento de los datos y no del error de estimación en sí) (Cuadro 4).

Todas las demás encuestas patrocinadas por periódicos también subestimaron –en mayor o menor grado– el voto del PRI en las elecciones del Estado de México, como se muestra en el Cuadro 4.<sup>19</sup> El error promedio de las cinco estimaciones de encuestas preelectorales varió de 2.0 a 4.7.

Lo interesante es que la encuesta telefónica de rastreo sucesivo realizada por el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) para el periódico *Milenio* produjo resultados comparativamente precisos –mucho más precisos que los obtenidos por la encuesta personal cara a cara realizada por la misma empresa–. Esto hace que surjan dudas sobre la precisión y lo adecuado de las encuestas telefónicas en contraposición con las personales cara a cara.

La experiencia del Estado de México no puede generalizarse, aunque en este caso hubo una diferencia en los resultados de la encuesta de una misma organización. Sin duda, las discusiones sobre las fuentes de error en el futuro tendrán también que considerar la modalidad de la entrevista (telefónica *vs.* personal cara a cara).

Entre las razones por las que en México rara vez se utilizan las entrevistas telefónicas está el hecho de que las líneas telefónicas residenciales tienen una cobertura limitada y también que las encuestas telefónicas tienen un sesgo hacia los niveles socioeconómicos más altos, sin mencionar los entornos urbanos, en contraste con los rurales. El desempeño fortuito de las entrevistas telefónicas en el Estado de México en 2011 se puede explicar por el hecho de que varios distritos de clase media que generalmente favorecen al PAN en esta ocasión optaron por el PRI, pero esto es sólo una especulación de nuestra parte. Procedamos ahora al análisis de las fuentes de error de la encuesta. En las siguientes dos secciones enumeramos varias hipótesis y luego procedemos a realizar un análisis empírico con las variables, tratando de representar cada una de las hipótesis propuestas.

<sup>19</sup> Dos periódicos, *Reforma* y *El Universal*, usaron sus unidades encuestadoras internas para las encuestas, mientras que *Milenio* y *Excélsior* contrataron o establecieron un sistema de colaboración con las empresas Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) y BGC Beltrán, respectivamente.

Cuadro 4. Estimaciones de encuestas preelectorales para las elecciones de 2011 en el Estado de México, publicadas por cuatro periódicos\*

	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PAN</i>	<i>Error promedio</i>	<i>Diferencia 1º y 2º</i>
	%	%	%		
Resultados oficiales de la elección (99%)	65	23	12	--	42
<i>GCE/Milenio</i> (encuesta telefónica de rastreo sucesivo)	62	23	15	2.0	39
<i>Reforma</i> (resultados brutos)	62	23	15	2.0	39
<i>Reforma</i> (proyección)	59	26	15	4.0	33
<i>El Universal</i>	59	27	14	4.0	32
<i>GCE/Milenio</i> (personal cara a cara)	61	20	18	4.3	41
BGC Beltrán / <i>Excélsior</i>	58	27	15	4.7	31

Nota: Los resultados se redondearon.

\*Todas ellas encuestas personales cara a cara, salvo por la encuesta telefónica de rastreo sucesivo de *GCE*.

### *Hipótesis (e indicadores)*

Hay varias hipótesis que los encuestadores mexicanos y los observadores de la profesión encuestadora generalmente señalan como fuentes comunes de error en las estimaciones de encuestas en el país. En lo que resta de este artículo trataremos de probar algunas de esas hipótesis usando la encuesta realizada por *Reforma* en la elección del Estado de México en 2011.

Las hipótesis que tratamos de probar son las siguientes (fueron precedidas por una categoría de análisis en mayúsculas para clasificar las fuentes de error).

#### DISEÑO MUESTRAL

Como parte esencial de la encuesta, el muestreo es una fuente de error natural. En esta categoría se pueden probar varias hipótesis, pero los datos disponibles (que registraron si la entrevista se dio en el lugar seleccionado originalmente o en uno sustituido) nos permiten probar lo siguiente:

1. *La sustitución de los entrevistados de la muestra original, por cualquier razón relacionados con la no-respuesta de la muestra, aumenta el error de estimación.*

Además, también probamos la diferencia entre las muestras urbanas y las rurales. No tenemos al respecto expectativas *a priori*, si bien algunos entrevistadores argumentan que las entrevistas en las áreas rurales tienden a arrojar estimaciones menos precisas.

#### DISEÑO DEL CUESTIONARIO

En las encuestas, la forma en que se diseña el cuestionario y en que se hacen las preguntas también es una fuente natural de error. En este análisis probamos si la ubicación de la pregunta de la intención

de voto antes o después de los reactivos que activan el razonamiento político y económico afectan las estimaciones de la encuesta.

2. *La ubicación de la pregunta de la intención de voto afecta la precisión de las estimaciones de la encuesta.*

2.1. Al preguntar las preferencias de voto al inicio de la entrevista se aumenta la precisión de la encuesta porque se mide una respuesta más espontánea y “limpia” sin que exista posible influencia de otras preguntas en el cuestionario.

2.2. Al presentar la pregunta sobre la intención del voto más tarde en el cuestionario se permite que el/la entrevistado(a) tome en consideración varios factores durante la entrevista antes de revelar sus preferencias. El posible sesgo de este razonamiento puede ser positivo (1.2.1) o negativo (1.2.1), con lo que se aumenta o se disminuye la precisión de la estimación de la encuesta.

EFFECTOS DE LA ESPIRAL DEL SILENCIO

Una de las hipótesis favoritas, la más sencilla y la más común, que los encuestadores mexicanos utilizan se refiere a los casos en que los entrevistados por alguna razón no revelan sus preferencias reales (algunos encuestadores dicen que los “votantes mienten”). La espiral del silencio es una manera más formal de representar este fenómeno, con base en una teoría sobre la forma de responder a las encuestas (Noelle-Newmann, 1974). No obstante, estos efectos no son fáciles de probar. En este análisis proponemos una forma para hacerlo conforme a la siguiente hipótesis:

3. *Los efectos de la espiral del silencio se registran cuando el entrevistado se percibe como parte de la opinión de la minoría. Esta percepción puede llevarlo(a) a dar respuestas socialmente deseables durante la entrevista, incluyendo la preferencia del voto.*

- 3.1. Percibirse como parte del punto de vista de la minoría incrementa la probabilidad de dar una respuesta socialmente deseable y, por tanto, conlleva a una mayor imprecisión en las estimaciones de la encuesta.
- 3.2. Los efectos de la espiral del silencio pueden ser más evidentes cuando el entrevistado percibe que se encuentra dentro de la opinión minoritaria en su comunidad cercana (donde la presión de las normas sociales es mayor) que cuando se percibe entre la minoría de una comunidad más amplia o más abstracta (digamos, el estado en general).

Para estas dos hipótesis, la encuesta del Estado de México incluyó dos reactivos justo después de la pregunta de la intención de voto que preguntaron si el entrevistado creía que sus preferencias se encontraban dentro del punto de vista de la minoría o de la mayoría en su municipio o en el estado en general.

- 3.3. Los efectos de la espiral del silencio también están presentes cuando el entrevistado percibe una presión potencial del entrevistador.

La encuesta de *Reforma* en el Estado de México también incluyó un registro de la posible presión experimentada por el entrevistado: ¿Hubo alguna situación durante la entrevista por la que el entrevistado se sintiera presionado o no sintió presión alguna para expresar sus opiniones?

¿Hubo algún momento en que el entrevistado haya sentido desconfianza hacia el entrevistador? ¿Pensó el entrevistado que el entrevistador trabajaba para algún partido político? De estos indicadores, que el entrevistador codificó al final de la entrevista, se calculó un indicador de presión.

#### EFFECTOS DEL CONTEXTO

Durante la entrevista, tanto el entrevistado como el entrevistador pueden sentirse presionados o amenazados por los efectos del contexto,

que se refieren al ambiente general cuando se realiza la entrevista. Por ejemplo, la mayor incidencia de violencia y delincuencia ha hecho que las encuestas personales cara a cara en México sean cada vez más difíciles.<sup>20</sup> Un ambiente poco seguro no sólo puede afectar la calidad de la entrevista (y sus respuestas) sino el trabajo realizado por los encuestadores, de manera que éste es una fuente de error potencial. Planteamos como hipótesis que:

4. *Un ambiente inseguro o amenazante en los sitios donde se realiza la encuesta disminuye la precisión de las estimaciones de la misma.*

#### EFFECTOS DE LA ENTREVISTA (ENTREVISTADOR)

Entre las fuentes que Herbert Weisberg (2008) identificó en su monografía del error total de la encuesta, los efectos del entrevistador son muy importantes. Aquí también se incluye la entrevista misma para tener una serie más amplia de fuentes posibles de error. En este artículo probamos los efectos directos del entrevistador (en este caso representados por el sexo y por la edad del entrevistador, así como por su experiencia en el campo), los efectos de la supervisión directa y los efectos de la duración de la entrevista. Planteamos como hipótesis que:

5. *El sexo y la edad de los entrevistadores puede afectar las estimaciones de la encuesta incrementando o disminuyendo la confianza del entrevistado en la entrevista.* Creemos que las entrevistadoras tienen una influencia más positiva que los entrevistadores, especialmente en los lugares donde ha aumentado la delincuencia, como es el caso de México (las entrevistadoras parecen ser menos amenazantes que los entrevistadores).
6. *La experiencia de los entrevistadores también puede afectar las estimaciones de la encuesta.* Planteamos como hipótesis que es

<sup>20</sup> El comunicado de prensa de WAPOR emitido a principios de agosto de 2011 sobre la desaparición de los entrevistadores que trabajaban para las empresas encuestadoras Consulta-Mitofsky y Parametría en el Estado de Michoacán, México, ilustra bien este problema.

- más probable que los entrevistadores con experiencia aumenten la precisión de la encuesta que los menos experimentados.
7. *La supervisión directa de la encuesta puede contribuir a incrementar la precisión de las estimaciones de la misma.* Planteamos como hipótesis que los entrevistadores bajo estrecha supervisión hacen mejor su trabajo durante las entrevistas. Por supuesto, también es posible que la supervisión directa pueda aumentar la presión y afectar negativamente las estimaciones de la encuesta.
  8. *La duración de la entrevista afecta la calidad de la respuesta.* Las entrevistas que requieren más tiempo que el promedio en realizarse (por cualquiera que sea la razón) tienden a desgastar al entrevistado, contribuyendo a que disminuya la calidad de sus respuestas. Esta hipótesis tiene diversas implicaciones dependiendo de la ubicación de la pregunta sobre la intención de voto. Si nuestras expectativas son ciertas, las entrevistas más largas deben tener un mayor impacto negativo sobre la pregunta de la intención de voto presentada casi al final del cuestionario.

#### EFFECTO DE LOS CAMBIOS DE ÚLTIMO MINUTO

Dados los periodos relativamente largos que transcurren entre el trabajo de campo de una encuesta final preelectoral que puede publicarse y el día de la elección, forzados por la legislación electoral, con frecuencia se argumenta que cuando las encuestas no son muy precisas se debe a que ocurren cambios de último minuto en las preferencias. Creemos que aun cuando esto en algunos casos pudiera ser cierto, no siempre sucede en las elecciones mexicanas.

Gran parte de la historia de las encuestas en el país se ha caracterizado por esta restricción legal y, con todo, muchas de las encuestas preelectorales logran un alto grado de precisión, en algunos casos no sólo considerando la encuesta final, sino remontándose a otras encuestas anteriores realizadas durante la campaña.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> La contienda electoral para gobernador del Estado de México de 2011 es un buen ejemplo de la forma en que las preferencias de voto cambian muy poco durante la cam-

Esta hipótesis es difícil de probar con las mismas encuestas preelectorales restringidas por la prohibición de su publicación, pero para este fenómeno podemos emplear una aproximación: los votantes indecisos. Son ellos los que con mayor probabilidad cambiarán (o conformarán) la preferencia electoral en los últimos días previos a la elección (y también es más probable que se abstengan). Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2006, una proporción pequeña, aunque sustancial, de votantes en una encuesta nacional de salida dijo que había decidido su voto a favor de Felipe Calderón en los días previos a la elección y ciertamente después de publicadas todas las encuestas públicas finales (Moreno, 2009b).

Planteamos como hipótesis que:

9. *Pueden ocurrir cambios de preferencia de “último minuto” y afectar las estimaciones de la encuesta.* (En este caso, nuestra aproximación para los cambios de último minuto está representada por los entrevistados que se declararon indecisos.)

Otras hipótesis que son importantes pero que no podemos probar en este estudio con los datos disponibles –y que esperamos que estudios futuros puedan comprobar– son las siguientes:

10. El uso de un *método de voto secreto en contraposición a preguntar las preferencias directamente* tiene influencia sobre la respuesta del entrevistado.
  - 10.1. El método del voto secreto ayuda a que el entrevistado tenga más confianza en el anonimato y en la confidencialidad de su respuesta, con lo que se aumenta la precisión de la estimación de la encuesta.
  - 10.2. Una pregunta directa parece ser un acto menos formal y oficial durante una entrevista y ayuda a que el entrevistado exprese su preferencia sintiéndose menos presionado.

---

pañá, dado que las encuestas y las encuestas de rastreo sucesivas casi no mostraron variación.

11. *El filtro de los votantes probables* hace la diferencia en la estimación de la encuesta. En México hay dos puntos de vista opuestos sobre los votantes probables:

- 11.1. Es crucial filtrar a los votantes probables en México porque el voto es obligatorio pero no sancionable, las tasas de participación en las urnas son comparativamente bajas y, además, han disminuido con el tiempo. En México, el filtrado de los votantes probables mejora la precisión de las encuestas.
- 11.2. En México, resulta inútil filtrar a los votantes probables porque las respuestas que la gente ofrece sobre la probabilidad del voto no son confiables y no toman en cuenta la movilización de los partidos en el día de la elección. En México, el filtrado de los votantes probables no afecta (e incluso puede disminuir) la precisión de la encuesta.

Si bien, como ya se mencionó, en la encuesta del Estado de México se incluyeron varios puntos de filtrado para los votantes probables, para probarlo adecuadamente se requiere un diseño experimental en el que en la mitad de los sitios se usen los reactivos sobre los votantes probables y en la otra mitad no. (No pudimos realizar este análisis experimental pero sería posible probar esta hipótesis dividiendo aleatoriamente los puntos de levantamiento en dos grupos. Para el grupo de control, el análisis puede reportar los resultados brutos de las preferencias electorales, mientras que para el grupo tratado el análisis podría aplicar las preguntas de filtrado para reportar estas preferencias.)

## **Resultados**

En el Cuadro 5 se muestran los resultados de nuestro análisis. Este cuadro muestra los resultados de la regresión MCO (mínimos cuadrados ordinarios), donde la variable dependiente es el error total por punto de levantamiento; es decir, la diferencia total en términos abso-

Cuadro 5. Prueba de diversas hipótesis sobre el error de estimación de las encuestas: regresión MCO

	<i>Error absoluto total</i>	<i>Error absoluto para el PRI</i>	<i>Error absoluto para el PAN</i>	<i>Error absoluto para el PRD</i>
	t	Sig.	t	Sig.
	t	Sig.	t	Sig.
Efectos del muestreo	0.93		0.41	
Sustitución de la muestra		0.49		1.48
Muestra rural	-2.55 *	-2.87 **	1.28	-4.57 ***
Diseño del cuestionario				
Pregunta de intención de voto al inicio	-0.37	-0.04	-0.82	-0.08
Efectos de la espiral del silencio				
Opinión de la minoría en el municipio	0.19	-0.40	2.35 *	-1.60
Opinión de la minoría en el estado	-0.19	0.40	-1.53	0.65
Presión de la entrevista	3.11 **	3.40 **	1.67	1.92 *
Efectos contextuales				
Lugar de encuestado no seguro	-1.38	-0.25	-3.79 ***	0.81
Efectos de la entrevista (entrevistador)				
Entrevistadora mujer	-4.60 ***	-5.27 ***	-5.68 ***	1.31
Edad del entrevistador	-1.08	-4.09 ***	2.99 **	-0.40

Cuadro 5. Prueba de diversas hipótesis sobre el error de estimación de las encuestas: regresión MCO

	<i>Error absoluto total</i>	<i>Error absoluto para el PRI</i>	<i>Error absoluto para el PAN</i>	<i>Error absoluto para el PRD</i>
Experiencia del entrevistador	-0.83	-0.34	0.75	-2.79 **
Entrevista supervisada	-3.14 **	-2.99 **	0.61	-5.32 ***
Duración de la entrevista	0.87	0.21	0.74	1.35
Efectos de cambios de último minuto				
Indicisos	-1.44	-0.99	-1.80	-0.59
(Constante)	13.22 ***	12.80 ***	7.73 ***	9.95 ***
ADJ R-SQ	.04	.06	.05	.05

Niveles de significancia: \* p < .05; \*\* p < .01; \*\*\* p < .001.

lutos entre el resultado oficial de la elección en la sección electoral y el resultado obtenido por la encuesta en ese punto de levantamiento.<sup>22</sup>

Primero comentaremos cada una de las variables independientes tal y como aparecen en el cuadro y después haremos comentarios más generales sobre este análisis. Dado que la variable dependiente se mide como el error total en un valor absoluto, los valores más grandes representan un error mayor y cero significa que no hay error. En consecuencia, los signos positivos de los coeficientes representan una contribución positiva al error mayor y los signos negativos una contribución a la precisión (o error menor). Los resultados se muestran en cuatro columnas, una para el error promedio total para los tres partidos políticos y las otras tres para cada uno de los partidos por separado.

Discutamos las variables que representan los efectos del muestreo. Primero, la sustitución de los entrevistados de la muestra original no tuvo un efecto significativo sobre el error total de la encuesta. En esta encuesta, se sustituyó cerca de 24% de la muestra original (que no se pudo contactar o que se rehusó a la entrevista). Tal como muestran los resultados, esta sustitución no contribuyó a incrementar el error de estimación de la encuesta. En segundo lugar, y contra lo que anteriormente se pensaba, la muestra rural en realidad aumentó la precisión de la estimación del apoyo por el PRI y por el PRD. Esto tuvo incidencia en la precisión global mostrada en la primera columna. Esto se explica tal vez por el hecho de que el voto del PRI fue alto en todos lados, pero proporcionalmente más alto en el entorno rural, mientras que el voto para el PRD fue más alto en las áreas urbanas, en especial en los municipios que forman parte del cinturón metropolitano de la ciudad de México.

El PAN no mostró diferencias sustanciales en el apoyo recibido por parte del entorno urbano-rural, lo que resulta interesante para aquellos que conocen la historia electoral del estado, donde los candidatos del PAN tradicionalmente han atraído más apoyo del cinturón metropolitano.

<sup>22</sup> Un solo punto de levantamiento no puede ser una muestra representativa en un distrito de mayor tamaño, pero debe reflejar una tendencia general. En este análisis suponemos que el error del punto de levantamiento o muestreo puede depender del muestreo y, sin embargo, evaluamos los efectos de otras variables en el error total.

El hecho de que en este análisis no observáramos efectos de muestreo significativos no significa que no estuvieran presentes. Investigaciones adicionales que tomen en cuenta los distintos problemas de muestreo deberán expandir nuestra evaluación de los efectos del muestreo sobre la precisión de la encuesta.

La ubicación de la pregunta de intención de voto al inicio parece haber contribuido a lograr una mayor precisión que la pregunta de la intención de voto ubicada más tarde en el cuestionario, pero este efecto no es significativo cuando se controla por otros factores. En este sentido, los efectos del diseño del cuestionario sobre la precisión o la falta de precisión no se observaron en el nivel agregado.

Los efectos de la espiral del silencio, representados por la percepción de los entrevistados de encontrarse dentro del punto de vista de la minoría, en general no fueron significativos con excepción del PAN. La percepción del entrevistado de ser parte de una minoría en su propio municipio en realidad aumentó el error total para las estimaciones del PAN. Por el contrario, la percepción de formar parte de una minoría en el estado en general no tuvo ningún efecto significativo en el error total de la encuesta.

Esto proporciona cierta evidencia para nuestra hipótesis de que la presión social de la comunidad a nivel local cuenta más que la misma percepción en relación con una comunidad más amplia y más abstracta (estado o país). El hecho de que el partido que recibió el apoyo más bajo en la elección sea el único en el que se registraron los efectos de la espiral del silencio (incluso aunque éstos hayan sido modestos) es muy revelador sobre esta fuente de error entre las minorías reales. De acuerdo con los resultados de la entrevista, dos terceras partes de los que votaron por el PAN creían que el candidato del PRI ganaría las elecciones. Entre los votantes del PRD, esta percepción era ligeramente menor.

Resulta interesante que la variable que representa las presiones de la entrevista fuera estadísticamente significativa en todos los casos salvo para el PAN, lo que sugiere que este tipo de presiones puede no reflejar un efecto de la espiral del silencio sino un sesgo directo de la entrevista (entrevistador). En los casos del PRI y el PRD (si bien más en el primero), el sentimiento de algún tipo de presión por parte de

la entrevista (entrevistador) contribuyó a incrementar el error de la encuesta. Cuanto mayor presión haya sentido el entrevistado, mayor la probabilidad de que dijera que votaría por el PRI. La combinación de resultados de estas variables de la espiral del silencio sugiere que las normas sociales y la presión social en realidad pueden tener efectos significativos sobre la precisión de las estimaciones de las encuestas en el país y deben realizarse más estudios en este sentido.

En general, la influencia de un ambiente poco seguro en la precisión de la encuesta no fue significativa, a excepción del apoyo al PAN. Según muestran los resultados, la conducción de entrevistas en sitios percibidos como poco seguros o potencialmente inseguros (cerca de 20% de todos los puntos de levantamiento) incrementó la precisión de las estimaciones en el apoyo al PAN. Este hallazgo no va en contra de nuestras expectativas teóricas, en cuanto a que los ambientes inseguros incrementarían la falta de precisión de las encuestas. No encontramos tasas de no respuesta más altas en los puntos de muestreo inseguros ni diferencias significativas en las estimaciones de otras variables relevantes. Si bien es cierto que las encuestas se han convertido en un trabajo de alto riesgo para los entrevistadores, no encontramos ninguna evidencia de que esta circunstancia esté afectando las estimaciones del sondeo. La submuestra de los ciudadanos que, a pesar del contexto inseguro, eligen responder a la encuesta tiende a distribuirse justo igual que el resto de la muestra.

El análisis mostrado en el Cuadro 5 indica que hubo distintas formas de efectos de la entrevista (entrevistador). Discutamos una por una en el orden en que las variables independientes aparecen en el cuadro. Primero, el sexo del entrevistador importa (representa un factor más fuerte de predicción de la precisión en la estimación del apoyo al PRI y al PAN). Las entrevistadoras mujeres contribuyeron de manera significativa a la precisión de la encuesta, como muestran los signos negativos de los coeficientes de apoyo al PRI y al PAN, pero el efecto fue opuesto e insignificante en el caso del PRD.

La edad del entrevistador también muestra una contribución estadísticamente significativa a la precisión, pero los resultados son mixtos. El signo es negativo en el caso del PRI, lo que significa que los entrevistadores de mayor edad tuvieron mejores resultados en las

estimaciones para ese partido; y fue positivo en el caso del PAN, donde los entrevistadores más jóvenes obtuvieron mejores estimaciones para ese partido. Nuestra interpretación de esto es que la identificación entre el entrevistado y el entrevistador puede contribuir a lograr mejores estimaciones; por ejemplo, los votantes a favor del PAN por lo general son más jóvenes que aquellos que votan a favor del PRI. Sin embargo, la elección del Estado de México rompe con esta asociación, dado que el PRI atrajo más apoyo entre los votantes más jóvenes de lo que generalmente se observa.

La experiencia del entrevistador sólo muestra efectos significativos en el caso del apoyo al PRD: un coeficiente estadísticamente significativo con un signo negativo en este caso sugiere que los entrevistadores con mayor experiencia (aquellos que han participado en más encuestas y tienen más experiencia en el trabajo de campo) en realidad obtuvieron mejores estimaciones para ese partido. Éste es un hallazgo interesante, considerando que anteriormente muchas encuestas preelectorales en algunos casos han subestimado el apoyo del partido de izquierda.

La supervisión directa de los entrevistadores también contribuye significativamente a la precisión de las encuestas, en especial en los casos del PRI y del PRD, dando como resultado la mayor puntuación estadística de la  $t$  para las estimaciones de este último partido. De acuerdo con este análisis, la supervisión disminuye el error de estimación de la encuesta. En contraste, la duración de la entrevista (que tuvo un tiempo promedio de 12.5 minutos, una mediana de 11 minutos y unas cuantas entrevistas duraron más de 30 y 40 minutos) no contribuye de manera significativa a la precisión de la estimación de la encuesta. Dado que el cuestionario sólo tenía 35 preguntas, las entrevistas que requirieron más tiempo pueden haber reflejado algunas interrupciones o factores que las prolongaron pero que no necesariamente las hicieron menos precisas. La edad de los entrevistados y de los entrevistadores contribuye a que las entrevistas sean, en promedio, más prolongadas: cuanto mayor sea el entrevistado (o mayor sea el entrevistador), más larga será la entrevista. Por supuesto, las entrevistas más largas son las realizadas entre entrevistadores y entrevistados de mayor edad, con un promedio de duración de 14.6 minutos en este estudio, dos minutos más en promedio que el promedio general de la encuesta, o 16% más largas.

Por último, nuestro análisis no proporciona ninguna evidencia de que se registraran cambios de “último minuto” o de que fueran significativos en la elección del Estado de México de 2011, y por tanto no contribuyen al error de estimación de la encuesta.

Esto no significa que no se hayan registrado efectos de último minuto. Posiblemente es más probable que contribuyan a la falta de precisión en elecciones donde la contienda sea mayor (la elección del Estado de México tuvo una diferencia de 42 puntos entre el primero y el segundo lugar). Por ejemplo, las elecciones estatales de 2010 fueron comicios más competidos y los cambios de último minuto pueden haber contribuido a los errores de las encuestas, según argumenta Estévez (2010), pero no tenemos forma de probarlo en este artículo, de manera que ésta podría ser una tarea para investigaciones futuras, obteniendo algunas de las encuestas realizadas por las empresas encuestadoras ese año (si ofrecen una forma de tener un indicador de aproximación de los cambios de último minuto) o diseñando una encuesta de salida que mida esos efectos para elecciones futuras.

Del análisis que se muestra en el Cuadro 5 podemos argumentar que no existe un solo factor que explique la falta de precisión de los resultados de la encuesta, sino una combinación de factores que incluyen el muestreo, los sesgos del entrevistador, la supervisión del encuestador, el contexto de la entrevista y los tipos de sesgos de la espiral del silencio. En general, los efectos del entrevistador (en especial el sexo y la edad) y la supervisión del entrevistador fueron los principales factores que explican la precisión de la encuesta del Estado de México.

En contraste, los efectos de la espiral del silencio y de los cambios de último minuto fueron bastante moderados, así como lo fueron el muestreo y el diseño del cuestionario. Es cierto que nuestro análisis es generalmente débil en cuanto a sus fundamentos empíricos (según se comprueba no sólo por los valores de las  $R$  cuadradas bajos, sino por el hecho de que se basa en una encuesta en una elección poco competitiva). Con todo, éste es el primer paso formal en lo que esperamos sea una investigación más amplia y más colectiva de las muchas fuentes de error de las encuestas en México.

## Discusión final

¿Cuáles son las conclusiones principales que se obtienen de este análisis y qué dirección deben seguir las investigaciones posteriores? El propósito de este artículo es iniciar una discusión y continuar con el análisis de las posibles fuentes de error en las investigaciones preelectorales en México. Al ser una democracia joven, este tipo de estudios posiblemente nos ayude a comprender los problemas de las encuestas preelectorales en las democracias nuevas. Con base en la evidencia empírica, limitada a una elección local, podemos señalar una mezcla de factores que afectan la precisión de la encuesta: algunos efectos del entrevistador, los factores contextuales, así como las variables de la espiral del silencio.

En nuestro intento por probar más hipótesis, los estudios posteriores que se realicen también deberán enfocarse en: los efectos del muestreo, los métodos alternativos para presentar la pregunta de la intención de voto, los métodos alternativos de la recopilación de la información, los efectos del entrevistador, los efectos de la supervisión, los efectos contextuales (delincuencia y sitios de encuestado inseguros), los efectos de la espiral del silencio y el filtrado de los votantes probables.

Nuestros hallazgos nos dan ciertas claves sobre los errores de estimación de 2010, pero esa experiencia colectiva aún requiere explicaciones más completas. Además de los métodos y los efectos posibles de lo que aquí proponemos, también existen otras posibilidades que pudieran complementar el cuadro general. Por ejemplo, Traugott y Wlezien (2011) argumentan que en Estados Unidos ha sido difícil estimar el apoyo a lo que ellos denominan “candidatos insurgentes”. En los estados donde perdió el PRI en 2010 contra una coalición de izquierda-derecha, el candidato en realidad había sido un miembro popular del PRI que rompió con el partido gobernante como resultado de distintas controversias.

Sería interesante discutir si esto puede calificar como un efecto “insurgente” y si tal categoría puede ser útil en México. De ser así, es posible que un candidato insurgente pudiera en realidad reflejar los efectos de la espiral del silencio. Otra posibilidad presentada por

Traugott y Wlezien como fuente del error de estimación es la dificultad de capturar el dinamismo de la campaña. Este fenómeno escurridizo puede ocurrir en diversos momentos durante la campaña y ciertamente acumularse a medida que se aproxima la elección. El aumento en la intensidad de las campañas hacia el final de éstas puede ser diferente de los cambios de último minuto, dado que puede existir la tendencia a la acumulación hasta justo antes de la elección en lugar de sólo un cambio espontáneo.

La actividad de las encuestas en México ha evolucionado con pasos firmes y con ciertos retrocesos. Los errores de estimación observados en 2010 ciertamente dañaron la credibilidad de la profesión. Sin embargo, las encuestas siguen siendo un elemento vital de la vida electoral en el país. Creemos que deben fortalecerse dado que sirven al noble papel de informar a la ciudadanía. Esperamos que el análisis y los resultados discutidos en este artículo sirvan a los profesionales de las encuestas para revisar sus metodologías y reevaluar su trabajo, no sólo porque hayan caducado o no sean útiles, sino porque el objeto de estudio que tratan de capturar es dinámico, siempre cambiante y un reflejo de nuevas realidades.

## Referencias

- American National Election Studies (ANES) (2007), *Time of Presidential Election Vote Decision, 1948-2004*, [[http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab9a\\_3.htm](http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab9a_3.htm)].
- Basáñez, Miguel (1995), "Public Opinion Polling in Mexico", en Peter H. Smith (comp.), *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Westview Press.
- Magalhães, Pedro (2005), "Pre-Election Polls in Portugal: Accuracy, Bias, and Sources of Error, 1991-2004", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 17, núm. 4, pp. 399-421.
- Moreno, Alejandro (2009a), "Encuestas y elecciones en México: la precisión de estimaciones preelectorales en un contexto de cambio", ponencia, Segundo Congreso Latinoamericano de WAPOR, Lima, Perú, 22-24 de abril.

- Moreno, Alejandro (2009b), *La decisión electoral: votantes, partidos y democracia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Nir, Lilach y James Druckman (2008), "Campaign Mixed Message Flows and Timing of Vote Decision", *International Journal of Public Opinion*, vol. 20, núm. 3, pp. 326-346.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1993 [1984]), *The Spiral of Silence: Public Opinion, our Social Skin*, segunda edición, Chicago, University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Romero, Vidal y Carlo Varela (2011), "La precisión de las encuestas preelectorales", *Última Instancia: Revista de Estudios Jurídico Electorales*, vol. 2, núm. 0, verano, pp. 30-37.
- Romero, Vidal (en prensa), "Notas para la evaluación de las encuestas preelectorales: las elecciones para gobernador de 2010 en México", *Política y Gobierno*.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitt-Beck, R. y T. Faas (2006), "The Campaign and its Dynamics at the 2005 German General Election", *German Politics*, núm. 15, pp. 393-419.
- Traugott, Michael (2005), "The Accuracy of the National Preelection Polls in the 2004 Presidential Election", *Public Opinion Quarterly*, vol. 69, núm. 5, edición especial, pp. 642-654.
- Traugott, Michael y Christopher Wlezien (2011), "Media Coverage as a Contextual Explanation for Estimation Errors in Pre-Primary Polls in the United States", ponencia, 64 Conferencia Anual de la Asociación Mundial para la Investigación de la Opinión Pública, WAPOR, Amsterdam, Países Bajos, 21-23 de septiembre.
- Varela, Carlo (2010), "Factores muestrales y no-muestrales que alteran el margen de error de una encuesta electoral en su pronóstico: una primera aproximación vía empírica", ensayo de titulación, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Weisberg, Herbert (2008), "The Methodological Strengths and Weaknesses of Survey Research", en Wolfgang Donsbach y Michael

Traugott (comps.), *The Sage Handbook of Public Opinion Research*, Londres, Sage.

Zaller, John (2004), "Floating Voters in U.S. Presidential Elections, 1948-2000", en P. M. Sniderman y W. E. Saris (comps.), *Studies in Public Opinion*, Princeton, Princeton University Press.



# Diseño sostenible: herramienta estratégica de innovación

*Marco Vinicio Ferruzca Navarro<sup>1</sup>*

*Jorge Rodríguez Martínez<sup>2</sup>*

Las principales economías mundiales se caracterizan por su alto nivel de competitividad y aplicación del diseño en la diferenciación y generación de nuevos productos o servicios, públicos o privados. Existen estudios que señalan una correlación entre diseño y desempeño macroeconómico. El diseño permite a los países enfrentar de una mejor forma los retos sociales, medioambientales y económicos que la globalización les presenta. El artículo pone énfasis en el papel del diseño como factor estratégico que impulse la competitividad y el desarrollo social de México. Los autores sugieren un programa de acciones que puede contribuir a impulsar y mejorar la capacidad de innovación de México.

*Palabras clave:* competitividad, economía creativa, innovación, diseño, México.

## **Sustainable Design: Strategic Tool for Innovation**

The main world economies are characterized by their competitiveness and design implementation in the generation of new products or services, public or private. Studies point out a relation between design and macro-economic performance. Design allows countries to face in a better way any social, environmental and economic challenge

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

<sup>1</sup> Candidato al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Líneas de investigación: diseño, innovación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Correo electrónico: mvfn@correo.azc.uam.mx

<sup>2</sup> Investigador del SNI. Líneas de investigación: diseño, innovación, TIC y propiedad intelectual. Correo electrónico: rmj@correo.azc.uam.mx

presented by globalization. This paper emphasizes on the design as a strategic factor that pushes competitiveness and social development in Mexico. Authors suggest a policy program that may contribute to improve innovation capacity in Mexico.

*Keywords:* competitiveness, creative economy, innovation, design, Mexico.

## Introducción

En este documento planteamos a las personas que legislan en nuestro país una oportunidad estratégica para fortalecer la manera en que se lleva a cabo la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) en México. El diseño propone inclusión social, interacción con los usuarios, diferenciación de productos-servicios y dinamización de la economía a través de ecosistemas de innovación que apliquen el diseño como parte de su estrategia para impulsar la competitividad de las empresas mexicanas y el desarrollo sostenible. El diseño genera empleos, abre nuevos canales de participación ciudadana y contribuye a enfrentar los problemas ambientales. Cuando el diseño es entendido desde esta perspectiva, podemos decir que es sostenible y, por tanto, los ciudadanos, la administración pública, los centros de investigación y las empresas se benefician de aplicarlo y consumirlo.

Proponemos fortalecer y aprovechar la infraestructura del diseño<sup>3</sup> que existe en nuestro país en términos de alternativas de financiamiento para que las pequeñas y medianas empresas (PYME) lo apliquen en sus productos y servicios, las políticas públicas lo incluyan y se generen nuevos espacios de colaboración para impulsar la innovación social, etcétera.

Este documento recoge información generada y presentada por los autores en diversos espacios académicos, ya sea por la participación en eventos y artículos especializados sobre diseño e innovación, o por la interacción con expertos nacionales e internacionales sobre el tema. De igual forma, se parte de la premisa internacional actual sobre el

<sup>3</sup> Calvera y Monguet (2006) proponen el concepto de *sistema diseño* para referirse a “un modelo teórico que sirve para organizar en un solo mapa el conjunto complejo y variado de actores que, en un territorio bien delimitado económica y geográficamente, interactúan y mantienen relaciones con elementos que giran alrededor de la actividad profesional del diseño y su impacto económico”.

papel del diseño en la innovación, fundamentada en numerosos estudios internacionales.

En este contexto, se plantean más adelante 30 acciones como parte de un programa que permita impulsar un diseño sostenible benéfico para el país. Las acciones propuestas involucran la participación de los agentes en la cuádruple hélice de la innovación.<sup>4</sup> En algunos casos, estas acciones deben ser impulsadas en coordinación con la academia, la administración pública, las empresas y los ciudadanos.

## **Razonamiento**

### *¿Qué entendemos por diseño?*

La palabra *diseño* tiene muchas acepciones. Tradicionalmente se le relaciona con la creación de productos o mensajes gráficos que tienen contacto directo con el consumidor a través de la forma en que los manipula y opera, de su ergonomía, de su significado, etcétera. Sin embargo, en los últimos años otras disciplinas han dirigido su atención al diseño como un campo integrador y generador de conocimiento que se caracteriza por ser un proceso creativo, estratégico y de innovación.

La literatura actual sobre diseño y los antecedentes de políticas de diseño en el panorama internacional dejan entrever que es concebido como un factor estratégico que no sólo contribuye al desempeño de las empresas y al bienestar de las personas, sino también al desarrollo competitivo de una región o país. La Unión Europea propone la siguiente definición de *diseño*:

El diseño es una herramienta para llevar a cabo la innovación. Es a partir de esta noción expandida de diseño que es difícil dar una descripción exacta del término *diseño*. Es la actividad de concebir y desarrollar un plan para un producto, servicio o sistema nuevo o mejorado significativamente que asegure la mejor interface con las necesidades, aspiraciones y

<sup>4</sup> A la tradicional triple hélice (empresa, administración pública y centros de investigación) le añadimos el componente “usuario” como un elemento vital del proceso de innovar.

habilidades del usuario y que tome en cuenta aspectos de sustentabilidad ambiental, social y económica (Danish Design Committe 2020, 2011).

De esta forma, el significado de lo que es diseño ha evolucionado en el tiempo y por tanto su entendimiento debe ir más allá del aspecto meramente formal y de comunicación (Bonsiepe y Fernández, 2008; Verganti, 2011).

Por otra parte, la creatividad y el diseño son elementos importantes de una economía del conocimiento bien desarrollada, porque tienen un impacto favorable no sólo en el bienestar de las personas y en el desempeño de los negocios, sino también en la innovación. Respecto del diseño, éste debe entenderse como un proceso estructurado que transforma la creatividad en innovación y lo aplica en una idea de negocio (Pro Inno Europe. Inno Metrics, 2009).

Un ejemplo de la importancia de la creatividad en la innovación es la iniciativa europea que proclamó el 2009 como su año de la creatividad para la innovación con el objeto de explotar y promover estructuras e iniciativas creativas e innovadoras en diferentes dominios de la actividad humana en todos los niveles. De tal forma, aun cuando la educación y la cultura fueron también un objetivo central de ese año, otras áreas de política pública se vieron envueltas: economía, sociedad de la información, empleo y desarrollo regional.<sup>5</sup>

### *La innovación conducida por el diseño en el panorama internacional*

México debería elaborar una estrategia de innovación abierta<sup>6</sup> que le permita enfrentar de una manera competitiva y global los principa-

<sup>5</sup> En la década de 1990 se popularizó el término *industrias creativas*, de las cuales el diseño forma parte. En 1997, el gobierno británico comenzó a emplear este término para “mapear” las *actividades creativas* que generan beneficios económicos. Éstas se definen como “aquellas actividades que tienen su origen en la creatividad, habilidad y talento individual y cuentan con el potencial para crear riqueza y empleo a través de la generación y explotación de la propiedad intelectual”. Este es el caso del diseño, los videojuegos, los juegos, la publicidad y las artes interpretativas (Piedras, 2010).

<sup>6</sup> “Innovación abierta implica que las ideas valiosas pueden provenir tanto de dentro como de fuera de la compañía, y pueden salir al mercado también desde dentro o

les retos sociales de nuestra época –como la pobreza, los problemas medioambientales, el bienestar, el envejecimiento de la población, la participación social, la falta de empleos y la calidad de vida– y convertirlos en oportunidades de emprendimiento que renueven los mercados, las industrias, los servicios públicos y privados y la democracia en el marco del desarrollo de una sociedad abierta.

La globalización ha ocasionado que la separación entre economías, sociedades y culturas sea cada vez más difícil de demarcar como consecuencia de la integración múltiple. En consecuencia, la actividad comercial, la subcontratación de actividades económicas y la alta competencia entre empresas por compartir los mercados se han incrementado. Estas circunstancias, aunadas a los retos sociales actuales, sugieren que México, como otros países ya han hecho, debe hacer un mejor y más amplio uso del diseño nacional como impulsor de la innovación a través de toda la sociedad, sobre todo si pretende enfrentar estos retos de manera eficiente.

Las empresas mexicanas están experimentando la necesidad de adaptarse a transiciones globales.<sup>7</sup> Esta etapa se caracteriza por una mayor presencia de proveedores internacionales, más alternativas de productos, más canales de distribución, presión por ofrecer precios competitivos, suministro global de materias primas y servicios, y mayor exigencia de los consumidores que tienen el poder de elegir. Éstas son sólo algunas de las situaciones que enfrentan.

Los patrones de innovación cambian constantemente, de tal forma que en la actualidad ya no es suficiente tener buena calidad y un costo accesible. Hay que innovar en diseño y tecnología pero, sobre todo, se requiere impulsar una economía de la creatividad (ONU, 2010).<sup>8</sup>

---

fuera de la compañía. Esta estrategia sitúa las ideas externas y las vías externas hacia el mercado en el mismo nivel de importancia que se reservaba sólo a las ideas y vías del mercado interno durante la era de la innovación cerrada” (Chesbrough, 2009) .

<sup>7</sup> Estos cambios se han sentido con más fuerza a partir de la década de 1980, cuando México se adhirió al GATT y cambió la política de desarrollo basada en sustitución de importaciones que había seguido desde el periodo de la Segunda Guerra Mundial. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 aceleró la internacionalización de la economía mexicana.

<sup>8</sup> La creatividad tiene tres dimensiones: una tecnológica, una orientada a la economía y una más orientada a lo artístico-cultural. Estas dimensiones se complementan y no deberían tratarse por separado. Una economía creativa, por tanto, es el resultado

La tendencia actual indica que los procesos de innovación no se llevan a cabo exclusivamente al interior de las empresas, sino que surgen como resultado de la colaboración entre compañías o entre compañías y usuarios. Prueba de ello es la red europea Living Labs con más de 100 centros de innovación orientados al emprendimiento de nuevos productos y modelos de negocios basados en la participación ciudadana (European Network of Living Labs, 2011).

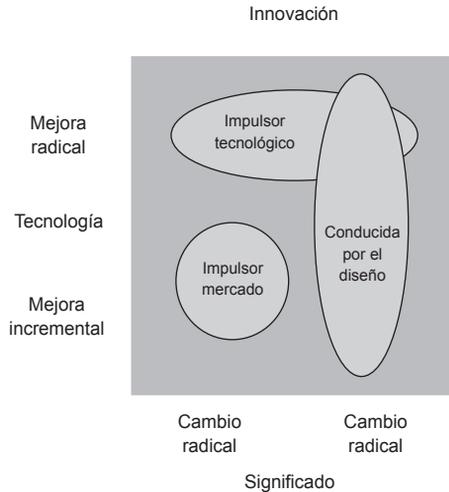
En este escenario, el diseño puede ayudar a impulsar la innovación dentro de las empresas. De acuerdo con Aguilá y Monguet (2010), el reto para las compañías actualmente es gestionar las fuerzas del conocimiento para alcanzar un posicionamiento competitivo. El diseño permite a una empresa integrar el conocimiento de manera transversal y responder a una aceleración y difusión del conocimiento gracias a las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), entre otros factores. Sin embargo, la globalización de productos y servicios y la intensa competencia obliga a que las compañías respondan de manera creativa e innovadora para diferenciar su oferta de productos y servicios y evitar caer en productos prácticamente indiferenciables (*commodities*) que compiten en los anaqueles o mostradores únicamente por precio o por economías de escala.

Según Verganti (2009), la innovación en una empresa se vería mejorada si además del componente tecnológico se añade el factor diseño, lo que aumentaría significativamente la probabilidad de mejorar la capacidad de innovación de la organización, su productividad, su crecimiento y, por supuesto, su nivel de competitividad mediante una estrategia de diferenciación en mercados internacionales.

Verganti “mapea” la innovación de las empresas basándose en dos dimensiones: tecnología y significado. Además, señala que la innovación puede ser incremental o radical en cualquiera de las dos dimensiones previas. A partir de estas variables, propone tres estrategias de innovación: una orientada al mercado, que empieza con el análisis de las necesidades de los usuarios; otra centrada en la tecnología, vinculada con la dinámica de investigación tecnológica; y finalmente, una de las interrelaciones entre tecnología, artes y negocios. El Departamento de Comercio e Industria inglés incluso afirma que la creatividad debería ser entendida como la producción de nuevas ideas que son ajustadas con un propósito de negocio en particular. Véase el reporte Pro Inno Europe. Inno Metrics 2009.

estrategia de innovación dirigida a la innovación de significado (innovación conducida por el diseño), que tiene que ver más con la decisión de una empresa de romper paradigmas, lo que a su vez genera más valor para las personas (Figura 1).

Figura 1. Estrategias de la innovación



Fuente: Adaptado y traducido de la versión original de Roberto Verganti (2011).

