

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 2 NÚM. 4 DICIEMBRE DE 2009

## ARTÍCULOS

La profesionalización de los maestros  
y la Alianza por la Calidad de la Educación

Juan Carlos Amador Hernández

La prevención de la violencia en las escuelas  
de nivel básico en México, a veinte años  
de la Convención sobre los Derechos del Niño

Úrsula Zurita Rivera

Análisis teórico y empírico de la exclusión social:  
el caso de Tijuana 2005

Verónica del Rocío Carrión Latorre

¿Hacia un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño?  
Situación actual de la Regulación Federal Mexicana  
para la construcción y uso de indicadores de desempeño

David Arellano Gault  
Walter Lepore  
Miguel Adolfo Guajardo Mendoza

Democracia y participación ciudadana en el estado de México,  
bases para formulación de políticas públicas

Antonio Chemor Ruiz

Propuesta de mejora al proceso de participación ciudadana  
dentro de la evaluación del impacto ambiental

Luis Reynaldo Vera Morales  
Pedro Lina Manjárez  
Thierry Conraud

Sustentabilidad y regulación de la observación  
de ballenas en México

Refugio Ramírez Chávez  
Horacio de la Cueva Salcedo

Acercamiento al marco regulatorio del gas grisú

Mario José Torres Moya

## NOTA

Intervención moderada del Estado y el progreso del  
desarrollo nacional

Carlos Agustín Vázquez Hernández

La participación ciudadana en la problemática  
de los migrantes

Marivel Meza García

El voto electrónico: un resumen de consideraciones  
para su legislación en México

Guillermo Ramón Adames Suari

## RESEÑAS

Roberto Ocampo Hurtado,  
Mariana Reyes Bello

.....

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

Carlos Enrique Casillas Ortega  
DIRECTOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:  
Gustavo Meixueiro Nájera

EDICIÓN Y DISEÑO:  
Alejandro López Morcillo

ASISTENCIA EDITORIAL:  
Roberto Ocampo Hurtado  
José Olalde Montes de Oca

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis

Israel Arroyo García

Ulises Beltrán Ugarte

Jorge Buendía Laredo

Roy Campos

Francisco Guerrero Aguirre

Ramón Lecuona Valenzuela

Francisco Madrid Flores

Alejandro Moreno

Benito Nacif Hernández

Marcelo Ortega Villegas

Francisco Sales Heredia

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación semestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. ISSN en trámite. Certificado de licitud de título núm. 14502 y licitud de contenido núm. 12075, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el 29 de junio de 2009. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102. Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente. Para cualquier asunto relacionado con esta publicación, favor de dirigirse a: 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  
Correo electrónico:  
cesop@congreso.gob.mx  
Página web:  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

.....

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

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* se terminó de imprimir en diciembre de 2009 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. El tiraje consta de mil ejemplares.

.....

# Contenido

VOLUMEN 2 • NÚMERO 4 • DICIEMBRE DE 2009

Presentación

5

*Juan Carlos Amador Hernández*

La profesionalización de los maestros  
y la alianza por la calidad de la educación

9

*Úrsula Zurita Rivera*

La prevención de la violencia en las escuelas  
de nivel básico en México, a veinte años de la  
Convención sobre los Derechos del Niño

43

*Verónica del Rocío Carrión Latorre*

Análisis teórico y empírico de la exclusión social:  
el caso de Tijuana 2005

73

*David Arellano Gault*

*Walter Lepore*

*Miguel Adolfo Guajardo Mendoza*

¿Hacia un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño?  
Situación actual de la regulación federal mexicana  
para la construcción y uso de indicadores de desempeño

109

*Antonio Chemor Ruiz*

Democracia y participación ciudadana en el estado  
de México, bases para la formulación de políticas públicas

151

*Luis Reynaldo Vera Morales,*

*Pedro Lina Manjarrez*

*Thierry Conraud*

Propuesta de mejora al proceso de la participación  
ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental

187

*Refugio Chávez Ramírez*

*Horacio de la Cueva Salcedo*

Sustentabilidad y regulación de la observación  
de ballenas en México

231

*Mario José Torres Moya*

Acercamiento al marco regulatorio del gas grisú

263

*Carlos Agustín Vázquez Hernández*

Intervención moderada del Estado  
y el progreso del desarrollo nacional

289

Marivel Meza García

La participación ciudadana  
en la problemática de los migrantes

309

Guillermo Ramón Adames Suari  
El voto electrónico: un resumen de consideraciones  
para su legislación en México  
315