Diversos estudios muestran una correlación positiva entre el nivel de inversión que las compañías hacen en diseño y su capacidad de innovación (Moultrie y Livesey, 2009). El grado en el que un diseño mejora el desempeño de la competitividad y la innovación de una empresa depende del uso que hace del diseño (Kootstra, 2009).

En un nivel macro, Bitard y Julie (2008) sugieren que los países más competitivos se caracterizan por ser altamente innovadores, pero también por aplicar un alto nivel de diseño. Esto se debe a que integran el diseño en sus políticas. Por ejemplo, países como Finlandia, Irlanda, Dinamarca e Inglaterra han desarrollado políticas nacionales de diseño e incluso han invertido por alcanzar la excelencia en diseño como una forma de producir productos y servicios únicos y globalmente competitivos, un diferenciador e impulsor de la competitividad nacional.

En resumen, existe evidencia que sugiere una correlación entre el diseño y el desempeño macroeconómico.

### *Innovación social conducida por el diseño*

La globalización no sólo ha transformado el mundo de los negocios. Un conjunto de problemas sociales también se ha hecho presente y requiere de nuevas soluciones creadas a partir de una alianza pública-privada. Los problemas medioambientales, la atención de la salud, el envejecimiento acentuado de la población, entre otros, son ejemplos de problemas donde el diseño puede participar y desempeñar un papel importante, ya sea desarrollando nuevos modelos de negocio, utilizando energías renovables o generando alternativas de servicios.

Desde la década de 1960, los diseñadores comenzaron a considerar las implicaciones del diseño para la sociedad. Surgieron entonces algunas propuestas como “diseño verde”, “consumo ético” o “eco-diseño” (Danish Design 2020, Committe 2020, 2011). Recientemente, también se habla de un “diseño inclusivo”, un “diseño para todos” o un “diseño universal”.

Todas estas corrientes tienen en común el énfasis en los aspectos sociales del diseño y en eliminar las barreras que dificultan a las personas con discapacidades el acceso a productos, servicios e infraestructuras. Las empresas con productos y servicios que consideran la diversidad de los consumidores, además de ser socialmente responsables, aumentan su potencial de mercado en comparación con la competencia.

El diseño puede ser usado como instrumento para cambiar patrones de comportamiento; por ejemplo, diseñar un buen sistema de señalización para los conductores y la gente de a pie que se mueve por la ciudad; o proporcionar mobiliario urbano digno para la realización de actividades cotidianas.<sup>9</sup> En este sentido, el diseño también representa un instrumento para satisfacer las necesidades de la sociedad y desarrollar servicios públicos con mayor calidad, mejor usabilidad y bajo costo.

<sup>9</sup> Ejemplos de mobiliario urbano son paradores de autobuses, quioscos para la venta de revistas, casetas telefónicas, bancas y buzones, entre otros.

*El empoderamiento de los consumidores (usuarios)*

Aunque el diseño no había recibido mucha atención por parte de la comunidad de investigación tradicional en innovación, en los últimos años esta situación ha cambiado. De un modelo de innovación centrado en los productores, hoy se reconoce la creciente importancia de un modelo centrado en el usuario donde la ideación, el desarrollo, el prototipado<sup>10</sup> e incluso la producción de nuevos productos se orienta a y por los consumidores. Los usuarios no sólo están manifestando sus necesidades a las empresas, como sucede con una innovación centrada en el mercado, sino también están inventando y creando lo que ellos quieren. Muchas empresas transnacionales han modificado su proceso de hacer innovación tradicional para fomentar una innovación abierta orientada a la participación activa de los consumidores. Es el caso de empresas transnacionales como Procter & Gamble, Starbucks, Nike, etcétera.

También se debe destacar el caso de diversas iniciativas soportadas por Internet y basadas en la participación masiva que dejan en claro que el talento no necesariamente está dentro de las organizaciones, sino puede estar en cualquier parte del mundo. Tal es el caso de las plataformas tecnológicas (MyFab, 2011; Quirky, 2011).

Por otra parte, para potenciar la intervención de los usuarios en el proceso de innovar, Europa lanzó en 2006 la Red Europea de Living Labs, entornos de innovación abierta en escenarios reales de la vida cotidiana. En estos espacios, los usuarios forman parte del proceso de co-creación de nuevos servicios, productos<sup>11</sup> e infraestructuras

<sup>10</sup> Un prototipo es un modelo similar al fabricado en serie y a escala natural (1:1). Utiliza los materiales definitivos –como metal, plástico, madera– y se fabrica con el mismo personal y equipo que se utilizará en la línea de producción. Un prototipo sirve para analizar no sólo la apariencia estética, sino también procesos de ensamble y la interfaz producto-usuario. Los prototipos rápidos se elaboran con equipo de control numérico (cnc) o sintetizado y permiten obtener piezas que se elaboran en poco tiempo y tienen características muy similares a las partes definitivas. Un prototipo se puede probar con los consumidores y recibir retroalimentación (*feedback*) para reducir la incertidumbre y lograr que el producto satisfaga las necesidades y deseos del usuario-consumidor. La ventaja de acortar el ciclo de desarrollo de un producto es poder aprovechar la llamada “ventana de oportunidad” que en ocasiones se abre en el mercado.

<sup>11</sup> Sería el caso de productos electrónicos (*gadgets*) como teléfonos celulares, que se prueban desde las primeras fases con consumidores en condiciones de uso normal, y que complementan el tipo de desarrollo tradicional que se lleva a cabo en laboratorios.

sociales. Los Living Labs se han convertido en un instrumento para involucrar a los usuarios en las etapas de investigación, desarrollo e innovación. Además, estos centros de innovación son el resultado de alianzas entre empresas, ciudadanos y gobierno.

Aunque este movimiento comenzó en Europa, hoy se ha expandido a Asia, América del Norte, África y, con menor presencia, América (Brasil y Colombia). Para más información, véase el sitio oficial de Living Labs en Europa: <<<http://www.openlivinglabs.eu>>>.

## **El diseño en México**

### *Antecedentes y actualidad*

El origen del diseño industrial se remonta a la segunda parte del siglo XIX, principalmente en Inglaterra, cuna de la Revolución Industrial, y en Estados Unidos con el Sistema Americano de Producción (SAP).<sup>12</sup> Pero es a principios del siglo XX, en las décadas de 1920 y 1930, que surge en Alemania la escuela de diseño más influyente, la Bauhaus, formada por arquitectos, artistas e intelectuales de reconocido prestigio.

La formación del nuevo profesionista, el diseñador, se basó en una fusión de conocimientos tanto artísticos como de aplicación de métodos de fabricación industriales y la aplicación de nuevos materiales –como el tubo metálico– para el diseño de mobiliario. El diseño industrial se ubica en Estados Unidos a finales de la década de 1920 como parte del esfuerzo por establecer diferentes categorías de productos<sup>13</sup> –tal fue el caso de la industria automotriz– y para estimular la venta de productos durante el periodo de la depresión económica.

<sup>12</sup> El Sistema Americano de Producción, que surgió en el siglo XIX, consiste en que los productos se manufacturan con precisión y sus piezas y partes son intercambiables. Esta situación permitió que se pudieran enviar a grandes distancias productos desarmados, como desmotadoras de algodón, máquinas de coser o mosquetes, lo que abarató el costo de los envíos.

<sup>13</sup> Esta estrategia de mercado fue usada por la compañía automotriz General Motors, que estableció varias divisiones, cada una dirigida a un segmento de mercado diferente: el auto económico, “el auto familiar”, el auto deportivo y el auto para los ejecutivos. Esto le permitió diferenciarse de la compañía Ford y su modelo T, del que se produjeron más de 15 millones de unidades iguales.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, hubo varios países, como Italia, la propia Alemania o Japón, que basaron su recuperación en la exportación masiva de productos en los que el diseño tuvo un importante papel de diferenciación en los mercados internacionales.

La estrategia de desarrollo económico antes descrita, basada en la creación de nuevos productos para el hogar o la oficina, con buen diseño, aplicación de nuevos materiales, nuevos sistemas de producción y la aplicación de alta o mediana tecnología, se buscó replicar en varios países en proceso de industrialización tardía, como fue en América Latina el caso de Argentina, Brasil o México. Según Bonsiepe (1993), el objetivo principal era que este grupo de países pudiera pasar de ser monoexportadores de materias primas (oro, plata, cobre o petróleo) o alimentos (fruta, verduras, granos o carne), a países exportadores de productos manufacturados de mediana tecnología. Sin embargo, a principios del siglo XXI, ningún país latinoamericano ha logrado alcanzar un nivel de país desarrollado, aunque sí existen varias empresas latinas que son consideradas jugadores de clase mundial.<sup>14</sup>

En México, a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década de 1980, se inició un proceso de industrialización basado en el mercado interno, el establecimiento de barreras arancelarias y la sustitución de importaciones con el objetivo de formar un tejido industrial. En este periodo surgió una serie de empresas que, aplicando tecnología intermedia, aprovecharon la oportunidad de tener un mercado cautivo para ofrecer mobiliario para el hogar, para la oficina, productos de línea blanca para la cocina, autobuses y camiones, aulas prefabricadas y mesabancos. Algunas empresas destacadas fueron: D.M. Nacional (mobiliario para oficina), IEM y Mabe (productos de línea blanca para el hogar), y en el gobierno CAPFCE (constructora

<sup>14</sup> Brasil cuenta con Petrobrás o Embraer, que produce aviones de tamaño mediano; México tiene a Cemex, Telmex o Bimbo. Un sitio *web* que vale la pena consultar es el del estudio "Innova Latino: Impulsando la innovación en América Latina", que busca determinar la manera en que se da la innovación en la región, tanto en el sector privado como en el público. El documento presenta numerosos casos de estudio. Es resultado de la colaboración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la escuela de negocios INSEAD. El documento es de acceso gratuito y se encuentra en <<http://www.innovalatino.org/documents/InnovaLatino.pdf>>.

de escuelas prefabricadas y su mobiliario). Clara Porset, diseñadora cubana radicada en México, organizó en 1952 la exposición “Diseño y Vida Cotidiana”, que se considera la primera vez en América Latina que se mostraban productos de diseño al público en general (Álvarez y Comisarenco, 2008).

Las décadas de 1950, 1960 y 1970 conforman la época del llamado “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano”, con altas tasas de crecimiento económico sostenido. En 1968 se celebraron en la ciudad de México los primeros, y hasta la fecha únicos, juegos olímpicos en América Latina. La Copa Mundial de Fútbol se ha organizado en dos ocasiones: 1970 y 1986. Otro proyecto importante en el que participaron diseñadores nacionales y extranjeros fue la creación de la señalización de las primeras líneas del Metro de la ciudad de México. Estos eventos impulsaron al diseño nacional; por ejemplo, en el caso de los Juegos Olímpicos, fue la primera vez que se buscó dar identidad colectiva a un evento con la creación de colores distintivos, íconos, señalización, uniformes, diseño de mobiliario urbano, y hasta la creación de la llamada “Ruta de la Amistad” a lo largo de 17 kilómetros del Periférico Sur de la ciudad.<sup>15</sup>

En la década de 1960 se creó en la Universidad Iberoamericana la primera escuela de diseño industrial en el país, seguida pocos años después por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre 1970 y 1980 surgieron otras escuelas de diseño, como la de la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco y Xochimilco), la de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) de Aragón, la de la Universidad de Guadalajara y la de la Universidad de Nuevo León. Muchas otras escuelas se fundaron en ciudades del norte y centro del país.

En 1971 se fundó el Centro de Diseño del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) para hacer más competitivos los productos nacionales para la exportación. Se creó el premio de diseño a la exportación, que por falta de visión fue sólo un proyecto sexenal (1970-1976). En 1975 se formó el Colegio de Diseñadores Industriales y Gráficos (Codigram). En ese año se organizaron también, en el Mu-

<sup>15</sup> La historia, esculturas y eventos alrededor de la ruta pueden consultarse en Internet: <<<http://www.mexico68.org/ruta/>>>.

seo de Arte Moderno de la ciudad de México las primeras exposiciones de diseño industrial nacional e internacional. Hay que destacar el importante papel que desempeñó el diseño en organismos oficiales y de la iniciativa privada como los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (Lanfi), Diesel Nacional (Dina), y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). En 1978 se realizó el Interdesign con el apoyo del Codigram<sup>16</sup> y del Consejo Internacional de Sociedades de Diseño Industrial (ICSID, por sus siglas en inglés).<sup>17</sup>

Hay que destacar que al diseño le han faltado interlocutores en las altas esferas del gobierno que entiendan de su importancia, lo apoyen y lo apliquen.

Un caso notable es el del arquitecto Pedro Ramírez Vázquez,<sup>18</sup> quien, primero como presidente del comité organizador de los juegos olímpicos de 1968 y posteriormente como secretario de Obras Públicas en el sexenio de 1976-1982, apoyó al diseño. En 1979 se celebró en la ciudad de México el XI Congreso Internacional Bianual del ICSID, el único que se ha realizado en América Latina, una muestra del reconocimiento que recibió el diseño en esta época (Rodríguez Morales, 1990). A la inauguración del congreso asistió el presidente José López Portillo y la mayor parte de los integrantes de su gabinete (Foto 1).

No obstante, como ocurrió con el Centro de Diseño del IMCE, el apoyo al diseño decayó durante los siguientes sexenios, por lo que es el momento de recuperar años perdidos y participar diseñando nuestro futuro para no ser meros espectadores y receptores de los diseños generados en otros países.

<sup>16</sup> El Interdesign es un seminario-taller con una duración de dos semanas en el que participan expertos en diseño nacionales e internacionales. El grupo se conforma por estudiantes de diseño y diseñadores experimentados [[http://www.icsid.org/projects/interdesign\\_workshops/articles1188.htm](http://www.icsid.org/projects/interdesign_workshops/articles1188.htm)].

<sup>17</sup> El ICSID es el órgano internacional más importante de diseño industrial [[www.icsid.org](http://www.icsid.org)].

<sup>18</sup> Pedro Ramírez Vázquez ha sido un prolífico arquitecto de obras clave en la arquitectura mexicana: el Museo Nacional de Antropología, el Museo de Arte Moderno, el Estadio Azteca y la Basílica de Guadalupe, entre muchas otras obras. Fue el presidente del Comité Organizador de los XIX Juegos Olímpicos de 1968 celebrados en la ciudad de México. Ramírez Vázquez también fungió como secretario de Obras Públicas durante el sexenio de José López Portillo de 1976 a 1982 [<http://ramirezvazquez.org/>].

Foto 1. Inauguración del Congreso Mundial del ICSID, 1979, ciudad de México



Fuente: Imagen tomada de Pedro Ramírez Vázquez y Alejandro Lazo Margain (eds.), *Industrial Design and Human Development*, Ámsterdam, Excerpta Medica, 1980, p. vi.

Las décadas de 1980 y 1990 se distinguen por dos eventos que marcaron un viraje de 180 grados en la estrategia de desarrollo de México, al pasar de una política de desarrollo hacia el interior a otra hacia el exterior. A mediados de 1980 se evidenció que el modelo de sustitución de importaciones, que había ofrecido a las empresas un mercado cautivo de relativo tamaño, había comenzado a fallar, ya que las empresas no tenían incentivos para mejorar o innovar sus productos o servicios. Esta situación se vio agravada por un periodo de alta inflación. Cuatro décadas de proteccionismo, que comenzaron a partir de la Segunda Guerra Mundial, se terminaron abruptamente al ingresar México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)<sup>19</sup> en 1986. El segundo evento fue la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México en 1994. La industria nacional tuvo que enfrentar a la competencia internacional en su propio mercado, y aunque ha habido muchos perdedores y muchas empresas han tenido que cerrar sus puertas, también ha sido un periodo de intenso aprendizaje. Uno de los aspectos positivos de la apertura comercial es que las empresas tienen a su disposición una amplia gama de productos,

<sup>19</sup> En 1995 el GATT fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo objetivo principal es regular las relaciones comerciales entre los países, asegurando que se den de la manera más libre posible e interviniendo para dirimir cualquier disputa que pudiera surgir entre naciones comerciantes.

materiales y partes provenientes de diversos lugares del mundo que antes no estaban disponibles en México.

A partir de la década de 1990 llegaron al país los hipermercados, las franquicias, nuevas maneras de vender y ofrecer servicios, la posibilidad de comprar, informarse, comparar y tomar decisiones con el apoyo de las TIC, desde la comodidad del hogar, de la oficina o de la fábrica (Bonsiepe y Fernández, 2008). En la última década del siglo pasado y la primera de éste se crearon organismos públicos o privados para la promoción y difusión del diseño como el Centro Promotor del Diseño,<sup>20</sup> Proméxico,<sup>21</sup> el Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE) y el Programa Integral de Apoyo para las Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPYME).<sup>22</sup>

Se ha formado una serie de agrupaciones de empresas para la promoción y consolidación del mercado del diseño en México como Quorum,<sup>23</sup> el Centro de Arquitectura y Diseño (CAD),<sup>24</sup> Encuadre,<sup>25</sup> la Galería Mexicana del Diseño<sup>26</sup> o el Museo Mexicano del Diseño (MUMEDI),<sup>27</sup> por mencionar algunos de los más importantes. Resumiendo, durante este periodo el diseño ha adquirido mayor importancia. De la década de 1990 en adelante los premios de diseño se han vuelto más comunes, algunos ofrecidos por la iniciativa privada, como el Premio Mexinox (ya desaparecido); otros por organizaciones internacionales,

<sup>20</sup> El Centro Promotor de Diseño no ha hecho honor a su nombre ya que su papel principal no es la promoción sino fungir como un despacho grande de diseño que ofrece a las empresas servicios de desarrollo de producto, diseño de envase, diseño de puntos de venta, etcétera [[www.centrodiseño.com](http://www.centrodiseño.com)].

<sup>21</sup> Proméxico se encarga de apoyar la actividad exportadora de las empresas mexicanas, además de atraer la inversión extranjera a México.

<sup>22</sup> El Centro Empresarial México-Unión Europea es la entidad gestora del PIAPYME.

<sup>23</sup> Quórum es una asociación de empresas y profesionales del diseño que operan y desarrollan su trabajo en México, orientados a difundir, prestigiar y dignificar la profesión.

<sup>24</sup> En un área de exhibición de más de 12 000 m<sup>2</sup>, el CAD agrupa más de 50 tiendas que ofrecen a los arquitectos, diseñadores e interioristas la oportunidad de comercializar sus productos o servicios y encontrar proveedores.

<sup>25</sup> Encuadre es la agrupación de Instituciones de Enseñanza Superior de Diseño Gráfico y Diseño de la Comunicación Gráfica.

<sup>26</sup> La Galería Mexicana del Diseño se fundó en 1990 para difundir y promover los productos de diseñadores gráficos, industriales textiles o artesanales.

<sup>27</sup> El MUMEDI tiene como objetivo promover la cultura del diseño mexicano. Este pequeño museo se ubica en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

como el American Hardwood Design Awards Mexico o el Premio Internacional Braun Mexico;<sup>28</sup> algunos más por organizaciones gremiales, como Quorum; o los organizados por universidades, como el Premio Clara Porset, del Centro de Investigaciones en Diseño Industrial (CIDI) de la UNAM.

Por otra parte, el diseño ha ameritado exposiciones que lo analicen como un fenómeno cultural, aunque éstas no han destacado su papel como actividad económica o valor agregado para los productos, ni su contribución a la mejora de la calidad de vida de los consumidores. Varios museos han integrado a sus programas el tema del diseño, como el Museo Franz Mayer y el Museo de Arte Moderno de Chapultepec, entre otros.<sup>29</sup> Sin embargo, ninguno de éstos se especializa en diseño.

### *El diseño en la economía de México*

Para entender mejor el papel del diseño en México es necesario hacer una revisión de su impacto en la economía nacional durante los últimos años. Sin embargo, no existen estudios específicos al respecto, o al menos no los hemos encontrado. En algunos casos, no tuvimos acceso a ellos.<sup>30,31</sup>

<sup>28</sup> El Premio Internacional Braun se ha celebrado en México en varias ocasiones. Los diseños ganadores se muestran en el museo Franz Mayer de la ciudad de México [<http://www.braun.com/medialib/downloads/global/world-of-braun/premiobraun-mexico-2009.pdf>].

<sup>29</sup> El Palacio de Iturbide de Banamex organizó en 2009 la exposición “Vida y Diseño, 125 años de diseño en México”. Se presentaron más de 450 diseños de productos mexicanos, entre los que destacan muebles, joyería, cristalería, lámparas, etcétera. El Museo Tamayo, de la ciudad de México, también ha presentado exposiciones como “Italia Diseño” en 1986.

<sup>30</sup> Otros datos que podrían contribuir a un mejor entendimiento del papel del diseño en la economía en México serían los ingresos del Centro Promotor de Diseño, así como los beneficios obtenidos por aquellas empresas que recibieron apoyo en actividades de diseño a través de Proméxico, ya sea por tener un proceso de producción más eficiente o por aumentar sus ventas al sacar al mercado un producto bien diseñado.

<sup>31</sup> El Centro Promotor de Diseño es un fideicomiso constituido en 1994 por instituciones públicas y privadas. Su misión es “generar ventajas competitivas, como innovación y valor agregado a los productos y servicios, incrementando la competitividad con especialistas que conforman un equipo interdisciplinario”. Su visión es “ser la mejor opción de asistencia técnica en el mercado, para el micro productor, el pequeño y me-

Se pueden identificar documentos para promover el papel del diseño en la economía nacional, pero no existen datos económicos amplios (Frías, 2006).

Para conseguir una aproximación del impacto del diseño en la economía mexicana se pueden analizar los resultados obtenidos durante los últimos tres censos económicos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): 1998, 2003 y 2008. Este instrumento de evaluación reconoce al diseño como una actividad económica.

El origen de este reconocimiento es consecuencia del esfuerzo que las respectivas dependencias gubernamentales de estadística de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) hicieron para diseñar el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) en 1994.

Este instrumento es una herramienta para recopilar, analizar y difundir información estadística que permita evaluar y comparar de manera más precisa estas tres economías de la región involucradas en un Tratado de Libre Comercio.

El SCIAN facilita: organizar las actividades económicas-productivas o no productivas, con o sin fin de lucro; valorar el nivel de productividad, los costos unitarios de mano de obra y la proporción de capital que se utiliza en la producción, así como otros usos que implican el análisis de las relaciones de producción en la economía.

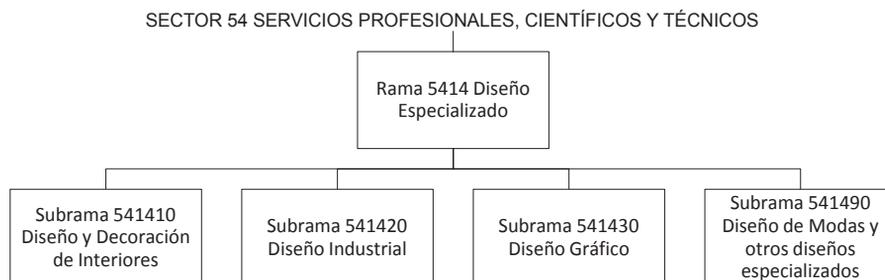
En el SCIAN, el diseño es reconocido como una actividad integrada en el sector de los servicios profesionales, científicos y técnicos como una actividad terciaria. De esta manera, el diseño es considerado un servicio que comparte la categoría con otros de tipo legal, contable, ingeniería, etcétera.

En específico, “Diseño Especializado” es el nombre de la rama económica compuesta por unidades económicas (negocio) que ofrecen servicios de diseño como diseño gráfico, diseño industrial, diseño y decoración de interiores, y finalmente, diseño de moda y otros diseños especializados (Figura 2).

---

diano empresario, interesados en ser más competitivos, en los mercados nacional e internacional”.

Figura 2. Clasificación de diseño especializado SCIAN, 2007



Fuente: INEGI, 2007.

Destaca que la clasificación del SCIAN, además de dividir las actividades económicas por sector, también establece qué se hace y quiénes participan en ellas.<sup>32</sup>

Antes de pasar al siguiente apartado, se debe poner énfasis en que las gráficas con que se ilustra sólo representan el impacto económico de aquellas unidades económicas que brindan servicios de diseño de manera independiente y no incluyen al gremio de diseñadores que participa desde otras empresas repartidas en diversas ramas de la economía,<sup>33</sup> los cuales no están contabilizados. Tal es el caso de sectores como el automotriz, los autobuses urbanos y foráneos, el publicitario, el mueblero, los productos de línea blanca, etcétera.

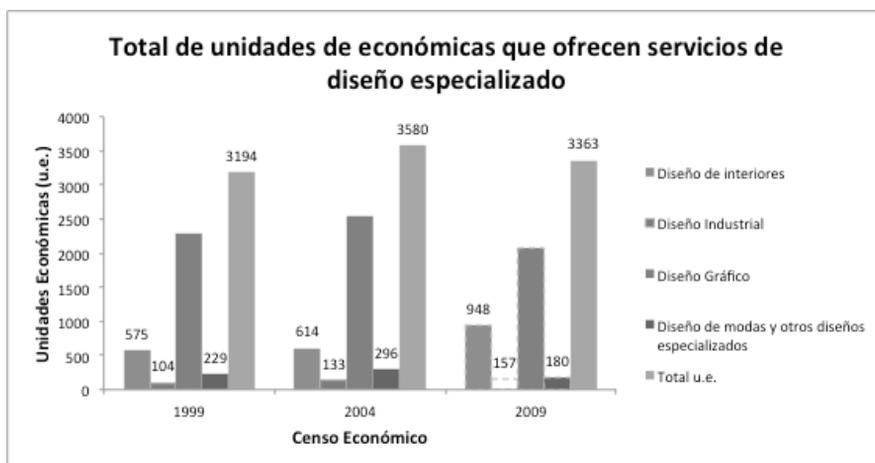
<sup>32</sup> Para más detalles, puede consultarse su página en Internet: <<<http://www.inegi.org.mx/sistemas/scian>>>.

<sup>33</sup> Existe amplia evidencia anecdótica, ya sea por contactos personales directos o a través de terceros, de que un buen número de diseñadores empleados por empresas nacionales o internacionales –la mayoría de ellas de tamaño grande o mediano– participa en el desarrollo y diseño de productos y servicios. Estos diseñadores no han sido contabilizados oficialmente y las empresas a las que se les ha consultado acerca del número y tipo de diseñadores que tienen contratados no han tenido mucho interés en compartir su información. Gutiérrez (2003, 2005) realizó una serie de seminarios para conocer la forma en que se practica el diseño industrial de manera profesional en México.

*Datos estadísticos de la rama económica “Diseño Especializado”*

Conforme a los censos económicos publicados por el INEGI en 1999, 2004 y 2009, el número de unidades económicas (u.e.) que ofrecen servicios de diseño especializado no ha crecido sustancialmente: aproximadamente 5% en los últimos 13 años (Gráfica 1). Este indicador es bajo comparado, por ejemplo, con Estados Unidos o Canadá, donde el número de unidades sí se incrementó de manera importante: Estados Unidos pasó de 26 436 unidades económicas en 1999 a 33 337 en 2007<sup>34</sup> (Gráfica 2). Canadá también incrementó su número de unidades económicas de forma sustancial.<sup>35</sup>

Gráfica 1. Unidades de negocio que ofrecen servicios de diseño especializado en México

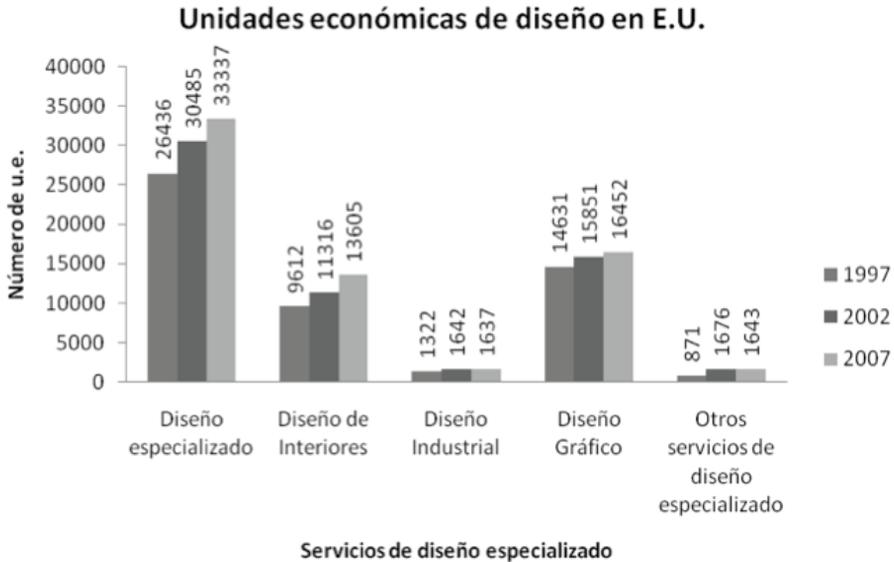


Fuente: INEGI, 1999, 2004 y 2009.

<sup>34</sup> Consúltense los datos estadísticos de Estados Unidos en <<<http://www.census.gov/econ/industry/current/c5414.htm>>>.

<sup>35</sup> Consúltense los datos estadísticos de Canadá en <<<http://stds.statcan.gc.ca/naics-scian/2007/cs-rc-eng.asp?criteria=5414>>>.

Gráfica 2. Unidades de negocio que ofrecen servicios de diseño especializado en Estados Unidos



En México, el Distrito Federal es la entidad federativa que alberga más u.e. en diseño especializado, seguido por el Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Nuevo León. En el resto del país la presencia de este tipo de negocios es mínima (Ferruzca *et al.*, 2010).

Respecto del ingreso por suministro de bienes y servicios<sup>36</sup> en diseño especializado, se observa que comparado con 1999, la cifra creció

<sup>36</sup> “Es el monto que obtuvo la unidad económica por todas aquellas actividades de producción de bienes y servicios. Incluye: el valor de los bienes y servicios transferidos a otras unidades económicas, valorado a precio de venta más todas las erogaciones o impuestos cobrados al comprador. Excluye: los ingresos financieros, subsidios, cuotas, aportaciones y venta de activos fijos.

Valoración: se realiza a precio de facturación, menos todas las concesiones otorgadas a los clientes, tales como: descuentos, bonificaciones y devoluciones, así como fletes, seguros y almacenamiento de los productos suministrados cuando se cobren de manera independiente. No se incluye ningún tipo de impuesto (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, etcétera)”. Fuente: <<<http://www.inegi.org.mx/>>>.

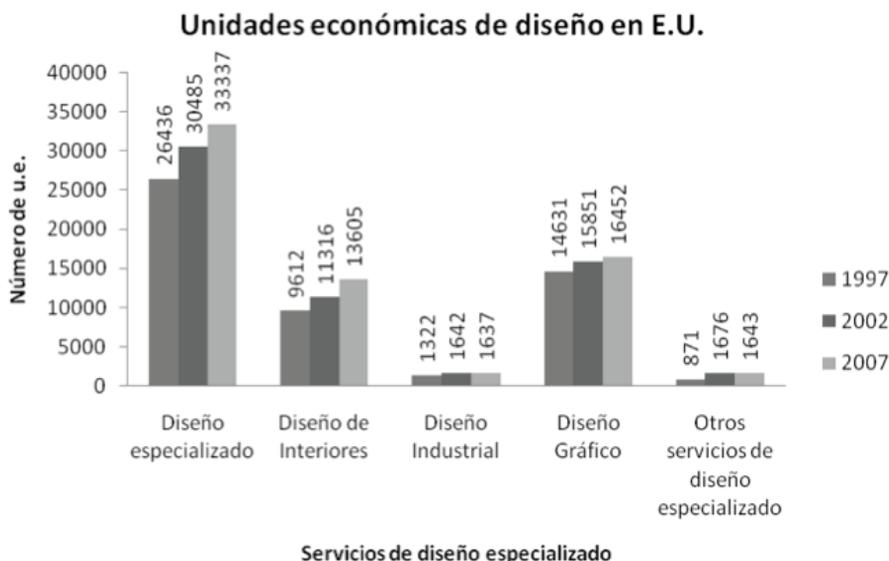
más de 30% para acumular en 2009 un total de 5 215 822 000 pesos (Gráfica 3).

Finalmente, se debe poner énfasis en que la actividad económica del diseño también representa generación de empleos. El censo económico publicado en 2009 indica que en 2008 había 18 408 personas ocupadas en torno de esta actividad (Gráfica 4).

*“Diseño Especializado” vs. otras ramas y sectores*

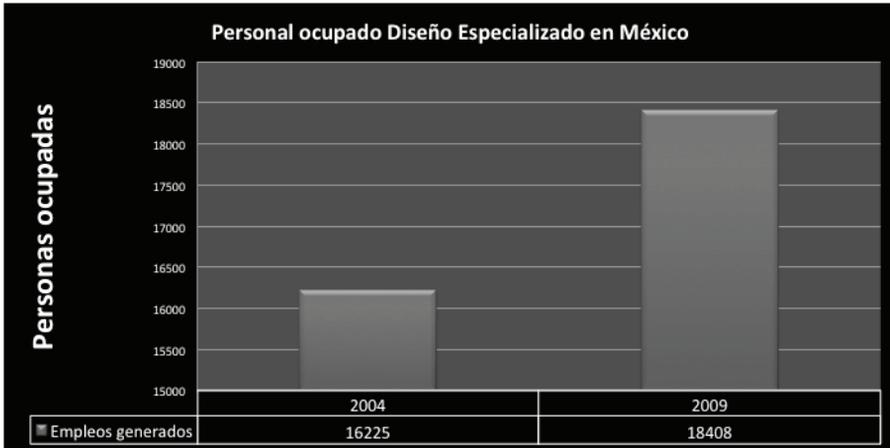
Tomando como base los datos generales del total de ingresos en 2008 a nivel nacional por concepto de suministro de bienes y servicios en el subsector 541 “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos“, se observa que la Rama 5414 de “Diseño Especializado” contribuye con 3.10%, equivalente a 5 215 822 000 pesos, sólo por encima de la rama vinculada con Servicios de Investigación Científica y Desarrollo

Gráfica 3. Ingresos por suministro de bienes y servicios en México



Fuente: INEGI, 1999, 2004 y 2009.

Gráfica 4. Personal ocupado en la rama de servicios de Diseño Especializado en México



Fuente: INEGI, 2004 y 2009.

(Cuadro 1). En Inglaterra han medido el impacto económico del diseño y las industrias creativas en su economía. Un estudio del British Design Innovation en 2003 estimó que las industrias creativas, de las cuales el diseño forma parte, aportan 8% al valor añadido bruto con 11.6 billones de libras esterlinas (Cox, 2005).

Del 100% de personas ocupadas en el Subsector 541 Servicios profesionales, científicos y técnicos, la rama del Diseño Especializado representa 3.23%, lo que significa, como ya se mencionó, más de 18 mil puestos de trabajo aproximadamente. Este porcentaje incluye personal dependiente y no de la razón social (Cuadro 2).

Finalmente, en relación con otros sectores de la actividad económica, la rama de Diseño Especializado contribuye con 0.73% del total de ingresos nacionales por suministro de bienes y servicios. Representa 0.09% de los puestos de trabajo registrados (Cuadro 3).

Cuadro 1. Comparativa de ingresos por suministro de bienes y servicios en el sector

	<i>Total de ingresos por suministro de bienes y servicios (miles de pesos)</i>	<i>Porcentaje</i>
Total Subsector 541 Servicios profesionales, científicos y técnicos	168 026 705	100%
Rama 5411 Servicios legales	20 761 384	12.36%
Rama 5412 Servicios de contabilidad, auditoría y servicios relacionados	28 654 394	17.05%
Rama 5413 Servicios de arquitectura, ingeniería y actividades relacionadas	31 251 324	18.60%
Rama 5414 Diseño especializado	5 215 822	3.10%
Rama 5415 Servicios de diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados	19 954 456	11.88%
Rama 5416 Servicios de consultoría administrativa, científica y técnica	23 922 106	14.24%
Rama 5417 Servicios de investigación científica y desarrollo	1 046 303	0.62%
Rama 5418 Servicios de publicidad y actividades relacionadas	25 847 016	15.38%
Rama 5419 Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	11 373 900	6.77%

Fuente: Censo Económico, INEGI, 2009.

Cuadro 2. Personal ocupado total en el subsector 541 servicios profesionales, científicos y técnicos

	<i>Total de personal ocupado</i>	<i>Porcentaje</i>
Total Subsector 541 Servicios profesionales, científicos y técnicos	570 637	100%
Rama 5411 Servicios legales	118 287	20.73%
Rama 5412 Servicios de contabilidad, auditoría y servicios relacionados	124 406	21.80%
Rama 5413 Servicios de arquitectura, ingeniería y actividades relacionadas	62 730	10.99%
Rama 5414 Diseño especializado	18 408	3.23%
Rama 5415 Servicios de diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados	37 529	6.58%
Rama 5416 Servicios de consultoría administrativa, científica y técnica	65 972	11.56%
Rama 5417 Servicios de investigación científica y desarrollo	3 943	0.69%
Rama 5418 Servicios de publicidad y actividades relacionadas	80 172	14.05%
Rama 5419 Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	59 190	10.37%

Fuente: Censo Económico, INEGI, 2009.

Cuadro 3. Comparación de la rama Diseño Especializado vs. otros sectores

Actividad económica	Total unidades económicas (u.e.)	u.e. %	Total personal ocupado (pro)	% pro	Total ingreso por suministro de bienes y servicios (mitos de pesos)	% \$
Total nacional	3 724 019	100%	20 116 834	100%	16 076 743 230	0.11%
Sector 11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	19 443	0.52%	180 083	0.89%	18 466 832	7.76%
Sector 21 Minería	2 957	0.08%	142 325	0.71%	1 247 777 642	2.74%
Sector 22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	2 589	0.07%	235 688	1.17%	441 175 052	2.48%
Sector 23 Construcción	18 637	0.50%	704 640	3.50%	398 797 588	30.89%
Sector 31-33 Industrias manufactureras	436 851	11.72%	4 661 062	23.15%	4 965 912 378	18.21%
Sector 43 Comercio al por mayor	118 028	3.17%	1 107 295	5.50%	2 928 010 765	16.22%
Sector 46 Comercio al por menor	1 740 522	46.70%	5 027 463	24.97%	2 607 075 361	2.62%
Sector 48-49 Transportes, correos y almacenamiento	17 705	0.47%	718 062	3.57%	421 847 085	2.82%
Sector 51 Información en medios masivos	11 354	0.30%	293 550	1.46%	453 228 566	8.09%
Sector 52 Servicios financieros y de seguros	18 706	0.50%	480 557	2.39%	1 301 121 949	0.57%
Sector 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	54 188	1.45%	234 548	1.16%	91 718 058	1.05%
Sector 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	84 695	2.27%	570 637	2.83%	168 026 705	0.03%
Rama 54.1.4 Diseño especializado	3 363	0.09%	18 408	0.09%	5 215 822	0.73%
Sector 55 Corporativos	204	0.01%	26 310	0.13%	118 118 779	1.50%
Sector 56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	80 922	2.17%	1 365 509	6.78%	241 681 390	0.64%
Sector 61 Servicios educativos	43 286	29.54%	632 422	3.14%	103 226 996	0.47%
Sector 62 Servicios de salud y de asistencia social	146 532	3.93%	584 046	2.90%	76 233 297	0.30%
Sector 71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	41 821	1.12%	196 793	0.98%	48 618 547	1.79%
Sector 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	392 242	10.52%	1 743 482	8.66%	287 915 911	0.98%
Sector 81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	493 337	13.24%	1 212 362	6.02%	157 790 329	0.11%

Fuente: Censo Económico, INEGI, 2009.

## Contexto político en torno al diseño

Porras (2010) define que una política nacional de diseño se crea para mejorar la economía de un país, asistir a las industrias y mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante una conciencia general de diseño que permite obtener una mayor competitividad, mejorar el diseño y desarrollo de productos y cuidar al medio ambiente.

Según el Consejo Danés de Diseño, las políticas de diseño no buscan incrementar la regulación o la intervención del Estado. Dinamarca es uno de los países pioneros a nivel mundial en crear políticas de diseño. Se puede identificar la evolución de tres generaciones de políticas de diseño. El énfasis de la primera generación fue despertar la conciencia del potencial que representa el diseño para empresas que no tienen nada que ver con el sector de diseño.

Al comenzar el siglo XXI varios países lanzaron lo que sería la segunda generación de políticas de diseño, cuyo objetivo era la difusión y promoción del conocimiento respecto de cómo una empresa puede usar el diseño o de qué manera podrían funcionar mejor los mercados donde se ofrecen los servicios de diseño.

Al entrar en la segunda década de este siglo, varios países se encuentran en el proceso de formular lo que sería la tercera generación de políticas de diseño, misma que resalta el uso del diseño como una herramienta importante para cultivar la innovación y para enfrentar de la mejor manera posible los retos de la sociedad actual (Danish Design 2020, Committe 2020, 2011).

De acuerdo con un estudio elaborado por Raulik-Murphy y colaboradores (2009), varios países con diferentes etapas de desarrollo cuentan con políticas gubernamentales, de apoyo y de promoción del diseño, con el fin de contribuir a su progreso económico, tecnológico y social (Cuadro 4).

Para definir el nivel de desarrollo de esos países se consultó el reporte sobre innovación 2011 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). En la primera etapa se encuentran los países de reciente industrialización, como China e India. Su fortaleza radica en la forma en que explotan sus factores de producción, como las economías de escala. Estos países realizan actividades de promoción del

Cuadro 4. Países y sus etapas de desarrollo

Regiones geográficas	Países y sus etapas de desarrollo económico según el Foro Económico Mundial				
	Etapa 1 Ingreso per cápita <US \$2,000	Transición de 1 a 2 Ingreso per cápita de US \$2,000 a US \$3,000	Etapa 2 Ingreso per cápita de US \$3,000 a US \$9,000	Transición de 2 a 3 Ingreso per cápita de US \$9,000 a US \$17,000	Etapa 3 per cápita >US \$17,000
África			Sudáfrica		
América Latina			México Brasil Argentina		
América del Norte					EUA Canadá
Asia	India China	Tailandia	Malasia Turquía	Taiwán Corea	Singapur Japón
Europa			Eslovaquia Polonia Croacia	Estonia República Checa Hungría	Suiza Finlandia Suecia Dinamarca Alemania Países Bajos Inglaterra Noruega Francia España
Oceanía					Australia Nueva Zelanda
	Economías dirigidas >> Economías dirigidas >> Economías dirigidas por factores de producción por la eficiencia por la innovación				

Fuente: Raulik-Murphy *et al.* (2009).

diseño y están en vías de desarrollar una política *ad hoc*. En la segunda etapa se ubican países de desarrollo intermedio, como Argentina, Brasil, México o Sudáfrica. Este grupo de economías busca mejorar la eficiencia de sus procesos. Además de actividades de promoción del diseño, se identifican apoyos para fortalecer el mismo. Y finalmente, en la etapa 3 se encuentran los países desarrollados y con el ingreso per cápita más alto. Las empresas de estos países se enfrentan a una intensa competencia de las llamadas “economías emergentes” que ofrecen sus productos o servicios a precios más bajos; por esta razón la innovación y el diseño son herramientas estratégicas para seguir siendo competitivos. En esta categoría se identifican también políticas gubernamentales de apoyo al diseño, además de otro tipo de iniciativas ya mencionadas.

El estudio realizado por Raulik-Murphy (2009) no es exhaustivo y sólo incluye los países mencionados en la parte superior.

Calvera y Monguet (2006) han realizado una revisión muy profunda de las diversas experiencias de políticas nacionales de diseño. A continuación se presentan algunos ejemplos retomados de su estudio original y adaptados para este trabajo (Cuadro 5).

### *Una política de diseño para México*

Frías (2008) coordinó un grupo de la sociedad civil que se denominó “Diseña México S.C.”, mismo que amalgamó representantes de la academia, del mundo empresarial y de los diferentes gremios. El resultado de este trabajo colectivo fue “Memorias del Foro por una Política de Diseño en México. Diseña México: por una política nacional de diseño”, presentado en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura el 29 de octubre de 2008, ante la Comisión Especial de Prospectiva para la Definición del Futuro de México (Figura 4). El presidente de la misma fue Javier Martín Zambrano. La iniciativa fue recibida de manera positiva por la mayoría de los diputados. Sin embargo, al momento de escribir este artículo todavía no había habido ninguna resolución al respecto, ni se había publicado ningún borrador de política de diseño.

Cuadro 5. Ejemplos de políticas nacionales de diseño

<i>Algunas políticas nacionales de diseño</i>		
<i>País y año de publicación</i>	<i>Instituciones involucradas</i>	<i>Objetivos y características</i>
Finlandia 1990, 2000 y 2005 [http:// designforum.fi/ designforumfinland_ en]	4 ministerios: Comercio e Industria; Educación; Cultura; y Relaciones Exteriores; también colaboran el Ministerio del Medio Ambiente y el Fondo Nacional para I+D. Existe una estrecha colaboración con instituciones de I+D, el Comité de Diseño y Designium.	El objetivo principal es incorporar el diseño al sistema de innovación nacional.
Dinamarca 1997, 2003 y 2007	Tres ministerios: Cultura, Economía y Comercio y el de Educación.	El objetivo principal es incorporar a los diseñadores a la dinámica empresarial, así como desarrollar una marca fuerte del diseño danés, para posicionarlo en el panorama internacional.
Holanda 2005-2008	Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.	Busca incluir una serie de medidas para captar políticas empresariales a nivel local.
Reino Unido 1998, 2002-3, 2001- 2005	Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades (Department for Business, Innovation and Skills) Departamento de Comercio e Industria Consejo Británico de Diseño (Design Council).	La agencia gubernamental Design Policy Unit se encarga de las actividades de promoción del diseño de cara a las empresas . Cox Review Report (2005): recomendaciones para mejorar la creatividad de las empresas británicas.

<p>Japón 2003</p>	<p>Programa Nacional de Diseño Una política de diseño con 40 recomendaciones Ministerio de Economía, Comercio e Industria [<a href="http://www.meti.go.jp/policy/human-design/downloadfiles/revise_press(point).pdf">http://www.meti.go.jp/policy/human-design/downloadfiles/revise_press(point).pdf</a>] [<a href="http://www.jidpo.or.jp/en/">http://www.jidpo.or.jp/en/</a>]</p>	<p>La política de diseño de 2003 busca promocionar e impulsar al diseño para lograr los siguientes objetivos: - Reconocer el papel estratégico del diseño en la construcción de marcas y reconocer su uso - Promover y difundir el diseño entre la población en general. - Crear más centros de diseño en el país como el de Nagoya y el de Osaka.</p>
<p>Corea 1993-1998 1999-2005 2003-2007</p>	<p>KIDP Korean Institute of Design Promotion Korean Design Center <sup>KDC</sup> Design Management Institute for Industrial Policy Studies (irs)</p>	<p>Corea tiene una política de diseño que ha tenido un papel determinante para que los programas de diseño se adapten a las necesidades de las PYMES. Se ha desarrollado la infraestructura para la creación de un subsistema cultural que impulse el diseño en todos los niveles educativos.</p>
<p>India</p>	<p>Ministerio de Industria, y Ministerio de Comercio e Industria</p>	<p>Se prevé que el gobierno aprobará una política de impulso al diseño.</p>
<p>Singapur</p>	<p>Consejo de Diseño de Singapur. Ministerio de Información, Comunicación y Artes</p>	<p>El objetivo es desarrollar una política de diseño y el diseño de una marca país: Design Singapore.</p>

<p>Brasil 1995 y 2001 [<a href="http://www.sebrae.com.br/uf/mato-grosso-do-sul/minha-empresa/inovacao-e-tecnologia/via-design">http://www.sebrae.com.br/uf/mato-grosso-do-sul/minha-empresa/inovacao-e-tecnologia/via-design</a>]</p>	<p>En 1995 se formó el Programa Brasileño de Diseño con la participación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En 2001 se integró el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) y se lanzó el programa “Via Design”</p>	<p>El Programa del SEBRAE de 2001 se denominó “Via Design” y tiene varias vertientes: apoyar a las PYMES en el uso del diseño; fortalecer la infraestructura brasileña de servicios de diseño para PYMES. Otro de los objetivos fue establecer cien centros de diseño en todo el país. En la Bienal de Diseño 2006 en la ciudad de Sao Pablo participaron los ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, así como el programa Brasil Competitivo.</p>
<p>Colombia 1994 [...]</p>	<p>El Programa Nacional de Diseño para la Industria fue promovido por el Ministerio de Desarrollo Económico</p>	<p>El Programa Nacional de Diseño se apegó al concepto de “Enfoque Integral de Diseño” que sugiere que el “diseño industrial tradicional” debe pasar de los “servicios básicos de diseño” a “una estrategia de servicios integrales”.</p>

Fuente: Calvera y Monguet (2006).

Figura 4. Memorias del Foro por una Política de Diseño en México



Los cinco ejes que se plantearon en la propuesta de política son: Economía y negocios; Sustentabilidad; Educación; Cultura e identidad nacional; y Ciencia y Tecnología.

En el periodo 2008-2009 se desarrolló una investigación, coordinada por Ferruzca *et al.* (2010), denominada Diseño MX: Modelado del Sistema Diseño de la Ciudad de México, en la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco, División de Ciencias y Artes para el Diseño. Este proyecto tuvo como objetivo modelar el sistema diseño de la ciudad de México tomando como referencia la metodología que se había aplicado en varias ciudades de Europa, en particular el proyecto “Disseny\_Cat: elements per a una política de disseny a Catalunya” (Calvera y Monguet, 2006). Este trabajo permitió identificar a los agentes que conforman la cultura, la oferta y la demanda que integran el sistema de diseño y ubicarlos dentro de un triángulo.

Para modelar el sistema se entrevistó a expertos en diferentes ramas del diseño y posteriormente se realizó una encuesta piloto con representantes de los tres ámbitos del diseño (oferta, demanda y cultura).

Uno de los principales retos es la ausencia de estudios, en particular de la oferta y la demanda de servicios de diseño, y los pocos documentos que existen no profundizan en el impacto económico del diseño como actividad. Otras de las conclusiones es la evidente desarticulación de los tres agentes. Hay una alta presencia de agentes culturales del diseño en la ciudad de México –universidades, escuelas de diseño, editoriales especializadas y centros de investigación en tecnología, cultura y artes–. Se encontraron pocas instituciones u organismos que integran y promueven la oferta y la demanda de servicios en el Distrito Federal y su área metropolitana. Sin embargo, se identificaron diversos agentes que pueden potenciar las actividades y funciones del sistema, ya sea de manera directa o indirecta, para que los diseñadores puedan tener un papel más importante en la mejora de la productividad y en el diseño de productos, a fin de que éstos no sólo sean más atractivos, sino también más fáciles de manufacturar para el fabricante y, al mismo tiempo, fáciles de usar o de guardar para el usuario.

### **Programa de acciones**

Emplear el diseño como un elemento para impulsar la innovación requiere eliminar un número potencial de barreras. Éstas varían dependiendo de la situación particular de cada país. No obstante, se pueden identificar algunas que por su misma naturaleza resultan complejas. Tal es el caso del entendimiento mismo de lo que es el diseño y de su papel emergente en la innovación.

Las barreras que dificultan el uso del diseño como una herramienta para la innovación existen en los centros de conocimiento, las empresas, la administración pública e incluso en la sociedad. Las empresas no saben exactamente qué esperar del diseño, dónde contratar los servicios profesionales de un diseñador, cómo integrar el diseño en los procesos de innovación, etcétera. Por su parte, en los centros de conocimiento que imparten educación en diseño los futuros diseñadores carecen de un conocimiento en negocios y de otras habilidades necesarias para integrarse a la comunidad de negocios y de innovación.

En el caso de México, como ya vimos, el número y tamaño limitado de empresas que ofrecen servicios de diseño no tiene la suficiencia influencia de poder en el gobierno. Además, el diseño no depende de alguna secretaría en particular.

La falta de una estructura institucional y política del diseño también representa un reto a alcanzar. Mientras que en otros países el diseño es parte de la política de innovación, en nuestro caso ambos están desarticulados.

Son precisamente los antecedentes anteriormente expuestos la base para elaborar un esbozo de un programa de acciones que permitan conectar al diseño con la innovación en México. Este programa ha de servir como punto de partida para una discusión más amplia entre los diversos agentes implicados: academia, empresas, organismos públicos, etcétera. En consecuencia, se podrían generar más propuestas. El programa también debería ser útil para que los responsables de legislar en nuestro país tengan material de discusión en materia de competitividad y desarrollo social.

Las características particulares de cada una de las acciones sugeridas pueden o no involucrar la participación de la totalidad de los agentes. Además, pueden estar orientadas a la promoción, formación, investigación e innovación,<sup>37</sup> o a la construcción de una política gubernamental que apoye al diseño o al financiamiento para que las empresas apliquen diseño.

El Cuadro 6 condensa 30 recomendaciones.

## **Conclusiones**

En el panorama internacional hay suficiente evidencia que señala la existencia de una economía de la creatividad. Esta creatividad es transformada en innovación mediante la aplicación del diseño. Los países más competitivos también se caracterizan por tener un alto nivel de aplicación del diseño (creatividad enfocada) en la creación de nuevos productos y servicios, públicos y privados. Utilizan el diseño

<sup>37</sup> Hace referencia a la conexión con el sistema de I+D (centros de investigación) nacional.

**Cuadro 6. Programa de recomendaciones para impulsar un diseño sostenible en México**

<i>Nombre del programa</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Agentes que pueden tomar la iniciativa</i>		
		<i>Academia</i>	<i>Empresa</i>	<i>Administración Pública</i>
Sensibilización hacia el diseño en la empresa	Promoción	X	X	X
Sensibilización hacia el diseño aplicado al servicio público	Promoción	X		X
Sensibilización sobre protección del diseño	Promoción		X	X
Sensibilización sobre el diseño para la sustentabilidad	Promoción	X	X	X
Sensibilización sobre el diseño para todos	Promoción	X	X	X
Sensibilización sobre el diseño y el consumo responsable	Promoción			X
Incorporación sobre la gestión del diseño en la empresa	Formación Financiamiento	X	X	
Creación de un centro de innovación e investigación en diseño	Formación Investigación e Innovación	X	X	X
Definir un conjunto de indicadores para medir la “innovación conducida por el diseño” a nivel empresarial y a nivel regional	Política gubernamental			X
Construir una plataforma de practicantes de la “innovación conducida por el diseño”	Promoción	X	X	X

Crear la red de “innovación conducida por el diseño” para coordinar las políticas nacionales	Promoción	X		X
Crear la leyenda mexicana “Innovación a través del diseño”	Promoción		X	X
Crear el Consejo de Diseño Mexicano de apoyo a la implementación de estrategias y herramientas para impulsar la innovación conducida por el diseño	Política gubernamental	X	X	X
Crear y fortalecer una política de propiedad intelectual para proteger y asegurar las innovaciones conducidas por el diseño.	Promoción Política gubernamental		X	X
Impulsar un programa conjunto de “innovación conducida por el diseño” con la participación activa de diversos estados de la república mexicana	Política gubernamental Financiamiento			X
Fortalecer el crecimiento de las industrias creativas en el país, incluido el diseño, como motor de competitividad y generadoras de empleos.	Política gubernamental		X	X

Ofrecer a las empresas programas de formación en creatividad y diseño impartidos por las universidades y como recompensa por haber cumplido con sus obligaciones fiscales	Formación Financiamiento	X		X
Premio nacional de diseño	Política gubernamental Financiamiento	X	X	X
Estimular el emprendimiento de empresas que ofrecen servicios de diseño	Política gubernamental Financiamiento		X	X
Certificar a nuestro país como un lugar con ciudades de diseño (véase el caso de Guadalajara, que está a punto de ser reconocida por la Unesco como ciudad de diseño)	Política gubernamental			X
Proyectos de innovación basados en el diseño que conecten empresa-diseñador-universidades	Promoción Formación	X	X	
Impulsar un Museo del Diseño	Política gubernamental Financiamiento  Formación	X	X	X
Herramientas para medir el rendimiento de la inversión en diseño	Financiamiento		X	X

Servicios de auditoría y monitorización del factor diseño en la empresa y la administración pública	Política gubernamental		X	X
Plan de apoyo a la financiación del diseño en las empresas	Política gubernamental Financiamiento		X	X
Incorporación del diseño en el sistema fiscal	Política gubernamental Financiamiento			X
Evaluación y seguimiento sobre el consumo de diseño	Investigación	X	X	X
Incorporación del diseño al sistema de I+D nacional	Investigación e Innovación	X		X
Certificación en “diseño para todos”	Promoción	X		X
Certificación en “eco-diseño”	Promoción Política gubernamental	X		X

Fuente: Calvera y Monguet (2006), Frias (2008) y elaboración propia.

como una herramienta para competir y diferenciarse en medio de un mercado globalizado. Además, lo emplean como una vía para enfrentar los retos contemporáneos de la sociedad.

Por otra parte, se puede decir que existe una tendencia a incluir a los ciudadanos en los procesos de innovación, considerando que ellos representan una poderosa fuente de creatividad y conocen mejor los problemas que les interesa resolver. Los *Living Labs* en Europa

representan una iniciativa para contar con espacios de innovación en contextos reales donde ciudadanos, académicos, empresarios y administradores públicos convergen para buscar nuevas soluciones a los problemas reales que enfrentan. Estos problemas a resolver representan una oportunidad de nuevas iniciativas público-privadas capaces de generar empleos y contribuir al desarrollo social. En estos centros el diseño es el instrumento y estrategia que permite a todos colaborar en el proceso de ideación y creación de nuevos productos o servicios.

También se concluye que una prueba importante que justifica el papel del diseño en la economía son las diferentes políticas nacionales que los países han creado para incorporarlo en sus estrategias de crecimiento económico, social y tecnológico. En el caso de México, a pesar de que tenemos una historia muy rica en materia de diseño, esta disciplina no ha recibido la atención que merece por parte de las autoridades. Es el caso de la propuesta de política nacional de diseño presentada ante la Cámara de Diputados en 2008 por un grupo de personas de la sociedad civil. En fechas más recientes, quienes esto escriben han participado en otras iniciativas de políticas públicas y diseño a nivel latinoamericano.<sup>38</sup>

Como hemos querido demostrar, el diseño contribuye al desarrollo sostenible. En nuestro país, el diseño ingresa dinero por concepto de servicios profesionales prestados a empresas u otro tipo de instituciones. El diseño genera empleos y puede ayudar a crecer a las empresas mexicanas. Aunque los porcentajes de la rama económica de diseño especializado parezcan mínimos, es importante mencionar que éstos reflejan exclusivamente aquellos negocios que ofrecen servicios de diseño de manera independiente y no incluye a aquellos insertos en otros sectores de la economía. Tal es el caso de la industria manufacturera, donde muchos diseñadores industriales participan en la industria automotriz, del envase y embalaje, etcétera.

Este trabajo propone una serie de líneas de acción que pueden emprenderse para contribuir a un mejor desarrollo sostenible en nuestro

<sup>38</sup> El Primer Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Diseño se celebró en Buenos Aires, Argentina, en mayo de 2010, con representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay. El Segundo Encuentro se celebró los días 11 y 12 de noviembre de 2011 en la ciudad de Bogotá, Colombia, con sede en la Universidad Nacional de Colombia <<<http://encuentropolicaydisenos.wordpress.com/>>>.

país. En estas iniciativas se requiere la participación de varios agentes. Estamos seguros de que además pueden ser la base para generar una dinámica de legislación en materia de diseño que tenga un impacto a nivel nacional, que se aplique y coadyuve a que los productos y servicios de las empresas nacionales sean más innovadores y tengan mejor diseño, lo que les permitirá ser más competitivos.

## **Bibliografía**

- Aguilá, J. y J. M. Monguet (2010), *Por qué algunas empresas tienen éxito y otras no*, vol. 1, Barcelona, Deusto Planeta.
- Álvarez, M. y D. Comisarenco (2008), “México: diseño industrial”, en G. Bonsiepe y S. Fernández, *Historia del diseño en América Latina y el Caribe*, Sao Paolo, Blücher.
- Bitard, P. y B. Julie (2008), *Mini Study 05 - Design as a Tool for Innovation*, Pro Inno Europe - Inno Groups.
- Bonsiepe, G. (1993), *Las 7 columnas del diseño*, México, UAM Azcapotzalco.
- y S. Fernández (2008), *Historia del diseño en América Latina y el Caribe*, Sao Paolo, Blücher.
- Calvera, A. y J. Monguet (2006), *Disseny\_cat: elements per a una política de disseny a Catalunya*, Barcelona, Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial de la Generalitat de Catalunya.
- Chesbrough, H. W. (2009), *Innovación abierta*, Barcelona, Plataforma Editorial.
- Cox, G. (2005), *Cox Report Review of Creativity on Business: Building on the UK's Strengths* [www.hm-treasury.gov.uk/coxreview\_index.htm].
- Danish Design 2020, Committe 2020 (2011). *The Vision of the Danish Design 2020, Committe 2020*, Rosendals Schultz Grafisk Distribution.
- European Network of Living Labs (2011), *European Network of Living Labs* [http://www.openlivinglabs.eu/].
- Ferruzca, M., L. Ramírez, A. Zafra, J. Rodríguez, M. Hirata y C. Ramírez (2010), *DISEÑO\_MX: modelado del sistema diseño de la*

- ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Frías, Julio (ed.) (2008), *Memorias del Foro por una Política de Diseño en México: Diseña México*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Gutiérrez, Francisco Javier (ed.) (2003), *Ejercicio profesional del diseño industrial*, México, Cyad, Evaluación, UAM-A.
- (ed.) (2005), *Ejercicio profesional del diseño industrial 2*, México, Cyad, Evaluación, UAM-A.
- Kootstra, G. (2009), *The Incorporation of Design Management in Today's Business Practices*, Pro Inno Actions.
- Moultrie, J. y F. Livesey (2009), *International Design Scoreboard: Initial Indicators of International Design Capabilities*, Gran Bretaña, Institute for Manufacturing, University of Cambridge.
- MyFab (2011), *Myfab: spécialiste du mobilier et de la décoration design* [<http://fr.myfab.com/>].
- Organización de las Naciones Unidas (2010), *Creative Economic: A Feasible Development Option*, Washington, ONU.
- Porras, F. (2010), *Políticas de diseño: propuestas hacia una cultura de la innovación y diseño en México*, tesis de maestría, México, UNAM.
- Pro Inno Europe. Inno Metrics (2009), *Design, Creativity, and Innovation: A Scoreboard Approach*, Países Bajos, UNU-MERIT, Maastricht Economic and Social Research.
- Quirky (2011), *Quirky | Social Product Development* [<http://www.quirky.com/>].
- Raulik-Murphy, G., G. Cawood, L. Gavin, P. Larsen y A. Lewis (2009), “A Comparative Analysis of Strategies for Design in Finland and Brazil”, *Undisciplined! Design Research Society Conference 2008*, Reino Unido, Sheffield Hallam University.
- Verganti, R. (2009), *Design-Driven Innovation. Changing the Rules of Competition by Radically Innovating what Things Mean*, Estados Unidos, Harvard Business Press.
- Verganti, R. (2011), “Design, Meanings and Radical Innovation: A Meta-model and a Research Agenda”, *Journal of Product Innovation Management*.



# El agua y el saneamiento como un derecho humano

*Rodrigo Flores Elizondo*<sup>1</sup>

*Graciela del Carmen Nava Guerrero*<sup>2</sup>

La Asamblea de las Naciones Unidas aprobó en 2010 una resolución en la que se reconoce el derecho humano al agua y al saneamiento. A su vez, a finales de septiembre pasado, el Senado de la República reformó el artículo 4 de la Constitución estableciendo el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. Sigue para la discusión la política pública y los mecanismos que respalden tales resoluciones. El presente escrito se inscribe en tales debates. Propone la apreciación del agua, la apertura de las cuestiones y la adopción completa de la Gestión Integral del Recurso Hídrico como modelo.

*Palabras clave:* derecho humano al agua, gestión integral del recurso hídrico, nueva cultura del agua, apreciación del agua, costos comprensivos, vulnerabilidad y agua.

## **Water and Sanitation as a Human Right**

The United Nations assembly approved in 2010 a resolution which recognizes water and sanitation as human rights. The Senate of the Republic reformed the 4<sup>th</sup> article of the Constitution in order to establish

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Científico-Sociales, Área de Dinámica Socioeconómica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Actualmente profesor-investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO. Líneas de investigación: desarrollo sustentable y desarrollo económico regional, agua y desarrollo. Correo electrónico: rflores@iteso.mx

<sup>2</sup> Estudiante de séptimo semestre de Ingeniería Ambiental en el ITESO. Asistente de investigación. Correo electrónico: AB511676@iteso.mx

access, disposal and sanitation of water for personal and domestic use. Indeed the following discussion is about public policy and mechanisms to make these resolutions prevail. The current paper joins those debates and proposes water appreciation, discussion and the Integral Water Resource Management as a model.

*Keywords:* human right to water, integral water resource management, new water culture, water appreciation, comprehensive costs, vulnerability and water.

## **Introducción**

Los conflictos ecológico-distributivos relacionados con el agua alrededor del mundo se han tornado cada vez más frecuentes.<sup>3</sup> Preocupaciones por el abastecimiento, la calidad y la disponibilidad de agua para consumo humano se encuentran de manera recurrente en las arenas internacionales. Como respuesta a esto, planes, programas y proyectos alrededor del mundo han sido diseñados e implementados para responder a las necesidades de la población. En ocasiones se derivan de instancias gubernamentales, en otras son iniciativas ciudadanas o parte de la agenda de organizaciones internacionales. Se van logrando avances, aunque aún son insuficientes.

El 3 de agosto de 2010, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas publicó la Resolución 64-292 y con ello, por vez primera, la institución reconoció de manera oficial el derecho humano al agua y el saneamiento.

Entre otros factores involucrados, esta medida responde a las problemáticas relacionadas con el recurso hídrico. De acuerdo con ese documento, 884 millones de personas carecen de acceso a agua potable, 2 600 millones no tienen acceso a saneamiento básico y las muertes relacionadas con calidad, acceso y disponibilidad de agua en niños

<sup>3</sup> El Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales recoge diversos artículos al respecto (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2011). El economista ambiental Joan Martínez Alier, por su parte, tiene un registro al respecto (Martínez, 2005) y llama a los conflictos ambientales “ecológico-distributivos” para enfatizar que frecuentemente no es un problema de existencia o aprovechamiento de recursos, sino de equitativa repartición del beneficio.

menores a cinco años ascendían hasta esa fecha a aproximadamente 1.5 millones.

El reconocimiento que la ONU ha hecho al agua y el saneamiento como un derecho inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionado y universal a todos los seres humanos tiene implicaciones sumamente profundas y diversas.

De acuerdo con el Consejo de Europa<sup>4</sup> (2005), los derechos humanos no dependen de promesas, permisos o autorizaciones, tampoco se encuentran condicionados a la nacionalidad, género, edad, lengua o cualquier otro factor. Son patrimonio de la humanidad y todas las personas deben tener acceso a ellos. Se trata de una cuestión de dignidad y de respeto a la vida humana.

Adoptar una postura oficial ante cuestiones fundamentales como los derechos humanos, y en este caso específico el relativo al agua y al saneamiento, constituye, además de un acierto, un momento histórico para la comunidad internacional. Se ha puesto en evidencia el largo camino que tiene que ser recorrido por los distintos niveles de gobierno y la sociedad para garantizar ese derecho.

El nuevo estatus al cual se han elevado estas cuestiones incrementa las expectativas mundiales para su cumplimiento. Es así que 2010 representa un parteaguas ideológico y estratégico cuyas implicaciones precisan verse reflejadas favorablemente en la práctica. Como consecuencia del reciente evento, los matices éticos del diseño de alternativas para el abasto, acceso, saneamiento y conservación de la calidad y la cantidad de las fuentes hídricas se han acentuado. Ahora, las tareas de gestión responden no solamente a una necesidad inmediata de la población, sino a una obligación moral de los Estados y tomadores de decisiones que es reconocida internacionalmente. La Resolución 64-292 es el producto de una fase esencial para el reconocimiento de derechos y obligaciones de los Estados; ahora la tarea legislativa nacional es básica para asegurar el respeto a los derechos humanos en un territorio.

<sup>4</sup> Organización internacional regional dedicada a promover la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente mediante la cooperación de estados europeos y basado en la democracia y sus valores, derechos humanos y estado de derecho. Se constituyó en 1948 (Consejo de Europa, 2011).

*Estado actual y perspectivas del agua  
como derecho en la legislación mexicana*

El 29 de septiembre de 2011, el Senado reformó el artículo 4 de la Constitución para dar cabida al acceso al agua y el saneamiento como un derecho consagrado.<sup>5</sup> Durante el debate del día se expresaron diversos puntos de vista que fueron desde señalar lo que el actual gobierno ha avanzado en el tema hasta la necesidad de revisar políticas públicas, acciones y medidas de tal manera que la reforma tenga pleno cumplimiento en la actualidad y en los escenarios que propone el cambio climático.<sup>6</sup> La reforma fue aprobada por 94 votos a favor y cero en contra. Ninguna abstención. La minuta fue enviada a los congresos estatales para los efectos del 135 constitucional.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a los recursos hídricos nacionales en los artículos 4, 27, 73, 115 y 122. En el artículo 4 –en su versión actual– esto se hace de manera indirecta pues señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El artículo 27 establece que aquellas aguas comprendidas dentro del territorio de la nación son bienes nacionales, es decir, el Estado es el propietario de éstas. Posteriormente se señala que el dominio puede ser transferido a particulares mediante concesiones. Los artículos 73, 115 y 122 esta-

<sup>5</sup> Sinopsis de la *Gaceta del Senado*: “Reforma el artículo 4º de la Constitución Política para establecer a nivel Constitucional, el derecho al medio ambiente sano, y el derecho al agua con el fin de que surja la relación de supra a subordinación entre el Estado y el individuo. La reforma establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Y se dispone que el Estado garantice el respeto a este derecho. Además se especifica que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en los términos que disponga la ley. Y en relación con el agua, establece que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Y se puntualiza que el Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines” (*Gaceta*, núm. 278, jueves 29 de septiembre de 2011. Primer Periodo Ordinario, LXI Legislatura).

<sup>6</sup> Comunicado B-0131 de la Dirección de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

blecen cuáles son las facultades legislativas del Congreso de la Unión, Municipios y Asamblea Legislativa del Distrito Federal en relación con el tema.

En cuanto a las leyes relevantes, la principal es la Ley de Aguas Nacionales (LAN). Se trata de una ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución y su modificación más reciente data de 2008. En el artículo 9 de esta ley se establece que para la administración de aguas nacionales –así como para la vigilancia del cumplimiento de la legislación, expedición de concesiones, asignaciones, permisos de descarga y control del Registro Público de Derechos del Agua– la autoridad es la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

En esta ley se establece que la responsabilidad de preservar cantidad y calidad corresponde al Estado y a la sociedad, además de reconocer que se trata de un asunto de seguridad nacional. Señala que la gestión hídrica debe ser integrada por cuenca hidrológica y que la medición y pago de los servicios ambientales que otorga deben ser considerados. De esta ley se derivan los Organismos y Consejos de Cuenca.

La LAN considera el agua como un factor primordial para la vida y el desarrollo sustentable. Adopta por tanto la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) como el modelo más adecuado para el manejo del recurso hídrico. La define como “el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (LAN, artículo 3, inciso XXIX).

Además de la LAN, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) se refiere a cuestiones importantes para la gestión del agua. Su enfoque se dirige a prevenir y controlar pasivos ambientales en ecosistemas acuáticos. Al igual que la LAN, establece que la responsabilidad por la disponibilidad y calidad del recurso corresponde tanto al Estado como a la sociedad. Pone énfasis en la importancia del tratamiento de aguas residuales para su posterior descarga. Las leyes se apoyan en sus respectivos reglamentos y éstos a su vez en las normas correspondientes.

A nivel operativo, el artículo 115 constitucional (apartado III inciso a) señala que el servicio de abasto de agua, drenaje y alcantarillado

a la población, así como el saneamiento de sus aguas residuales es competencia de los municipios. La Conagua les asignará agua para ello (LAN, artículo 45) haciéndoles responsables de su manejo y de la cantidad y calidad en el punto de descarga.

El martes 2 de marzo de 2010, en el número 2960-II de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, se publicó la iniciativa de reforma al artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: “Toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Esta iniciativa es la que encontró eco en la reforma que aprobó el Senado a finales de septiembre de 2011.

Dicha reforma es consistente con el reconocimiento que la Organización de las Naciones Unidas realizó del derecho humano al agua y el saneamiento. Además, encuentra sustento en documentos ya existentes y aprobados en el país: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la LAN y la LGEEPA mencionadas anteriormente, la Agenda del Agua 2030, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, el Programa Nacional Hídrico 2007-2012, así como en los programas hídricos desarrollados a nivel regional.

La Agenda del Agua 2030, impulsada por la Conagua, contempla llevar a cabo mesas de trabajo transversales, foros virtuales, regionales y nacionales que permitan trabajar por los cuatro ejes y estrategias que el documento establece. Éstos son ríos limpios, cuencas en equilibrio, cobertura universal y asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas.

En referencia a los ríos limpios, señala que se deben tratar todas las aguas municipales, no debe haber basura ni en ríos ni en lagos, las fuentes de contaminación difusa deben estar bajo control y todas las aguas industriales deberán ser tratadas.

Para las cuencas en equilibrio considera la tecnificación de toda la superficie de riego, autoadministración de cuencas, reutilización de todas las aguas tratadas y que todos los acuíferos se encuentren en equilibrio. La cobertura universal implica que los suburbios urbanos estén conectados a redes, las localidades rurales tengan agua potable y los organismos operadores funcionen eficientemente. Para los asenta-

mientos seguros frente a inundaciones catastróficas considera un eficaz ordenamiento territorial, zonas inundables libres de asentamientos humanos y sistemas de alerta y prevención con tecnología de punta.

La piedra angular del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) es el desarrollo humano sustentable. De acuerdo con el documento, el Estado debe asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos, ello sin comprometer la de las siguientes generaciones e incluso ampliando las oportunidades tanto de las presentes como de las futuras. Ahora que el derecho humano al agua y al saneamiento se encuentra reconocido por la comunidad internacional, el proceso para reformar el artículo 4 constitucional responde directamente a lo establecido en el documento emitido por el gobierno federal.

El PND está estructurado en cinco ejes rectores: Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental<sup>7</sup> y democracia efectiva y política exterior responsable. Para cada eje presenta una comparación entre el estado actual de indicadores seleccionados y el estado que se espera tener al término del periodo establecido.

En el cuarto eje –el de sustentabilidad– se señala que entre los grandes retos del sector hidráulico se encuentra el establecer el acceso al agua como un derecho inalienable, al igual que garantizar la GIRH con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad. Para ello, no basta con incorporar al sector hidráulico pues la GIRH requiere considerar numerosas disciplinas y opiniones, incluyendo la participación ciudadana en todos los procesos. Es en los asuntos públicos donde la cooperación activa, crítica, racional y propositiva contribuye a la mejora sustancial del bienestar individual, familiar y colectivo (Chemor, 2009).

El Programa Nacional Hídrico 2007-2012 se deriva del PND y establece ocho objetivos principales: la mejora en la productividad del agua

<sup>7</sup> Es necesario anotar que *sustentabilidad* es un concepto que parte de lo interdisciplinar y no puede ser reducido solamente a lo ambiental, pues considera otras áreas como economía, política y cultura, entre muchas otras. También hay que mencionar el acierto de tenerla como eje rector pues es un ámbito medular para el desarrollo. En este sentido, tomar en cuenta la GIRH y el derecho humano al agua y el saneamiento es clave.

en el sector agrícola; el incremento del acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; la promoción del manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos; la mejora del desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico; la consolidación de la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promoción de la cultura del buen uso; la prevención de riesgos derivados de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos y atender sus efectos; la evaluación de los efectos del cambio climático en el ciclo hidrológico; y la creación de una cultura contributiva y de cumplimiento a la LAN en materia administrativa.

Una vez que los objetivos principales y los retos existentes para la gestión del agua en el territorio nacional han sido identificados, se discuten cuáles son las acciones pertinentes para enfrentarlos. A continuación se presentan tres posturas sobre cuáles tendrían que ser esas acciones y cuáles sus alcances.

### *El debate en torno a la gestión de los recursos hídricos y el derecho humano al agua*

Es claro que las acciones emprendidas por las autoridades pertinentes deben ser las adecuadas para trabajar en la línea de la sustentabilidad de los territorios y las poblaciones, incorporando la GIRH en el proceso. Sin embargo, a pesar de los debates que la sustentabilidad misma y sus significados generan, todavía no hay consenso sobre cuáles son los mejores modelos para alcanzar el objetivo. Sobre este tema existen propuestas muy variadas y su discusión continúa siendo altamente controversial.

Respecto de lo anterior, Miguel Carbonell (2005:968), investigador de temas jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), establece en un comentario sobre la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup> las obligaciones básicas de los Estados en el tema del agua:

<sup>8</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un órgano de la Organización de las Naciones Unidas que responde ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Está formado por expertos que supervisan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2007).

- Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima suficiente para el consumo personal y doméstico, así como para prevenir enfermedades.
- Asegurar el derecho de acceso sin discriminación –política, social o económica–, especialmente por lo que hace a los grupos vulnerables o marginados.
- Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular sin que ello implique largos trayectos o tiempos de espera.
- Velar por una distribución equitativa.
- Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales para toda la población. Incluye indicadores y niveles de referencia para evaluar los avances.
- Vigilar el grado de realización o de no realización del derecho al agua.
- Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a grupos vulnerables marginados.
- Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua.

Por su parte, el Consejo Mundial del Agua (Dubreuil, 2006) sostiene que el derecho al agua no consiste en regalarla a toda la población, sino en establecer mecanismos de precios que aseguren el costo de provisión y saneamiento. Éstos deberán ser redistributivos o con impuestos crecientes, de forma que permitan un acceso asequible para todos los sectores de la sociedad. Para el Consejo, no se implica la conexión a domicilio de todos los habitantes para distribución y saneamiento, sino accesos razonablemente cercanos. Contempla la implementación progresiva con la posibilidad de que el esquema sea público, privado o semiprivado. En cualquiera de estos mecanismos se debería incluir una adecuada participación pública.

Un tercer enfoque busca explicar los elementos relevantes en la gestión del recurso hídrico, la manera en que se encuentran interconectados y los efectos que esto tiene. Surgió alrededor de la década de 1980 como respuesta a la presión ejercida sobre los recursos hídricos

por su uso intensivo, así como al reconocimiento de los ecosistemas, a la contaminación de las fuentes de agua y al riesgo que el cambio climático representa. Su principal objetivo es garantizar la seguridad del agua, definida como la protección a desastres y enfermedades relacionadas con el agua y el acceso a suficiente agua de adecuada calidad a un precio accesible con el objetivo de cubrir las necesidades esenciales para llevar una vida saludable y productiva sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Pachova, Nakayama y Jansky, 2008). Este enfoque es la ya mencionada GIRH.

Gestionar de manera adecuada el agua no es gestionar solamente el vital líquido en el sentido más práctico de la expresión, es decir, existe un gran grupo de factores que deben ser considerados en el análisis. En los centros urbanos y en ciertos ámbitos de gestión, los elementos con los cuales suele relacionarse directamente el recurso son los sistemas de alcantarillado y la red de distribución, los organismos operadores de éstos y las tarifas establecidas para los usuarios (Consejo Consultivo del Agua, 2011). Aunque todos ellos son importantes, el enfoque se encontrará incompleto y no será eficiente a menos que se contextualice de dónde viene el agua y qué impactos tiene su uso.

El agua consumida por el ser humano proviene, de manera directa o indirecta, de los ecosistemas. Las fuentes de abasto más comunes son los ríos, embalses naturales o artificiales como lagos, lagunas y presas, manantiales y aguas subterráneas que provienen de acuíferos, ya sean someros o profundos. La extracción de agua invariablemente tendrá efectos sobre el sistema en el cual se encontraba y éstos, si la gestión realizada es integral, no serán necesariamente negativos. Los impactos que el uso del agua tiene no son exclusivos al ambiente sino que también existen efectos en la vida de la población.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Impacto Ambiental (IAIA, por sus siglas en inglés) (2009), la Evaluación de Impacto Ambiental es el proceso mediante el cual se identifican posibles consecuencias de una acción que se ha llevado a cabo o que se pretende realizar. Aunque inicialmente se consideraba al ambiente como los componentes biofísicos (flora, fauna, ciclos biológicos, geológicos y químicos), hoy se incluyen también elementos visuales, culturales y socioeconómicos. Este proceso implica identificación, predicción,

evaluación y mitigación. Puede ser utilizada como una herramienta técnica y como un auxiliar legal e institucional para la toma de decisiones. En México, la figura legal existente para evaluar los efectos que un plan, programa o proyecto puede tener es la Manifestación de Impacto Ambiental.<sup>9</sup>

De acuerdo con publicaciones editadas por el Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO,<sup>10</sup> la GIRH es un proceso de gestión sustentable y ambientalmente armónico (Escuela Superior Politécnica del Litoral *et al.*, 2009). Requiere la participación de quienes tengan interés en la planeación y toma de decisiones, al igual que la contabilidad de la evolución de demandas sociales como crecimiento poblacional, conservación ambiental, y cambios en las perspectivas del valor cultural y económico del agua. Mediante la GIRH se busca evitar o resolver adecuadamente conflictos relacionados con el agua en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad. No se trata entonces de simple participación pública consultiva, sino de verdadera gobernanza del agua.

La *gobernanza del agua* es un concepto que engloba a los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos involucrados en la gestión de los recursos hídricos y ha sido acogido por instancias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Centro de la Gobernabilidad del Agua del PNUD en el SIWI, 2011).<sup>11,12</sup> Una vez más, la conservación de los ecosistemas y la búsqueda del equilibrio entre éstos y las comunidades humanas deben estar presentes de manera transversal. Los vínculos entre gobernanza y GIRH son uno de los ejes del movimiento social por la Nueva Cultura del Agua.

<sup>9</sup> Este documento debe servir como información inteligible para los tomadores de decisiones. Para que una MIA constituya el reporte de un adecuado proceso de evaluación, debe incluir las características consensadas en las buenas prácticas internacionales (International Association for Impact Assessment, 2009), hecho que no siempre se cumple.

<sup>10</sup> El Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Unesco es un programa intergubernamental dedicado a la investigación científica, gestión, educación y otras tareas relacionadas con los recursos hidrológicos (Programa Hidrológico Internacional para América Latina y el Caribe, 2011).

<sup>11</sup> El PNUD es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>12</sup> El SIWI es el Instituto de Investigaciones del Agua en Estocolmo, por sus siglas en inglés.

La Fundación Nueva Cultura del Agua es una institución que trabaja por la integración de una visión compleja en la materia. Argumenta que ciertas características y valores relacionados con los recursos hídricos deben ser incluidos tanto en el imaginario colectivo como en la práctica de las actividades legislativas.

Éstos son la conservación, la eficiencia tanto en la demanda como en la oferta, el trabajo encaminado hacia el desarrollo de sociedades sostenibles, lo interdisciplinar y la participación ciudadana.

Este movimiento establece que el agua debe ser valorada de acuerdo con niveles de prioridad, ubicando el precio de los servicios relacionados en función de las demandas que pretende satisfacer (Arrojo, 2006). Primero se encuentra el *agua-vida*, necesaria para que tanto seres humanos como ecosistemas puedan sobrevivir; la segunda es el *agua-ciudadanía*, utilizada para preservar la salud y la cohesión social, incluyendo el saneamiento de los efluentes; la tercera es el *agua-negocio*, aquella ligada a actividades productivas legítimas y legales. Una cuarta categoría es la asignada al agua que se utiliza con fines ilícitos y cuyo uso debe ser sancionado; este nivel es denominado *agua-delito*.

Esta propuesta se ha fortalecido con el ahora reconocido derecho humano al agua y el saneamiento. En el esquema propuesto para los niveles de prioridad, el agua cuya efectiva y eficiente gestión constituye una obligación moral de los Estados es el *agua-vida* y el *agua-ciudadanía*.

El *agua-economía* también es reconocida como importante, aunque supeditada a la prioridad de los otros dos niveles. Para que una GIRH sea posible, el reconocimiento del papel que desempeñan los distintos actores en las sociedades, incluyendo los económicos, es primordial.

El debate aquí resumido permite afirmar que no existen todavía respuestas absolutas a las preguntas sobre gestión hídrica en un territorio. Sin embargo, es claro que para realizar mejoras sustanciales a los esquemas nacionales, estatales y locales de gestión actual del agua, un análisis del estado actual de la gobernanza es básico. En esta tarea deben ser tomados en cuenta los principales argumentos discutidos, incluyendo los niveles de prioridad para los usos del agua y el alcance que puede tener en la materia la tarea legislativa. La GIRH

no es estática, sino que es un proceso y una alternativa que puede encaminar a México hacia la sustentabilidad, por ello es necesario que autoridades legislativas actúen asertivamente.

### *Los retos de la GIRH en México*

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, implementar un proceso de GIRH en el país es uno de los retos actuales. Manejos inadecuados realizados hasta ahora han ocasionado enfermedades por falta de agua potable, contaminación y agotamiento de los mantos. Señala también que el costo es un problema común pues en la mayoría de las ocasiones quienes tienen menores recursos pagan precios más altos por agua potable. Otro aspecto que reconoce como clave es el cuidado de acuíferos y cuencas hidrológicas. Se reconoce además que es necesario invertir en tecnologías como plantas desaladoras, tecnologías avanzadas para riego y reciclaje de aguas residuales.

Como respuesta al panorama expuesto, el Plan propone desde el apartado de Agua del Eje de Sustentabilidad Ambiental los siguientes objetivos: incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento del país mediante la promoción del desarrollo de la infraestructura necesaria para atender las necesidades y evitar fugas de agua, e incentivar una cultura del agua que privilegie el uso racional de la misma en el ámbito doméstico, industrial y agrícola; alcanzar un manejo integral y sustentable del agua al fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores, al expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas y con la promoción del manejo integral y sustentable del agua desde una perspectiva de cuencas.

Para lograr lo anterior, en el documento se proponen medidas puntuales como revisar y actualizar la legislación y reglamentos sobre los usos y aprovechamientos del agua en los ámbitos de la vida cotidiana y actividades productivas. Entre ellas se encuentran el establecer mecanismos para el cumplimiento de obligaciones fiscales y administrativas asociadas al uso del agua; mejorar la eficiencia de conducción

en redes urbanas y de riego agrícola; fortalecer el papel del Registro Público de Derechos de Agua como instrumento de concesiones para el uso, el aprovechamiento y la explotación. Es importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la estrategia del manejo sustentable del recurso debe ser integral y debe considerar la atención a los usos consuntivos del agua tanto como el mantenimiento de los ecosistemas.

Una propuesta de planeación hidráulica a corto, mediano y largo plazos es reconocida como necesaria. El Plan establece que se buscará la operación permanente de las plantas de tratamiento de aguas residuales, que además necesitan ser modernizadas. Señala también que buscará el desarrollo y la implementación de sistemas para la captación, el tratamiento del agua de lluvias y la reinyección a mantos acuíferos.

En su Estrategia 2.3, considera una prioridad para la promoción del manejo integral y sustentable del agua la conservación de ecosistemas terrestres y acuáticos vinculados con el ciclo hidrológico. En los siguientes apartados se aportan ideas para la discusión sobre cómo implementar lo expuesto en el PND sobre la GIRH.

### *Abriendo las cuestiones*

Para que una gestión de los recursos hídricos realmente sea integral, hay un gran número de componentes que deben ser considerados. Además, la manera en que se realiza el análisis es importante pues cada uno de ellos debe encontrarse de forma transversal en los demás. Por ello, en el contexto de México tendría que partirse de un diagnóstico del estado actual de los recursos hídricos antes de proponer las medidas para realizarlo.

Dictaminar las condiciones en que se encuentra el territorio nacional y sugerir cómo proceder en consecuencia supera los alcances de este texto. Por ello, con base en el Plan Nacional de Desarrollo fueron seleccionados dos puntos estratégicos cuya discusión aporta insumos al ejercicio legislativo: la apreciación del agua y la vulnerabilidad por el agua.

Uno de los principales retos de la gestión es garantizar el derecho a los sectores de la población vulnerables por su pobreza. Esto se lograría con una cobertura total de abasto de agua de calidad potable en viviendas y con una cobertura total de líneas de alejamiento (drenajes) que lleguen a procesos de saneamiento antes de devolver los caudales a cuerpos de agua nacionales.

El primero de los puntos elegidos a tratar es la apreciación del agua como mecanismo para garantizar el acceso al agua y el saneamiento. Se relaciona con la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de agua potable y alcantarillado en el país. Éstos son las instituciones mediante las que se administra el suministro y saneamiento de agua en cada municipio.

Brindar agua en calidad y cantidad adecuadas implica costos para quien provee el servicio, lo que se traduce en necesidades presupuestales. Estos requerimientos se derivan de la construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria: redes de alcantarillado municipal, medidores de agua, plantas potabilizadoras y plantas de tratamiento de aguas residuales. La operación y los consumibles, como la energía eléctrica requerida, los químicos empleados o el personal que opera en cada establecimiento, también generan costos. Éstos son los que se suelen considerar en la factibilidad financiera de los Organismos Operadores (Consejo Consultivo del Agua, 2011).

Sin embargo, los gastos que surgen del consumo humano del agua, principalmente en entornos urbanos, agrícolas e industriales, no se limitan a los mencionados anteriormente. Existen también costes ambientales procedentes de los impactos que las actividades realizadas tienen, por ejemplo, la extracción de agua de un lago, la disminución del nivel de los acuíferos o la contaminación de un cuerpo de agua. Aquí caben tres consideraciones para el diseño de un esquema de pagos: la de prioridad, la de costos de recuperación y tarifas y la de costos comprensivos.

La priorización del uso de agua debe recuperar la propuesta de la Fundación Nueva Cultura del Agua: el agua para la vida humana y de los ecosistemas primero, para la ciudadanía y áreas de interés común después, y finalmente, la de usos productivos. La primera debe garantizarse; para la segunda, el costo puede ser cubierto financieramente.

La diferencia que exista entre ambas se absorbe con la tercera. No deja de ser complicado dada la certidumbre que necesitan los negocios para invertir y operar. Por tanto, no está de más buscar que los primeros dos niveles tiendan a cubrir sus costos y a ahorrar consumos. Un buen manejo de la tarifa puede ayudar a ambos puntos.