RESEÑAS

Roberto Ocampo Hurtado  
*Para entender. La institución ciudadana*  
341

Mariana Reyes Bello  
*Caleidoscopio del exilio.*  
*Actores, memoria e identidades*  
344



# Presentación

El número cuatro de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* inicia la sección de artículos con un trabajo de Juan Carlos Amador Hernández, quien analiza el tema de la calidad de la educación en “la profesionalización de los maestros y la alianza por la calidad de la educación”. Por la importancia de dicho tema, dice Amador, este artículo se enfoca particularmente a mostrar los objetivos de la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo firmado entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), centrándose en el eje de la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas. Con dicha Alianza se ha pretendido una “transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad”.

Continuando con el tema educativo, Úrsula Zurita Rivera presenta “La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México”. Al analizar el Programa Escuela Segura de la SEP, Zurita se propone elaborar un nuevo diseño y, por ende, una ejecución apropiada, “incorporando los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la prohibición de toda forma de violencia contra los alumnos en el ámbito escolar”. El argumento consiste en que los objetivos del Programa Escuela Segura, fundamentalmente los relativos a la generación de un ambiente escolar que garantice el ejercicio y respeto de los derechos de los niños y las niñas así como la convivencia

democrática, son compatibles con los contenidos de la Convención. Según Zurita, el cumplimiento de dichos objetivos refuerza la prevención y erradicación de la violencia en las escuelas ya que resulta un mecanismo fundamental para la protección de la infancia y la adolescencia mexicanas.

En “Análisis teórico y empírico de la exclusión social: el caso de Tijuana 2005”, Verónica del Rocío Carrión Latorre cuantifica, mediante un índice sintético, la magnitud del fenómeno de la exclusión social en Tijuana bajo la perspectiva teórica del enfoque de capacidades, con la que establece dimensiones que comprenden aspectos socioeconómicos y calcula montos para cada dimensión con la finalidad de identificar subgrupos con niveles altos de exclusión.

David Arellano Gault, Walter Lepore y Miguel Adolfo Guajardo Mendoza elaboraron el trabajo “Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño”, documento que analiza la forma en que la regulación federal mexicana plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos mediante indicadores. Teniendo como objeto de estudio todas las leyes y reglamentos federales vigentes, su análisis muestra que los indicadores son enunciados someramente en el marco regulatorio federal y que están siendo construidos de forma desarticulada y formalista, para concluir con la propuesta de dos líneas de acción que ayuden a definir el futuro de la evaluación del desempeño en México.

Por su parte, Antonio Chemor Ruiz escribió “Democracia y participación ciudadana en el estado de México: bases para la formulación de políticas públicas”, en donde reflexiona sobre la participación ciudadana y señala que “sólo puede efectuarse cabalmente bajo un sistema que considere a la democracia como baluarte esencial en el desarrollo individual y colectivo de los sujetos, reconociendo su capacidad para influir en los asuntos públicos”. Bajo esa tesis, advierte el autor, el propósito del estudio es abordar los rasgos democráticos y participativos de la ciudadanía mexiquense y las acciones que el gobierno de la entidad en la presente administración ha emprendido para consolidar dichos esquemas.

En sintonía con la participación ciudadana, pero orientada a la conservación del medio ambiente, Luis Reynaldo Vera Morales, Pedro

Lina Manjarrez y Thierry Conraud, prepararon la “Propuesta de mejora al proceso de la participación ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental”. El proceso de consulta ciudadana, señalan los autores, dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, sólo toma en cuenta las opiniones y los comentarios directamente relacionados con la obra o actividad evaluada, negándole valor a otras opiniones aunque éstas reflejen expectativas legítimas de carácter económico o social distintas. Más aún, sostienen, aquellas opiniones consideradas por la autoridad durante la consulta no son adecuadamente respondidas, alentando la emergencia de conflictos legales y extralegales. La utilización de tecnologías basadas en la percepción social como un socio-indicador de la viabilidad de un proyecto permitirá mejorar la aplicación legal, reducir los conflictos y aumentar las probabilidades de éxito del mismo, concluyen.