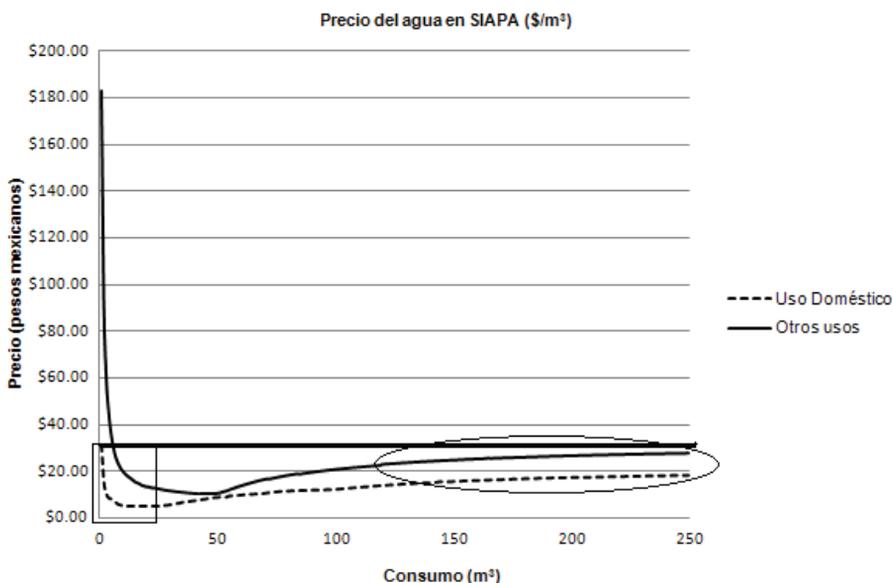
Es conveniente considerar las tarifas como instrumentos de “apreciación” del líquido. Esto quiere decir que deben señalar al usuario que, en consistencia con el derecho humano al agua, tiene garantizado el acceso a un caudal mínimo y que para un consumo razonable el costo lo será también. Para consumos que excedan la cantidad establecida, la señal debe ser de restricción creciente. En la determinación de estos límites habrá que considerar factores como la escasez del recurso en un territorio. A continuación se presenta un ejemplo con los casos de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la ciudad de León, Guanajuato.

En la Gráfica 1 se presentan las tarifas relativas doméstica y no doméstica para el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA) que da servicio a la ZMG. El precio sube conforme sube el consumo, pero al dividir el cobro por los metros cúbicos ( $m^3$ ) surtidos –la tarifa relativa– la gráfica muestra que hay un costo inicial alto que se diluye conforme se consume más líquido y vuelve a aumentar en consumos mayores.

El rectángulo representa el espacio de oportunidad para garantizar el abasto a población abierta: un caudal mínimo que pudiera incluso subsidiarse a población de bajos recursos. La línea horizontal gruesa se ubica en los \$30.85 por  $m^3$  que es lo que calcula el SIAPA le cuesta la producción y conducción del vital líquido (Hernández, 2011). Esta línea debe alcanzarse para el *agua ciudadanía*. Finalmente, la zona contenida en la elipse es la oportunidad de indicar al consumidor cuán escasa es el agua en el territorio que habita: la pendiente de las curvas de precio por metro cúbico serán más inclinadas tanto más escaso sea el recurso.

Hay que hacer un par de precisiones: la Ley de Ingresos de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá (ZMG, zona en la que se inscribe el SIAPA), ya hace consideraciones a población de escasos recursos: pensionados, viudas, adultos mayores, zonas de ingreso reducido. Pero la traducción en tarifas no es mucha. La segunda

Gráfica 1. Tarifa relativa del agua en el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos 2011 del Municipio de Guadalajara.

es que los primeros cuatro metros cúbicos de consumo domiciliario tienen una cuota fija que se supone cubre costos fijos. De ahí que la curva de costos relativos muestre más caros los primeros litros. Finalmente, y es obvio en la gráfica, sólo el primer metro cúbico surtido a domicilios es el que cubre costos.

Un acercamiento a la propuesta sobre cuotas iniciales reducidas combinadas con escalones de tarifas elevados ya puede observarse en algunos organismos operadores del país. A continuación se ilustra una parte de la Ley de Ingresos de 2011 para el municipio de León, Guanajuato (Cuadro 1).

La tarifa en León tiene un componente base y otro relativo al consumo. Éste inicia en cero y sube progresivamente conforme el consumo aumenta. El metro cúbico 15, sin embargo, aumenta por sí solo \$39.97 para el uso doméstico cuando el ritmo hasta ese punto era me-

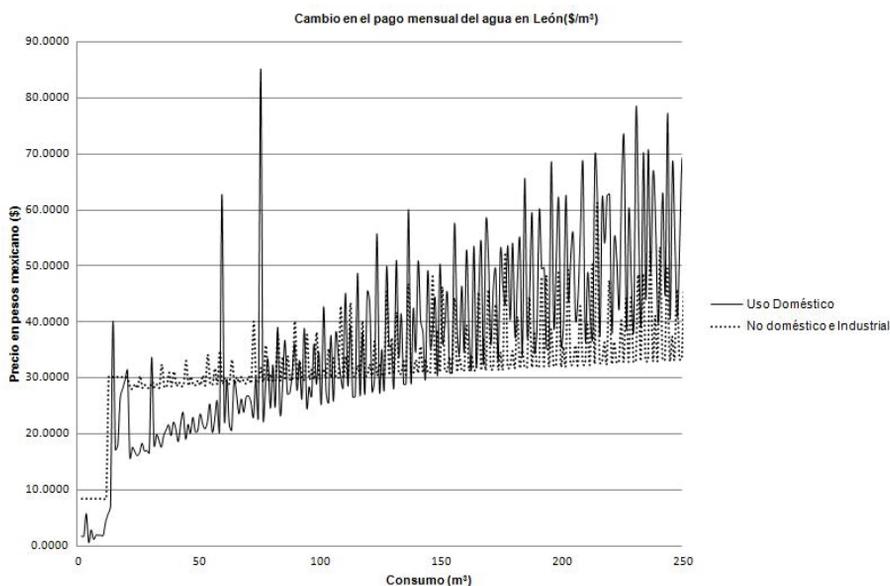
Cuadro 1. Extracto de la Ley de Ingresos 2011 del Municipio de León, Guanajuato

	<i>Doméstico</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>
<i>Consumo m2</i>	<i>Importe expresado en pesos</i>	<i>Importe expresado en pesos</i>	<i>Importe expresado en pesos</i>
0	0.00	0.00	0.00
10	20.89	83.93	83.93
11	22.73	92.30	92.30
12	26.99	100.71	100.71
13	32.68	130.88	130.88
14	39.78	161.04	161.04
15	79.81	191.21	191.21
16	96.97	221.38	221.38
17	114.91	251.56	251.56
18	141.26	281.71	281.71
19	169.28	311.88	311.88
20	198.90	342.05	342.05

nor a siete pesos. Para los usos comercial e industrial, el escalón es de 30 pesos a partir de los 13 metros cúbicos. Para el caso domiciliario el componente base es de \$82.42. Los pronunciados escalones se espera funcionen como topes de consumo, puntos que animen al consumidor a detenerse antes. La Gráfica 2 ilustra los topes de consumo para el municipio de León en sus tres tipos de tarifas.

Graficando por el costo que agrega cada metro cúbico a la tarifa aparece el mencionado tope de casi 40 pesos del metro cúbico 15, pero también otros más pronunciados a los 60 y 76. Vale la pena mencionar que el organismo operador de León fue el mejor evaluado por el Consejo Consultivo del Agua en su última edición (2011).

Hay varias cuestiones operativas por discutir y resolver. La primera sería cómo manejar el subsidio a la población marginada. Una primera idea es establecer las zonas de bajo ingreso (como lo hace la Ley de Ingresos de Guadalajara). Otra es que los interesados se inscriban

Gráfica 2. Tarifa que agrega cada  $m^3$  de agua por mes en León

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos 2011 del Municipio de León.

por sí mismos. Finalmente, por simplicidad administrativa, se puede ofertar a población abierta un caudal mínimo y compensar los costos con los incrementos posteriores. El manejo de bloques de consumo y tarifas claras y diferenciadas puede ayudar a la población a dirigir su consumo hacia “topes” claramente identificados como deseables.

Según estudios, la línea de consumo mínimo doméstico puede ser de 50 litros por habitante al día<sup>13</sup> (Gelick, 1996). Toledo y Solís (2001) señalan que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), se requieren 150 litros de agua potable por habitante por día para evitar problemas de salud y 50, según el Banco Mundial, sería el mínimo (Toledo y Solís, 2001). A partir de ese punto, los escalones de consumo deben darle al usuario el mensaje de cuán escasa es el agua ahí. Así,

<sup>13</sup> Cinco litros por persona diarios como lo mínimo necesario para sobrevivir; 20 para servicios sanitarios; 15 para bañarse y 10 para preparación de alimentos. No incluye lo que se necesita para producir alimentos, que varía según la dieta de región en región del mundo y que puede significar entre 1 800 y 5 000 litros por día.

las tarifas pueden manejarse por bloques de 50 litros por habitante al día y podría otorgarse gratis el primero, a cubrir la línea de costos el segundo y al doble de dicha línea el tercero. En este punto (150 litros por habitante al día), el consumidor doméstico paga lo mismo que en el esquema actual. A partir del siguiente bloque se refleja la escasez pues se propone el triple de la línea de costos para el cuarto (de 151 a 200 litros), el cuádruple para el quinto y así sucesivamente. Queda la dificultad de lograr la micromedición en todos los domicilios y de calcular a cuántas personas se debe contabilizar por domicilio.<sup>14</sup>

Los costos comprensivos son los derivados de la administración humana y de la recuperación de los ecosistemas involucrados: la recarga de acuíferos, la salud de los ríos, la vida de los humedales. El costo de cada litro en la cantidad y calidad, devuelto a su espacio natural.

Ese costo deberá ser calculado constantemente pues se esperan modificaciones a través del tiempo. Primero para aumentar al ir agregándose más conceptos pertinentes al costo comprensivo, pero avanzado el proceso de salud de los espacios naturales, se espera que el costo se estabilice e incluso baje.

### *La vulnerabilidad ante fenómenos extremos*

El segundo de los puntos elegidos para ampliar la discusión es el de la vulnerabilidad por fenómenos extremos: sequías e inundaciones. Puede definirse la *vulnerabilidad* como una condición de fragilidad de los sistemas ante cambios en el entorno. Enfocándose al acceso al agua, se trataría del riesgo que tiene una población humana de que tal acceso se comprometa en cantidad o calidad debido ya sea a factores climáticos cambiantes, a contaminación de fuentes de agua o a modificaciones antropogénicas de cursos de agua con efectos a terceros

<sup>14</sup> El reciente Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2010) puede ayudar a soslayar el problema de las personas por domicilio, pero en el actual contexto de inseguridad, ésta puede considerarse información discrecional que no debería estar circulando en los recibos del agua. Amén de seguir buscando soluciones técnicas, puede comenzarse por manejar promedios de densidad por área geoestadística básica (el INEGI ya los tiene).

(por ejemplo, por obras hidráulicas que canalicen cuerpos de agua a otros espacios dejando reducida o cancelada la disponibilidad para los moradores locales a dicho cuerpo).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ya contempla en su Eje 3, “Igualdad de Oportunidades”, un apartado sobre Grupos Vulnerables (el 3.6). Se conserva, sin embargo, un concepto de la administración anterior que define la *vulnerabilidad* como derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales o culturales: edad, sexo, estado civil y origen étnico de sectores o grupos de la población que por tal condición se encuentran en mayor riesgo.<sup>15</sup> En el marco del acceso al agua habrá que agregar condiciones geográficas y socioeconómicas.

Las condiciones geográficas imponen una condición de riesgo cuando las poblaciones se localizan en zonas de lluvia y escurrimiento relativamente escasos que las variaciones que se esperan por el cambio climático hagan llegar a límites precarios (Cotler, 2010). Se dice relativo pues la presión sobre los recursos hídricos es referida a las aglomeraciones socioeconómicas en concurso. Estudios internacionales demuestran que en condición de escasez, el grupo más provisto de poder socioeconómico y político suele quedarse con el agua (Molle, 2006). Si bien la LAN ya establece prelación para los usos de agua, es necesario que establezca también mecanismos para reducir el riesgo de localidades menores ante la presión que vendrá de los cambios en las precipitaciones, por un lado, y por grupos económicos empoderados, por otro.

Sobre la disponibilidad del agua y el conflicto entre aglomeraciones socioeconómicas de mayor o menor desarrollo, se tendría que reconocer al agua como un dinamizador del desarrollo. En teoría económica se tiene a la aglomeración como una oportunidad de productividad creciente al aumentar las relaciones productivas, las interacciones y los metabolismos de los procesos. La productividad crece hasta alcanzar las posibilidades marginales del más débil de los factores involucrados (CEPAL, 2005).

<sup>15</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Grupos Vulnerables* [[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d\\_gvulnerables.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_gvulnerables.htm)].

El agua puede ser ese factor cuando no se maneja correctamente. Aquí no sólo se trata de proteger a las aglomeraciones menores contra abusos y despojos de las mayores, sino de protegerlas de sí mismas para prevenir colapsos al alcanzar los límites ecosistémicos de sus territorios.<sup>16</sup> Se refuerza aquí la demanda de “apreciar el agua” conjuntamente con repartirla de manera equitativa.

Evidentemente, la “apreciación del agua” sólo es el primer paso para reorientar las acciones en las aglomeraciones humanas hacia un uso más eficiente del agua en ciudades. Acciones legislativas pueden apoyar tal reorientación regulando la captación de agua de lluvia (en códigos de edificación o en protección de áreas de recarga, por ejemplo), o la utilización de agua residual tratada como obligatoria para ciertos usos.

Otra causa de vulnerabilidad se espera desde el aumento de huracanes y precipitaciones excesivas. Recientes eventos tanto en las costas de Tabasco como en las de Jalisco y Colima muestran que tales fenómenos extremos llevan a vulnerar el acceso al agua por diversos mecanismos: corte de vías de comunicación por derrumbe de cerros, contaminación de cuerpos de agua por arrastre de contaminantes, afectación de infraestructura hidráulica, etcétera. Como ya aporta la Conagua en sus diálogos a propósito del cambio climático, hay que hacer estudios de escenarios, planes de acción ante amenazas y creación de reservas de agua (Conagua, 2011).

Son más los aportes que el Grupo de Estudios sobre el Agua del ITESO<sup>17</sup> –al que pertenecen los autores de este artículo– quiere hacer en esta coyuntura rumbo a instrumentar el derecho humano al agua en México, pero por lo pronto hay que detenerse en este punto para que sea posible el diálogo que profundice en las propuestas.

<sup>16</sup> Desde la publicación de *Los límites del crecimiento* de los Meadows en 1972, ha habido largos debates sobre si existen realmente los límites o pueden soslayarse las saturaciones de uso mediante sustitución de recursos clave, mejor gestión de éstos, aumento de éstos por mejores técnicas de extracción, o procesos que los hagan más eficientes. Salvo por aspectos técnicos puntuales, la discusión es vigente (Meadows y Randers, 1992; King, 2001) y las previsiones siguen siendo pertinentes.

<sup>17</sup> Se trata de un grupo interdisciplinar que lleva más de un lustro analizando el problema del agua desde las cuestiones técnicas, sociales, económicas y políticas.

## Conclusiones

El establecimiento del derecho humano al agua y al saneamiento como se propuso en la Asamblea de las Naciones Unidas a mediados de 2010, y como se busca en México con la modificación en proceso al artículo 4 constitucional, conlleva una revisión de los mecanismos con que cuenta el país para garantizar el acceso al vital líquido y a salvaguardar su calidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Nacional Hidrico derivado del anterior y la Agenda del Agua 2030 promovida por la Comisión Nacional del Agua, sientan pasos importantes para el mencionado fin. La parte de la instrumentación ha registrado avances en algunos temas (como la mejora constante en la provisión de agua y alcantarillado a los centros de población) y otros en rezago que comienzan a ser impulsados (como el saneamiento en general).

En la revisión de cómo instrumentar el derecho al agua en México tendrá que incluirse, además de lo ya señalado, una prelatura de usos que contemple mecanismos para hacerla operativa; un sistema de tarifas que conceda la garantía de acceso a todos los habitantes del país, capaz de recuperar costos comprensivos del sistema y que coadyuve a reducir la demanda; un sistema de micro-medición y de eficiente facturación-cobranza con un modelo en el que las tarifas estén en manos de un consejo tripartita (gobierno, sociedad, iniciativa privada).

La creciente disminución de agua disponible obliga por su parte a la instrumentación de complementos al abasto actual de las ciudades con base en medidas descentralizadas como la captación pluvial y el agua residual tratada; decreto de vedas de recuperación para acuíferos sobreexplotados; reglamentación del uso de agua residual tratada cuando sea conveniente; y candado para orientar la inversión pública a regiones hidro-abundantes con una adecuada evaluación ambiental estratégica.

Los derechos de terceros vulnerados por infraestructura hidráulica que afecte su acceso al agua y el saneamiento deben también verse reflejados en el debate y las modificaciones que se están llevando a cabo.

## Bibliografía

- Arrojo, Agudo, P. (2006), *El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego*, Barcelona, Paidós.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2010), *Resolución 64-292. El derecho humano al agua y el saneamiento*, Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas [<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/38/PDF/N0947938.pdf?OpenElement>].
- Carbonell, M. (2005), *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Porrúa, CNDH.
- Centro de la Gobernabilidad del Agua del PNUD en el SIWI (2011), *¿Qué es la gobernabilidad del agua?*, Centro de la Gobernabilidad del Agua del PNUD en el SIWI [<http://www.watergovernance.org/spanishwgf>].
- CEPAL (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, GTZ.
- Chemor, A. (2009), “Democracia y participación ciudadana en el Estado de México, bases para la formulación de políticas públicas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 2, núm. 4, noviembre, pp. 151-186.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2007), *Plan Nacional Hídrico 2007-2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales (2011), *Leyes, reglamentos. Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública del Municipio de León, Guanajuato*, Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública del Municipio de León, Guanajuato [[www.leon.gob.mx/transparencia/images/stories/.../2011ingresos.pdf](http://www.leon.gob.mx/transparencia/images/stories/.../2011ingresos.pdf)].
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007), *Vigilancia del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>].
- Conagua (2011), *Diálogos por el agua y el cambio climático: llamado a la acción*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Consejo Consultivo del Agua A.C. (2011), *Organismos operadores*, AGUA, Centro Virtual de Información del Agua [[http://www.agua.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16991&Itemid=100034](http://www.agua.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=16991&Itemid=100034)].
- Consejo de Europa (2011), *Our objectives*, Consejo de Europa [<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en>].
- (2005), *Un manual de educación en los derechos humanos con jóvenes*, Compass.
- Cotler Ávalos, H. (2010), *Las cuencas hidrográficas de México. Diagnóstico y priorización*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- Dubreuil, C. (2006), *El derecho al agua: de los conceptos a la implementación*, México, Consejo Mundial del Agua.
- Estados Unidos Mexicanos (2011), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>].
- Gelick, P. H. (1996), “Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs”, *Water International*, núm. 21, pp. 83-92.
- Gobierno del Estado de Jalisco, “Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara para el Ejercicio Fiscal del año 2011”, *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 23 de diciembre de 2010, SIAPA [[http://www.siapa.gob.mx/transparencia/Leyes\\_2011/ley\\_ingresos\\_guadalajara\\_2011.pdf](http://www.siapa.gob.mx/transparencia/Leyes_2011/ley_ingresos_guadalajara_2011.pdf)].
- H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2011), *Leyes Federales Vigentes: Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>].
- Hernández, Amaya, J. L. (2011), *Saneamiento. Factor vital de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Jornadas de Saneamiento SIAPA 2011 [[http://jornadadesaneamiento.siapa.gob.mx/Ponencias/SaneamientoFactor\\_%20Vital\\_zmg.pdf](http://jornadadesaneamiento.siapa.gob.mx/Ponencias/SaneamientoFactor_%20Vital_zmg.pdf)].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011), *Censos y conteos de población y vivienda. Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI [<http://www.censo2010.org.mx/>].
- International Association for Impact Assessment (2009), *What is Impact Assessment?*, IAIA [[http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/What%20is%20IA\\_web.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/What%20is%20IA_web.pdf)]

- King, A. (2001), "El crecimiento hoy: los límites más visibles que nunca", *Sistema* (162-163), pp. 105-116.
- Martínez, Alier, J. (2005), *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.
- Meadows, D. H. y D. L. Randers (1992), *Más allá de los límites del crecimiento*, Madrid, Aguilar.
- Molle, F. A. (2006), *Cities versus Agriculture. Revisiting Intersectoral Water Transfers, Potential Gains and Conflicts*, Sri Lanka, Comprehensive Assessment Secretariat.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2011), *Conflictos ambientales en México*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [<http://www.olca.cl/oca/mexico/conflictosmx.htm>].
- Pachova, N. I., M. Nakayama y L. Jansky (2008), *Water Security: Domestic Threats and Opportunities*, United Nations University Press.
- Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Programa Hidrológico Internacional para América Latina y el Caribe (2011), *Sobre el PHI*, Programa Hidrológico Internacional para América Latina y el Caribe [<http://www.unesco.org.uy/phi/es/areas-de-trabajo/ciencias-naturales/programa-hidrologico-internacional/inicio/sobre-el-phi.html>].
- Toledo, V. M. y L. Solís (2001), "Ciencia para los pobres. El programa 'Agua para Siempre' de la Región Mixteca", *Ciencias*, núm. 64, pp. 32-39.
- UNESCO (2009), *Prevención de conflictos y cooperación en la gestión de los recursos hídricos en América Latina*, México, Programa Hidrológico Internacional UNESCO, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vera Morales, L. R., P. Lina Manjárez y T. Conraud (2009), "Propuesta de mejora al proceso de participación ciudadana dentro de la evaluación de impacto ambiental", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 2, núm. 4, diciembre, pp. 187-230.

# Pemex: ¿la no empresa de todos los mexicanos? Por qué Pemex no es una verdadera “empresa pública” y por qué debe serlo

*Victor G. Carreón Rodríguez<sup>1</sup>*

*Miriam Grunstein<sup>2</sup>*

A pesar de contar con las condiciones para ser una empresa pública, en los hechos Pemex no lo es debido a la normatividad que le impone el Estado mexicano. Su marco normativo no le da libertad para tomar decisiones que le permitan explotar todo su potencial comercial. La transformación de Pemex no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado. Finalmente, es imposible concebir la transformación de Pemex en una verdadera empresa sin que medie el consenso de todos los actores políticos involucrados en la toma de decisiones.

*Palabras clave:* sector petrolero, marco jurídico, restricciones económicas, empresa pública.

## **Pemex: The non-all Mexicans Company? Why Pemex is not an Actual “Public Company” and why it should be**

Although there exist the conditions to let Pemex become a trully state owned, commercialy oriented, oil company, in reality it does not

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 18 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

<sup>1</sup> Doctor en Economía por la Universidad de Chicago. Profesor-investigador de la División de Economía. Líneas de investigación: economía de la energía, regulación, organización industrial.

<sup>2</sup> Doctora en Letras por la Universidad de Nueva York. Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Profesora-investigadora de la División de Estudios Jurídicos. Líneas de investigación: derecho, prácticas internacionales y regulación de la energía.

behave as such, due to the limitations posed by its legal framework. Such legal framework poses severe limitations to Pemex's capacity in making the decisions which would enable it to perform in its fullest commercial potential. Pemex's transformation into a true publicly owned company does not require it to abandon its structure of public law to adopt one of private law. Finally, it is impossible to conceive Pemex's transformation into a true company without the accord of all of Mexico's political actors involved in the decision making process.

*Keywords:* petroleum, legal framework, economic restrictions, public company.

### **Introducción<sup>3</sup>**

La importancia actual del sector petrolero en México, su relación con el mercado y su conflicto entre ser o no –o actuar como– una empresa pública, son más claros si analizamos sus orígenes. El desarrollo del sector comenzó en la década de 1890 bajo la presidencia de Porfirio Díaz, cuando fueron perforados los primeros pozos y se encontró petróleo. Sin embargo, fue en la década de 1900 cuando la industria petrolera tuvo su auge.

La primera Ley de Petróleo fue promulgada por el gobierno federal el 24 de diciembre de 1901. Esta ley contemplaba el otorgamiento de concesiones a empresas privadas, la exención de aranceles de importación para el equipo de refinería y la eliminación de impuestos sobre la inversión en capital. Esta legislación fue importante en el establecimiento de un marco institucional inicial para la inversión en el sector, bajo el cual las empresas S. Pearson & Son Limited, Huasteca Petroleum Company y la Compañía Transcontinental de Petróleo se convirtieron en jugadores importantes en la industria naciente. Esta arquitectura de mercado, caracterizada por el sistema de concesiones, permaneció prácticamente inalterada durante el resto de la administración de Díaz, lo que permitió a las empresas explorar y extraer petróleo en la plataforma continental, lagos y lagunas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Agradecemos los valiosos comentarios de dos dictaminadores anónimos que ayudaron a enriquecer este trabajo.

<sup>4</sup> Para más detalle, véase Silva (1973).

Después de la caída de Díaz, esta arquitectura de mercado fue modificada. La siguiente década fue el periodo de la Revolución mexicana, durante la cual se produjeron muchos cambios y cada presidente implementó su política sectorial. Por ejemplo, Francisco I. Madero (1911-1913) introdujo el primer impuesto sobre las empresas petroleras, que fue fijado en 20 centavos de dólar por tonelada de petróleo crudo, mismo que fue eliminado cuando su gobierno fue derrocado. En 1914, Venustiano Carranza fijó un impuesto sobre las empresas existentes, especializadas en producción y en exportación. Sin embargo, debido a la convulsionada arena política causada por la Revolución, estas empresas no podían satisfacer las expectativas del gobierno en términos de inversión y crecimiento. A pesar de esto, México se convirtió en el segundo mayor productor de petróleo en el mundo durante este periodo.<sup>5</sup>

El primer punto crítico en el desarrollo del sector se dio en 1917, cuando el Estado tomó la propiedad (el llamado “dominio directo”) de los recursos en el subsuelo vía el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces, el Estado diseñó varias estrategias aplicando diferentes regímenes fiscales a todas las empresas del sector (Silva, 1973). Así, en la década de 1920 el régimen de propiedad –establecido en la nueva Constitución– y el esquema de concesiones fueron fundamentales para fortalecer el crecimiento en la década siguiente. Esta nueva arquitectura de mercado generó recursos sustanciales para el Estado y sirvió como base para consolidar el proceso de paz y de crecimiento económico de México.

A mediados de la década de 1930, el creciente poder del gobierno federal y el nuevo régimen fiscal generaron tensiones entre el Estado y las empresas petroleras. Este conflicto se intensificó en 1937, cuando el gobierno de Lázaro Cárdenas intentó evitar una huelga en la industria al mediar una disputa entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (creado en 1935) y las empresas petroleras. El conflicto evolucionó rápidamente hasta convertirse en una crisis nacional y dio lugar a un movimiento social que finalmente llevó a un segundo punto crítico con la expropiación de la industria petrolera en 1938. Como resultado de este conflicto, fue

<sup>5</sup> Para más detalle, véase Silva (1973).

creado Pemex el 7 de junio de 1938. Este evento marcó el futuro del sector petrolero en nuestro país y sentó las bases que lo rigen en la actualidad. A diferencia del sector eléctrico, en el cual la evolución de una arquitectura de mercado con agentes privados a una dominada por empresas públicas se dio gradualmente, en el sector petrolero el cambio fue de golpe. Con la expropiación del petróleo y la creación de Pemex, se pasó de una arquitectura con agentes privados a la de “empresa pública”.<sup>6</sup>

La reforma constitucional (artículo 27) y la expropiación cristalizaron la nueva arquitectura de mercado, que ha permanecido básicamente sin cambios desde 1938 (en estos inicios, los contratos no estaban prohibidos). Con ello se establecieron principios fundamentales de política. Asimismo, se impusieron controles de precios para subsidiar el transporte y los sectores industriales, se introdujeron incentivos para fomentar el desarrollo de la capacidad técnica en la exploración de petróleo y su refinación; y, como era de esperarse, los trabajadores del sector recibieron concesiones importantes en materia laboral. Bajo esta arquitectura de mercado, Pemex se consolidó como una de las “empresas” más grandes de nuestro país, siendo un proveedor fundamental en los ingresos del gobierno federal.

Desde su concepción hasta 1989 –año en que se empujaron las primeras reformas organizacionales (Rousseau, 2006:27)–, Pemex fue parte sustancial de la estructura monolítica del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sentido del Pemex de entonces era mantener en marcha la política con la fuerza del petróleo (Elizondo, 2012:3). En cierta forma, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971 tradujo un modelo de centralismo político a uno de centralismo industrial. Así, esta ley estructuró un modelo industrial en el que la totalidad de sus funciones se concentraba en un solo organismo, con actividades industriales integradas, al igual que la vida política del país fluía desde un solo partido. En consecuencia, los engranes de Pemex rotaban perfectamente con los del gobierno y los del partido dominante. La

<sup>6</sup> La comunidad empresarial internacional, empujada por los países cuyos activos fueron nacionalizados, reaccionó mediante el bloqueo a la entrada de productos mexicanos, principalmente el petróleo, en sus mercados. Sin embargo, el inicio de la Segunda Guerra Mundial desvió la atención, particularmente de Estados Unidos, hacia otros objetivos (Gutiérrez, 1998).

maquinaria estaba calibrada de suerte que hubiera una retroalimentación fluida entre política y petróleo, formalizada en una fuerza legal centralizadora.<sup>7</sup>

No fue sino hasta 1989, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, cuando se presentaron los primeros esfuerzos formales para diferenciar las funciones del gobierno de las de Pemex. Como ejemplo de los cambios formales de modelo corporativo dentro de la paraestatal, Rousseau menciona la creación de Pemex Comercio Internacional (PMI) S.A. de C.V. como un hito importante (Rousseau, 2006: 28) pues implicaba la constitución de una empresa pública a manera de una sociedad mercantil, y no la creación de un órgano administrativo por ley.<sup>8</sup> De tal suerte, uno hubiera imaginado que Salinas de Gortari, apólogo del libre mercado, tenía en su agenda política la transformación de Pemex en una empresa, bajo un régimen jurídico y criterios de gestión comerciales. Sin embargo, Elizondo menciona que Salinas, a pesar de ser el último presidente del PRI con control pleno del proceso político-legislativo, nunca pretendió llevar a cabo reformas organizacionales de fondo (Elizondo, 2006:8).<sup>9</sup> Claramente, Salinas estaba dispuesto a mantener a Pemex dentro de una vocación más “nacional” que “empresarial”, lo cual mantuvo al organismo en una relación de interacción simbiótica con el gobierno.

No obstante, Salinas sí generó cambios jurídicos importantes en Pemex a través de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, que entró en vigor en 1992.<sup>10</sup> Esta ley sí “buscó evaluar [...] el peso y la injerencia del Estado en relación con el peso de la función empresarial. En otros

<sup>7</sup> Para un análisis comparado de las diversas leyes que han regido a Petróleos Mexicanos, ver el documento “Evolución del marco jurídico de Pemex. Principales ordenamientos legales que lo han regido”, de Claudia Gamboa Montejano, Cámara de Diputados, Centro de Documentación y Análisis, 2008, en [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf)

<sup>8</sup> Según Rousseau, PMI se constituyó bajo la modalidad de Sociedad Anónima de Capital Variable en la que Pemex participa con 85% del capital social, Bancomext con 7.5% y Nacional Financiera con el otro 7.5% (Rousseau, 2000:28).

<sup>9</sup> Elizondo menciona que, especialmente a partir de las elecciones intermedias de 1991, el PRI tenía un control singular de la Cámara de Diputados con 64% de las curules.

<sup>10</sup> Rousseau menciona que “dos medidas antecedieron la implementación de esta reforma organizacional: un golpe de Estado contra el viejo Cacique sindical de Pemex –La “Quina”– y un cambio generacional y profesional importante entre los mandos de la empresa” (2006:32).

términos, se trataba de contestar la pregunta siguiente: qué significa para Pemex ser una empresa de Estado”. Asimismo, “subrayaba la necesidad imperiosa de introducir criterios económicos y no políticos como modalidad esencial de funcionamiento” (Rousseau, 2006:29). Así, la reforma de 1992 llevó a cabo la división del hasta entonces integrado Pemex mediante la creación de un organismo controlador (*holding*) encargado de la gestión central (en los corporativos) y cuatro organismos descentralizados subsidiarios encargados de las actividades propiamente productivas (exploración y producción; refinación; gas y petroquímica básica; y petroquímica).<sup>11</sup>

No obstante estos cambios hacia un modelo industrial más moderno, la ley de 1992, en lugar de limpiar a Pemex de los mandatos de un órgano de gobierno, los plasmó textualmente dentro de su objeto. El artículo 7 de la citada ley ordena a Pemex “ejercer la *conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal* en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo”.

De la cita anterior se resalta que no es propio de una empresa –ni siquiera de una empresa pública– el ejercer la “conducción central ni la dirección estratégica” de una serie de actividades industriales, pues éstas se entienden propias de la actividad rectora del Estado. De tal suerte, si bien la reforma de Salinas parece avanzar hacia la consolidación empresarial de Pemex, también la mantiene dentro de su función “nacional” al atribuirle funciones de órganos de gobierno.

Tomando como punto de partida el devenir de Pemex en el contexto de la cambiante arquitectura de mercado relatada en párrafos anteriores, en el siguiente apartado analizamos los conflictos de identidad de la empresa como “agente económico”, con particular énfasis en los aspectos jurídicos y políticos. En la tercera parte discutimos si Pemex es o no es una empresa pública. En la cuarta se analiza la naturaleza de Pemex con base en sus fundamentos normativos. En la quinta nos referimos a este organismo en tanto “autoridad competente” o “persona capaz”. Las contradicciones entre las señales del mercado y las

<sup>11</sup> Al separar a Pemex en organismos subsidiarios se pretendía brindar mayor transparencia a su contabilidad pues al operar con centros de costos, conforme a su régimen anterior, no se sabía con certeza cuáles eran las actividades que generaban ganancias y cuáles pérdidas.

decisiones que toma Pemex a la luz de sus “incapacidades” se analizan en la sexta sección. Finalmente, se establecen conclusiones y recomendaciones.

### **El conflicto de identidad de Pemex: una cuestión política y jurídica**

Dejar que Pemex actúe como empresa ha sido tanto un reclamo como un temor. Los que demandan que se comporte como empresa exigen reconocer su “mayoría de edad” como único dueño de los negocios petroleros nacionales. A pesar de su tamaño, su experiencia y el volumen de sus ingresos, Pemex, a sus 73 años, sigue siendo tratado como una entidad incapaz de tomar sus decisiones más importantes, tanto en aspectos de su organización interna como en su relación comercial con terceros.

La explicación de la incapacidad jurídica para actuar descansa de forma importante en razones de carácter político. Mientras que el análisis jurídico permite detectar las formas y el alcance de su incapacidad, la literatura que detalla el proceso político arroja luz sobre el porqué. Más aún, algunos de los estudios políticos que analizan los procesos del cambio organizacional coinciden en un punto importante: Pemex y su conformación jurídica y organizacional reflejan el *statu quo* de momentos políticos determinados (Rousseau, 2006; Serra, 2011; Elizondo, 2012). Esto quiere decir que la propuesta política de Pemex se ve reflejada en las normas que rigen su organización, establecidas básicamente en las reformas constitucionales revolucionarias y en las reformas que siguieron a partir de la expropiación petrolera.

Sin embargo, indistintamente del momento político del que se trate, una característica ha acompañado a Pemex a lo largo de su historia: desde sus inicios, y a pesar de las reformas más recientes,<sup>12</sup> siempre ha sufrido una doble vocación como agente “nacional” y como agente “empresarial”. Según Isabelle Rousseau, la vocación nacional corresponde a su papel “como instrumento privilegiado en su estrate-

<sup>12</sup> Nos referimos a las reformas de la industria petrolera de 2008, a cuyo análisis más detallado nos dedicaremos más adelante en este artículo.

gia nacional de desarrollo económico y social”, mientras que la segunda “implica una forma de gestión y criterios específicos”. Cabe añadir que en “este contexto dicotómico la primera misión (la nacional) suele predominar en detrimento de una administración petrolera eficaz” (Rousseau, 2006:24) que se esperaría de la vocación “empresarial” regida por las señales del mercado.

Sin embargo, esta duplicidad de vocación sí ha mostrado variaciones de grado. A lo largo de su evolución organizacional, es visible que conforme se ha dividido el poder político, más se han polarizado las dos vocaciones de Pemex. Desde su concepción hasta su última reforma, es posible avistar un Pemex cada vez más dual en su propósito de ser “gobierno” y “empresa” simultáneamente. Al respecto, Elizondo y Rousseau coinciden en que el fraccionamiento de las fuerzas políticas y el proceso democrático no han resuelto el problema de identidad de Pemex; en todo caso, lo han agudizado (Elizondo, 2012:1; Rousseau, 2006:24). En los párrafos que siguen haremos un recorrido somero por los principales momentos políticos de reforma de Pemex en los años recientes.

La estructura orgánica<sup>13</sup> de Pemex se mantuvo intacta desde 1992 hasta la reforma de 2008, situada en un contexto político muy distinto al de 1992. El proceso legislativo que dio como resultado la ley de Pemex de 1992 en nada se parece al que México vivió hace casi un lustro. Los últimos cambios normativos sólo fueron posibles después de un arduo proceso de negociación política entre los partidos dominantes (Serra, 2011:1).<sup>14</sup> Más aún, y pese a que algunos estudiosos opinan lo contrario,<sup>15</sup> sostenemos que el proceso legislativo que reformó varias leyes de la industria sí puso atención sustancial al problema estructural de Pemex. Tan es así que la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos fue abrogada y sustituida en su totalidad por

<sup>13</sup> La reforma de 1995, del gas natural, introdujo nuevos jugadores en la industria; sin embargo, formalmente hablando, la estructura de Pemex quedó igual.

<sup>14</sup> El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>15</sup> Gilles Serra argumenta que el tema estructural y de gobierno corporativo fue secundario en la agenda de la reforma energética si se le compara con otros temas que considera tuvieron prelación, como la participación de particulares, los temas laborales y el régimen fiscal. Nosotros, basándonos en el “Diagnóstico: situación de Pemex” y los dictámenes legislativos a las iniciativas del presidente Calderón, sostenemos que el tema estructural de Pemex sí fue prioritario en la agenda (Serra, 2011:14).

la nueva Ley de Petróleos Mexicanos de 2008, la cual, forzosamente, inserta elementos de “empresa”<sup>16</sup> dentro de la rigidez del organismo descentralizado de siempre. Entre ellos destacan: *i)* la inclusión de consejeros “profesionales”; *ii)* la eliminación en el cuerpo de la Ley de los Organismos Descentralizados Subsidiarios; y *iii)* mayor autonomía de gestión en lo que toca a endeudamiento y ejercicio presupuestario.

En lo que respecta a la negociación política, como bien señalan Elizondo y Serra (Elizondo, 2012:20; Serra, 2011:9), dicha iniciativa provino del presidente Felipe Calderón –y no propiamente del PAN–. Más aún, la iniciativa de Calderón partió de un documento elaborado por la Secretaría de Energía y Pemex (el llamado “Diagnóstico: situación de Pemex”),<sup>17</sup> en el que este último reclama, y el primero concede, la urgente necesidad de ser tratado como empresa, tanto en su organización interna como en su autonomía de gestión. A esta petición de Pemex, Calderón respondió insertando consejeros técnicos “independientes” (en lugar de trabajadores del Estado); ensanchando su autonomía de gestión (otorgándole ciertas libertades presupuestarias y de endeudamiento); y eliminando los organismos subsidiarios de la ley de 1992 para poder crearlos –y desaparecerlos– por decreto.

Sin embargo, la iniciativa de Calderón no tardó en ser calificada de “presidencialista”<sup>18</sup> pues la designación de consejeros y la creación (y extinción) de organismos quedaban sujetas a la voluntad presidencial. Así, a pesar de que Calderón había prenegociado dicha iniciativa con legisladores del PRI (el grupo cercano a Francisco Labastida) para su rápida aprobación, tras la toma de la sede parlamentaria por el llama-

<sup>16</sup> Para algunos, que Pemex no sea una “empresa” es un fin en sí mismo. Ello se debe a que el propio término *empresa* invoca una normatividad y unos fines que parecen contrarios al bienestar colectivo. Así, a pesar de que Pemex fue fundada como una sociedad anónima, en arreglo a las leyes mercantiles, hoy día insertar este concepto en un modelo mercantil es reprochable para los que aseguran que el bienestar colectivo únicamente puede estar resguardado lejos de las dinámicas de mercado en las que gravitan las verdaderas empresas. Pemex, por tanto, no debe actuar como empresa si ello implica el abandono de su objetivo fundacional de proveer “bienestar” a la nación. Desde esta perspectiva cabe preferir las restricciones impuestas a Pemex aun cuando, en ciertos casos, le generen importantes daños patrimoniales.

<sup>17</sup> Véase <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=134>.

<sup>18</sup> Véase <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/25/index.php?section=politica&article=006n1pol>

do Frente Amplio Progresista<sup>19</sup> no hubo otra salida que la participación conjunta de los partidos dominantes (PRI, PAN y PRD) en la confección del nuevo Pemex (Serra, 2011:4). Al final, todos los partidos aprovecharon la oportunidad de dejar su impronta en el nuevo organismo, lo cual, al reunir visiones tan disímbolas sobre el modelo a seguir, reforzó las viejas contradicciones en lugar de resolverlas. Al final, los consejeros independientes quedaron como trabajadores del Estado; la provisión y el ejercicio presupuestario se mantuvieron fuertemente vinculados a la voluntad de la Secretaría de Hacienda y el Congreso de la Unión; y los organismos subsidiarios, que efectivamente desaparecieron en la ley, hoy en día siguen existiendo en la práctica.

Por tanto, aun cuando la reforma de 2008 pretendió consolidar un Pemex más dinámico y capaz, la tensión de las fuerzas políticas que acompañó el proceso legislativo dio como resultado un Pemex tal vez aún más desorientado en cuanto a su “verdadera vocación” como persona jurídica, técnica y comercial. Por vez primera, dicha reforma produjo un lenguaje normativo que, por una parte, ordena que Pemex “emprenda” el mayor valor de los recursos sin que, por otra, elimine los obstáculos normativos y prácticos que impiden que esto sea posible.<sup>20</sup>

El lenguaje jurídico demuestra que la reforma pretendió fusionar visiones disímbolas, contradictorias incluso, en cuanto a lo que se quiere y se espera de Pemex. Por ello, no obstante que la nueva ley parezca empujarlo hacia el tráfico comercial, Pemex sigue teniendo una capacidad de actuación reducida que restringe el alcance de sus decisiones y, por tanto, impide que actúe como una “verdadera empresa”.

Desde la perspectiva teórica hay varios argumentos (económicos, de bienestar social, legales, jurídicos, políticos, etcétera) que justifiquen la existencia de una empresa pública. En el siguiente apartado analizaremos si Pemex puede justificarse con la argumentación más recurrente que aboga en favor de la creación de empresas públicas.

<sup>19</sup> El 11 de marzo de 2008, para impedir la discusión legislativa de la iniciativa de Calderón y su aprobación acelerada, el Frente Amplio Progresista, compuesto por el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia tomaron las tribunas del Congreso de la Unión convocando a un debate nacional.

<sup>20</sup> Esto se detallará más adelante, en el apartado relativo a las incapacidades normativas impuestas a Pemex para fijar precios y elegir tecnología, plataforma de producción e inversiones.

## ¿Pemex es una empresa pública?

La producción de un bien puede darse por medio de una empresa pública o una privada. La empresa privada es un agente económico que decide producir un bien utilizando recursos propios. Por ejemplo, Exxon produce gasolina utilizando los recursos que aportan sus accionistas más los que provienen de la adquisición de deuda o de su flujo de ingresos. Por otro lado, una empresa es pública cuando los activos y los recursos que utiliza en sus procesos de producción son propiedad del Estado. Éste es el caso de Electricité de France (EDF) en el siglo pasado. También hay casos mixtos, como Petrobras, en donde ambos sectores, público y privado, son propietarios de los activos y participan en la toma de decisiones.<sup>21</sup> La decisión de producir bajo alguna de estas tres estructuras de propiedad se basa en argumentos clasificados en tres categorías: *i)* económicos, *ii)* de bienestar social; y *iii)* legales / políticos / ideológicos.

Ante las posibilidades de propiedad (privada, mixta o pública), en este apartado analizamos a Pemex para determinar cuáles de estos argumentos estuvieron involucrados en la discusión de su creación.

### *Justificación económica*

Desde la perspectiva económica, los argumentos más utilizados para justificar la creación y existencia de las empresas públicas son: el monopolio natural, la generación de externalidades, la provisión de bienes públicos, la fuente de ingresos y la fuente de empleo. Cada uno de ellos, por sí mismo, justifica la creación de una empresa pública para producir el bien en particular.

La existencia de un monopolio natural depende de la combinación del tamaño de mercado y la escala mínima eficiente determinada por la tecnología disponible para producir el bien. El tamaño del mercado está dado por la demanda (nacional y sector externo). La escala mínima eficiente de producción se determina por el nivel de producción

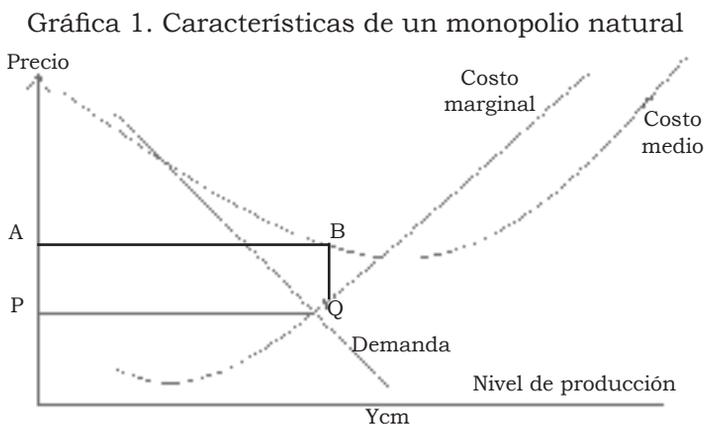
<sup>21</sup> Para más detalle, véase Carreon-Rodriguez y Meritet (2011).

que se encuentra en el cruce de la curva de costo marginal con la curva de costo medio (Gráfica 1).

Cuando la escala mínima eficiente es grande, relativa al tamaño del mercado (en el caso de la Gráfica 1, está a la derecha de  $Y_{cm}$ ), tenemos un monopolio natural. Según la regla de eficiencia, donde el precio es igual al costo marginal, se produciría la cantidad  $Y_{cm}$ , en cuyo caso la empresa no cubre sus costos.

En este caso, las pérdidas son  $ABPQ$ . La disyuntiva es, entonces, si se elige una empresa pública (monopolio público que absorba las pérdidas) o una empresa privada (monopolio privado que reciba un subsidio para compensar pérdidas). Este tema nunca estuvo a discusión cuando se creó Pemex. Es decir, al tener varias empresas privadas operando en el sector antes de la expropiación, la discusión sobre si la arquitectura de mercado óptima era o no un monopolio natural no influyó en las decisiones que se tomaron.

El segundo argumento está relacionado con la generación de externalidades (negativas o positivas) en el proceso de producción. Decimos que un proceso de producción genera una externalidad negativa (positiva) si causa un daño (beneficio) a un agente o grupo de agentes que no tienen una decisión al respecto. Por ejemplo, el proceso de extracción de petróleo puede generar contaminación en las zonas aledañas a los pozos (estén en tierra o en mar), la cual causa un daño a terceros. En una primera instancia, sin la intervención del Estado, la

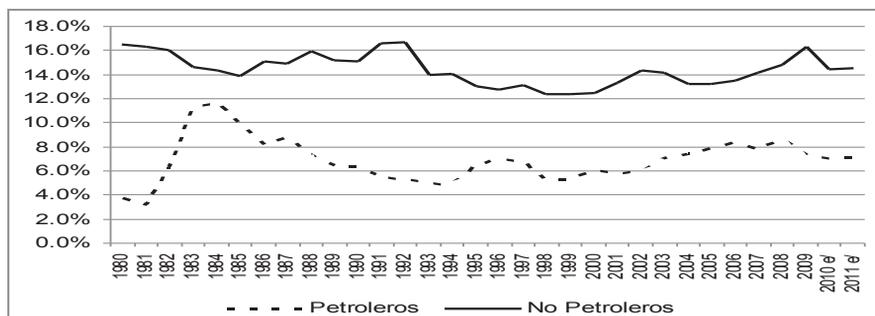


empresa petrolera no tendría ningún incentivo para incorporar estos costos como parte de su estructura de costos totales. Así, el Estado interviene por varias vías, de las cuales sólo mencionaremos dos: por un lado, puede cobrarle un impuesto equivalente al daño que genera; por el otro, se hace cargo del proceso de producción e internaliza los costos que se generan incorporándolos a su proceso de decisión. De este modo, la generación de una externalidad negativa en el proceso de “producción” de hidrocarburos es una justificación para tener una empresa pública. Al igual que en el caso anterior, éste no fue un tema relevante.

El tercero se refiere al argumento de bienes públicos. Decimos que un bien es “público” si el consumo por parte de un consumidor no disminuye la cantidad disponible para el resto de consumidores y si es muy costoso excluir a los consumidores del disfrute del bien una vez producido (por ejemplo, defensa nacional). En este caso, no existen incentivos para que el sector privado entre a producir este bien público, por lo que se opta por que el Estado se haga cargo y produzca una cantidad socialmente eficiente. El petróleo (o, en general, los hidrocarburos) no cumple con esta definición económica, por lo que éste no se puede considerar un bien público

El petróleo como fuente de ingresos para el Estado es el cuarto argumento. Para nuestro país éste es clave, pues los ingresos provenientes de la renta petrolera han sido, en promedio, un tercio del total de los ingresos del gobierno federal (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Ingreso petrolero como porcentaje del PIB



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Estos ingresos han promediado 6% del producto interno bruto (PIB) en los últimos 30 años. Su importancia relativa es mayor que los ingresos provenientes de la recaudación por concepto del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta (ISR) (Gráfica 3).

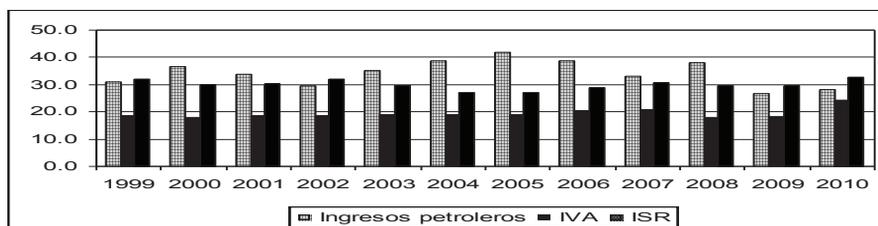
El último argumento económico se refiere al tema del empleo. Por cuestiones estratégicas, el Estado decide producir un bien cuando es intensivo en el factor trabajo. Así, si el Estado tiene como prioridad incrementar el empleo formal, se involucra en el proceso de producción de bienes que requieren más trabajo. Este elemento, que pudo haber tenido relevancia en la resolución del conflicto entre el sindicato y las empresas en 1937-1938, es actualmente irrelevante.

Por lo tanto, de los cinco argumentos económicos, el referente al petróleo como fuente de ingresos es el único que justifica que el sector hidrocarburos esté en manos de una empresa pública. El resto de los argumentos no tiene peso alguno. De esta manera, se justifica que Pemex sea una empresa pública en tanto es una fuente de ingresos del gobierno federal.

### *Justificación basada en el bienestar social*

Un segundo grupo de argumentos se refiere al tema del bienestar social (o equidad, redistribución o justicia). Estos argumentos, en general, nos conducen a asignaciones que no son eficientes. La razón

Gráfica 3. Ingresos del petróleo, del IVA y del ISR como porcentaje de los ingresos federales totales



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

es simple: todo proceso de reasignación modifica los incentivos de los agentes involucrados. Esta distorsión tiene costos en la eficiencia pues los agentes reciben información que está alejada de las señales del mercado relativas a la escasez relativa y los deseos de consumidores y productores. A manera de ejemplo, cuando el Estado impone un subsidio guiado por su interés en la equidad, introduce distorsiones que modifican la toma de decisiones de todos los agentes.

El primer argumento en esta categoría se refiere a la provisión de bienes que el Estado considera “igualitarios”. Éstos son bienes (como la salud) que el Estado considera deben ser consumidos por todos los agentes, sin importar su nivel de ingreso o sus preferencias. En este caso, el Estado se involucra en el proceso de producción por medio de una empresa pública para garantizar que todos los agentes tengan acceso y lo consuman en la cantidad que considera adecuada.

El segundo se relaciona con la redistribución del ingreso. El Estado puede utilizar este bien en particular para redistribuir el ingreso nacional. Para ello tiene dos estrategias. La primera se origina cuando la redistribución se realiza utilizando el bien físicamente para garantizar que los agentes de bajos recursos tengan acceso a él. Por un lado, la producción es financiada con los ingresos que se obtengan por la venta del bien en cuestión, cubriendo cualquier faltante con recursos fiscales (o, en caso extremo, financiándolo totalmente con impuestos). Por el otro, el bien es ofrecido a todos los agentes a precios por debajo del costo. La segunda estrategia consiste en utilizar los beneficios que se generen en la producción del bien para ser redistribuidos vía programas de gasto. En este caso particular, la segunda opción es una justificación de por qué Pemex debería ser una empresa pública pues el Estado estaría distribuyendo los beneficios que se obtienen por la explotación de los hidrocarburos.

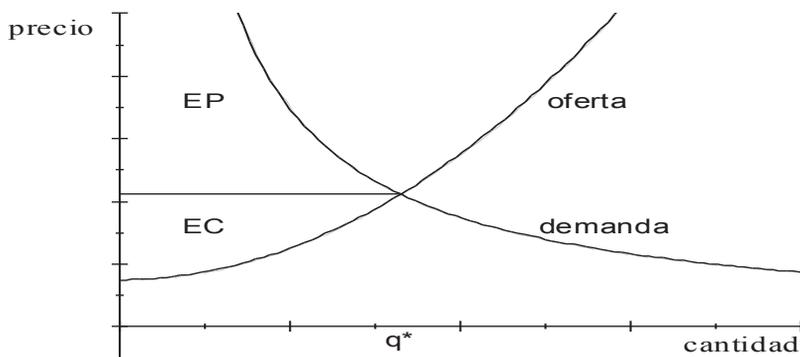
Finalmente, el Estado decide producir el bien a través de una empresa pública para maximizar el bienestar social, definido como la suma de los excedentes del consumidor y del productor. El *excedente del consumidor* es la diferencia entre lo máximo que está dispuesto a pagar el consumidor por ese bien y el precio que realmente paga en el mercado por cada unidad del bien que compra. Análogamente, el *excedente del productor* es la diferencia entre la cantidad mínima a la

que el productor está dispuesto a vender y el precio al que realmente vende en el mercado cada unidad del bien que vende (Gráfica 4).

Así, el Estado ofrece el bien al precio más bajo posible, maximizando el excedente del consumidor a costa de disminuir el excedente del productor. Esta decisión, si bien genera un mayor bienestar en los consumidores, no necesariamente maximiza el bienestar social. Sin embargo, esta pérdida de bienestar –y, por tanto, de eficiencia económica– se vuelve irrelevante para el Estado que, al ser dueño de la empresa, se centra en la ganancia de los consumidores.

De lo anterior concluimos que éstos no han sido factores relevantes para que el sector hidrocarburos esté en manos de una empresa pública. Sin embargo, complementando con el factor de los ingresos podríamos argumentar que el Estado utiliza el petróleo para redistribuir el ingreso nacional. Por un lado, obtiene los ingresos de la renta petrolera y, por el otro, los redistribuye a través de la política de gasto social. Para que esta justificación fuera válida se requeriría de total transparencia en la aplicación de estos recursos. Por una parte, se requiere información confiable acerca de las finanzas de la “empresa”; y, por otra, que los recursos provenientes del petróleo se asignen a la empresa y a los programas sociales sin que se desvíen a otros propósitos, lo cual, desafortunadamente, no es el caso.

Gráfica 4 . Excedente del consumidor (EC) y excedente del productor (EP)



*Justificación legal, política, ideológica*

La tercera y última categoría se refiere a los argumentos legales, políticos o ideológicos que están siempre presentes en la toma de decisiones en el sector público. El sector hidrocarburos, y el sector energía en general, de nuestro país es el foco más atrayente de esta clase de argumentación.

El primero se enfoca en el tema del recurso estratégico. Para nadie es un secreto que la energía es un insumo básico en todos los procesos de producción. Bajo esta condición, el Estado crea una empresa pública que se encargue de la explotación del sector hidrocarburos para garantizar que la oferta no sea un cuello de botella en la producción de los bienes que demandan los consumidores nacionales.

Este primer argumento va de la mano del segundo, referido a las restricciones legales. En nuestro caso particular, las establecidas en la Constitución (como se explicó antes) y en las leyes secundarias y reglamentos aplicables (que interpretan y desarrollan las mismas restricciones impuestas por la Constitución), que asimismo establecen que el Estado es el único autorizado (con algunas excepciones, que se han ido modificando con el transcurso del tiempo) para desarrollar la industria de los hidrocarburos. Ante esto, la opción es crear una empresa pública.

El tercero se refiere al componente político inherente a este sector (que se discutió con detalle en la sección anterior). Es aquí donde el tema del sindicato se torna relevante, no sólo por el peso específico que tiene en el sector, sino por los vínculos que tiene con otros sindicatos y organizaciones sociales. Ello genera una gran presión para el gobierno en turno, sin importar el partido político del que provenga, cuando se trata de modificar la arquitectura de mercado bajo la cual opera Pemex para transformarla en otra que va en contra de los intereses particulares del sindicato. Igualmente, en cada uno de los partidos políticos hay opiniones encontradas, algunas a favor y otras en contra de modificaciones a esta arquitectura.

Finalmente, el cuarto argumento involucra los factores ideológicos inherentes al sector energético y toca temas como soberanía, seguridad nacional, nacionalismo, etcétera. Desafortunadamente, en los

últimos años la discusión le ha dado demasiada relevancia a estos temas. Poco se ha discutido sobre las cuestiones técnicas, económicas, de factibilidad en el mediano y largo plazos, que son las más importantes para determinar la arquitectura de mercado ideal para el sector hidrocarburos.

Por lo tanto, concluimos que dada la evolución del sector, existen argumentos que justifican la existencia de una empresa pública. Por el lado económico están los ingresos provenientes de la renta petrolera. Por el lado del bienestar social está la redistribución de estos ingresos. Por último, respecto de los argumentos legales/políticos/ideológicos están las restricciones legales presentes desde principios del siglo pasado. Todo esto sin dejar de lado el tema ideológico y de soberanía plasmado en la máxima “El petróleo es de los mexicanos”, misma que sólo se cumple, de acuerdo con esta visión, bajo el régimen de propiedad estatal de la empresa.

Sin embargo, es importante establecer que, dada la tecnología, el tamaño de mercado y la dotación de hidrocarburos que posee nuestro país, ésta no necesariamente es la decisión que permite obtener la máxima ganancia social. Para ello, habrá que resolver el problema de optimización intertemporal del flujo de ingresos a fin de elegir la estrategia óptima de explotación.

## **La “inescrutable” naturaleza de Pemex.**

### **Fundamentos normativos**

De los apartados anteriores concluimos que existen argumentos y condiciones para que la explotación del sector hidrocarburos se haga mediante una empresa pública. En esta sección discutiremos si existen las condiciones para esto a la luz de la normatividad que rige a Pemex.

El conflicto de identidad de Pemex tiene una explicación jurídica que, si bien no es exhaustiva, al menos sí es determinante. Que Pemex no sea una empresa –o que sea una no-empresa– obedece en gran parte a su diseño jurídico, desde la Constitución hasta su estatuto orgánico. Pemex y su conflicto de identidad son fenómenos normati-

vos que traen consigo consecuencias económicas. De ahí los alcances de este artículo: partiendo de la aplicación de la teoría administrativa al andamiaje jurídico de Pemex se pretende explicar las restricciones a los procesos de decisiones que son típicos de las empresas. Sobre el análisis jurídico y económico de estas restricciones, este artículo asienta su hipótesis de que, al menos en lo que concierne a un radio de acción importante, la conducta de Pemex no corresponde a la de una empresa pública.

Para ello, se han seleccionado ámbitos de decisión cuyo grado de libertad incide directamente en la capacidad de Pemex como empresa. El primero es el grado de libertad del que goza para fijar los precios de sus productos. En segundo está su capacidad de adquirir tecnología. En tercer lugar, sus limitaciones en cuanto a inversión. Un último factor a considerar es la capacidad de Pemex de decidir, conforme a criterios comerciales, las cantidades de producción que maximicen sus intereses. A partir del análisis jurídico y económico de estos ámbitos de decisión, quedará claro que Pemex dista de ser considerada una empresa, incluso de carácter público. Más aún, afirmamos que la conversión de Pemex a una verdadera empresa pública, mediante los ajustes normativos, es tanto viable como conveniente.

Las dificultades de Pemex para ser empresa, pública o privada, provienen de sus orígenes constitucionales, al ser, conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución, el organismo descentralizado titular de una de las llamadas “áreas estratégicas”.<sup>22</sup> Así, desde su concepción, Pemex es diferente a una empresa, tanto por sus fundamentos normativos como por su objeto. En cuanto a sus fundamentos normativos, puesto que la Constitución asigna competencias a los órganos del Estado, que se regulan a través del derecho público, sería contra toda lógica constitucional que hubiera empresas mercantiles cuya figura dimanara de un mandato constitucional. Asimismo, es potestativo –y no imperativo– ser empresa privada. En cuanto a su objeto, en arreglo al artículo 25 constitucional, las áreas estratégicas deben ser realizadas por organismos descentralizados, de total propiedad y

<sup>22</sup> De conformidad con el artículo 14, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), “son organismos descentralizados las personas jurídicas [...] cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias”.

control del Estado. Dichos organismos no se crean mediante un acto contractual constitutivo, por acuerdo de los socios, conforme a las leyes mercantiles (Faya, 1979:35), sino mediante ley o decreto del Ejecutivo federal.<sup>23</sup>

Es importante una visión económica de la Constitución para explicar las causas del conflicto de identidad de Pemex, el cual se encuentra atrapado entre mandatos de ser empresa y otros de no serlo. El foco de estas direcciones contrarias se encuentra en el mismo texto constitucional, cuyo “capítulo económico”,<sup>24</sup> por ser una construcción histórica, recoge ideas de diseño económico de signos distintos. Sobre estas contradicciones, José Roldán Xopa explica que, como resultado de su evolución histórica, el modelo económico constitucional incorpora una combinación de políticas de desregulación, liberalización y privatización, mientras que, por motivos de negociación política entre fuerzas contrarias, no se vacía totalmente de contenidos intervencionistas (Roldán, 1998:4). De esta forma, mientras que para las áreas “no estratégicas” el marco jurídico es más flexible, por no haber un mandato de control estatal total, para las áreas que sí lo son la regulación se mantiene rígidamente prohibitiva. Luego, por tener a su cargo un área estratégica, a Pemex no le toca esa sustitución de normas rígidas por otras más flexibles. Pese a los cambios de 2008, Pemex sigue dentro de un molde que no corresponde al de una empresa. Aun cuando las diversas reformas legislativas han ensayado reglas más flexibles, gran parte de la conducta de la paraestatal está regulada por mandatos que, o bien limitan su capacidad de decisión, o la sesgan hacia objetivos no necesariamente comerciales. Como todo organismo descentralizado que oscila dentro de las ambivalencias del articulado constitucional, Pemex permanece atrapado entre las pulsaciones de una política intervencionista de Estado y las demandas de la actividad comercial propia del sector.

<sup>23</sup> El artículo 15 de la LFEP habla de la creación de organismos descentralizados por leyes o decretos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo federal.

<sup>24</sup> Entendemos por *capítulo económico* el conjunto de normas desde el artículo 25 hasta el 28 constitucionales que recogen la regulación de la rectoría del estado (25), la planeación (26), el régimen patrimonial (27) y la prohibición de monopolios y establecimiento de áreas estratégicas (28).

El que Pemex sea un organismo descentralizado lo distingue no sólo de las empresas privadas, sino incluso de las empresas públicas, las cuales ordinariamente se crean al arreglo de leyes mercantiles, aun cuando el capital de las mismas sea propiedad pública, total o parcialmente (Faya, 1979:546). En comparación con otras, Pemex tiene un campo de decisión más acotado o, al menos, distinto. Roldán, citando al administrativista español Gimeno Sendra, sostiene que “el derecho a la libertad de empresa presupone fundamentalmente la libertad de acceso al mercado por parte de los agentes económicos, libertad de ejercicio o permanencia en el mercado, y libertad de cesación o salida del mercado” (Roldán, 1998:53). Es decir:

- Libertad de acceso al mercado: cualquier persona puede, en condiciones de igualdad, iniciar cualquier tipo de actividad económica legalmente permitida. Para Pemex la ejecución del área estratégica no es potestativa, pues tiene un mandato de llevar a cabo las actividades de su objeto.
- La libertad de ejercicio o de permanencia en el mercado: implica que el empresario tiene libertad para proceder a la organización interna y externa de su empresa, así como al modo de realización de su actividad. Éste no es el caso de Pemex, el cual tiene que permanecer en la actividad y está sujeto a un universo de normas que configuran su estructura interna y sus negocios.

Ser empresa, por tanto, adquiere un carácter potestativo. Para un particular, no es obligación ser empresario ni desempeñar una actividad determinada. Ésta no es la suerte de Pemex, cuya entrada y salida de la actividad que desempeña está determinada por un acto del ejecutivo o del legislativo, pues las leyes o decretos son los actos jurídicos de los que dimanan dichos organismos. Y como la Constitución mandata que sea un organismo descentralizado el que tenga a su cargo un “área estratégica”, y la ley<sup>25</sup> señala que Pemex es el “elegido” para

<sup>25</sup> Como encargado de la industria petrolera, Pemex surge a partir de su configuración en el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual dice: “La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º, que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de

llevarla a cabo, no es potestativo de Pemex entrar o salir de esa actividad, por penosas o difíciles que sean sus condiciones económicas. De hecho, parte del sentido de que un “área estratégica” sea llevada a cabo únicamente por el Estado es el compromiso “irrevocable” de éste respecto de dicha actividad, independientemente de su rentabilidad.

Sin embargo, que Pemex sea distinto a una empresa no quiere decir que toda conducta mercantil le sea vedada o ajena. En algunas actividades de gran importancia, Pemex es y debe comportarse como empresa. Como vendedor de crudo, debe atender las señales de mercado para fijar el precio o la cantidad de su producto. Sin embargo, en lo que respecta a los refinados, no puede fijar su precio pues es intervenido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Asimismo, a diferencia de una empresa, Pemex sufre de limitaciones jurídicas, operativas y financieras que le impiden adquirir y desarrollar libremente la tecnología óptima para sus actividades, como también tiene mermada su libertad para decidir las cantidades de producción que debe colocar en el mercado. Por tratarse de una entidad encuadrada dentro de un organigrama de Estado, Pemex carece del espacio empresarial que le permitiría tomar decisiones sin responder antes a las directrices de las secretarías de Estado, a los mandatos del Congreso e, incluso, a las resoluciones del Poder Judicial. A pesar de estar dotado de personalidad y patrimonio propios, lo cierto es que su conducta se despliega en respuesta a una larga y dura cadena de mando que empieza en la Constitución, sigue en las leyes y concluye en las disposiciones administrativas que lo gobiernan. Entonces, ¿qué es Pemex?

### **Pemex: ¿“autoridad competente” o “persona capaz”?**

Entender a Pemex como es permite identificar las duplicidades en su conducta que desordenan económica y operativamente a la industria petrolera. Una de las confusiones más graves consiste en concebirlo como un órgano “competente” para actuar de ciertas formas e impedido para actuar en otras. Tanto en el discurso oficial como en el lenguaje

---

los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”.

de la sociedad civil, es recurrente hallar expresiones en el sentido de que Pemex es o no “competente” para tomar ciertas decisiones, como si fuera una “autoridad” de la administración pública centralizada. Como si se tratara de una secretaria de Estado, se dice que Pemex es “competente” para explorar y producir hidrocarburos, por estar “facultado” para ello por la Constitución y las leyes. Por otra parte, y de forma inversa, también suele decirse que Pemex no está “facultado” para fijar libremente los precios de combustibles puesto que dicha “competencia” corresponde al Ejecutivo a través de la SHCP. La dualidad de percepción de Pemex como “órgano” y como “empresa” impide que funcione como uno u otra.<sup>26</sup> Esta percepción híbrida lo hace disfuncional en su papel como órgano tanto como en su papel de agente económico.

El origen de la confusión de Pemex como una “autoridad competente” dimana en parte de que realiza algunos actos administrativos como una de ellas. Por ejemplo, la Ley de Petróleos Mexicanos sigue “facultando” a Pemex para convocar licitaciones públicas y adjudicar sus propios contratos. Dicho acto administrativo, al ser de carácter unilateral y alterar la esfera jurídica de terceros, ha sido reconocido como un “acto de autoridad” tanto por la doctrina administrativa como por los tribunales.<sup>27</sup> Así, por la unilateralidad “autorizada” con la que Pemex puede actuar en una relación contractual, puede ser fácilmente confundido con una “autoridad” que, en ejercicio de su *imperium*, es “competente” para afectar la esfera jurídica de su contraparte sin su consentimiento (Roldán, 1998:10).<sup>28</sup> Sin embargo, aquí se argumenta que la naturaleza de la conducta de Pemex no dimana de su “com-

<sup>26</sup> Esta dualidad ya fue discutida anteriormente, cuando nos referimos a la doble vocación como agente “nacional” y como agente “empresarial”.

<sup>27</sup> “Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificar los criterios en cuanto a establecer la definición de ‘autoridad’, para efectos jurídicos y para la interposición del Juicio de Amparo, ya que las atribuciones del Estado han sufrido modificaciones, traducándose en una creciente intervención de los distintos entes públicos que la componen en distintas actividades”, División de Estudios Jurídicos del Sector Gasolinero [<http://mascontrol.net/noticias/notivia09.pdf>].

<sup>28</sup> Dice Carlos Santiago Nino: “Siendo la competencia la facultad para regular jurídicamente la conducta de los demás, obviamente está relacionada con la forma de organización política de una sociedad. Eso supone, por lo menos en sociedades medianamente desarrolladas, la centralización de la competencia en ciertos individuos especialmente designados. Mientras todos los individuos son civilmente capaces –ya que la facultad de

petencia” para afectar derechos, sino de la dominancia del mismo en la industria. Es decir, Pemex puede imponerse no por su calidad de autoridad, sino por su naturaleza monopólica. Quien pretenda entrar a la esfera de negocios de la industria petrolera no tiene más opción que contratar con Pemex bajo las condiciones que establezca en sus contratos. Cabe añadir, por otra parte, que algunas de las condiciones que permiten la conducta unilateral de Pemex provienen de las leyes y reglamentos que ordenan su inclusión en los contratos. Por lo tanto, es más correcto decir que es, por una parte, una persona dominante en su relación con terceros, y por otra, una persona “incapaz” frente al poder jurídico de otros órganos de Estado.

En este orden de ideas, es igualmente errónea la percepción de que Pemex, por ser “incompetente”, sufre de limitaciones para fijar algunos precios y elegir tecnología, el orden y la naturaleza de sus inversiones y las cantidades de bienes que produce. Desde el punto de vista técnico-administrativo, lo que sufre Pemex no es una falta de “competencia” para decidir sobre estas cuestiones, sino una serie de restricciones impuestas en su “capacidad” como persona en el intercambio comercial (Roldán, 1998:12). De ahí que sea importante insistir en la diferencia entre la competencia y la capacidad: “mientras que la capacidad se refiere a la modificación de la propia situación jurídica, a autoobligarse (estableciendo precio, cantidad y calidad), en cambio la competencia se refiere a la modificación de la conducta de otros” (Roldán, 1998:17).

Según Roldán, el mandato constitucional de que el Estado mantenga la propiedad y el control de los organismos descentralizados lo sitúa en una esfera ajena a la libertad empresarial que limita su capacidad de decisión de forma determinante. Y el Estado, a través de dispositivos que operan dentro y fuera de Pemex, ejerce varios de los más puros y duros tipos de control. A saber, control en las decisiones, en la conducción, en la vigilancia, en la rendición de cuentas, y en la *capacidad del organismo en cuanto a sus transacciones con terceros*. Por otra parte, también señala que este control “tiene un sentido peculiar, el control del dueño, el control del propietario”.<sup>29</sup>

---

autoobligarse está centralizada— sólo determinados individuos son jurídicamente competentes”.

<sup>29</sup> Participación de José Roldán Xopa, catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en el Foro de Debates sobre la Reforma Energética que se lleva

En este mismo orden de ideas, Roldán afirma que dicho control del Estado “es el mismo [...] que cualquier accionista mayoritario puede tener sobre su empresa”.<sup>30</sup> Sobre este último punto, cabe resaltar lo siguiente: si bien concordamos con la aseveración de que el Estado actúa con el mismo control que un accionista mayoritario, diferimos en lo relativo al *propósito* del control en una empresa mercantil. En el caso del accionista de la última, dicho control está dirigido a la maximización de los beneficios de la empresa y, por tanto, a la mayor generación de dividendos. Por otra parte, en el caso del control del Estado sobre un organismo descentralizado, este mismo propósito es menos claro. En lo que toca al sentido del control del Estado, dichos controles incluso pueden ser contrarios a la generación de mayores ingresos por parte de éste. Como se puede apreciar, los controles de precios sobre ciertos bienes –como la gasolina y el diesel– obedecen a motivos aparentes de “justicia social” o “interés colectivo”, cuyos beneficios sociales son cuestionables. Por otra parte, es dable que las limitaciones a la capacidad de Pemex estén estrechamente relacionadas con la naturaleza de la propiedad de los bienes que explota y luego comercializa.

En suma, los controles del Estado no restringen la “competencia” de Pemex para actuar, sino limitan su capacidad para determinar, como lo haría una empresa, las condiciones de las transacciones que realiza. En el caso que aquí nos atañe, se han elegido los controles que tienen mayor incidencia en mermar sus posibilidades de actuación como empresa. En el siguiente apartado se detallan los dispositivos jurídicos específicos que limitan la capacidad de transacción de Pemex en lo que toca al control de precios, cantidades de producción, decisiones de inversión y desarrollo tecnológico, y se contrastan con la evidencia empírica sobre la evolución de estas variables.

---

a cabo en el Senado de la República [<http://www.pan.senado.gob.mx/imprimeprensa.php?id=55-1174>].

<sup>30</sup> *Idem.*

## **Las “incapacidades” de Pemex en el mercado a la luz de sus restricciones normativas**

En esta sección analizamos las variables económicas que son utilizadas por cualquier empresa para maximizar sus beneficios y las contrastamos con las que utiliza Pemex habida cuenta de sus restricciones normativas. Éstas se refieren a montos de inversión, elección de tecnología y cantidad o precio que fijan en el mercado en el cual participa. Para cada una se discuten las restricciones que impone la normatividad sobre la capacidad de decisión de Pemex.

En comparación con su antecesora, la nueva ley ha pretendido moldear a Pemex conforme a una vocación más empresarial al encomendarle reiteradamente la productividad y la generación de valor en su texto. Y si bien dicha ley sigue encuadrando a Pemex en un modelo de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios,<sup>31</sup> dicho ordenamiento tiene como novedad la inclusión de la frase “fines productivos” dentro de su objeto. Asimismo, el artículo 7 de la misma ley, que contiene los lineamientos del Consejo de Administración de Pemex, pone en primer lugar, y en todo momento, “la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana”. La redacción, por tanto, proyecta una toma de conciencia, relativamente reciente, de que la generación de valor debe ser la apuesta de un Pemex que asume su papel de empresa pública. Sin embargo, en artículos subsecuentes, y en otros del marco jurídico aplicable a Pemex, quedan fijas barreras que frenan su intento por dar la transición completa a una vocación propiamente empresarial.

## **El impacto de la planeación y el control presupuestario sobre la elección de inversiones, tecnología y cantidades**

El Plan de Negocios que Pemex emite conforme a su ley y demás instrumentos estratégicos no son actos de libre empresa, sino que dimanar de un organismo sujeto, por mandato constitucional, a un régimen de planeación nacional. Conforme con el artículo 26 constitucional, el Estado mantiene su rectoría

<sup>31</sup> Véase el artículo 3 de la Ley de Pemex.

sobre Pemex a partir de su apego a los instrumentos de planeación emitidos por el Ejecutivo. Más aún, la planeación nacional –que se manifiesta a partir del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales– debe definir las metas de cada administración presidencial para que se satisfagan por medio del presupuesto. Luego entonces, los objetivos de negocio de Pemex, en principio, se encuentran predeterminados por lo que dispongan los instrumentos de planeación a los que debe apegarse. Cabe mencionar que, a partir de la reforma de 2008, se añadieron nuevos instrumentos en el afán de sujetar a Pemex a directrices de política pública de largo plazo.<sup>32</sup> Ahora, además de apegarse al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes sectoriales que hubiere, debe atender lo dispuesto en la Estrategia Nacional de Energía que propone el Ejecutivo y ratifica el Congreso de la Unión. Por tanto, la multiplicación de instrumentos podría constreñir aún más la capacidad para diseñar sus planes de negocios como cualquier empresa.

Por otra parte, liberar o no a Pemex de sus dependencias presupuestarias y del control de la SHCP ha sido una aspiración manifestada, pero a la vez entorpecida, por la propia administración pública federal. Pemex, como organismo del gobierno federal, se duele de no poder actuar con libertad por la injerencia de la SHCP tanto en las decisiones de su presupuesto como en la disposición de los ingresos petroleros a través de sus obligaciones tributarias. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda, aun cuando forma parte de la “misma” administración pública federal que Pemex y, además, es integrante del Consejo de Administración de éste, no parece compartir su sensibilidad respecto de los obstáculos que representa la remisión de su presupuesto para su posterior aprobación por la Cámara de Diputados.

Por tanto, la flexibilidad que tiene el Consejo de Administración de Pemex para aprobar su presupuesto, su ejercicio, la autorización de sus calendarios de gasto y las modificaciones al mismo<sup>33</sup> son libertades inconsecuentes por dos razones. Primero, la SHCP forma parte del Consejo de Administración y, por la misma razón, funge como juez y parte en este proceso. Segundo, de cualquier forma, la aprobación

<sup>32</sup> Nos referimos a la Estrategia Nacional de Energía. Véase [<http://www.sener.gob.mx/res/1646/EstrategiaNacionalEnergia20112025Enviada25Febrero2011HCongresoUnionRatificacion.pdf>].

<sup>33</sup> Así lo dispone el artículo 49, fracciones I a V, de la nueva Ley de Pemex.

interna del presupuesto de Pemex depende de su posterior anuencia, tanto de Hacienda como del Congreso Federal.

### *Reglas de inversión*

Una novedad en la Ley de Pemex, limitada en cuanto a sus efectos, es la inclusión del Comité de Estrategia e Inversiones dentro del Consejo de Administración. Conforme al artículo 24 de la ley, corresponde a dicho comité “el análisis del plan de negocios y el portafolio de inversiones. [...] Asimismo, llevará el seguimiento de las inversiones y su evaluación, una vez que hayan sido realizadas”. Cabe añadir que dicho Comité debe ser presidido por un “consejero profesional”, lo cual, en teoría, tendría que sujetar el análisis de dicho plan y el seguimiento de las inversiones a criterios razonados con mayor autonomía y mayor aliento empresarial que los que tendría un representante del Estado, el cual por regla es el titular de una secretaría de Estado. Así pues, en principio, la nueva ley parece avanzar en el proceso para transformar a Pemex en una verdadera empresa pública al facultar a un “consejero profesional” para encabezar la toma de decisiones importantes relacionadas con el análisis del plan de negocios y el seguimiento de las inversiones.

Sin embargo, la ley que faculta al “consejero profesional” para presidir el Comité de Estrategia e Inversiones es la misma que le impide participar en los temas presupuestales, pues el último párrafo del artículo 8 establece claramente que “los temas presupuestales sólo podrán ser votados en el Consejo por los consejeros representantes del Estado”.

Así, el peso del “consejero profesional” en el comité se ve cancelado al negársele el voto en los temas presupuestales. Una vez más, la ley que parece proceder hacia una dinámica empresarial retrocede en este propósito al desvincular los procesos de decisión del plan de negocios de aquellos que atañen al tema presupuestal.

Para darnos una idea de cómo estas restricciones han minado la fortaleza de Pemex, analicemos la evolución de los montos de inversión, los cuales están ligados al régimen fiscal bajo el cual opera el esquema recaudatorio en México. El régimen fiscal de Pemex se

mantuvo prácticamente sin cambios hasta 2005. En 2005, algunos derechos se eliminaron, mientras que otros impuestos se mantuvieron. Al mismo tiempo, algunos nuevos impuestos y derechos se agregaron.<sup>34</sup>

Bajo este esquema, Pemex podía obtener créditos financieros pues se basaba en una ganancia neta en lugar de un derecho bruto como era antes de 2005. Por otro lado, se tenían derechos vinculantes cuando el precio del petróleo fuera mayor al esperado. Es importante señalar que, bajo este régimen, el Estado podía establecer un fondo de estabilización que se vinculaba con la diferencia entre el precio de mercado y el precio de referencia fijado por el Congreso en el presupuesto anual.

Además de lo complicado de este régimen fiscal, la renta petrolera que se obtenía cuando el precio promedio del mercado era superior al precio fijado en el presupuesto ha sufrido modificaciones en sus reglas de asignación (Cuadro 1). A partir de 2005, Pemex empieza a disponer

<sup>34</sup> El régimen fiscal de Pemex, antes de 2005, tenía una diversidad de impuestos y derechos. Sobre los derechos de extracción de petróleo (DEP) tenía que pagar 52.3% de sus ingresos netos de costos e inversión. De los derechos extraordinarios sobre extracción de petróleo (DEEP) pagaba 25.5% sobre la base DEP, mientras que del derecho adicional sobre la extracción de petróleo (DAEP) pagaba 1.1% sobre la base DEP. Además, sobre derechos de hidrocarburos (DSH), la transferencia fue de 60.8% sobre el valor de venta, incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Bajo este esquema, se debía satisfacer que  $DSH = DEP + DEEP + ISRP + DAEP + IEPS$ . Si no era el caso, se ajustaban DEP y DEEP. En cuanto a impuestos, Pemex pagaba tres tipos: el impuesto sobre los rendimientos del petróleo (ISRP), el IEPS que aplica una tasa variable calculada de acuerdo con los precios internacionales y los costos de transporte, y el IVA. Además, se diseñó una aportación sobre ingresos excedentes (ARE) sobre la diferencia entre el precio de referencia y el precio promedio de mercado. Bajo el régimen de 2005, DEP, DEEP, DAEP y DSH fueron eliminados, mientras que prevalecieron ISRP, IVA, IEPS y ARE. Asimismo, se agregaron los siguientes derechos: el derecho al fondo para la investigación científica y tecnológica (DFCIT), el derecho del “petróleo fiscal” (DFP), el derecho extraordinario sobre las exportaciones de petróleo (DEEXP), el derecho de los hidrocarburos para el fondo de estabilización (DSHFE), y un derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH). Este régimen concedió más deducciones que el régimen anterior. En 2007, desaparecen el DA y el ARE. DEEXP, DSHFE y DFP permanecen sin cambios, mientras que otras modificaciones se llevan a cabo. En primer lugar, el DOH se reduce, el porcentaje del DOH que forma parte de la recaudación federal se incrementa y los límites máximos de las deducciones permitidas para DOH se modifican. Finalmente, la tasa aplicable de DFCIT aumenta. Para mayor detalle, véase Carreón, Rosellón y Zenón (2009).

Cuadro 1. Reglas para la asignación de recursos excedentes del petróleo

2000	2001 – 2002	2003 – 2004	2005 – 2006
40% FEIP	33% FEIP	25% FEIP	25% FEIP
60% pago de deuda pública	33% para el balance del sector público	25% para el balance del sector público	25% para el balance del sector público
	34% para infraestructura (proyectos de exploración)	50% para infraestructura	50% inversión de Pemex

de más recursos como proporción de los ingresos adicionales procedentes del petróleo.

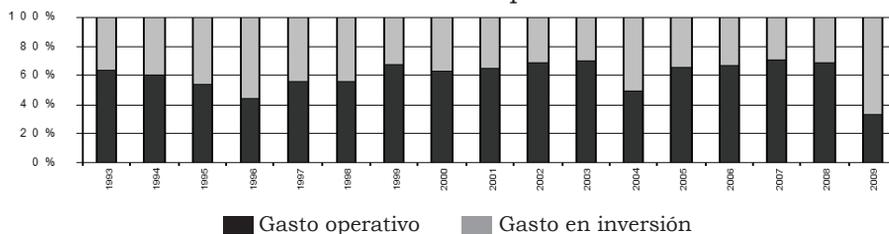
A pesar de que Pemex ha recibido importantes recursos, la mayor parte se ha asignado a extracción y a mantenimiento pues la generación de ingresos es uno de los temas más importantes. La inversión en exploración no ha sido relevante (Gráfica 5).

El presupuesto, como sabemos, es fijado por la SHCP considerando la propuesta presentada por Pemex. Invariablemente, el presupuesto final es inferior al solicitado. El motivo es simple: la SHCP debe equilibrar sus ingresos y egresos considerando los requerimientos recibidos de todas las entidades públicas, lo cual juega en contra de Pemex.

### *Reglas sobre adquisición y desarrollo tecnológico*

En su artículo 30, la nueva ley crea un Comité de Desarrollo e Investigación Tecnológico, el cual también es presidido por un “consejero profesional”. Dicho comité tiene “por objeto proponer al Consejo de Administración acciones de investigación y desarrollo de tecnología en los distintos campos propios y relacionados con las actividades de la industria petrolera”. De ahí que en 2010 el Consejo de Administración anunciara la emisión del primer Plan Estratégico Tecnológico (PET), cuyo fin es “identificar las necesidades tecnológicas de las principales estrategias de negocios para promover su atención oportuna, hacer

Gráfica 5. Inversión para Pemex



Fuente: Pemex.

uso eficiente de los recursos disponibles, estimar el impacto asociado a la atención de las necesidades de tecnología y dar respuesta a los requerimientos de ley en la materia”.<sup>35</sup>

Sin embargo, si bien el PET en efecto menciona en términos generales las áreas de necesidad tecnológica de Pemex y señala en los mismos términos las estrategias de negocios para satisfacerlas, el cumplimiento de dicho documento se encuentra sujeto a que existan recursos presupuestarios suficientes para Pemex. Tal como sucede con las acciones del Comité de Estrategia e Inversiones, aquí también hay una desvinculación entre los procesos de análisis tecnológico y los presupuestales. Ello se debe a que, al ser un “consejero profesional” el que preside este comité, queda excluido de la votación de los temas presupuestales.

A este respecto, la elección de la tecnología que Pemex utilizará en su proceso de producción es crucial para el desarrollo óptimo de sus actividades. De esta elección depende su éxito o fracaso en el mercado. La tecnología a utilizar dependerá de la ubicación y el tipo de yacimientos de hidrocarburos. México, en este momento, no dispone de la tecnología para ir a aguas profundas. La justificación de esta ausencia se sustenta en dos puntos: por un lado, hasta recientemente, dada la producción de Cantarell, no había presión para explorar y extraer petróleo de aguas profundas; por el otro, relacionado con el punto anterior, la falta de recursos ha sido la restricción más importante en este tema. Mientras Pemex continúe sujeto a la normatividad vigente y a un régimen fiscal que le garantice al Estado un tercio de los recur-

<sup>35</sup> Véase Plan Estratégico Tecnológico de Pemex 2010-2024 [<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=1&catid=14662>].

sos que requiere, será imposible que la empresa adquiriera la tecnología necesaria para aprovechar el potencial que tiene.

*¿Creación de valor o control de precios?*

*Reglas del control de precios en gasolina y diesel*

Los mecanismos de fijación de precios de gasolina y diesel ilustran notablemente la forma en que la “competencia” de un órgano de la Administración Pública Federal trae como consecuencia la “incapacidad” de Pemex para determinar estos precios. En suma, el que el artículo 31, fracción x, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>36</sup> (LOAPF) faculte a la SHCP para fijar algunos precios de bienes producidos por Pemex crea una “incapacidad” en éste para desplegar la conducta de una auténtica empresa en este rubro. Sin embargo, sobre este punto en particular es preciso resaltar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), en su artículo 58, fracción IV, faculta a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales la fijación de los “precios de los bienes y los servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal”.

Dicho esto, cabe cuestionar la decisión de política pública consistente en incapacitar a Pemex para fijar los precios de la gasolina y el diesel y hacer que dicha determinación sea de la competencia del Ejecutivo a través de la SHCP. ¿En qué argumentos se sostiene la decisión de cerrar esta ventana para Pemex, aplicando la LOAPF, cuando podría aplicarse en cambio el artículo 58 de la LFEP? ¿Es Pemex el que no aprovecha el resquicio de la LFEP para reclamar su capacidad de fijar los precios de la gasolina y el diesel?

Considerando la composición del Consejo de Administración como su “órgano de gobierno”, tal vez resulte ocioso reclamar dicha capacidad. En vista de que la SHCP tiene una participación sustancial en este

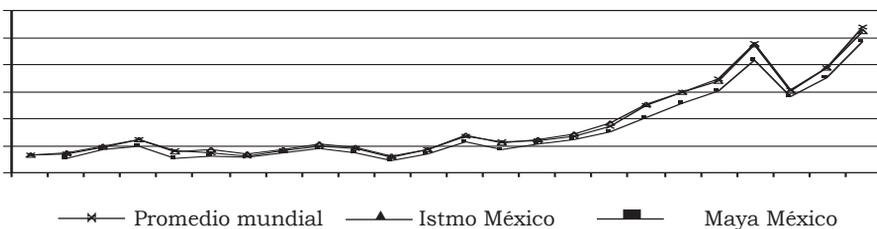
<sup>36</sup> Dicho numeral incluye entre las competencias de la SHCP “establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan”.

consejo, de cualquier forma las decisiones que atañen a estos bienes estarían fuertemente influidas por los criterios de la misma.

Así, elegida la tecnología adecuada, las variables más importantes para la empresa son la elección de precio o cantidad para los productos que comercializa. En este caso, nos centraremos en el mercado de petróleo crudo y en los mercados de gasolina y diesel, por ser los más representativos. En la Gráfica 6 se muestran los precios para el petróleo mexicano y se comparan con el promedio del precio internacional del crudo.

En este mercado la variable estratégica es la elección de la cantidad que se lanzará al mercado. Una vez que cada uno de los países productores decide su oferta, el mercado, en función de la demanda, establece el precio de las transacciones para cada tipo de petróleo. Así, cuando los precios son altos (bajos), las empresas tienen incentivos a incrementar (reducir) su producción, sean miembros o no de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), para aprovechar las ventajas (desventajas) que ofrece el mercado. Sin embargo, para el caso de nuestro país esto es imposible por dos razones. Cuando los precios son altos, no tiene opciones para incrementar su producción pues en los últimos años ha estado produciendo a su máxima capacidad. Por otro lado, cuando los precios son bajos, tampoco puede modificar su plataforma de exportación reduciendo la cantidad pues la normatividad se lo impide al tener que satisfacer las restricciones establecidas en el presupuesto federal. Así, aunque los precios del crudo mexicano se mueven en función del mercado, Pemex no tiene capacidad para ajustar la cantidad óptimamente.

Gráfica 6. Precios del petróleo (USD nominales por barril)

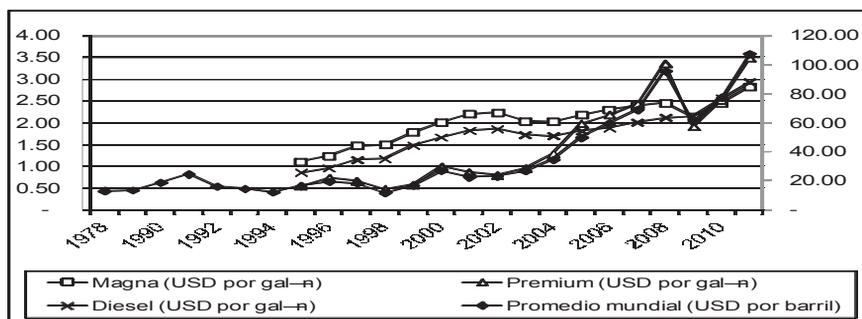


Fuente: Pemex.