En el terreno del turismo y el medio ambiente, el artículo de Refugio Chávez Ramírez y Horacio de la Cueva Salcedo, “Sustentabilidad y regulación de la observación de ballenas en México”, aborda el asunto de la observación de ballenas (OB) en México, actividad que ha crecido de manera importante en la última década y tiene una difusión geográfica amplia. Sin embargo, señalan Chávez y De la Cueva, su legislación, la emisión de permisos y los reglamentos particulares parecen no atender a esos cambios. La OB contribuye a reducir disturbios locales de ecosistemas en uso, explican los autores, pero no a reducir impactos derivados de actividades costeras cada vez más intensas, por lo que al analizar el panorama legal de la OB, considerando sus deficiencias y repercusiones sobre la actividad y los ecosistemas, proponen algunos cambios en la expedición de permisos.

Cierra la sección de artículos el trabajo de Mario José Torres Moya, “Acercamiento al marco regulatorio del gas grisú”, en el que se presenta la problemática, así como los riesgos jurídicos del marco regulatorio administrativo del gas grisú. Tras una breve reflexión sobre los esfuerzos para diferenciar este hidrocarburo gaseoso de los demás protegidos por la Constitución federal, hasta la concreción de la reforma a la Ley Minera y la Reglamentaria en el ramo del Petróleo, Torres Moya propone una solución legislativa para regular el autoconsumo y entrega del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, esque-

matizando las cargas que se imponen al Ejecutivo federal ante la necesidad de “aprovechar sustentable, ecológica y racionalmente aquel recurso energético”.

En la sección de Notas, Carlos Agustín Vázquez Hernández preparó “Intervención moderada del Estado y el avance del desarrollo nacional”, mientras que Marivel Meza García elaboró “La participación ciudadana en la problemática de los migrantes”. Por su parte Guillermo Ramón Adames Suari reflexionó sobre un tema de implementación electoral novedoso en “El voto electrónico: un resumen de consideraciones para su legislación en México”.

Finalmente, en la sección de Reseñas, aparecen sendos trabajos de Roberto Ocampo Hurtado y de Mariana Reyes Bello. El primero de ellos sobre el texto de Ricardo Raphael, *Para entender la institución ciudadana*, que Ocampo tituló “La institución ciudadana como elemento clave para la consolidación democrática”, examina la importancia de la participación ciudadana en la confección de instituciones democráticas, cuya acción se fundamenta en el respeto a los derechos civiles. Reyes, por su parte, abordó un trabajo de Clara Lida, *Caleidoscopio del exilio. Actores, memoria, identidades*, que analiza la asimilación de los exiliados republicanos españoles en la sociedad mexicana.

# La profesionalización de los maestros y la alianza por la calidad de la educación

*Juan Carlos Amador Hernández\**

Hoy el debate en torno a los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al ramo educativo ha sido superado y actualmente el tema de la calidad de la educación se ubica en el centro del análisis, al considerarla la punta de lanza del desarrollo económico y social de México. Por la importancia de dicho tema, este artículo se enfoca particularmente a mostrar los objetivos de la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo firmado entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), centrándose en el eje de la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.

Con el lanzamiento de la Alianza presentada por el Gobierno Federal, considerada como la reforma a través de la cual se realizará una “transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, se busca revalorizar a los maestros, quienes representan su primer motor, pues en la medida en que el maestro aumente su competitividad y conocimientos estará incidiendo de manera positiva y directa en el aprendizaje de sus alumnos.

*Palabras clave:* Políticas educativas, calidad, carrera magisterial, evaluación, estímulos, cobertura, presupuesto, sindicato, pruebas internacionales.

\* Cuenta con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac, es maestro en Economía y Gobierno por la misma universidad y cursó la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: educación, política macroeconómica, federalismo y sector energético. Correo electrónico: [juan.amador@congreso.gob.mx](mailto:juan.amador@congreso.gob.mx)

Nowadays, the debate regarding the advancements on coverage, professionalisation and budgeting designated to education has been accomplished, and the topic of quality of education remains on the center of the analysis, because it is considered the tip of the iceberg of Mexican social and economic development. Because of the importance