Con respecto de los mercados de gasolina y diesel, la situación es la misma pero en relación con la variable precio. En este caso, Pemex no tiene la capacidad para fijar el precio de las gasolinas que se comercializarán en el mercado interno, independientemente de si las produce o las importa. Al ser el único autorizado para esto, debería fijar los precios en función de su estructura de costos, donde el precio del crudo es el componente más importante, sin tener que depender de una normatividad desvinculada de las señales del mercado. En la Gráfica 7 se puede observar cómo el precio de las gasolinas y el diesel está desvinculado del precio del crudo.

Así, los precios internos de la gasolina no reflejan los cambios en los precios del crudo debido a la injerencia externa en su fijación con fines recaudatorios (cuando el precio del crudo es bajo) o de transferencias vía subsidios (cuando los precios son altos). Estas distorsiones, además de generar ineficiencia, pues los consumidores no enfrentan los precios reales de la gasolina y el diesel, no le permiten a Pemex obtener las ganancias óptimas. Cuando el precio del crudo es bajo, el precio interno de la gasolina se incrementa pues Pemex debe satisfacer la restricción fiscal impuesta por la SHCP, en la cual la pérdida de ingreso por venta de crudo se debe compensar con la venta interna de gasolina. Por el contrario, cuando el precio del crudo sube, el precio de la gasolina debe subir para reducir las pérdidas por concepto de la importación de gasolina. Así, en lo que respecta a las cantidades de hidrocarburos producidos, resulta atinente subrayar la incapacidad

Gráfica 7. Precios de la gasolina (USD nominales por galón)



Fuentes: SIE y EIA.

legal de Pemex para determinarlas pues en el artículo 33, fracción VII, la LOAPF faculta a la Secretaría de Energía a “proponer al Titular del Ejecutivo Federal la plataforma anual de producción de petróleo y de gas de Petróleos Mexicanos, con base en las reservas probadas y los recursos disponibles, dando prioridad a la seguridad energética del país en el marco de la Estrategia Nacional de Energía”. De ahí que Pemex se encuentre “doblemente” desplazado de este ámbito de decisión, el cual es vital para cualquier empresa petrolera. El numeral antes citado no sólo le impide tener la última palabra sobre la plataforma de producción anual, la cual descansa en la voluntad presidencial, sino que su propuesta es llevada a cabo por la Secretaría de Energía.

### **Conclusiones y recomendaciones**

En este documento analizamos la evolución del sector petrolero desde las perspectivas económica, legal, política, de bienestar social y soberanía, entre las más importantes. Nuestro objetivo es discutir la figura de Pemex en el sector. Por un lado, existen condiciones y argumentos sólidos que justifican que Pemex sea una empresa pública. Los argumentos principales son la necesidad de garantizar recursos para el gobierno federal, el objetivo de redistribución del ingreso nacional, la seguridad energética y, en menor medida, el tema de generación de externalidades negativas en el proceso de producción. Por el otro, las restricciones vienen impuestas por la Constitución, la reforma de 2008, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otras; así como la marcada ideología prevaleciente en la mayoría de los actores involucrados en la toma de decisiones en este sector. Esta maraña de regulaciones ha generado una arquitectura de mercado en la cual Pemex no se comporta como un ente de la administración federal y, lo que es peor, ni siquiera como empresa.

A pesar de contar con las condiciones y justificaciones para ser una empresa pública, en los hechos Pemex no lo es debido a la normatividad que el propio Estado le impone. Además, este marco normativo no le da la libertad para tomar decisiones óptimas que le permitirían explotar el potencial que tiene nuestro país en este sector. No ha sido

capaz de elegir los montos requeridos de inversión y no puede elegir la tecnología que requiere. Tampoco puede fijar el precio o la cantidad que maximicen sus beneficios.

Sin embargo, dadas las condiciones y restricciones que imperan actualmente, las actividades de explotación y comercialización en la industria petrolera se pueden realizar a través de una empresa pública. En consecuencia, considerando la combinación de tecnología, tamaño de mercado y dotación de hidrocarburos en el subsuelo en México, se deben explorar todas las arquitecturas de mercado alternativas para determinar cuál es la óptima para nuestro país.

No obstante, es importante resaltar que la transformación de diseño de Pemex no implica necesariamente la sustitución de su marco de derecho público por uno de derecho privado. Pemex puede mantenerse normada por un marco de derecho administrativo siempre y cuando éste elimine las “incapacidades” impuestas en su marco normativo.

Finalmente, el papel que desempeñen todos los partidos políticos es crucial. Es imposible pensar en la transición de Pemex hacia una empresa sin el compromiso y el acuerdo de todos los actores políticos. Antes de que sea demasiado tarde (si hacemos caso de los montos de reservas disponibles), se debe realizar esta transformación. La pregunta es: ¿nuestros actores políticos están (o estarán) a la altura del reto que enfrentamos en el sector petrolero? El tiempo lo dirá.

## **Bibliografía**

- Cámara de Diputados (2006), “Ejercicio comparativo del régimen fiscal de Pemex 2005 y el aprobado para 2006, incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley Federal de Derechos”, México, Centro de Estudios de Finanzas Públicas.
- Camposónico, H. (2009), *Gestión de la industria petrolera en periodo de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina*, Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Carreón-Rodríguez, V.G. y S. Meritet (2011), “Energy Policy in Brazil and Mexico”, mimeo.

- y J. Rosellón (en prensa), “Mexico”, en George Anderson (coord.), *Oil and Gas in Federal Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- , J. Rosellón y E. Zenón (2009), “The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future”, DTE-472.
- Castañeda, A. y G. Kessel (2003), “Autonomía de gestión de Pemex y CFE”, *Gestión y Política Pública*, primer semestre, año/vol. XII, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2012), “Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico”, cuaderno de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Faya, J. (1979), *Administración Pública Federal: la nueva estructura*, México, Porrúa.
- Gamboa Montejano, Claudia (2008), “Evolución del marco jurídico de Pemex. Principales ordenamientos legales que lo han regido”, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación y Análisis [[www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-06-08.pdf)].
- Gutiérrez R. (1988), “Desarrollo y planeación del sector hidrocarburos”, en *Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México*, México, El Colegio de México.
- Ley de Petróleos Mexicanos*, México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
- Roldán, J. (1998), *Constitución y mercado*, México, ITAM, Departamento Académico de Derecho.
- Rousseau, Isabelle (2006), *Las transformaciones de la política de los hidrocarburos en México en el contexto de la transformación democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)*, México, El Colegio de México.
- Ruiz Alarcón, Fluvio y Angelberto Martínez Gómez, “Nuevo régimen fiscal en Pemex” [[ierd.prd.org.mx/coy126/fcra1.html](http://ierd.prd.org.mx/coy126/fcra1.html)].
- Silva, H. J. (1973), “Petróleos Mexicanos: historia de la expropiación de las empresas petroleras”, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

- Serra, Gilles (2011), "How Could Pemex be Reformed? An Analytical Framework Based on Congressional Politics", cuaderno de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Wionczek, S. M. (1983), *Problemas del sector energético en México*, México, El Colegio de México.

# La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: oportunidades y consecuencias para los gobiernos locales, estatales, metropolitanos y sus asociaciones

*Leonardo Díaz Abraham<sup>1</sup>*

El decreto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es sin duda un referente de vital importancia para la construcción jurídica e institucional de la cooperación internacional emprendida por el Ejecutivo, tema ampliamente discutido en diversos foros. A la luz del federalismo y la descentralización, esta ley tiene repercusiones sobre los vínculos y acciones internacionales de los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos de México.

Este trabajo analiza las nuevas condiciones que perfila la promulgación de esta ley para los gobiernos subnacionales mexicanos y sus asociaciones, así como las acciones vinculadas con el exterior.

*Palabras clave:* cooperación internacional para el desarrollo, gobiernos locales y estatales, política exterior.

## **The Law for International Development Cooperation: Opportunities and Consequences for Local, State and Metropolitan Governments and their Associations**

The Law for International Development Cooperation is a meaningful source to the legal and institutional construction of the International Cooperation. The actions launched by the executive have been widely discussed in several forums. In the areas of decentralization and fede-

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 30 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y máster en Cooperación Internacional en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM). Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa. Líneas de investigación: cooperación internacional, gobernanza, sustentabilidad, gobiernos locales. Correo electrónico: leondiaz2000@yahoo.com.

ralism, this law has had a great impact in the international relations for municipal, state and metropolitan levels.

This paper analyzes the new conditions given by this new law for the sub national governments in Mexico, as well as its associations and external actions.

*Keywords:* international development cooperation, local and statal governments, external policy.

## **Introducción**

El pasado 6 de abril de 2011 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCD) concluyendo un proceso legislativo que duró más de cuatro años. Con el despacho de esta ley se reafirma la preponderancia y se establece explícitamente la exclusividad del Poder Ejecutivo Federal y sus agencias para la conducción de la cooperación internacional para el desarrollo como componente esencial de la política exterior nacional.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, la cooperación internacional se convirtió en uno de los ejes prioritarios de la política exterior de la mayoría de las naciones. En la medida en que en los últimos tiempos se han intensificado las relaciones internacionales, también se han diversificado los actores que se interrelacionan desde distintos puntos en el planeta. No obstante, los estados nacionales, en particular el Poder Ejecutivo, han mantenido el control casi monolítico sobre el diseño y la ejecución de la política exterior de los países (Merle, 1978:371-378).

En México, la Constitución establece que la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los siete principios de la política exterior. Éste es un concepto bastante específico que se refiere centralmente a las acciones del Ejecutivo cuando incide de forma directa o apoya el impulso de procesos de desarrollo económico y social bajo motivaciones de muy diversa índole.

Desde esta perspectiva, el país ha evolucionado en sus relaciones de cooperación de ser una nación receptora a asociarse, ejecutar y financiar proyectos y programas con agentes del exterior. Es común

que los gobiernos locales e intermedios desarrollen como parte de las actividades de su competencia relaciones de cooperación internacional propias que los lleven no solamente fuera de su delimitación territorial, sino a entablar nexos con actores en otros países y continentes en coincidencia de intereses y voluntades. De esta manera, el ámbito de la cooperación internacional en México se ha vuelto mucho más complejo y vasto, agregándose las acciones de actores públicos, privados y del sector social que hasta hace unos años se mantenían distantes y cautelosos con la formalización de vínculos activos con el exterior.

En términos generales, la práctica de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos locales y estatales de México comenzó en la década de 1960 en el contexto de la *Guerra Fría*, bajo la figura de los hermanamientos entre ciudades y otras relaciones intergubernamentales.

Para entonces, las relaciones frecuentemente se sustentaban sobre las condiciones de vecindad geográfica, destinos de migración y comercio con Estados Unidos y algunos casos de América Latina. De esta manera, los hermanamientos fueron frecuentes entre municipalidades fronterizas, con cierta dinámica de intercambio comercial, así como con entidades territoriales estadounidenses con una numerosa población de origen mexicano y normalmente destino de los principales flujos de migrantes.

En la medida en que las relaciones internacionales se han intensificado y se han abierto espacios a otros actores distintos a los estados centrales y sus agencias, los gobiernos locales e intermedios han ampliado sus agendas y radio de acción a partir de intereses y expectativas que rebasan en muchos casos el territorio nacional. De esta forma, a partir de las últimas décadas del siglo pasado los gobiernos locales y estatales de México han dado muestra de una especial vitalidad en sus relaciones con el exterior impulsados por la poderosa inercia de los procesos generales de descentralización, democratización y apertura de mercado que siguieron al colapso soviético. Este contexto histórico derivó en una etapa de exploración de nuevos nichos comerciales, foros de diálogo, formas de asociación y espacios de oportunidad en el extranjero para los gobiernos locales e intermedios. En este caso, México no fue la excepción.

Ya hacia 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reportó 878 proyectos de convenio o acuerdos históricamente suscritos<sup>2</sup> por gobiernos subnacionales mexicanos con diferentes entidades locales e intermedias de todos los continentes. Del total, 37% fueron firmados con Estados Unidos, mientras que con el resto de América Latina y el Caribe se registraron 24% y con Europa 23% (Ballesteros y Luna, 2005:11-38).

Hoy en día las acciones internacionales de los gobiernos locales y estatales –incluyendo las de cooperación internacional para el desarrollo– se han intensificado de forma importante y representan un terreno sensible a las consecuencias y oportunidades que pueda traer consigo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Actualmente, la Dirección General de Coordinación Política de la SRE contabiliza en su sitio de Internet las relaciones vigentes de cooperación internacional de los gobiernos locales.<sup>3</sup> De esta información se desprende que en la última década las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos locales y estatales mexicanos se han diversificado. Ahora se observa la presencia de socios asiáticos y latinoamericanos (cooperación sur-sur).

Vemos que hoy en día las relaciones de cooperación para el desarrollo con las entidades subnacionales de Estados Unidos representan sólo 30%. Más notable es el caso de los países europeos, que retrocedieron respecto de sus relaciones históricas hasta 15.1%. No obstante, hay que valorar que los acuerdos derivados de los programas de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea no están contabilizados en la citada página. El hecho de que actualmente una parte importante de la cooperación de los estados europeos se canalice por medio de la Comisión Europea y sus oficinas hace posible ponderar “al alza” la participación europea que frecuentemente se presenta en la promoción de redes sectoriales o territoriales. Por su parte,

<sup>2</sup> Este ejercicio no distingue los hermanamientos pasivos –que no dan seguimiento a una agenda de acciones con el socio y se limitan a actos protocolarios– y los vínculos activos que mantienen alguna dinámica de intercambio y colaboración que incida en los procesos de desarrollo económico y social de las entidades asociadas. Por eso se puede decir que constituye más un recuento histórico que un registro actualizado al momento de las relaciones activas.

<sup>3</sup> Estos datos están actualizados hasta enero de 2011 [[http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com\\_content&task=view&id=292&Itemid=5&Itemid=5](http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=5&Itemid=5)].

las relaciones de vecindad con América Latina se han fortalecido al representar 28.8%, así como los vínculos predominantemente económicos con Asia que hoy en día equivalen a casi 13% de los acuerdos interinstitucionales con entidades subnacionales mexicanas.

Aunque en México es relativamente reciente la intensificación y diversificación de los vínculos internacionales desde el plano subnacional, es notoria la velocidad de expansión del fenómeno. Resulta clara su vinculación a una serie de factores que tiene que ver con los procesos de democratización, descentralización e integración a la economía global que ha permeado con distintos resultados en los diversos niveles de gobierno en México. En parte, el proceso de descentralización del Estado mexicano se arraigó con mayor fuerza a partir de la década de 1990 con la celebración de contiendas electorales multipartidistas más competidas y una mayor apertura comercial hacia el exterior, bajo los designios del Consenso de Washington.

La diversidad de partidos en el mapa político electoral nacional influyó en que se gestaran condiciones más favorables para la participación política desde las entidades federativas y los municipios. En este sentido, a partir de la década anterior se registró una particular revitalización del federalismo mexicano en relación con el estancamiento previo, cuando los gobiernos estatales fungían como heraldo de los designios del centro hacia su esfera de competencia y la de los gobiernos municipales.

No obstante, hay que reconocer que la democratización –así sea solamente procedimental– y la descentralización –aunque esté inacabada– han incidido en la redistribución de los equilibrios del poder político en términos territoriales. Ello ha supuesto un relativo acotamiento del protagonismo muchas veces autoritario de la federación sobre las agendas de gobierno de los estados y municipios. De tal manera, tanto en las entidades federativas como en las municipalidades han recaído nuevas competencias sin que en términos generales las aportaciones de recursos federales hayan crecido proporcionalmente ni transferido competencias fiscales. Este aspecto en sí mismo constituye una limitación importante al ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo en México. Lo mismo ocurre con la limitación a tres años de mandato en el orden municipal.

Esta condición limita seriamente el desarrollo de una estrategia de vinculación –que ofrezca resultados– con el extranjero, sobre todo si no existe una instancia institucional ya operando ni antecedentes previos de acción internacional. En parte debido a lo antes mencionado, las entidades federativas mexicanas han tenido una mayor proyección en el extranjero y han logrado capitalizar de mejor forma la apertura de las relaciones internacionales hacia otros actores estatales.

Aunque en los últimos años han proliferado las acciones en el exterior de los gobiernos locales y estatales, la cooperación bilateral y multilateral a cargo del Poder Ejecutivo es el centro de gravedad de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De hecho, su aprobación sin duda significa un referente de vital importancia para la construcción jurídica e institucional de la cooperación internacional para el desarrollo promovida por el Ejecutivo, tema ampliamente discutido en diversos foros. Evidentemente, a la luz de los principios de federalismo y la descentralización, el decreto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo surte efecto sobre las relaciones intergubernamentales y las acciones de cooperación internacional realizadas por los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos de México que merecen ser reflexionadas y que pueden ofrecer elementos suficientes para explorar los confines de la LCID y su relación con los gobiernos locales y estatales.

Como antecedente hay que indicar que en 2007 se presentó en la Cámara Alta una iniciativa de ley que normaba las actividades de cooperación internacional del Estado mexicano en un sentido amplio. La iniciativa recogía una visión abierta que reconocía como agentes activos de la cooperación internacional a todos los órdenes de gobierno –federal, estatal, municipal y el Distrito Federal–, así como a las universidades públicas y centros de investigación y desarrollo tecnológico, el sector social y sus organizaciones. La aprobación de la nueva ley estuvo sujeta a los periplos propios de los procesos legislativos en que el espíritu y contenido fueron sometidos a debate en comisiones y ante el pleno de ambas cámaras.

El trabajo llevado a cabo por legisladores incluyó varios momentos en que se lograron consensos y se impulsó la propuesta que finalmente sería expedida con las modificaciones defendidas por la Presidencia

de la República. En palabras de un actor que acompañó el proceso,<sup>4</sup> estas fases comprendieron:

- La deliberación de expertos, académicos y legisladores.
- La realización de un seminario internacional con integrantes de agencias similares en el ámbito internacional.
- La convocatoria, en repetidas ocasiones, a reuniones de Comisión en ambas cámaras.
- La promoción en foros, conferencias y seminarios diversos.
- La generación de aportaciones incluso por parte de los Grupos Parlamentarios del Senado.
- La elaboración del estudio de impacto presupuestal elaborado por la Cámara de Diputados.
- El estudio de impacto legislativo de la Secretaría de Gobernación.

Durante este tránsito por los dictámenes, la Ley de Cooperación tuvo modificaciones en algunos aspectos esenciales, aunque conservó elementos significativos de su espíritu original. La propuesta recogía una visión mucho más contemporánea de la cooperación internacional y planteaba un marco jurídico que normara y condujera las relaciones de cooperación internacional de los Poderes de la Unión, los niveles de gobierno y entidades públicas hacia la complementariedad, cooperación y coherencia de los esfuerzos en la materia.

Sin embargo, las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal fueron definitivas para la integración final de la LCID. La iniciativa se transformó a tal grado que la LCID sólo reconoce a las dependencias de la Administración Pública Federal como agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en el país. Con ello se perdió en parte la oportunidad de regular la cooperación internacional que realizan actores muy diversos de los sectores público –otros órdenes de gobierno y poderes–, privado –empresas– y social –organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades–. Así lo preveía la propuesta

<sup>4</sup> L.E. Garzón, Pronunciamiento durante la IV Asamblea General de la AMAIE, ciudad de México, 27 de mayo de 2011. Garzón se desempeñó hasta hace poco tiempo como jefe de la oficina de la senadora Rosario Green, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado e impulsora de la LCID.

legislativa original que hacía patente una concepción más abierta y contemporánea de la cooperación internacional para el desarrollo.

No obstante la limitación en el alcance de la nueva ley en este sentido, hay que reconocer que hasta antes de su promulgación existía un vacío en cuanto a la definición de la política de cooperación internacional de la Administración Pública Federal, por lo que objetivamente puede valorarse como positiva su entrada en vigor. Su aprobación constituye sin duda la base para un avance sustancial en las acciones y programas del gobierno federal en materia de cooperación internacional. De igual forma, la regulación del campo de la cooperación internacional mediante un instrumento legal *ad hoc* permitirá previsiblemente alcanzar mejores niveles de visibilidad, transparencia, rendición de cuentas y la maximización de los recursos destinados y ejecutados por el gobierno federal, así sean ejercidos dentro o fuera del país.

Aun cuando es posible apreciar con claridad las oportunidades que abre para el Ejecutivo Federal la nueva ley, no pueden dejar de observarse algunos aspectos importantes de las consecuencias que derivan hacia otros órdenes y niveles de gobierno. Sin embargo, antes de adentrarnos en el análisis de este tema particular, hay que tener dos consideraciones fundamentales en mente:

- Por atribución constitucional, el presidente de la República tiene a su cargo de forma exclusiva la conducción de la política exterior. La cooperación internacional para el desarrollo constituye uno de los principios normativos que integran el “núcleo duro” de la política exterior mexicana.
- Los acuerdos interinstitucionales, figura legal bajo la cual los gobiernos de los estados y municipios pueden realizar acciones internacionales con entidades públicas o privadas extranjeras, mantienen su vigencia al amparo de la Ley de Celebración de Tratados de 1992. Ahí se da cabida a la celebración de acuerdos interinstitucionales escindiéndolos de la participación en la definición y materialización de la política exterior y por tanto de la cooperación internacional que constitucionalmente es un componente básico de ésta.

A la luz de lo anterior, se presentan a continuación algunos aspectos que en nuestra opinión deben ser relevantes para el debate y el posicionamiento institucional de los gobiernos locales y estatales en torno a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

### **La LCID: elementos para la reflexión**

Un buen punto de partida para la comprensión de las distintas dimensiones de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) es la fracción x del art. 89 constitucional. Ahí se establece que el titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de

[...] dirigir la política exterior y celebrar acuerdos internacionales [...] en la conducción de tal política, el titular del Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la *cooperación internacional para el desarrollo*; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>5</sup>

Desde esta perspectiva, la complejidad del entramado de relaciones, prácticas y conocimientos de la cooperación internacional es reducida a un principio normativo que hasta antes de la LCID orientaba las decisiones y acciones del Ejecutivo Federal para la conducción de la política exterior, al igual que la mayoría de los otros principios que no requieren de una figura institucional específica para materializarse en el ejercicio de la política exterior.

Sin embargo, en términos generales, la LCID reordena y dota de un marco de acción bastante claro a la cooperación internacional para el desarrollo que llevan a cabo las distintas dependencias y organismos del Ejecutivo Federal. Esta ley asimismo constituye una delimitación al interior del Estado mexicano sobre los actores calificados para par-

<sup>5</sup> Reformado mediante decreto el pasado 10 de junio de 2011, incorporando a los derechos humanos dentro de los principios normativos de la política exterior.

ticipar activamente –con voz y voto en los distintos foros– dentro de la conducción de los programas, políticas e instituciones para la cooperación internacional dentro de esa esfera de gobierno.

La LCID está dividida en cuatro títulos que delimitan los propósitos esenciales y las instancias legales para conducir en especial la cooperación internacional bilateral y multilateral del país. La ley tiene un claro enfoque hacia la concepción donante-beneficiario y sitúa al Estado mexicano dentro de la lógica dual, en clara correspondencia con la acusada polarización económica y social interna que experimenta un país como México, que a su vez es miembro del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En su estructura, la LCID recoge los objetivos y las líneas de acción, además de la arquitectura institucional que establece para la operación, registro y difusión transparente de las acciones, la gestión y rendición de cuentas del financiamiento en la materia. El andamiaje institucional creado por decreto incluye:

1. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (Amexcid), órgano desconcentrado de la SRE.
2. El Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, que será el instrumento que hará operativo el Registro Nacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo
3. El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que será instrumentado a partir de las directrices establecidas por la Amexcid con las recomendaciones del Consejo Consultivo e integrado a los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
4. El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En este sentido, la LCID dota a la administración pública federal de un marco de certeza jurídica, institucional, administrativa y operativa para las acciones de cooperación internacional dentro de este orden de gobierno. Asimismo, como establece el propio texto, permite articular

instrumentos y mecanismos institucionales para diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico-financiera de México en sus vertientes como país donante y receptor de cooperación.

Para lograr una síntesis más precisa de los aspectos relevantes de la LCID que deben ser de consideración de los gobiernos locales y estatales, a continuación se presentarán los extractos textuales con comentarios posteriores:

#### Título Primero

Artículo 1. [...] Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.

- Se parte de la definición de los quehaceres de la administración pública federal previendo centralmente el desempeño de la cooperación bilateral y multilateral. En este sentido, se reafirma que el presidente de la República es el representante exclusivo del Estado mexicano frente a los diversos sujetos de la comunidad internacional.
- Por otra parte, hay que insistir en que a lo largo del texto de la LCID se observa una concepción muy restringida sobre los procesos de cooperación internacional, mismos que se han desarrollado en el país de forma muy diversa y versátil desde las últimas dos décadas del siglo pasado. De hecho, la canciller Patricia Espinosa reconoció en mayo de 2011, durante las jornadas de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que el concepto de la cooperación internacional para el desarrollo debe repensarse.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, comunicado 184, 26 de mayo de 2011.

- Por otra parte, se denota una visión anticuada –desarrollista– de la cooperación al concebirla como una serie de acciones entre donantes y beneficiarios cuando gran parte de la cooperación internacional contemporánea promueve una visión horizontal que busca eliminar la relación asimétrica y vertical entre cooperantes, ahora socios. Esta aproximación más amplia de la cooperación internacional para el desarrollo y de los actores que interaccionan para darle forma tiene como referente reciente la Declaración de París (2005). En ella se destacaron cinco ejes de atención para incrementar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo vinculados con este tema. Entre estos principios enunciados destaca el rompimiento de la lógica de condicionamiento y preponderancia del donante sobre el receptor a favor de una responsabilidad compartida y con rendición de cuentas mutua. Esta percepción de corresponsabilidad entre estados y sociedades en las relaciones de cooperación internacional sería después refrendada en el III Foro de Alto Nivel de Accra (2008), en Ghana, y en el IV Foro de Busán (2011), en Corea del Sur.

Artículo 3. Son sujetos de la presente Ley las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Aunque podría parecer una reiteración del centralismo político en las actividades de cooperación internacional, en realidad la LCD establece que el Ejecutivo Federal es el único responsable –y por tanto sujeto de esta ley– de la conducción y el desempeño de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Para otros actores del Estado mexicano, como los gobiernos estatales y municipales, se mantienen otras formas de asociación que a condición de registro y de no contravenir la política exterior nacional, pueden llevarse a cabo, como de hecho se hace hasta ahora.
- La Ley de Celebración de Tratados decretada en 1992 sigue vigente y no ha sido modificada desde entonces. Esta ley ofrece una plataforma legal para que estados y municipios participen de las relaciones internacionales con una cierta autonomía. En

lo particular, en el artículo 133 de esta ley –apartado relativo a los tratados internacionales– se contempla la figura del “acuerdo interinstitucional” que faculta a los gobiernos de los estados y municipios para realizar convenios internacionales siempre y cuando recaigan sobre sus competencias exclusivas de gobierno. Esto sin que ello signifique la formulación de un tratado internacional u otro instrumento que dé garantía u obligue al Estado mexicano. Esta atribución es exclusiva del Ejecutivo Federal.

- Es por esto que para los gobiernos estatales y municipales, al no ser sujetos de la LCID y al estar vigente la Ley de Tratados, las condiciones se mantienen similares en lo fundamental, salvo en el mandato de la ley actual de registro y verificación previa a la firma de convenios.
- En este sentido hay que destacar la respuesta del despacho del presidente de la República al proyecto de decreto presentado por el Congreso de la Unión:

El hecho de que las entidades federativas y los municipios estén facultados para celebrar acuerdos interinstitucionales, no convierte a éstos, en el ejercicio de dicha atribución, en representantes del gobierno mexicano pues no obliga a éste en su totalidad. El ámbito material de dichos acuerdos se circunscribe exclusivamente a las atribuciones propias de las autoridades de los gobiernos locales o municipales que los suscriben. A mayor abundamiento, los acuerdos interinstitucionales son avalados por las autoridades federales previo a su suscripción, con el objeto de verificar que no son contrarios a la política exterior y que no se invade la competencia de la conducción de la política exterior del Ejecutivo Federal [sic] (Presidencia de la República, 2010:17-18).

- Además: “[...] la suscripción de los acuerdos interinstitucionales que celebran las entidades federativas o los municipios, no se inscriben dentro de la cooperación internacional para el desarrollo, por ser ésta un eje rector de la política exterior que corresponde ejecutar exclusivamente al Ejecutivo Federal” (Presidencia de la República, 2010:17).

En este punto, hay que reflexionar sobre el uso restringido que el Ejecutivo da al concepto de *cooperación internacional para el desarrollo* al descartar las acciones de las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, empresas de comercio justo, entidades religiosas y altruistas, universidades y, por supuesto, gobiernos locales y estatales, por tan sólo dar unos ejemplos.

Sobre otros particulares de la LCID que deben tomarse en cuenta, está la integración y régimen interno del Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), que es un espacio donde puede concebirse la participación de representantes de otros niveles de gobierno. En este sentido, se apuntan las siguientes observaciones:

- En la iniciativa de ley presentada en 2007, la estructura orgánica del Consejo Consultivo fue el instrumento medular para modelar y materializar el programa rector de cooperación internacional, mismo que contemplaba la incorporación de un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de las asociaciones que representan a los municipios. Esto denota que el Consejo Consultivo fue inicialmente concebido por los legisladores como un foro para la representación y participación de actores estatales ajenos al poder Ejecutivo Federal.
- Sin embargo, en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República se descarta esta posibilidad bajo el argumento de que

[...] la Conferencia Nacional de Gobernadores no encuentra fundamento constitucional o legal alguno [...] además, que no se ha identificado ordenamiento jurídico vigente en el que se encuentren facultades u obligaciones atribuidas directamente a la Conago, por carecer justamente del antecedente normativo de su creación. En todo caso y en su momento pudiera ser objeto de análisis y reflexión el dotar de personalidad jurídica a un órgano colegiado con las características de la Conferencia Nacional de Gobernadores, no siendo el instrumento idóneo para ello la Ley General

de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Presidencia de la República, 2010:21).

- En cuanto a la propuesta presentada al Ejecutivo de integrar al consejo a los representantes de los gobiernos municipales que agrupen a un mínimo de 10% de la totalidad de los municipios del país, se argumenta que, por un lado, puede significar una enorme desproporción por la distribución territorial de los municipios: mientras, Oaxaca podría alcanzar hipotéticamente dos lugares –570 de 2 440 municipios–, para la región noroeste del país sería muy difícil lograrlo. Además, agrega que “un criterio que únicamente emplee una variable numérica no es la mejor decisión para contar con una representación plural de los municipios del país en el consejo” (Presidencia de la República, 2010:22).
- También hay que tener presente la siguiente observación que, aunque es dirigida a los municipios, puede extenderse a las distintas asociaciones de los estados:

[...] de manera genérica los municipios se organizan a través de asociaciones y no existe una regulación respecto de la pertenencia o no de los municipios a las mismas, lo que permite que un mismo municipio puede formar parte de diversas asociaciones, sin que exista un límite en su participación, lo que pudiera ocasionar una sobrerrepresentación (Presidencia de la República, 2010:23).

Finalmente, otro aspecto relativo al Consejo Consultivo que amerita ser tomado en consideración se refiere a un mecanismo alternativo de consulta –aunque no de deliberación– previsto en la ley vigente. El artículo 15 de la LCID establece que bajo un esquema de la participación acotada –sólo con voz–, las entidades federales y municipios –así como representantes del sector social, privado y académico– podrán presentarse bajo invitación al Consejo Consultivo cuando así sea autorizado expresamente por el presidente del mismo –o sea, el titular de la SRE–. Es evidente que este artículo da salida al tema de la incorporación activa y en pleno derecho de otros niveles y órdenes de gobierno,

recayendo en especial el diseño, la ejecución y la evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo sobre la SRE.

### **A manera de conclusión: balance de oportunidades y consecuencias**

Resulta innegable que existen factores internos –como la descentralización y el federalismo– y externos –la interdependencia y la mundialización de la economía– que han contribuido a la relocalización del poder político central en otros niveles de gobierno que han dado cuenta de mayores cauces para la participación de la sociedad. A manera de contexto, debe tomarse en cuenta que hasta hace pocos años el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Gobernación –específicamente desde el Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed)– se propuso tomar conocimiento y alcanzar determinado control normativo sobre las actividades de cooperación que se llevaban a cabo desde otros niveles de gobierno. En lo que tocaba a los gobiernos de los estados y al del Distrito Federal, se buscaron distintas formas de acercamiento y contacto, ya fuera a partir de instancias de intermediación como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) o bien de forma directa mediante el ejercicio del *lobby* político o la puesta en marcha de estrategias como el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada operado desde 2005 por la hoy llamada Dirección de Gobiernos Locales de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE.

Uno de los puntos más relevantes de la LCID es la constitución de una agencia de cooperación internacional –como ocurre en el resto de los miembros de la OCDE– que permite optimizar el sector de la cooperación internacional del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la LCID no resuelve la mecánica con que deberá operar la vinculación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) con los gobiernos subnacionales cuando en la práctica formulen y ejecuten sus proyectos internacionales. De la misma manera, no se conoce hasta ahora –más de seis meses después de su promulgación

al momento de redactar este texto– si el enlace se realizará mediante la Dirección General de Coordinación Política o de la propia agencia. Lo mismo ocurre con las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

No obstante, en la respuesta del despacho del Presidente al proyecto de decreto se aclara que en adelante “los acuerdos interinstitucionales son avalados por autoridades federales previo a su inscripción, con el objeto de verificar que no son contrarios a la política exterior” (Presidencia de la República, 2010:17). A este respecto, hay que mantener la atención fija sobre la definición de criterios para hacer cumplir este mandato, pues sin duda exigirá el cumplimiento de determinados tiempos y requisitos para la verificación y autorización. Esto puede tornarse en un obstáculo más para las acciones internacionales de los gobiernos municipales, los que cuentan solamente con tres años de gobierno sin opción a reelección.

Así también, resulta recomendable desde la perspectiva de los gobiernos de los estados, municipios y asociaciones explorar la atribución con que se dota a la Amexcid para

[...] celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional.<sup>7</sup>

En principio, esta facultad ofrece un conducto para que los gobiernos locales, estatales y las asociaciones establezcan convenios que los vinculen en lo particular –mas no en lo general– con el andamiaje jurídico e institucional creado a partir del decreto de la LCID.

Otro confín de la ley que vale la pena destacar está relacionado con las asociaciones de municipios y gobiernos estatales y su vinculación con el exterior. Para comenzar el análisis al respecto hay que tener en cuenta la respuesta del Ejecutivo al proyecto de ley, en cuanto a la falta de personalidad jurídica de la Conago y la disposición de formar

<sup>7</sup> LCID, título primero, artículo 10, fracción IV.

un organismo similar que pudiera tener representación en el Consejo Consultivo de la Amexcid [Presidencia de la República, 2010: 21]. Esta figura podría dotar a la ley de una perspectiva territorial y transversal de las actividades de cooperación en los distintos niveles de gobierno, por lo que, como antecedente, sería muy deseable que se concretara dentro de la estructura de la agencia.

Aun así, hay que reconocer que el Consejo Consultivo tiene un peso específico bajo pues se aboca más a emitir recomendaciones, a tomar conocimiento, ilustrar posiciones y brindar opiniones que a resolver controversias o participar activamente en la elaboración de la política pública que visiblemente es una responsabilidad que recae en la SRE y la Presidencia de la República. Esto sin dejar de insistir en que, dada la naturaleza transversal de la cooperación internacional contemporánea, es deseable que en el diseño de la política de cooperación internacional de la administración pública federal participen activamente otros actores estatales en vista de la diversidad social y sus problemáticas a lo largo del territorio nacional.

De hecho, representa un reto para los gobiernos locales, estatales y sus organizaciones de representación convertir al Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo y al Registro Nacional en plataformas de oportunidad para la sincronía y complementariedad de “acuerdos interinstitucionales” con políticas, programas y proyectos abanderados por el Ejecutivo Federal. El factor de oportunidad depende de la postura que se asuma para potenciarla. Esto es, una vez definidos los criterios de inscripción y verificación, buscar en la sistematización de la información de programas y proyectos un apoyo con fines estadísticos y de pertinencia para complementar acciones previstas o emprendidas. Por ello, es importante conocer los tiempos que se han fijado para la integración de la base y condiciones para el registro y el acceso a la base de datos y su difusión entre los gobiernos locales, municipales y asociaciones de representación territorial.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió ponerse en marcha a más tardar el 2 de diciembre de 2011. El Registro de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió operar desde el 2 de diciembre de 2011. El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió quedar integrado para el 31 de marzo de 2012.

El aspecto de la transparencia y la rendición de cuentas se torna de gran trascendencia pues, además de permitir un mejor control sobre el ejercicio de los recursos públicos, puede contribuir a la armonización de las políticas públicas de cooperación internacional en las diversas materias y niveles que se vinculan en la práctica. De esta manera se compartiría el poder público y las capacidades de los distintos niveles de gobierno para un mejor desempeño de los recursos a disposición.

Como hemos visto, la concepción sobre la cooperación internacional para el desarrollo debe evolucionar, ampliarse y asociarse estrechamente, como ocurre en la práctica en México y en muchos otros lugares, con el desarrollo social y económico. Este terreno es una responsabilidad compartida por los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, no se puede mantener un criterio sectorial y territorial cerrado, pues toda política pública tiene que materializarse en el ámbito local. La ausencia de una perspectiva o propuesta territorial dentro de la LCID hace evidente la intención de observar en lo general sin enfrentar por ahora la necesidad de incluir a otros actores públicos en un marco de participación más abierto y plural como lo demanda la propia realidad de la cooperación internacional que prospera en ámbitos tan diversos del Estado y la sociedad de México.

Con el análisis de la nueva ley se hace evidente que su decreto no buscó limitar ni tampoco fomentar específicamente la cooperación internacional de los gobiernos estatales y municipales, sino resolver la reorganización del Ejecutivo y sus dependencias en torno a la cooperación internacional para el desarrollo bilateral y multilateral. En este último terreno, la OCDE, por medio del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD),<sup>9</sup> ha presionado por distintas vías para que los países con economías emergentes –Brasil, India, Indonesia y México, por dar algunos ejemplos– transiten de ser receptores a predominantemente donadores bajo la concepción tradicional de la cooperación. Así, se

<sup>9</sup> El Comité de Ayuda para el Desarrollo es el organismo multilateral rector (inserto en el sistema de la OCDE) para la orientación de las políticas de la cooperación para el desarrollo de los países miembro. Cabe recordar que la OCDE agrupa a las principales potencias económicas mundiales y mayores otorgantes de recursos para la cooperación internacional para el desarrollo.

puede suponer que con la emisión de la ley se han mitigado las presiones en ese sentido dentro del sistema de la OCDE.

Retomando lo dicho, un punto de especial atención recae sobre la aplicación concreta del decreto de la ley en cuanto al proceso de registro y de verificación de los “acuerdos interinstitucionales” que aún no han sido definidos públicamente. En este sentido, se hace necesario poner en claro los procedimientos y requisitos de inscripción al registro a fin de que se supere la desconfianza en el uso de la información y sus restricciones.

Es importante tener en cuenta, al momento de ponderar el alcance de la LCID y de las acciones para su materialización, que más allá de la aplicación jurídica de la norma, la voluntad política del Ejecutivo Federal será un factor determinante para modular las relaciones entre los gobiernos subnacionales y la estructura institucional derivada de la LCID.

En el debate no puede ignorarse que el límite de las acciones internacionales de los gobiernos estatales y municipales ha sido un asunto muy controvertido en todo el mundo y que ha puesto sobre la mesa temas aparentemente laterales como el federalismo, la descentralización y la vinculación dual de la cooperación internacional, tanto hacia el terreno de la política exterior como hacia el desarrollo social, económico y cultural, tareas compartidas por los tres niveles de gobierno. Ello parece conveniente para la armonización de las relaciones intergubernamentales.

Así, hace al menos tres décadas que la mundialización de la economía se ha acompañado de principios como la democratización, el pluralismo y la convivencia política como asuntos centrales para la reforma de la mayor parte de los Estados del mundo. En México, en el largo plazo, se hace necesaria la revisión de los principios constitucionales para adecuar a las condiciones actuales de permeabilidad e interacción entre actores de niveles distintos (local-regional-nacional-mundial) el ejercicio de una política intergubernamental y exterior que sea capaz de convivir política y jurídicamente y potenciar el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado mexicano en su totalidad.

Para lograrlo sería de gran importancia la instalación de mecanismos institucionales de consulta y una deliberación en la que las opiniones y los intereses de los gobiernos estatales y municipales se

reflejaran auténticamente en los asuntos de su competencia directa, a fin de que pudiera darse la posibilidad de que la cooperación internacional fuera convenida –cuando así lo demanden las condiciones de ejecución– entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, ni la LCID ni ninguna de las instituciones y entidades creadas recientemente se pronuncian en ese sentido, por lo que es un trabajo que habrá de realizarse. De esta forma, parece materia de debate establecer si por ahora los estados y municipios de México requieren de un marco jurídico y operativo propio –y para qué– o si es conveniente lograr un mayor desarrollo y madurez de este enfoque mediante los mecanismos hoy ya en operación.

Así, sería muy conveniente construir una agenda de trabajo que permitiera dar coherencia, complementar y coordinar las acciones internacionales de los estados y municipios con la cooperación internacional para el desarrollo del Ejecutivo Federal. Este esfuerzo, sin duda, podría orientar la generación de condiciones para un ámbito de cooperación internacional más plural en el país y que a la vez ofrezca mejores resultados a partir de su reorganización.

## **Bibliografía**

- Ballesteros, Humberto y Juan Carlos Luna (2005), “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Política Exterior*, núm. 74, México, Instituto Matías Romero.
- Diario Oficial de la Federación* (2001), “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo” [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011)].
- Garzón, L.E. (2011), “Pronunciamiento durante la IV Asamblea General de la AMAIE”, ciudad de México, 27 de mayo de 2011.
- Merle, Marcel (1978), *Sociología de las relaciones internacionales*, España.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2011), Comunicado 184, 26 de mayo de 2011.
- (2011), “Acuerdos interinstitucionales de gobiernos locales mexicanos por país” [<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index>].

php?option=com\_content&task=view&id=292&Itemid=5&Itemid=5].

Presidencia de la República (2010), “Observaciones al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Oficio SEL/UEL/300/413/10 [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4861&lg=61>].

# Algunas reflexiones en torno al Consejo de la Judicatura Federal en México

*Carlos Martín Gómez Marinero*<sup>1</sup>

En el presente trabajo se plantean algunas reflexiones en torno al desarrollo y perspectivas del Consejo de la Judicatura Federal en México. El estudio expone algunas ideas relacionadas con la administración de justicia y la experiencia del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno judicial a partir de las funciones que desempeña en el orden jurídico mexicano. Estas referencias servirán de base para determinar las relaciones entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura, debido a la aparente falta de definición, primero, en la naturaleza jurídica del consejo, y segundo, en las propias relaciones entre dichos órganos, lo que ha de ser de utilidad en el escenario de la reforma al Poder Judicial.

*Palabras clave:* administración de justicia, independencia judicial, Poder Judicial de la Federación, reforma judicial.

## **Some Reflections on the Federal Judiciary Council in Mexico**

This paper presents some observations of the Federal Judiciary Council in Mexico. The study examines some ideas of the administration of justice, as well as the experience obtained by the Federal Judiciary Council as a main organ of the Judicial Government with functions

Fecha de recepción: 21 de abril de 2010

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2012

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Veracruzana. Becario del Sistema Nacional de Investigadores y de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: gomez\_mcm@hotmail.com

in the legal system. These references are the basis to determine the relationship between the Supreme Court of Justice and the Judiciary Council. Primarily, due to the lack of a definitive legal nature of the Council, and second, in regard of the Supreme Court. Both are useful in the paradigm of a reform to the Justice Branch.

*Keywords:* justice administration, judicial independence, judicial branch, judicial reform.

## Introducción

En las líneas siguientes se plantean algunas reflexiones en torno a las funciones y desarrollo del Consejo de la Judicatura Federal en México, principalmente durante el periodo que corresponde a la novena época de la jurisprudencia mexicana. Dicho órgano se ha encargado, durante este tiempo, de la administración, vigilancia y disciplina de un sector importante del Poder Judicial, de ahí que su análisis y crítica sean relevantes, principalmente en el contexto del debate para la llamada “reforma judicial”.

Los propósitos del estudio se encaminan, en primera instancia, a exponer algunas ideas en relación con la administración de las funciones judiciales, es decir, lo que hoy conocemos como “administración de justicia”;<sup>2</sup> posteriormente, se examina la situación de la administración del Poder Judicial en nuestro país, especialmente en lo que respecta a la experiencia del Consejo de la Judicatura Federal; y por último, se consideran los posibles escenarios relacionados con el Consejo de la Judicatura y su evolución hacia un órgano de gobierno judicial independiente y autónomo.

<sup>2</sup> La expresión “administración de justicia” denota diversos significados: en un primer término, se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional, y en segundo lugar implica el gobierno y administración de los tribunales. A la primera acepción debería denominársele más bien “impartición de justicia”, ya que la administración de justicia destaca los aspectos administrativos de la función jurisdiccional, que en la actualidad se refieren de modo esencial al gobierno y administración de la judicatura. Véanse Fix Zamudio y Fix Fierro (2004:164), y Fix Zamudio y Cossío Díaz (1996:16).

## La administración de las funciones judiciales

### *La administración de la función judicial en diversos momentos históricos*

La administración y vigilancia de la función judicial ha sido constante en la historia humana, como lo demuestra la presencia de dichas tareas desde la existencia misma de la función judicial, que es previa a la práctica y teoría de la división de poderes.

Encontramos diversas etapas en la administración de las funciones judiciales: *a)* cuando existen funciones judiciales sin Poder Judicial; *b)* cuando existe un Poder Judicial, pero es débil; y *c)* cuando existe una división de poderes y, por ende, el Judicial no se encuentra subordinado, en el ámbito de su actividad, al Ejecutivo y al Legislativo. En el primer supuesto, la administración de justicia se identifica con la administración general, los jueces responden a una persona o un grupo de personas que encabezan a su vez el gobierno.<sup>3</sup> En el segundo plano se reconoce el Poder Judicial, pero es el más débil, incluso casi nulo (Montesquieu, 2005:149), al ser los jueces meros pronunciadores de las palabras de la ley y estar subordinados a la asamblea o Poder Legislativo.

En lo que respecta al tercer caso, se tiene un Poder Judicial en plano similar a los otros poderes; por ende, su administración no dependerá por completo de aquellos. Existe una división de poderes más rígida en lo que respecta a la administración judicial, y por tanto, el gobierno lo lleva a cabo el propio Poder Judicial a partir de su reconocimiento como un poder fuerte y capaz de autogobernarse.

Nos referiremos a los dos últimos puntos en las líneas siguientes, ya que ambos modelos son referentes para la constitución de los llamados Consejos de la Magistratura o Judicatura.

<sup>3</sup> Encontramos a lo largo de la historia diversos ejemplos, pero destacamos los siguientes: en el antiguo Egipto, el *visir*, primer ministro del *faraón*, era la cúspide de la justicia y al mismo tiempo cúspide de la administración. En la república romana los *pretores*, subordinados a los *cónsules*, se encargaban de la administración de justicia; más claramente, los *missi dominici*, inspectores y administradores en la administración Carolingia, juzgaban y vigilaban a los funcionarios judiciales. Véanse Floris (1998:46), Floris (2002:31) y Ourliac (1952:123-124).

A partir del segundo supuesto (cuando existe un Poder Judicial, pero éste es débil), se pueden distinguir diversas maneras de administrar las funciones judiciales; por un lado, surgió la idea, sobre todo en Europa, de que el Judicial no debía administrarse a sí mismo, por lo que debía estar bajo la administración del Poder Ejecutivo.

En síntesis, el Judicial se subordinó al Poder Legislativo en cuanto a la aplicación de las leyes y al Ejecutivo en lo relativo a su administración.

Por eso, se afirma que “a Francia y en especial a los liberales franceses les debemos una de las concepciones modernas de la justicia en el mundo jurídico. Aquella que considera a los jueces como meros administradores de la justicia y por consecuencia, encargados de la *función* judicial y no del *Poder* Judicial” (Castañeda, 2001:279).

En este contexto, la administración que hace el Poder Ejecutivo del Judicial se lleva a cabo por el Ministerio de Justicia, que dependiendo de las variables condiciones históricas ha tenido, entre otras, las siguientes funciones (Fix Fierro, 1998:138): *a)* el gobierno y la administración de los tribunales; *b)* la administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales; *c)* la dirección de la institución del Ministerio Público; *d)* la vigilancia de la regularidad de la impartición de justicia; *e)* la administración del sistema penitenciario; *f)* el estudio y las propuestas de reformas al ordenamiento jurídico; y *g)* la administración de la defensoría de oficio.

Por lo que hace al último de los supuestos (cuando el Judicial no se encuentra subordinado, en el ámbito de su actividad, al Ejecutivo y al Legislativo), debemos referirnos a la idea de autogobierno judicial y, en este sentido, son los máximos tribunales los que tienen entre sus funciones el manejo de los recursos materiales y humanos y la participación en el nombramiento de los jueces; ello se hace por medio del tribunal que se encuentra en la cúspide de la administración, el cual, de manera directa o indirecta, desempeña estas funciones, nombra a los jueces o encabeza el órgano interno que se encarga de dichas labores.

Como se puede apreciar, la percepción que se tenga de la función judicial determinará los modelos y las maneras en que se lleva a cabo el gobierno y la administración del Poder Judicial.

*Panorama de la administración de justicia en el siglo xx*

Los dos prototipos de administración de función judicial antes mencionados, poco a poco y por diversas circunstancias, fueron transfiriendo sus tareas de administración de justicia a órganos especializados en el gobierno y administración judicial: los Consejos de la Judicatura o Magistratura. Dichos órganos surgen a principios del siglo xx y se desarrollan en Europa y América Latina después de la segunda mitad de ese siglo.

Si bien se establecieron por primera vez en Italia a principios del siglo pasado bajo la denominación de Consejo Superior de la Magistratura, es en Francia donde adquieren un sentido contemporáneo (Fix Zamudio y Fix Fierro, 1996). Nacen en el continente europeo en un contexto de descontento por la intervención del Ejecutivo en la administración de justicia a través del Ministerio de Justicia, y por ello buscan garantizar la independencia de las funciones judiciales tratando de alejar a los jueces de influencias externas, sobre todo de la administración misma.

En América Latina, el origen de los Consejos de la Magistratura o Judicatura, no sólo se debe al hecho de atemperar la intervención del Poder Ejecutivo en la administración del Poder Judicial, sino a la tendencia de especializar el gobierno judicial que por mucho tiempo correspondió a las Cortes Supremas de Justicia, situación que se traducía en la ocupación de los altos tribunales en funciones administrativas, desocupando sus tareas esenciales por un lado y, por el otro, limitando a los tribunales inferiores debido a su jerarquía administrativa. En este continente se establecieron diversos consejos en Perú (1969), El Salvador (1983), Panamá (1987), Colombia (1991), Paraguay (1992), Costa Rica (1993), Bolivia (1994) y Argentina (1994).

En México, a principios del siglo xx la administración del Poder Judicial de la Federación se encontraba a cargo de la Suprema Corte de Justicia pues los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito eran nombrados por ese órgano jurisdiccional que, también, se encargaba de los cambios de adscripción de juzgados y tribunales y de averiguar la conducta de los funcionarios, obteniendo de esta manera la administración del Poder Judicial de la Federación (Tena, 1997:157).

Antes de 1994, la Suprema Corte tenía una importante cantidad de atribuciones que no eran de carácter jurisdiccional, entre las que se encontraban las administrativas que facultaban al pleno para crear órganos jurisdiccionales y determinar sus respectivas competencias, gestionar el cambio de residencias de los juzgados federales, nombrar a los titulares de los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como designar a los miembros de la Comisión de Gobierno y Administración, que era el órgano de gobierno del Poder Judicial dependiente de la Suprema Corte de Justicia (Cossío, 1992:91).

El periodo de transición de un modelo de gobierno judicial hacia la implementación de los Consejos de la Judicatura en México se da desde finales de la década de 1980 hasta 1994, lapso en el que las facultades del máximo tribunal se fueron haciendo cada vez más densas. En relación con las tareas de la Corte, Fix Zamudio y Fix Fierro (1996) señalan que su ejercicio se volvió más complejo y pesado conforme creció el Poder Judicial, de modo que empezó a sentirse la necesidad de un mecanismo más eficaz para el gobierno y la administración del mismo.

A lo anterior debe agregarse que mediante las reformas constitucionales de agosto de 1987 y diciembre de 1994, se perfiló a la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional, lo que generó la necesidad de un órgano especializado en el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, se trasladó un importante número de atribuciones administrativas a un órgano que a nivel local ya existía en los estados de Sinaloa y Coahuila: el Consejo de la Judicatura.

### **Origen y desarrollo del Consejo de la Judicatura Federal: las reformas constitucionales de 1994 y 1999**

*La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994  
y la creación del Consejo de la Judicatura Federal*

En los apartados anteriores se ha establecido que la administración de justicia se encaminó hacia el establecimiento de órganos especializados en el gobierno y la administración del Poder Judicial que, por

una parte, se aparten del autogobierno judicial (para no abusar de los inferiores jerárquicos) y, por otra, se alejen también de la intromisión del Ejecutivo (para no abusar del poder históricamente más débil).

Conforme a lo dicho, se debe establecer que el momento histórico en el que se crea el Consejo de la Judicatura Federal en México, éste atiende a las siguientes circunstancias:

- a) Surge con la fuerte tendencia que ya había llegado a nuestro país de especializar las tareas de administración y vigilancia del Poder Judicial y por las debilidades mismas que implica el autogobierno judicial.
- b) Durante el siglo xx la Suprema Corte de Justicia había tenido una excesiva carga de trabajo que se agudizó en la década de 1980. Además, conforme crecía el Poder Judicial sus labores jurisdiccionales y administrativas se fueron haciendo más densas y complejas.
- c) Las reformas judiciales de 1987 y 1994 que encaminaron a la Suprema Corte de Justicia a ser materialmente un Tribunal Constitucional hacían un tanto incompatibles las funciones de gobierno del Poder Judicial con las de un órgano de control constitucional.
- d) A diferencia de algunos países europeos, no surge para atemperar la intromisión del Ejecutivo en la administración de justicia, ya que la Secretaría de Justicia desaparece con la Constitución de 1917.

Al menos los primeros dos elementos se reconocen en la iniciativa que el presidente de la República envió al Poder Legislativo para la inclusión de este órgano de gobierno en 1994. La creación del órgano de gobierno judicial vino a demostrar la necesidad de un modelo de tal magnitud, pues la inclusión del Consejo de la Judicatura Federal marcó una época dentro del Poder Judicial Federal.

El 5 de diciembre de 1994, el titular del Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados una propuesta de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, que con algunas modificaciones fueron aprobadas y publicadas el

31 de diciembre de ese año, representando una de las más importantes en esta materia durante el siglo xx (Valencia, 1995:409).

En relación con el análisis de estas reformas, Sergio García Ramírez (1997:34) opinó que este proceso se llevó a cabo “con extraordinaria reserva y premura impropias de un cambio constitucional [ya que] sólo diez días transcurrieron desde la presentación de la iniciativa de reformas constitucionales ante la Cámara de Senadores y la lectura del dictamen de las comisiones senatoriales que sellaron la suerte de la reforma”.

Dentro del Poder Judicial, los elementos más importantes de la reforma fueron las modificaciones a la Suprema Corte de Justicia, tanto en su organización como en su competencia para conocer de nuevos mecanismos de control constitucional, así como el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial con excepción de la Suprema Corte de Justicia. Los artículos 94 y 100 de la Constitución fueron los que establecieron la organización del órgano de gobierno judicial.

El artículo 94 constitucional estableció en su primer párrafo que se depositaría el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; la redacción de este párrafo puso de manifiesto el desconocimiento de la naturaleza jurídica del referido órgano, toda vez que el Consejo no “ejercía” propiamente funciones judiciales,<sup>4</sup> sino que era órgano de gobierno y administración del Poder Judicial (artículo 100 constitucional). Conforme al mismo artículo 94, el Consejo de la Judicatura determinaría el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito.

De acuerdo con el artículo 100, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaría a cargo del Consejo

<sup>4</sup> Entre las pocas –pero importantes– funciones judiciales que tiene en sus manos el Consejo de la Judicatura Federal encontramos la resolución de conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, en los términos del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XII (véase capítulo tercero, apartado III).

de la Judicatura Federal. Dicho órgano debería integrarse por siete miembros: el presidente de la Suprema Corte, quien también lo sería del Consejo, tres miembros provenientes del Poder Judicial mediante el sistema de insaculación, dos consejeros designados por el Senado y uno por el Ejecutivo federal. Los tres últimos debían distinguirse por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades jurídicas.

El párrafo tercero del artículo 100 estableció que el referido órgano de gobierno funcionaría en pleno o comisiones. El pleno se encargaría de la designación, adscripción y remoción de los jueces y magistrados y en relación con las comisiones no se hizo precisión alguna, por lo que sería la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que establecería su composición y atribuciones.

La última parte del artículo 100 de la Constitución señalaba que el Consejo estaría facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; sus decisiones, agregaba, serían definitivas e inatacables, salvo aquellas que se refiriesen a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrían ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación mediante el decreto de reformas constitucionales de agosto de 1996, se hizo necesario determinar a cargo de quién debía estar la administración y vigilancia del referido órgano jurisdiccional. El artículo 99 señaló en la parte conducente que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral corresponderían a una comisión del Consejo de la Judicatura que se integraría por el presidente del Tribunal Electoral, un magistrado de la Sala Superior y tres miembros del propio Consejo. En otras materias, el Tribunal propondría su presupuesto a la Suprema Corte y los nombramientos de los magistrados electorales no estarían a cargo del Consejo de la Judicatura, por lo que las funciones del órgano de gobierno pasaron a ser secundarias en lo que toca a la administración del Tribunal Electoral.

Después de un tiempo de haber iniciado sus funciones (1995-1997), el Consejo de la Judicatura había comenzado a realizar sus tareas en materia disciplinaria. Ricardo Méndez Silva menciona que

durante aquel periodo, el órgano en mención había “declarado fundadas 107 quejas e impuso 148 sanciones (las cifras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los años 1987-1994 arrojan 48 quejas fundadas). Se impusieron 88 apercibimientos, 24 amonestaciones, 17 suspensiones, 12 destituciones incluyéndose la de dos jueces, y siete inhabilitaciones” (Méndez, 1998:367).

Durante este periodo no se tenía certeza acerca de cuál era la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, lo que dio lugar a criterios diversos y hasta contrarios a los que el Constituyente determinó en la reforma de 1994. A manera de ejemplo, se consideró que las resoluciones del Consejo de la Judicatura podían ser atacables a través del juicio de amparo, a pesar de que la Constitución señalaba terminantemente que las resoluciones del Consejo serían definitivas e inatacables. En los debates de los que surgió ese criterio, el ministro Sergio Aguirre Anguiano estimaba que el Consejo no era un órgano autónomo y que se encontraba subordinado a la Suprema Corte; por su parte, el ministro Mariano Azuela consideraba que era difícil determinar su naturaleza debido a que los estudios que se habían realizado del Consejo de la Judicatura eran sólo desde la perspectiva del derecho comparado (Suprema Corte de Justicia, 1999).

El Consejo funcionó poco menos de cuatro años en las condiciones antes descritas, sin embargo, debido a su apresurada creación quedaron asuntos pendientes de determinar, como la precisión de su naturaleza jurídica y sus relaciones con los otros órganos jurisdiccionales no sujetos a su gobierno y administración, lo que sería objeto de una segunda reforma constitucional.

### *La reforma constitucional de 1999 y las relaciones entre el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia*

El 11 de junio de 1999 se publicó un decreto de reformas que buscó, en esencia, determinar la naturaleza jurídica y modificar la organización y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal mediante las reformas a los artículos 94, 99 y 100 de la Constitución.

La citada reforma fue impulsada desde la propia Suprema Corte de Justicia por el entonces ministro Genaro Góngora Pimentel, presidente del máximo tribunal y del propio Consejo. En la exposición de motivos se mencionaba que se pretendía determinar con mayor precisión la naturaleza jurídica, la extensión y las facultades del Consejo de la Judicatura Federal, en tanto se habían ido extendiendo o ensanchando conforme al criterio de la oportunidad (Melgar, 2004:69).

La reforma al artículo 94 modificó la redacción del primer párrafo para establecer que el Consejo de la Judicatura Federal no era depositario del Poder Judicial de la Federación y, en su lugar, se explicó que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaría a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (anterior artículo 100 de la Constitución).

El artículo 100 se encargó de ratificar la naturaleza jurídica y señaló en su primer párrafo que el Consejo sería un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Conforme a este mismo precepto, el Consejo se integraría por siete miembros, de los cuales uno sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia, tres consejeros designados por el pleno de la Corte –por mayoría de cuando menos ocho votos– de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Con este sistema se eliminó la insaculación y se establecieron las bases de un procedimiento para elegir a los consejeros “judiciales”.

El artículo 100 señaló que los consejeros no representan a quien los designa, por lo que debían ejercer su función con independencia e imparcialidad. Se estableció que el Consejo estaría facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y se precisó que la Suprema Corte de Justicia podría solicitar al Consejo aquellos acuerdos generales necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, agregando que el pleno de la Corte podría revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de por lo menos ocho votos.

En la parte final del citado numeral se señaló que las decisiones del Consejo serían definitivas e inatacables y, por tanto, no procedería

juicio o recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refiriesen a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrían ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia únicamente para verificar que hubiesen sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la ley respectiva.

Se ha señalado que con esta reforma en realidad se intentaba subordinar el Consejo de la Judicatura al pleno de la Suprema Corte de Justicia (Melgar, 2004:70-71), pues la iniciativa presentada al Ejecutivo expresaba el interés del máximo tribunal por recuperar el gobierno y la administración del Poder Judicial. En relación con ello, la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia para revisar los actos del Consejo de la Judicatura trajo consigo una serie de problemas relacionados con la independencia del Consejo, pues se dejó a la Suprema Corte la posibilidad de revisar la actuación del órgano de gobierno judicial.

Jorge Carpizo explica que las reformas obedecieron al enfrentamiento entre el pleno de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, “al principio en forma débil, cubriéndose las formas y tratando de que no trascendiera al dominio público. El pleno luchaba por no perder realmente esas facultades y el Consejo peleaba, a su vez, por su independencia” (Carpizo, 2000:213). Esta confrontación se fue acrecentando y llegó, explica el autor, a un punto increíble, donde el pleno resolvió por mayoría que procedía el juicio de amparo contra las decisiones del Consejo, violentando así el texto gramatical de la Constitución que señala claramente que las decisiones del Consejo serán “definitivas e inatacables”, lo que representa, según el autor, un episodio bochornoso en la historia de nuestro Poder Judicial Federal (Carpizo, 2000:213).

### *Algunas referencias en torno al Consejo de la Judicatura en el ordenamiento jurídico mexicano*

Se han precisado los elementos relativos al Consejo de la Judicatura Federal que se establecen en los artículos 94, 99 y 100 de la Constitución. Otros aspectos, como los relacionados con su organización,

funcionamiento y atribuciones se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en particular, en el Acuerdo General del Pleno del Consejo S/N 2006 AC, que reglamenta su organización y funcionamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 2006.

Conforme a la Ley Orgánica, el pleno estará integrado por siete consejeros, pero bastará con la presencia de cinco de ellos para poder funcionar. Será presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y el pleno del Consejo tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebrarán por lo menos una vez por semana, y las segundas se llevarán a cabo a solicitud de cualquiera de los consejeros en términos de lo que señala el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley Orgánica. Serán de carácter público en los casos a que se refiere el artículo 7 del Acuerdo General del Pleno S/N 2006 AC.<sup>5</sup>

El artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que las comisiones estarán integradas por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. El Consejo contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias que determine el propio pleno, siendo necesarias las comisiones permanentes de administración; carrera judicial; disciplina; creación de nuevos órganos; de adscripción; y de vigilancia, información y evaluación, contando, además, con la comisión transitoria de receso (artículo 31 del Acuerdo General S/N 2006 AC). A estas comisiones se debe agregar la prevista en el artículo 99 de la Constitución y reglamentada en los artículos 205 a 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que administra al Tribunal Electoral, y de la que forman parte los consejeros de la Judicatura elegidos por el Senado y por el Ejecutivo.

<sup>5</sup> Conforme a este precepto, serán públicas: I. la primera sesión del presidente entrante; II. la última sesión del presidente al concluir su encargo; III. la primera sesión a la que acudan los consejeros designados por el Senado o por el presidente de la República; IV. las relativas a la toma de protesta a los consejeros; V. las relativas a la toma de protesta de magistrados de circuito y jueces de distrito; VI. la última sesión del consejero o consejeros que habrán de ser sustituidos por término del encargo; VII. las relativas a la toma de protesta de los secretarios ejecutivos, titulares de los órganos auxiliares y visitadores judiciales; VIII. las que cuenten con la presencia de algún visitante distinguido; y IX. aquellas que el pleno considere deban tener tal carácter.

En relación con la organización del Consejo, y en específico con sus órganos auxiliares, éstos sirven de apoyo para la realización de sus tareas ya que “resulta explicable que así se hubiera previsto, en cuanto ciertas funciones requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propia de los órganos colegiados y se requiere un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos” (Melgar, 1998:197). Las atribuciones de estos órganos se han asentado en múltiples acuerdos. Actualmente una parte importante de ellas se reglamenta en el Acuerdo General S/N 2006 AC.

Actualmente, como parte del auxilio al adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 88) y el Acuerdo General del Pleno del Consejo (artículo 2º), con los siguientes órganos: a) Instituto de la Judicatura Federal; b) Visitaduría Judicial; c) Contraloría del Poder Judicial de la Federación; d) Instituto Federal de Defensoría Pública; y e) Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Por otra parte, se debe determinar en este apartado el carácter de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal. Como ya se ha señalado, el artículo 100 de la Constitución menciona que las determinaciones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia a través del recurso de revisión administrativa establecido en el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Conforme a las citadas disposiciones, dicho recurso tendrá como único objeto que el pleno de la Suprema Corte determine si el Consejo nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito *con estricto apego a los requisitos formales* previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.

No obstante, en la revisión administrativa 2/95 la Suprema Corte estimó que tenía facultades para “realizar un análisis completo y minucioso, *tanto del procedimiento* que se hubiere llevado a cabo, *como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos* que sustenten la resolución” (Cossío, 1996:84). Por ello, a decir de José Ramón Cossío, la

actuación de la Suprema Corte de Justicia en este caso fue “más allá de lo previsto en las normas constitucionales y legales que fijan los límites de su actuación” (Cossío, 1996:84).

Las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia que declaren fundado el recurso de revisión administrativa planteado se limitarán a declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución en un plazo no mayor a 30 días naturales.

Ésta es la única manera en que es posible recurrir a una resolución del Consejo de la Judicatura Federal, lo que imposibilita atacar otras resoluciones, incluso a través del juicio de amparo, pues éste no procede en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura (a pesar de algunos criterios anteriores a 1999 en los que se llegó a estimar lo contrario). El pleno de la Suprema Corte ha ratificado esta idea al establecer que, salvo las materias de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces de circuito, la naturaleza de las decisiones del Consejo son terminales e inimpugnables (*cfr.* tesis 2a. xcvi/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, junio de 2001, p. 300).

La idea anterior se concibe como un intento por garantizar la independencia del Consejo al imposibilitar que sus decisiones sean revisadas por algún otro órgano. Esta consideración, sin embargo, es incongruente con el diseño del Consejo de la Judicatura actual ya que, por un lado, se hace improcedente cualquier recurso en contra de sus resoluciones, y por otro, pueden revisarse las determinaciones que versen sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces federales, así como los acuerdos en relación con la jurisdicción federal, tareas básicas y esenciales del referido órgano.

Por otra parte, cuando el Consejo tiene a su cargo funciones que no se relacionan con sus actividades esenciales, las determinaciones que dicta no son revisables. Por ejemplo, cuando con una resolución se afecte a personas ajenas al Poder Judicial –y por ende no actúa desde un plano administrativo en sentido estricto, sino como autoridad administrativa– no procede juicio alguno, lo que hace de este órgano de gobierno judicial un órgano carente de cualquier tipo de control en las relaciones entabladas con los particulares (Zaldívar, 2002:137).

Este criterio lo ha ratificado la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los artículos 94, segundo párrafo y 100, primer y penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables, por lo que no procede juicio ni recurso alguno en su contra. Esa regla sólo admite las excepciones expresamente consignadas en el indicado penúltimo párrafo del artículo 100 constitucional, relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las que podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el recurso de revisión administrativa, únicamente para verificar que se hayan emitido de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Atento a lo anterior, resulta indudable que contra los actos y resoluciones emitidos por el citado Consejo no procede el juicio de garantías, aun cuando éste se intente por un particular ajeno al Poder Judicial de la Federación, lo cual no pugna con la garantía de acceso a la justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal, pues ésta no es absoluta e irrestricta y, por ende, no puede ejercerse al margen de los cauces establecidos por el legislador y menos aún de los previstos por el Constituyente Permanente (tesis P/J 25/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, abril de 2004:6).

## **Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura**

### *Modelos de gobierno del Poder Judicial*

Al hablar de modelos de gobierno del Poder Judicial nos referimos a los distintos sistemas empleados para realizar las tareas de administración tendentes a llevar a cabo un adecuado funcionamiento de la

impartición de justicia, como podría ser el nombramiento de jueces y magistrados, su cambio de adscripción, creación de nuevos juzgados y en general el manejo de los recursos humanos y materiales del Poder Judicial.

La manera en que se puede gobernar al Poder Judicial es muy diversa. Se han distinguido doctrinalmente varios modelos,<sup>6</sup> sin embargo, para los efectos de este trabajo se seguirá la siguiente clasificación porque contempla las más importantes categorizaciones que han hecho los estudiosos de este tema: *a)* el gobierno y la administración que lleva a cabo el Poder Judicial; *b)* el gobierno y la administración a cargo del Poder Ejecutivo; y *c)* el de los Consejos de la Judicatura o Magistratura.

#### *El gobierno y la administración que lleva a cabo el Poder Judicial*

Este modelo pone especial énfasis en la división de poderes pues trata de impedir en la medida de lo posible la intervención del Legislativo y, sobre todo, del Ejecutivo en el gobierno y la administración del Poder Judicial; por eso mismo también se le denomina *autogobierno judicial*, pues son precisamente los jueces los encargados de dirigir su propia administración.

En este modelo la organización de justicia se estructura de manera jerárquica dentro del mismo Poder Judicial; es por ello que “era en último término la Corte Suprema el órgano encargado no sólo de constituir la última y definitiva instancia, sino también administrar el sistema judicial” (López, 2002:250).

#### *El gobierno y la administración a cargo del Poder Ejecutivo*

Aquí se deja la administración de justicia a un órgano ajeno al Poder Judicial, en especial al Ejecutivo. Éste es el prototipo más antiguo que

<sup>6</sup> Héctor Fix Fierro distingue tres modelos básicos: judicial, ejecutivo y mixto. Domingo García Belaúnde señala tres: el modelo político, el corporativo y el institucional. Por su parte, Luis López Guerra menciona dos: americano y europeo. Véanse, respectivamente, Fix Fierro (2006:295), García Belaúnde (1997:196) y López Guerra (2002:250).

se conoce pues se remonta a la dependencia de las funciones jurisdiccionales a la administración general, y fue concebido mucho antes de poner en práctica la división de poderes. Luis López Guerra señala con razón que este modelo “es una herencia del antiguo régimen en que la justicia era una de las funciones del monarca” (2002:250).

### *Consejos de la Magistratura o Judicatura*

A este modelo de gobierno se le puede denominar “mixto” pues posee características de los dos modelos estudiados con antelación. Se ve influenciado por el modelo ejecutivo cuando éste lo integra o participa en el nombramiento de los consejeros, y del modelo judicial retoma la integración de jueces en la administración del Poder Judicial.

En Iberoamérica, siguiendo a Israel Rivas Acuña, pueden diferenciarse tres prototipos de consejos según el desempeño de sus funciones: el *activo*, el *híbrido* y el *pasivo* (Rivas, 2007:123). El activo cuenta con un extenso catálogo de facultades que le permiten desarrollar una significativa actividad en el diseño de las políticas judiciales; en el *híbrido*, las facultades de administración del Poder Judicial se dividen de manera exclusiva y concurrente entre el Consejo de la Judicatura y otro diverso que puede ser el Ministerio de Justicia o la Suprema Corte; por último, el *pasivo* es aquel en el que las funciones que ejerce aparecen completamente supeditadas a la decisión de otro órgano que se encuentra en un plano de superioridad jerárquica (la iniciativa de reforma constitucional de 1999 perfiló al Consejo como un órgano de esta naturaleza).

La mayoría de los consejos no cuenta con amplias facultades; muchos las comparten con el Ministerio de Justicia o con las Cortes Supremas, lo que trae como consecuencia que se vean limitados en su actuar, pues como bien se afirma, “a los Consejos jamás se les entregó la totalidad de las funciones de gobierno judicial, pues aquella que hemos llamado representación política, por historia y peso institucional, fue conservada en las Cortes Supremas” (Vargas, 2007:284). Lo anterior implica limitar su autonomía pues se colocan bajo la dependencia de los máximos tribunales (Popkin, 2004:429-431).

*El modelo de gobierno adoptado en México*

Como ya se ha dicho, durante la vigencia de la Constitución de 1917 hasta 1994, prevaleció el modelo de gobierno judicial pues la administración de este poder quedó a cargo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Cossío, 1992:105). Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, “la Corte Suprema ha ocupado históricamente el lugar que en Europa correspondía al ministerio de justicia” (López, 2002:253), situación que trajo consigo un autogobierno criticado ya que no respondía ante ningún órgano, dejando de lado la colaboración de poderes en el nombramiento de jueces federales.

En relación con este sistema, Jorge Carpizo ha señalado que

[...] en principio [...] era perfecto porque respondía a las ideas de los sistemas del *common law* [...] el pleno de la Suprema Corte los designaba (magistrados y jueces) sin la menor intervención de ningún otro poder [...] Sin embargo, el sistema degeneró [...] construyéndose un “régimen de clientelismo” [...] Así, el ministro tenía su “clientela” a la que cuidaba y protegía para lograr buenas adscripciones y promociones y si el magistrado o juez cliente cometía alguna infracción leve, regular o muy grave lo protegía (Carpizo, 1995:819).

Esta circunstancia, entre otras que ya hemos señalado, trajo como resultado la creación del Consejo de la Judicatura Federal en México, que se traduce en el modelo de gobierno del Poder Judicial de carácter mixto y, atendiendo a sus funciones, de tipo híbrido-pasivo en tanto no es exclusivo, es decir, comparte atribuciones de gobierno al menos con algún otro órgano.

El modelo de gobierno mixto es aplicado actualmente en nuestro país pues se encomienda al Consejo de la Judicatura la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y en menor grado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora cabe preguntarnos qué modelo adoptan la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral. En el caso de la Corte, se trata de un modelo judicial, toda vez que se autogobierna, nombrando a su personal y elaborando y ejerciendo su propio presupuesto. En el caso

del Tribunal Electoral, existe una combinación entre el modelo judicial y el de la judicatura, pues aunque se señala que la administración, vigilancia y disciplina corresponden a una Comisión del Consejo de la Judicatura, enseguida se señalan las salvedades.

En conclusión, el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación en México se deja en parte importante a un sistema mixto (Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito), sin desconocer el modelo judicial (Suprema Corte de Justicia) y más aún un sistema intermedio entre los mencionados sistemas (Tribunal Electoral).

### *Naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal*

Héctor Fix Zamudio explica que existe una corriente española encabezada por Pascual Sala Sánchez, quien apunta que debe considerarse al Consejo de la Judicatura como un “órgano constitucional garante de la independencia judicial” (Fix Zamudio, 1997:142-143). En los mismos términos, los tratadistas italianos Franco Bonificio y Giovanni Giacobbe, al referirse al Consejo Superior de la Magistratura, expresan que se trata de un “órgano de garantía constitucional que tiene como fin primario asegurar la aplicación de los valores establecidos para el organismo judicial por el artículo 104 de la Constitución [italiana]” (Fix Zamudio, 1997:143).

Para el propio Fix Zamudio (1997:143), al órgano de gobierno del Poder Judicial, de acuerdo con su integración y diversidad de funciones, debe considerársele como un “órgano colegiado judicial”. Para Mario Melgar Adalid (1998:90 y 204), el Consejo es un “órgano constitucionalmente administrativo”. Por su parte, Jorge Carpizo considera que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano de gobierno y administración salvo respecto de la Suprema Corte, y no es un órgano subordinado a ésta, de modo que cada órgano tiene la competencia que le señala la Constitución, la cual debe ser respetada escrupulosamente (Carpizo, 1995:820).

Israel Rivas Acuña explica cómo debe entenderse la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal:

El Consejo se puede situar en el Estado Constitucional como órgano plenamente administrativo y no jurisdiccional, pues en general las funciones que ejerce se relacionan con atribuciones de gestión administrativa de las garantías judiciales, y la única función que pudiera equipararse al ejercicio de la función jurisdiccional, lo significa la función disciplinaria, lo cual constituye en realidad una función de carácter eminentemente administrativa dado que el procedimiento disciplinario constituye en sí un procedimiento de control interno que permite valorar las conductas irregulares, pero no decidir conflictos jurídicos entre partes (Rivas, 2007:126-127).

Rivas atiende a un criterio material para determinar la naturaleza jurídica del Consejo y señala que la función disciplinaria no es jurisdiccional, aunque hay que recordar que Niceto Alcalá Zamora consideró que la jurisdicción disciplinaria es muy próxima en no pocos aspectos a la marcha del proceso (jurisdicente) penal (Melgar, 2004:69).

En este contexto, a partir de las reformas de 1999 se ha tratado de precisar con mayor esfuerzo la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura. La Suprema Corte ha contribuido a esta tarea al establecer un criterio partiendo de las relaciones entre el Consejo y el Poder Judicial Federal. Dicha tesis señala:

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el Consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución Federal, al encomendar a tal Consejo una actividad meramente administrativa con singulares fun-

ciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución Federal, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones (tesis 2ª VII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo xv, febrero de 2002:69).

Así, mientras el Consejo es un órgano administrativo del Poder Judicial, los otros son órganos jurisdiccionales; es decir, existen distintos ámbitos de competencia, motivo por el cual no puede hablarse de relaciones de subordinación o supraordinación. Sin embargo, como se ha visto, algunas de las atribuciones con las que cuenta el Consejo son susceptibles de ser revisadas por la Suprema Corte, en este caso, sí puede existir relación jerárquica pues este órgano jurisdiccional conoce de asuntos administrativos que son propios del órgano de gobierno del Poder Judicial que goza, según la Constitución, de independencia técnica.

Por el contrario, no existirían relaciones de subordinación en el supuesto de que el Consejo administrase al Poder Judicial de la Federación incluyendo a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral en sus recursos humanos y materiales, pues ahí sí se trata de ámbitos de competencia distintos.

Como se ha visto, las relaciones entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal y la subordinación de este último respecto de aquélla se ha logrado explicar a partir de una aparente falta de definición del órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior hace necesario plantear algunas propuestas que posibiliten reflexionar en torno a las posibles vías sobre las que se desarrolle el Consejo de la Judicatura en un futuro próximo.

*Balances y perspectivas del Consejo de la Judicatura Federal en México*

El punto de partida de este apartado no puede ser otro que la referencia a la reforma constitucional de 1999, que ha sido el aspecto que la doctrina nacional ha discutido con mayor intensidad. En efecto, la reforma judicial de aquel año configuró al Consejo de la Judicatura como un órgano sujeto a la constante observación de la Suprema Corte de Justicia. Dicha reforma se caracterizó por tres importantes cuestiones:

- a) Se ratificó la existencia del recurso de revisión ante el pleno de la Suprema Corte respecto de las resoluciones del Consejo en lo relativo a designación, adscripción, ratificación y disciplina de magistrados y jueces.
- b) Los acuerdos generales del Consejo podrían ser revisados y, en su caso, revocados por el pleno de la Suprema Corte.
- c) El pleno le podría solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales que posteriormente podrá modificar.

Esta situación no sólo llamó la atención de juristas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, mediante su diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de 2003, señaló que

[...] las facultades que en la reforma de 1999 se le confirieron al Pleno de la Corte para revocar, con una mayoría calificada de sus miembros, los acuerdos emitidos por el Consejo, a la forma en que está integrado éste (tres de sus siete miembros y su presidente provienen del Poder Judicial), y a la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, elimina la autonomía del Consejo y lo convierten en un órgano subordinado que debilita su función de control.<sup>7</sup>

La preocupación por la autonomía e independencia de estos órganos obedece a que existe una fuerte tendencia regional caracterizada

<sup>7</sup> Véase al respecto el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003:12-13).

por el intento de limitación a las facultades de los Consejos de la Magistratura o Judicatura por parte del propio Poder Judicial. Así, se ha expresado que en América Latina:

[...] todos estos problemas [derivados de la subordinación de los Consejos a las Supremas Cortes] han dado lugar a un fenómeno inverso, producto del cual se está revirtiendo el proceso que dio lugar a estas nuevas instituciones. Venezuela, que como decíamos fue el primer país que lo creó, se convirtió también en el primero en disolverlo en 1999. En Colombia las críticas de que ha sido objeto han llevado a una iniciativa constitucional promovida por el gobierno para terminar con él. En otros países si bien no se ha llegado a tal extremo, la tendencia ha sido a limitar su autonomía y colocarlos bajo la dependencia de las cortes supremas (Vargas, 2007: 284).

Bajo estas consideraciones, se puede observar cómo las propias Supremas Cortes han pugnado por recuperar las facultades que en la actualidad tienen los consejos, por eso no son extrañas conclusiones como la expuesta en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas, donde se recomendó que la dirección de los consejos fuera entregada al presidente de la respectiva Corte Suprema (Vargas, 2007:284).

En este contexto, los balances y las perspectivas de este estudio giran en torno a las ideas anteriores, es decir, a las relaciones entre el Consejo y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, en el caso mexicano, así como en sus facultades y en las funciones que significan un apego a su naturaleza jurídica y respeto a su independencia y autonomía. Por ello, señalamos que los puntos a analizar en los debates que se realicen en el contexto de la reforma constitucional de 1994 deberían ser los siguientes:

- a) En el Poder Judicial, las relaciones entre el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia deben establecerse en términos precisos y atendiendo a la naturaleza jurídica de cada órgano. En este sentido, deben establecerse relaciones en forma de coordinación y no de subordinación, ya

que no debe existir relación jerárquica entre cuerpos colegiados con diversas funciones en el orden jurídico nacional.

- b) La relación entre el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no debe ser otra que sujetar a este órgano jurisdiccional al gobierno y la administración del Consejo, habida cuenta de que no existe razón jurídica para que el referido Tribunal no sea administrado en los mismos términos que el resto del Poder Judicial. La actuación de los consejeros de la Judicatura en la comisión de administración del referido órgano jurisdiccional es secundaria, máxime que la ley orgánica establece que formarán parte de ésta los miembros elegidos por el Senado y el Ejecutivo, lo que es poco transparente.
- c) Se debe considerar, atendiendo a la naturaleza jurídica del Consejo, que sus determinaciones pueden afectar derechos de particulares, principalmente en lo que respecta a los criterios vinculados con la impartición de justicia que se vinculan a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. En este sentido, se considera correcto determinar que en estos supuestos se proteja el derecho de los particulares ajenos al referido poder a través de medios de defensa como el juicio de amparo; de lo contrario, y bajo el pretexto de fortalecer la independencia y autonomía del Consejo, se deja en indefensión a los particulares, sujetos con los que el Consejo no establece relaciones de manera directa, como sí ocurre con los funcionarios del Poder Judicial de la Federación que pueden impugnar determinadas resoluciones.
- d) Otro aspecto a determinar tiene que ver con su integración actual, y es que los integrantes, el procedimiento y las instancias para nombrar a los consejeros determina en buena medida su funcionamiento, actuación y vinculación con la sociedad.

Los puntos antes señalados pueden ser tratados por una serie de propuestas que no son extrañas en los diversos sistemas en donde existen estos órganos. Nosotros estimamos que deben, por lo menos, hacerse los siguientes planteamientos.

*Primero. Analizar la viabilidad del Consejo de la Judicatura Federal como un organismo constitucional autónomo.* Para que no tenga límites en el Poder Judicial, se debe discutir su regulación como un órgano que se organice fuera de los poderes tradicionales del Estado y ello sirva, a su vez, como reacción a la reforma judicial de 1999 que pretendía hacer del Consejo un órgano desconcentrado de la Suprema Corte, lo que hubiera implicado la subordinación total del Consejo. Autores como Jaime Cárdenas Gracia (2001:271-272), Raymundo Gil Rendón (2000-2001:11) y Daniel García Córdova (2005:503-512) se han expresado a favor de esta propuesta, con la idea de que la autonomía del Consejo de la Judicatura Federal debe ser real aun frente al propio Poder Judicial.

Las razones por las que surgen y se desarrollan estos órganos se identifican con las necesidades actuales del Consejo de la Judicatura, principalmente en lo que respecta a la necesaria especialización técnico-administrativa y al cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado (Hernández, 2003:81). De esta manera, hablar de los organismos constitucionales autónomos implica reconocerlos como inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado (Cárdenas, 2001:244).

¿Cuál es la ventaja derivada de que no pertenezcan a algún órgano del Estado? Una de ellas es el tipo de relaciones que mantiene con otros órganos, ya que los órganos constitucionales autónomos gozan de una completa independencia y paridad recíproca; se encuentran en el vértice de la organización estatal; no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de *autarquía* ni el de *jerarquía* (Carbonell, 2004:379). Esta cuestión es muy importante ya que estos órganos “pretenden equilibrar, diluyéndolo, el ejercicio del poder en el Estado mexicano, al sustraer del titular tradicional ciertas funciones y trasladarlas a nuevos órganos que gozan de independencia” (Martí, 2006:142).

*Segundo. Producto de esta autonomía, que el Consejo de la Judicatura Federal esté en posibilidades de administrar el Poder Judicial de la Federación.* Dicha administración debe hacerse en términos amplios,

ya que al ser el Consejo un órgano constitucionalmente autónomo y administrativo, podrá administrar el Poder Judicial de la Federación sin excepción alguna. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá ser administrado en los mismos términos en que se administra y gobierna a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, es decir, formular su presupuesto, incluir al tribunal en la organización administrativa del Poder Judicial y participar en el nombramiento de los magistrados electorales.

Se puede considerar que el Consejo de la Judicatura Federal administre el presupuesto del máximo tribunal y colabore en el procedimiento de nombramiento de los ministros de los Suprema Corte de Justicia. De hecho, esta situación podría generar que se definan las relaciones entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, en el sentido de no permitir que la persona que haya sido consejero de la Judicatura pase al máximo tribunal para no ser juez y parte, como ha ocurrido en los últimos años, pues deben separarse administración e impartición de justicia de tal manera que no se comprometan una y otra.

*Tercero. Como organismo constitucional autónomo, debe tener una integración plural.* Deben participar en el nombramiento no sólo los poderes del Estado, sino diversos sectores de la sociedad y de la comunidad jurídica. Sin embargo, debe haber una mayoría de integrantes provenientes del Poder Judicial de la Federación, sin que para la integración en las comisiones se distinga el origen de cada consejero, como ocurre en la actualidad.

La doctrina mexicana se ha ocupado de formular propuestas en relación con la integración del Consejo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Por citar sólo dos ejemplos, en 1967 Héctor Fix Zamudio propuso la integración de un Consejo de la Magistratura integrado en su mayor parte por representantes de los tribunales de la Federación designados por la Suprema Corte de Justicia. Este cuerpo estaría presidido por el presidente del mismo alto tribunal, y además, formarían parte de dicho organismo –con voz, pero sin voto para no menoscabar la independencia judicial– representantes de las otras dos ramas del poder público (Fix Zamudio, 1967: 91). Jorge Carpizo, atendiendo al derecho comparado, propone: *a)* ampliar su número a 11; *b)* de esos cuatro nuevos miembros, dos serían del propio sector judicial: un juez de distrito y un magistrado de Tribunal Colegiado; *c)* un consejero representante de las facultades del derecho; *d)* un consejero representante de las barras y colegios de abogados (sería la ley secundaria la que determinaría la forma de su elección); *e)* los magistrados y jueces deberían ser electos por ellos mismos y se podrían exigir ciertos

En este sentido, el número y origen de los consejeros puede variar, pero deben tomarse en consideración ciertos hechos que a continuación señalamos:

- a) Que el número de consejeros sea mayor al actual, habida cuenta de que es un órgano que ha evolucionado y ello ha llevado a que su funcionamiento sea cada vez más complejo. El número de consejeros en la actualidad es menor si se toma en cuenta la organización de otros consejos: Italia (33 miembros), Francia (12 miembros por cada sala) o España (21 miembros). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un cuerpo colegiado por su desmesura numérica podría perderse en deliberaciones fastidiosas (Fix Zamudio, 1997:164).
- b) En cuanto a los miembros provenientes del Poder Judicial, deben ser mayoría en el Consejo. Se deberá incluir la participación de todos los sectores del Poder Judicial. En la actualidad no se cuenta con la integración forzosa de un juez de Distrito o magistrados de Tribunales Unitarios, sino que el pleno de la Corte elige entre los juzgadores federales y atendiendo a la experiencia los consejeros provienen de Tribunales Colegiados de Circuito. En lo que respecta a los consejeros ajenos al Poder Judicial, deben provenir no sólo del nombramiento que hagan de ellos los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino de la participación de sectores especializados y a su vez relacionados con la sociedad. La participación del Ejecutivo y del Senado debe darse a través de un procedimiento similar al de los ministros de la Suprema Corte; ello llevaría a que el nombramiento se agilice y no se retarde, como ha ocurrido en la práctica.

De este modo, la integración del Consejo podría aumentar a 15 consejeros. La mayoría de ellos (nueve) provenientes del propio poder judicial y sus diversos sectores: un ministro de la Suprema Corte, un

---

requisitos de elegibilidad, como alguna antigüedad en el Poder Judicial y algún grado o diploma del propio Instituto de Especialización Judicial que depende del Poder Judicial Federal (Carpizo, 1994:284).

magistrado del Tribunal Electoral, un magistrado de Tribunal Unitario, tres magistrados de Tribunal Colegiado y tres jueces de Distrito. Los restantes consejeros (seis) serían ajenos al Poder Judicial: tres elegidos a propuesta del Ejecutivo y con aprobación del Senado y los restantes tres elegidos de entre los institutos de investigaciones jurídicas y facultades de derecho del país. Esta integración se asemeja a la de otros países y sobre ella se ha basado Jorge Carpizo para proponer un cambio en la integración del Consejo.

Consideramos que con las medidas anteriores se generan más condiciones para garantizar la independencia interna y externa del Poder Judicial de la Federación, que sólo se justifica cuando los justiciables tienen acceso a una adecuada impartición de justicia, tarea en la que el Consejo de la Judicatura Federal desempeña un papel fundamental y por ello debe ser un verdadero órgano de gobierno del Poder Judicial.

## Bibliografía

- Carbonell, Miguel (2004), “Órganos constitucionales autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2001), *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México.
- Carpizo, Jorge (1995), “Reformas constitucionales al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- (2000), “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cossío Díaz, José Ramón, (1992), *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México.
- (1996), *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México.
- Fix Fierro, Héctor (1998), “Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una

- institución ausente”, *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, UNAM.
- (2006), *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México.
- Fix Zamudio, Héctor (1967), “Valor actual del principio de la división de poderes”, *Boletín del Instituto Mexicano del Derecho Comparado de México*, núms. 58-59, enero-agosto, Instituto Mexicano de Derecho Comparado, UNAM.
- Héctor Fix Fierro (1996), *El Consejo de la Judicatura*, México.
- y José Ramón Cossío Díaz (1996), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México.
- (1997), “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, núm. 183, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Héctor Fix Fierro (2004), “Administración de justicia”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Floris Margarant, Guillermo (1998), *Panorama de la historia universal del derecho*, México.
- (2002), *Derecho Privado Romano*, México.
- García Ramírez, Sergio (1997), *Poder Judicial y Ministerio Público*, México.
- García Córdova, Daniel (2005), “Los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas como organismos constitucionales autónomos”, *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Belaúnde, Domingo (1997), “Problemas sobre el gobierno y administración del Poder Judicial”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gil Rendón, Raymundo (2000-2001), “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”, *Derecho y Cultura*, núm. 2, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández Morales, Andrés (2007), “El diseño del Consejo de la Judicatura Colombiano: una aproximación institucional al funcionamiento de la toma de decisiones de la sala administrativa”,

- Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, María del Pilar (2003), “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López Guerra, Luis (2002), “Reflexiones sobre los modelos de gobierno del Poder Judicial, tribunales y justicia constitucional”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen (2006), “La división de poderes: su actualidad constitucional en México”, *Los retos del derecho en el México de hoy*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Universidad Veracruzana.
- Melgar Adalid, Mario (1998), *El Consejo de la Judicatura Federal*, México.
- (2004), “Comentario al artículo 100 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, México, Porrúa.
- Méndez Silva, Ricardo (1998), “El Consejo de la Judicatura Federal. Un testimonio”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM, Cámara de Diputados.
- Montesquieu (2005), *Del espíritu de las leyes*, México.
- Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México”, México, ONU.
- Ourliac, Paul (1952), *Historia del derecho*, Puebla.
- Popkin, Margaret (2004), “Fortalecer la independencia judicial”, *En busca de una justicia distinta. Experiencia de Reforma en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rivas Acuña, Israel (2007), “Conceptos, teorías y modelos de la administración judicial en el Estado constitucional”, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sánchez Castañeda, Alfredo (2001), “El Consejo de la Magistratura francés: una independencia difícil de conseguir”, *Cuestiones cons-*

- titucionales*, núm. 4, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1999), *Procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que impongan sanciones administrativas a secretarios o empleados de los tribunales de circuito y jueces de distrito*, México, SCJN.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009), *ius 2009. Jurisprudencia y tesis asiladas, junio 1917-diciembre 2009*, México, Poder Judicial de la Federación.
- Tena Ramírez, Felipe (1997), *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*, México.
- Valencia Carmona, Salvador (1995), *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México.
- Valls Hernández, Sergio (2001), *Importancia y trascendencia de los Consejos de la Judicatura*, México.
- Vargas Viancos, Juan Enrique (2007), “Gobierno judicial: la organización y el rol de las cortes supremas”, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 9, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Zaldivar, Arturo (2002), *Hacia una nueva ley de amparo*, México.

# Transnacionalidad política: derechos de ciudadanía en México

*Miguel Moctezuma L.*<sup>1</sup>

Desde el ámbito nacional emerge un nuevo impacto transnacional: se pueden tener las votaciones de un país en otro. Este cambio ha superado lo puramente cultural y se ha expandido a lo legal e institucional. La transnacionalidad activa las relaciones de personas e instituciones de un país y de otro, abriendo la posibilidad para las personas de ser ciudadanos tanto de Estados Unidos como de México y mantener sus derechos y obligaciones en ambos países, respetándose los límites territoriales y de soberanía. Aunque fueron varios los factores políticos que causaron el voto mexicano en el extranjero, la colectividad que lo apoya le da su propia legitimidad, además del ya demostrado compromiso con sus comunidades de origen. Sin embargo, los cambios institucionales y la creación de nuevas instituciones nunca son un proceso fácil. La transnacionalidad ha enfrentado obstáculos que sólo con los años, el interés de ambas partes y la cooperación podrá superar.

*Palabras clave:* migrantes, transnacionalidad, voto, ciudadanía, nacionalidad.

## **Political Transnationality: Citizenship Rights in Mexico**

Politics is having a new transnational impact; national elections are to be mandated in other country. This is a change that surpassed the pu-

Fecha de recepción: 9 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales. Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Programa de Doctorado en Estudios de Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Líneas de investigación: asociaciones de migrantes, remesas familiares y colectivas, ciudadanía transnacional, y cultura y simbolismo de la migración internacional. Correo electrónico: mmoctezuma@estudiosdeldesarrollo.net

rely cultural onto the legal and institutional areas. The transnationality activates relationships between people and institutions of more than a nation. Possibilities seem endless as people are able to maintain citizenship both ways. Rights and duties are to be carried out in México and in the United States; sovereignty and frontiers observed. Even though political facts caused Mexican promote Mexican vote in the U.S.A., is not less of an effort the community support it was given, and the commitment with their origin towns, granting it its own legitimacy. Nevertheless, institutional changes and the creation of new ones are to be hold a difficult process. Transnationality has faced obstacles that may disappear within the years and with the binational cooperation.

*Keywords:* migrants, transnationality, vote, citizenship, nationality.

## **Introducción**

En este ensayo se presupone que lo político no se limita a lo reconocido legalmente. Sobre esto, bástenos reconocer que los migrantes organizados han impulsado iniciativas diversas en las cuales se han reconocido sus aportes y de alguna manera su participación social y política en el contexto de México y el extranjero; sin embargo, ese reconocimiento político no siempre es llevado al terreno de la ley.

En las líneas que siguen se pone a consideración de politólogos, expertos, legisladores, activistas y líderes de migrantes un balance sintético de la reforma en 2005 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en materia de derechos políticos extraterritoriales.

## **Dimensión política de la transnacionalidad**

La dimensión política es una de las cuestiones que más ha desarrollado la perspectiva teórica del transnacionalismo, la cual reconoce la tesis de Rouse sobre la simultaneidad de las identidades y las prácticas sociales de los migrantes. En rigor, la simultaneidad no sólo se refiere a las prácticas que los migrantes promueven entre culturas y países distintos, sino también a la supervivencia entre los migrantes

de lo nacional. Este postulado está muy distante de presuponer la desaparición de las fronteras nacionales:

En vez de construir un contraste entre políticas nacionales y transnacionales, debemos ser cuidadosos de cómo la segunda depende de la primera. Las actividades políticas de los migrantes están fuertemente orientadas hacia los estados expulsores y receptores. Contrariamente, esos estados también están activamente involucrados en perfilar la emergencia de “campos sociales transnacionales”, a través de intentos por ejercitar un control político o como otorgantes de derechos (Faist, 2000).

Esto significa que, en lo político, aun reconociendo la emergencia de un campo social transnacional, éste toma *forma* sobre la base de lo nacional, tanto en países receptores como expulsores. Entonces, lo transnacional no elimina lo nacional; por el contrario, lo nacional, en el caso de los migrantes activos, incluye la *parte sustantiva* de lo transnacional. Expresado claramente: si no se le pone límite a la tesis inversa se llega a la conclusión falsa de que las fronteras nacionales han desaparecido y de que el mundo se inclina al reconocimiento de la ciudadanía “postnacional”, “cosmopolita”, “supranacional”, etcétera. Como advierte Portes: “Si teorizamos el transnacionalismo migrante como un desafío al Estado-nación en sí mismo, estaremos exagerando su alcance y malentendiendo su significado real (Portes *et al.*, 1999; Portes, 2001)”.

Así, las regulaciones sobre derechos políticos transnacionales se reconocerán desde el ámbito de la aplicación nacional de las leyes. Es cierto, *su impacto rebasa los confines territoriales, pero su aplicación no*. Esto en sí mismo es una contradicción que no se puede resolver de otra manera más que reconociendo el proceso que ha de alcanzar la democracia, ya no limitada a los confines territoriales. Se vota desde el extranjero, pero se hace con base en las leyes nacionales.

Pero si esto ha venido reconociéndose como válido, también es correcto que los Estados conserven la facultad de regular las relaciones entre los individuos en campos en los cuales todo intento por interferir desde el exterior será considerado como violación a la soberanía o como la no observancia extraterritorial. Un ejemplo de ello es la regulación

laboral a la que se ven sometidos los inmigrantes, un área en la que el país de origen no tiene facultades, pero sí es posible informar a sus conacionales de los derechos que les asisten o incluso fomentar su defensa sin que ello implique violación alguna a la soberanía del otro Estado.

En principio, la transnacionalidad política, como se ha planteado en relación con los sujetos, incluye a *migrantes y sus organizaciones*. Además, la transnacionalidad política se refiere ya no sólo a los procesos culturales de identidad sino a los *agentes y sujetos sociales*, los cuales, a través de su *membresía activa*, muestran su capacidad para dar nuevo sentido al cambio social.

El término “transnacional” implica aquellas actividades humanas e *instituciones sociales* que se extienden a través de las fronteras nacionales [por tanto] debe considerarse también al cómo la migración cambia las instituciones de la *política* y sus concepciones de membresía. En segundo lugar, el transnacionalismo migrante afecta tanto a las instituciones de los países de origen a como las del estado receptor (Bauböck, 2003:700).

Así, como resultado de la migración internacional (la más numerosa en el mundo), México ha visto cómo se transforman sus instituciones políticas. En 1996, la Constitución Política de México se reformó en su artículo 46 para reconocer la *irrenunciabilidad* de la nacionalidad mexicana. Esta reforma, a su vez, implicó reducir las resistencias de los mexicanos a convertirse en ciudadanos estadounidenses. En adelante, se podía ser mexicano y, a la vez, estadounidense. Es ya una forma de “liberar” la conciencia nacional sujeta al territorio e influir en la ciudadanía y en la participación política de los mexicanos en ese país.

Igualmente, la emisión de la Matrícula Consular como documento de identidad de los mexicanos en el extranjero, además de ser una acción soberana de México, buscó contar con un documento oficial que, a su vez, apoyándose en el pragmatismo del capital, desencadenó una serie de sucesos, entre los que destaca la apertura de cuentas bancarias y la promoción de aliados por intereses comerciales. Una vez hecho esto, nada pudo impedir que su influencia fuese cada vez mayor, y no es que hayan desaparecido las fronteras, y menos las “fronteras” de la ley.

Sobre esta nueva base, la *transnacionalidad política* se define en los siguientes términos:

Defino el campo de la política inmigrante transnacional como una esfera constante de interacciones institucionalizadas y cambios, por un lado, entre los inmigrantes y sus organizaciones sociales y políticas, y por otro, entre las instituciones políticas y el aparato de estado del país de origen (Itzigsohn, 2000:1129-1130).

Lo sorprendente, como parte de las incompreensiones en la discusión, es que un connacional sea ciudadano de dos países diferentes y, por tanto, cuente con derechos políticos reconocidos por ambos Estados. En ese caso, los dos “regularán” el ejercicio de la ciudadanía, pero cada cual lo hará respetando los confines de su jurisdicción, cuyo conflicto se desvanece sobre la base de la soberanía. Lo que en este caso se cuestiona es el concepto de *ciudadanía* basado en un *Estado céntrico* (Bauböck, 2003:701), además de confundir Estado, nación y territorio: “las instituciones y prácticas políticas que trascienden las fronteras de estados independientes, son *transnacionales* si involucran una traslape simultáneo de afiliaciones de personas a ámbitos políticos geográficamente separados” (Bauböck, 2003:701).

Para esta situación, la cuestión no radica en que las personas se identifiquen con dos naciones, sino que asuman el compromiso de actuar de forma activa y que su práctica se oriente de manera simultánea hacia ambos países. Obviamente, para la percepción nativista esto pone en tela de juicio la lealtad, la que efectivamente se cuestiona como nativismo xenóforo o como radicalismo excluyente.

### **Contexto político en México**

Según Hazán (2002:16), las causas de que el gobierno y los partidos políticos se interesaran por el voto de los mexicanos más allá del territorio nacional implicaron una combinación de factores internos y externos. Entre los primeros tenemos: *a)* la existencia de un sistema de partidos competitivo que a partir de 1988 se manifestó en los resulta-

dos electorales; *b*) la exacerbación de la crisis de legitimidad del sistema político presidencialista por los resultados electorales dudosos; *c*) la mayor influencia y pluralidad de los gobiernos locales y nacionales; *d*) la modificación de las normas electorales y la mayor certidumbre en la competencia electoral; *e*) la transformación y percepción que se viene dando en la sociedad y en los círculos oficiales sobre la imagen de los migrantes y binacionales; y *f*) el reconocimiento de la relevancia de los migrantes mexicanos debido a su gran número y aporte en remesas. Entre los factores externos destacan: *a*) las presiones que desde distintos ángulos viene sufriendo el régimen mexicano para su democratización; *b*) el crecimiento de la participación cívica y política de las organizaciones sociales de los migrantes; y *c*) el desarrollo de coaliciones extraterritoriales entre organizaciones y líderes de los migrantes o de éstos vinculados a aquellas, entre otros aspectos.

En efecto, las elecciones presidenciales de 1988 marcan un hito en la historia política y democrática de México. Históricamente, ésta es la primera experiencia donde la disputa electoral rebasa claramente los confines nacionales. Sus candidatos –Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Frente Democrático Nacional (FDN); Carlos Salinas de Gortari, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Manuel Clouthier, del Partido Acción Nacional (PAN)– son los protagonistas de esta disputa dentro y fuera del país.

Ellos muestran a la opinión pública que se trata de *candidaturas ganadoras*, situación inédita hasta ese momento.

Esta coyuntura se combinó con la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE), que, a diferencia de la denuncia persistente de los fraudes electorales, abrió la oportunidad de que el voto realmente fuera respetado, situación que finalmente quedó en duda con la “caída del sistema” de conteo en manos de Manuel Bártlet, entonces secretario de Gobernación y hoy “crítico” del sistema.

Aun así, la contienda electoral de 1988 despertó allende las fronteras expectativas de las cuales se recuerdan reuniones de amplios contingentes de simpatizantes de los candidatos del PRI y del FDN. En ese contexto surgió reiteradamente la demanda de una reforma electoral que reconociera como ciudadanos con derecho a votar a los mexicanos residentes en el extranjero.

El resultado de la elección presidencial de 1988, por la forma en que se dio, quedó muy cuestionado dentro y fuera del país, por lo que fue necesario trabajar en su legitimación. Esto abrió condiciones para el desarrollo de la democratización e inclusión de los migrantes en el desarrollo del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y de otros que le sucedieron y que terminaron en la Reforma a la Constitución Política en 1996, como tendremos ocasión de reflexionar. Ése fue un elemento que gravitaría en las mentes de los estrategas del poder, quienes buscaron legitimarla desde el extranjero; una de esas vías fue buscar el reconocimiento de los migrantes y el diseño de programas desde el más alto nivel del Estado mexicano.

Como quiera que haya sido, esta experiencia nos aproxima a reconocer que el ejercicio de la ciudadanía extraterritorial, aunque se centra en las demandas y exigencias de democracia hacia el Estado del país de origen, no se limita a la reglamentación que emana de éste. En el caso de los mexicanos que residen en el extranjero, aparece más como una lucha que ha de ser conquistada, cuyo proceso se reseña enseguida.

Asimismo, con el involucramiento de los clubes sociales y las asociaciones de migrantes en los programas de desarrollo social y comunitario, se trata de una práctica permanente que cuenta con un alto grado de formalización y reconocimiento social basado en la colectividad de sus miembros. En los casos de mayor desarrollo, esta práctica se finca en un *nuevo agente social similar al de los movimientos sociales alternativos*. Esta lucha se inscribe en el desarrollo liberal de la democracia y en el ejercicio de la ciudadanía; por tanto, no se trata del derrocamiento de un tipo de sociedad que abra camino para pasar a otra.

## **La reforma a la Constitución en 1996**

Esta reforma constitucional se vio envuelta en una discusión sobre la nacionalidad o la ciudadanía que se debía reconocer a los connacionales que residían en el extranjero. La tendencia se enfiló en favor del “carácter no renunciante de la nacionalidad mexicana”, en donde

predominaron los debates sobre la nacionalidad otorgada a quienes habían nacido en territorio mexicano, descendientes de padres mexicanos, o con ambas combinaciones. *Este modelo dio como resultado el reconocimiento de la nacionalidad separada de la ciudadanía política.* No se trató de una innovación, sino de una solución política que buscaba avanzar sin reconocer los derechos ciudadanos de los connacionales que residían fuera de México.

Esta contradicción obedecía a una doble estrategia: facilitar la integración de los mexicanos como ciudadanos estadounidenses con el objetivo de que influyeran en las elecciones de ese país (Bustamante, 1995), ante la necesidad de enfrentar las políticas discriminatorias del entonces gobernador Peter Wilson (Bustamante, 1995). Éste fue un acierto en el aspecto legal, pero al Estado mexicano le faltó promover una estrategia que culminara realmente en la ciudadanía estadounidense de los mexicanos, cosa que no era automática, como ha quedado claro a partir de todo lo que han desencadenado las últimas movilizaciones en Estados Unidos.

Sin embargo, como en todo país, la nacionalidad es precondition de la ciudadanía política y, por tanto, ésta no pudo ser vedada para siempre. De este modo, política y legalmente se decidió posponerla. Siguió después un debate que duró más de diez años y en el que la clase política se enfrascó en propuestas de resistencia que no buscaron el consenso de las alternativas, sino la bandera de la paternidad.

El reconocimiento de derechos políticos ciudadanos para los connacionales que residen en el exterior tuvo que sortear varios problemas. En 1996 se reformaron los artículos 30, 32, 36 y 37.

Como se ha visto, se puede tener la nacionalidad de un país sin tener la ciudadanía, como sucede en el caso de México; esto ha representado una batalla en la que los migrantes han ganado a pulso el reconocimiento político por parte del Estado mexicano con acciones que demuestran hasta qué punto se involucran directa y cotidianamente con sus comunidades de origen y con México.

Jorge Carpizo y Diego Valadés pueden ser considerados como los exponentes teóricos más representativos de la postura en contra del voto de los mexicanos en el extranjero. En 1998, estos autores argumentaban que:

el voto extraterritorial debe otorgarse sólo a los mexicanos que van a ser gobernados por las autoridades electas en México, y se supone que quienes viven en el extranjero no están en esa situación [...] para estos juristas [...] existe primordialmente el migrante definitivo que se establece en otro país y que poco a poco pierde su identidad y membresía [...] presupone [...] un migrante que [...] deja de ser leal a México (Moctezuma, 2004:60).

Estos autores desconocen los lazos que los migrantes tienen para con sus comunidades de origen y, por consiguiente, para con México. Si bien los migrantes pasan por un proceso de adaptación en la sociedad receptora y ante las nuevas circunstancias sociales, el hecho de mantener vínculos y emprender compromisos desde la distancia con su comunidad de origen los convierte en personajes más leales a su comunidad y a su patria que un político que vive de hacer promesas en campañas.

Además, el establecimiento de los lazos entre la diáspora de los migrantes evoluciona hacia la organización social y da origen a un nuevo sujeto social que se involucra en la búsqueda de alternativas de desarrollo social en su lugar de origen; esto está estrechamente relacionado con el sentimiento de pertenencia y de membresía activa (Moctezuma, 2004:65-67).

No obstante, Carpizo y Valadés sostienen una interpretación obtusa, respaldada en el modelo de la asimilación, que se basa en la *suposición* de que el establecimiento en el nuevo destino conduce irremediablemente al desarrollo de lealtad con el país receptor y la consecuente ruptura con los orígenes comunitarios y nacionales. Esto se hace evidente en la siguiente afirmación de Valadés: “sobre la soberanía se cierne una gran amenaza. Poner la elección del presidente de México en manos de ciudadanos norteamericanos es algo de lo que difícilmente podrían convencernos a quienes todavía creemos en el valor de la independencia” (Carpizo y Valadés, 1988:30).

Pero si la reforma constitucional de 1996 garantiza la no pérdida de la nacionalidad mexicana al adoptar otra y sus defensores pretendían que los mexicanos se nacionalizaran como estadounidenses para que votaran en las elecciones de Estados Unidos e influyeran en el destino

de ese país, ¿cómo es que esos mismos mexicanos se convirtieron en un peligro para México? Es evidente que Carpizo y Valadés no consideran que el nativismo radical al que se acogen les está imposibilitado reconocer el desarrollo de lealtades y de identidades múltiples, que en el contexto de su jurisdicción cada Estado regula; además, borran de un plumazo que un porcentaje muy elevado de los mexicanos que viven en Estados Unidos son indocumentados, es decir, no tienen la nacionalidad estadounidense y con esto, lógicamente, no son “ciudadanos norteamericanos”.

Por consiguiente, ¿de qué manera podría verse amenazada la soberanía?

En ese debate surgieron voces que enfrentaron con cierto éxito la argumentación que se desarrollaba en contra de los derechos político-ciudadanos de los mexicanos en el extranjero. Una de esas voces fue la del activista Raúl Ross Pineda, quien sobre la base de su vida como migrante en un foro que organizó Jorge Bustamante en El Colegio de la Frontera Norte, puso el dedo en la llaga al expresar:

Me cuesta mucho trabajo imaginarme a mí mismo o a quienes comparten una situación semejante a la mía, como una amenaza a la soberanía nacional de mi país. Por más telarañas y todas las decoraciones de Halloween que nos quieran poner a los mexicanos que vivimos al otro lado, no puedo asimilar la idea de que seamos considerados como una amenaza a la soberanía nacional de México, por el simple hecho de votar, como se ha dicho en el foro (Ross Pineda, 1999:61)

El propio Raúl Ross Pineda reseña sorprendido la actitud y la réplica de Jorge Bustamante:

Pero resulta que, en cuanto terminé, salta hecho un energúmeno un tipo que resultó ser ni más ni menos que el doctor Bustamante Fernández, presidente del colegio [...] Gesticulando su enojo, con la papada temblándole, y salpicando saliva, el famoso doctor Bustamante se arrimó al micrófono y me acusó de haber presentado una agenda partidista y de que mi ponencia no resistía someterse al humilde criterio de la verdad científica (Ross Pineda, 1999:61).

## **Declaración emanada de dos foros: Chicago y Zacatecas**

Sobre el voto de los mexicanos en el extranjero se ha realizado un sinfín de encuentros de discusión, negociación política, alianzas y foros académicos, tanto en México como en Estados Unidos. Dos de esos foros marcaron la pauta debido a que dieron origen al diseño de una estrategia organizativa entre activistas, organizaciones migrantes y académicos.

En efecto, del segundo de estos foros –denominado “Seminario binacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”, celebrado en la ciudad de Zacatecas, Zac., el 24 y 25 de noviembre de 1998– surgió la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME), organización que tuvo como objetivo promover la reforma al Cofipe que se propuso hasta 2005.

En esos foros se publicaron sendos manifiestos que sintetizan la postura y la argumentación sobre el voto extraterritorial. En efecto, en la conferencia “Los mexicanos y el voto sin fronteras”, dictada los días 9 y 10 de octubre de 1998 en la Universidad de Illinois, lo que destaca es la reivindicación del derecho al voto mexicano desde el extranjero *como una demanda de la democracia y no como consecuencia de que los migrantes envíen dinero al país*. Ésta es una de las posiciones más avanzadas que se adoptaron para diferenciarse del modelo de democracia “patrimonialista” diseñada en el ejercicio de derechos de ciudadanía a partir del pago de impuestos, como en el pasado se hizo en Europa sobre la base de los propietarios de esclavos, tierra y talleres: una especie de democracia artesanal (Macpherson, 1997:34). Otro aspecto a destacar es el hecho de concebir la participación política como ciudadanía sustantiva, es decir, *ejercida*, y como prueba irrefutable del compromiso con México, aspecto que debía evolucionar hacia la ciudadanía política, además de vincular esta práctica con el impulso de programas de desarrollo social.

Como ya se dijo, el segundo de los foros –el “Seminario binacional sobre el voto de los mexicanos en el extranjero”– sirvió de escenario para la creación de la CDPME. En él participaron por vez primera las organizaciones de migrantes de Zacatecas y Oaxaca. Cabe destacar

que la reforma de Zacatecas es parte de este gran movimiento en el que los migrantes organizados aparecen como agentes. Ésta es una iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas promovida por el Frente Cívico Zacatecano con sede en Los Ángeles, California, promulgada oficialmente el 1 de octubre de 2003, y reconoce a migrantes y binacionales, sin distinción, el derecho a ser electos a ocupar los cargos de representación popular para los casos de diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores; además de asegurar la representación de dos diputados migrantes en la actual legislatura del estado. La reforma se apoya en el reconocimiento conceptual de la *residencia binacional o simultánea*, restando méritos a la idea de la residencia efectiva e ininterrumpida que existía en la Constitución Local.

### **Estrategia de la reforma al Cofipe**

Según el IFE (2006), los mexicanos que residen en el extranjero y que en las elecciones de julio de 2006 ejercieron su derecho al voto sumaron la cantidad de 32 621. Para la mayoría de los observadores, esta cantidad es muy reducida, al grado de poner en duda si valió la pena promover la reforma. Sin embargo, lo que hay que considerar es el universo no potencial, sino *real*, que esto significó, así como la *estrategia* implementada. Éste es un aspecto que debe orientar la necesidad de una nueva reforma en la materia.

Para ejercer desde el extranjero el derecho al voto, según el Cofipe, se requirió: *a)* solicitar el formato de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (artículo 274); *b)* contar para el envío del formato respectivo con un plazo que abarcó del 1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006 (artículo 274); *c)* enviar solicitud a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado, acompañada de copia fotostática de credencial de elector y documento comprobante de domicilio en el extranjero (artículo 275). Es decir, el universo de votantes potenciales no fueron los connacionales residentes en el extranjero que contaban con credencial de elector del IFE, sino aquellos que en medio de un ambiente

de desinformación pudieron cubrir los requisitos en un plazo récord de 3.5 meses. A ello hay que agregar que los formatos no estuvieron disponibles inmediatamente en las sedes diplomáticas del gobierno mexicano y, además, cuando lo estuvieron se entregaban individualmente, lo que ocasionaba no pocas dificultades a los connacionales que debían trasladarse desde lugares distantes para recibir el formato en persona. Sólo tiempo después los formatos se pusieron *online* y podían descargarse.

Por otra parte, no hubo proceso de credencialización en el extranjero, lo que supone que ese universo no debía aumentar, limitación que se mantuvo como criterio para las elecciones presidenciales de 2012. La campaña publicitaria se limitó a “informar” de ese derecho, pero se consideró violatorio de la legalidad cualquier campaña emprendida por partido político alguno. Otro de los problemas fue el hecho de no poder acreditar la constancia domiciliar cuando ésta no llevaba el nombre del solicitante, aspecto que más tarde se subsanó reconociendo como válida cualquier constancia e, incluso, cualquier domicilio dado. Si a todo esto le sumamos el pequeño lapso dado para realizar los trámites, lo único que podía esperarse, como de hecho sucedió, era una elección para presidente de la República con una votación mínima procedente del extranjero.

Aquí es donde suponemos que quienes redactaron la iniciativa de reforma al Cofipe elaboraron una *estrategia que en términos técnicos debería reducir al mínimo la votación procedente del extranjero*. Esto recuerda las propuestas de uno de los opositores más reacios al voto extraterritorial: “En el caso específico de México es indispensable [...] que esta clase de voto no decida la elección del gobierno. Está bien que tenga voz porque aún tiene ligas y vínculos con el país –lo que tendría que ser probado–, pero no al grado de decidir el gobierno que *no* los va a gobernar” (Carpizo, 1998:131).

En realidad, los migrantes no sólo tienen ligas con el país, sino que han asumido compromisos e involucrado en el desarrollo de sus comunidades, como lo prueba su participación en el Programa 3x1. Entonces, si se hace caso a esta objeción, implica, más que obstáculos, argumentos a favor para la reforma que se comenta, así como para promover una revisión de la misma.

Han pasado seis años desde que se aprobó la reforma al Cofipe sobre derechos políticos-ciudadanos extraterritoriales de los mexicanos, y a pesar de ello no se ha realizado un balance serio sobre las dificultades técnicas que implicó esa experiencia; por el contrario, aún prevalece la idea de que los migrantes no votaron por falta de interés, cuando lo que debe hacerse es revisar las limitaciones de una reglamentación que terminó vetando a quienes tuvieron más dificultades para ejercer ese derecho. Esto demuestra que el modelo de reforma al Cofipe de 2005 ya no da más de sí, como quizá lo confirmen los resultados de las recientes elecciones presidenciales de 2012.

### **Bibliografía**

- Bauböck, Rainer (2003), “Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía. Perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria, 2004.
- Bustamante, J. (1995), “Cómo luchar contra los Wilsons”, *Excélsior*, 27 de marzo, México.
- Carpizo, Jorge y Diego Valadés (1998), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM.
- Faist, Thomas (2000), “Espacio social transnacional y desarrollo: una exploración de la relación entre comunidad, Estado y mercado”, *Migración y Desarrollo*, núm. 5, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Hazan, Miriam (2002), “Políticas de incorporación política y actividades de inmigrantes: los casos de colombianos y mexicanos en Estados Unidos”, documento de trabajo, Texas, University of Texas at Austin.
- Instituto Federal Electoral (2005), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, México, IFE.
- Instituto Federal Electoral (2006), *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, tomo IV, México, IFE, diciembre.

- Itzigsohn, José (2000), "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism", *International Migration Review*, vol. xxxiv, núm. 4, Nueva York, Center for Migration Studies of New York.
- Macpherson, C. B. (1997), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza (Col. Ciencia Política).
- Moctezuma, Miguel (2004), "Justificación empírica y conceptual del voto extraterritorial de los mexicanos con base en la experiencia de Zacatecas", *Sociológica*, año 19, núm. 56, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre-diciembre, México.
- Portes, Alejandro (1999), "Conclusion: Towards a New World. The Origins and Effects of Transnational Activities", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, marzo, pp. 463-477.
- Portes, Alejandro, Luis Eduardo Guarnizo y Patricia Landolt (2003), "El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente", en Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coords.), *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.
- Ross Pineda, Raúl (1999), *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, México, UAS, CEMOS, Salcedo Press.



## Reseña

*El hombre que lo podía todo, todo, todo.*

Espíndola Mata, Juan, *Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México, 2004.

Guillermo Von Nowaffen García

La noche del 2 de julio del 2000 el presidente del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg, dio a conocer los resultados de la elección para presidente de la República adjudicando el triunfo a Vicente Fox Quesada. Con ello se dio por terminado el presidencialismo<sup>1</sup> en el país, destacando como primer aviso la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1997. Pero ¿qué tanto sabemos realmente del presidencialismo en el país?, ¿cuáles eran esos

<sup>1</sup> El término aquí utilizado no define un sistema de gobierno, sino una característica de la gran concentración de poderes –tanto constitucionales como de otra índole– en manos del presidente.

poderes “metaconstitucionales” que supuestamente tenía?, ¿verdaderamente el presidente era una figura tan poderosa como nos lo han dicho?

Juan Espíndola Mata aborda la cuestión en uno de los trabajos de investigación más serios y recientes que tenemos a disposición sobre el tema: su libro *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*.

El título llama a revisar el contenido ya que éste es una sátira de la supuesta concentración del poder político que muchas lecturas clásicas sobre el presidencialismo mexicano le otorgan al presidente (Paz, 1970; Cosío Villegas, 1972; Krauze, 1997; por mencionar algunos ejemplos), al cual el autor compara con un personaje del relato de Miguel Ángel Asturias “El hombre que lo tenía todo, todo, todo”. Dicho personaje afirma tenerlo todo por el simple hecho de desearlo así; sin embargo, este deseo no deja de ser pura ficción. Con la misma estructura, pero con un propósito di-

ferente al del relato, el presidente no desea “limitar sus dominios hasta la frontera de su imaginación, sino sembrar la fantasía en la mente de los demás” (Espíndola Mata, 2004:21).

La figura del presidente en México y su papel en el sistema político mexicano del siglo xx han sido objeto de discusión de diferentes estudiosos de la política; no obstante, ha predominado la postura que presenta a un presidente todopoderoso, capaz de crear y de deshacer, de imponer gobernadores y destituirlos, de llevar a cabo políticas públicas exitosas, todo por el solo hecho de así desearlo. “El presidente tiene un poder absoluto”, “el presidente es omnímodo”, son aseveraciones que el autor cuestiona y a las que llama “mitos”. El mito, nos recuerda, simplifica la realidad, construye una imagen deformada de la verdad y es imposible analizarlo por las partes ya que el mito constituye el todo.

A este respecto, debemos entender qué es el *poder absoluto*. Por un lado, lo *absoluto* es ilimitado y falto de impedimentos, y por otro, el poder, pese a lo complicado que es el término, puede describirse como la capacidad de que un sujeto (A) obligue a otro (B) de hacer algo que éste de ninguna otra forma haría. A su vez, el presidente omnímodo es aquel que lo abarca y lo comprende todo. Ambas categorías que supuestamen-

te describen al presidente son irreales ya que el Estado<sup>2</sup> no tenía ni los recursos ni los medios para abarcar todos los espacios que éste comprende. Asimismo, el ejercicio del poder fue a través de instituciones ya establecidas y definidas: secretarías de Estado, gubernaturas, etcétera, y no utilizado a merced del hombre.

En ese sentido, los argumentos de mayor peso utilizados para describir ese enorme poder radican principalmente en la incapacidad de las instituciones políticas formales para contener el poder presidencial, y, al mismo tiempo, en la debilidad, apatía y pasividad de la sociedad civil mexicana como contraparte de un Estado fuerte. Con respecto al tema de la incapacidad de las instituciones políticas para regular el poder del Ejecutivo y del presidente, aclara Mata, los argumentos que se han expuesto son convincentes y hasta verosímiles, mientras que la opuesta relación Estado-sociedad no tiene gran sustento.

En este marco, Espíndola Mata presenta un libro que pretende esclarecer todos estos mitos que rodean a la figura del presidente a partir no de creencias vagas e ideologías políticas, sino de elementos concretos.

Con ello, pretende demostrar cómo la institución presidencial no podía

<sup>2</sup> Para algunos autores, el presidente y el Estado eran una misma cosa. Sin embargo, para este punto se entiende por Estado el sentido estricto del mismo.

realizar su voluntad a plenitud ya que ésta se basaba en la reciprocidad y en acuerdos con diferentes grupos políticos y sociales, es decir “[n]o podía concentrar para sí todo el poder porque distintos grupos se lo regateaban y le trazaban *límites*. Tenía entonces que negociarlo [...] y construir paso a paso el consenso político” (Espíndola Mata, 2004:205).

Este ensayo cuenta con tres capítulos: el primero expone los argumentos que alimentan a la figura del presidente-Dios (Zaid, 2000); el segundo aborda los conflictos que la sociedad civil llegaba a tener con el Estado; el último lo dedica a la relación que tenía el presidente de la República con los gobernadores de los estados. La temporalidad de la investigación se concentra en el periodo que va de 1946 a 1994, aunque puede observarse la transgresión de las fechas cuando el autor cree necesario remitirse a algún episodio para darle solidez a la argumentación.

El régimen mexicano, como cualquier otro régimen presidencial, se apega al principio de separación de poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Esto crea una balanza de pesos y contrapesos por medio de los controles horizontales y verticales (Loewenstein, 1976), aspectos plasmados en la Constitución, con lo cual se descarta de manera inmediata la procedencia del poder ilimitado del

presidente fundamentado en la Carta Magna.

Sin embargo, en México los poderes Legislativo y Judicial se encontraban subordinados tanto al presidente como al partido, lo que ocasionó un desequilibrio de poderes. “El jefe del Ejecutivo inhibió el desempeño libre e independiente de las instituciones constitucionalmente establecidas que podían contrarrestar su poder” (Espíndola Mata, 2004:42). El carácter indiviso y unitario del gobierno fue resultado de un sistema de incentivos que normaba el otorgamiento de cargos públicos a cambio de lealtades (Weldon, 2002).<sup>3</sup>

En relación con la sociedad civil, el autor expone los principales argumentos que señalan a esta categoría como responsable de los poderes “metaconstitucionales” del presidente, puesto que su poca movilidad y cultura política pasiva tendiente al autoritarismo<sup>4</sup> crean las condiciones necesarias para que el presidente ejercite todo ese poder sin oposición.

<sup>3</sup> De acuerdo con Weldon, uno de los puntos cruciales para la subordinación de la clase política es la utilización de un sistema de listas cerradas.

<sup>4</sup> Algunos autores comparan culturalmente a la sociedad del siglo xx con la del siglo xv. Más descabellada aún es la analogía entre el presidente y el *tlatoani*, tanto por la autoridad amparada en la legalidad como por los poderes celestiales que éste supuestamente tenía.

El ensayista responde sarcásticamente a esto diciendo que el presidente era un *coloso con pies de arcilla* ya que la legitimidad de esta institución estaba sujeta a los incentivos y concesiones que pudiera hacer a sus aliados. Ejemplo de ello, nos muestra, es el acuerdo que tenía Guillermina Rico<sup>5</sup> con el partido y el presidente en turno: a cambio de la expansión de su organización de comercio informal, sus seguidores acudían a los mítines que realizaba el partido político.

Asimismo, el éxito o el fracaso de las políticas públicas se determinaban por los intereses que pudieran afectar a ciertos grupos o sectores con capacidad de negociación: empresarios, sindicatos, universidades, Iglesia, partidos de oposición y los propios miembros del partido. La política pública podía llevarse a cabo, pero si no recibía el apoyo de estos actores invariablemente fracasaba.

En ese orden de ideas, López Mateos, Díaz Ordaz y Salinas de Gortari no tuvieron éxito en las reformas educativas que propusieron pues nunca pudieron contrarrestar el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que se oponía a las medidas planteadas. Por otra parte, el propio Díaz Ordaz y posteriormente Echeverría Álvarez tam-

co pudieron ejecutar la reforma fiscal porque los empresarios no hubiesen dudado en utilizar las armas de las que disponían si veían amenazados sus intereses.

En torno al mito de la designación y la destitución de gobernadores, Mata señala que la institución es “insuficiente y excesiva, porque pierde de vista la existencia de un vasto continente en el que se desarrollaron tramas políticas complejas” (Espíndola Mata, 2004:142). La designación de candidatos a gobernador estaba condicionada por el ambiente que predominaba en cada estado. Se le daba preferencia a candidatos con arraigo local y con capacidad de negociación y de dirección de los sectores de la entidad. Asimismo, los municipios eran gobernados por caciques locales que eran adheridos al partido por su influencia y sus recursos.

La destitución de gobernadores no era obra de un capricho presidencial. Por un lado, los conflictos que se venían gestando en el estado entre el gobierno y diferentes sectores de la sociedad determinaba en algunas ocasiones el futuro de los mandatarios estatales: Antonio Nava en Puebla (1964), y Edmundo Sánchez y Manuel Zárate en Oaxaca (1947 y 1977, respectivamente), no pudieron con la inestabilidad política producida por campesinos, productores, obreros y empresarios, y terminaron siendo

<sup>5</sup> Lideresa de una de las mayores organizaciones de vendedores ambulantes en la ciudad de México durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo pasado.

separados de sus cargos o renunciando, mientras que otros gobernadores –como María Mendoza, de Michoacán (1949); Raúl Caballero, de Guerrero (1961); y Eduardo Elizondo, de Nuevo León (1971), entre otros– fueron retirados de sus funciones a causa de las protestas estudiantiles.<sup>6</sup>

Por otro lado, la oposición partidista también logró que se retirase a otros más: Manzanilla Shaffer, en Yucatán (1991); Salvador Neme, en Tabasco (1992); así como los gobernadores de Guanajuato, Ramón Aguirre (1991), y Eduardo Villaseñor, de Michoacán (1992), quienes no pudieron terminar (y en algunos casos ni siquiera iniciar) sus gestiones tanto por el apoyo social que tenían el PRD y el PAN como por las protestas que éstos podían movilizar.

Ahora bien, aunque el presidente hubiera querido mantener a los gobernadores en su cargo, se requería que el mandatario local tuviera poder de negociación ante los diversos sectores de la región; que contara con la simpatía de congresos estatales y redes clientelares, corporativas y familiares; y que mantuviera lazos de amistad con las élites políticas. Es decir, cuando el gobernador carecía de estos factores, el presidente no podía sostenerlo en el cargo aunque así lo deseara. Tal fue el caso de

Florencio Salazar (San Luis Potosí) en el sexenio delamadridista. Casos contrarios son los de Carlos Hank (Estado de México), que se mantuvo en sus funciones gracias al apoyo de amistades y familiares con gran poder político; y Roberto Madrazo (Tabasco), quien contaba con el apoyo de líderes empresariales, rancheros y comerciantes.

La obra de Juan Espíndola Mata nos llama a replantear la figura del presidente todopoderoso del siglo xx descrita en la literatura emotiva y simplista del siglo pasado, que poco explica y no da lugar a un estudio de las partes que conforman el todo, al igual que lo hace el mito. Es por ello que el texto de Espíndola Mata es más que pertinente para el análisis del sistema político mexicano en general y para el presidencialismo en particular, ya que en él puede encontrarse la contracara de las posturas que alimentan al mito presidencial.

### **Bibliografía**

- Cosío Villegas, D. (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Espíndola Mata, J. (2004), *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México.

<sup>6</sup> Nótese el importante papel que las universidades tomaban en los conflictos.

## RESEÑA

- Krauze, E. (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político (1940-1996)*, México, Tusquets.
- Loewenstein, K. (1976), *Teoría de la Constitución*, España, Ariel.
- Mainwaring, S. y M. Shugardt (1997), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós.
- Paz, O. (1970), *Posdata*, México, Siglo XXI.
- Weldon, J. (2000), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en G. Zaid, *La economía presidencial*, México, Océano.

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

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a los graduados de maestría y de doctorado, y a los académicos miembros del Sistema Nacional de Investigación, a publicar artículos y ensayos en el noveno número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

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

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

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

Estos temas son sólo grandes ejes y la publicación no limita la aceptación de textos sobre otras materias. No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para el trabajo legislativo.

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

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de calidad.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

#### PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria.
- Los originales seleccionados se enviarán a dos evaluadores externos que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictaminación. La decisión de los especialistas podrá ser: recomendar ampliamente su publicación, recomendar su publicación en otra revista acadé-

mica, recomendar su publicación sólo si se hacen correcciones y no recomendar el texto para su publicación. Se observará el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores.

- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.
- En todos los casos, la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Correcciones.
3. No aceptación.

#### RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

Fecha límite de recepción: 16 de abril de 2012.

Dictaminación de artículos: 31 de mayo de 2012.\*

Publicación de la revista 29 de junio de 2012.\*

#### CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito y no estar postulado para

\* Fechas tentativas.

su publicación de manera simultánea en otras revistas u órganos editoriales.

- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.
- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Es necesario que todos los artículos y notas cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como palabras o frases claves tanto en inglés como en español.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos.
- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su

presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente. Asimismo, por cuestiones de edición, en el archivo adjunto se deberán incluir los datos con los que fueron elaborados (si es que no se extrajo la figura de algún otro documento), y no se aceptarán textos que contengan gráficos, cuadros o mapas en formato de imagen, a menos que éstos hayan sido extraídos de algún otro documento.

- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta estadounidense en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas. Ejemplo (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. Se recomienda la siguiente forma de elaborar dicha sección:
- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, país, editorial.

- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursiva, tomo o volumen, número, lugar o país.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.
- La bibliografía se presentará en orden alfabético conforme a los apellidos de los autores.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

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

Gustavo Meixueiro Nájera  
Coordinador Editorial

Call for papers<sup>1</sup>

The Center for Social and Public Opinion Studies invites Graduates, Doctorates and any scholar of the National System of Researchers to submit papers for the ninth number of the *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

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

The Journal is currently published twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human

rights, international security, migration, terrorism and international agreements);

- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

These topics are just tentative and the Journal does not limit the acceptance of articles discussing other subjects. There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

Papers and essays must be original and will be blind peer-review. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center.

The editorial board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal; as well as those that do not fulfill the requirements in this document.

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

## SELECTION PROCESS

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The decision of the specialists could be: recommend it for publication, recommend it for publication in another academic journal, recommend it for publication with revisions, and not recommend it for publication.

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

In any case, the Editorial Board decision will be.

1. Publication
2. Correction
3. Rejection

Deadline for Submission: April 16<sup>th</sup>, 2012.

Author Notification: May 31<sup>th</sup>, 2012.\*

Publication: June 29<sup>th</sup>, 2012.\*

- Papers or essays must be unpublished and must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their

\* Tentative dates

## EDITORIAL CRITERIA

paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies. Meaning that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.

- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A note is any paper around 10 and 15 pages. Or, is to be written in a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are an preliminary version of an investigation, nevertheless, rigor is demanded.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.

- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source. Also, it is necessary that the attached files include the data used for the elaboration of the charts, maps and graphics, unless it was extracted from another document; articles containing graphs, maps and tables as an image will not be accepted, unless those figures were extracted from another document.
- For bibliographic references, the American Standard should be used in where, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López: 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is recommended to be written in the following form:
  - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
  - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name (s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
  - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
  - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
  - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

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

Gustavo Meixueiro Nájera  
Editorial Coordinator





LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS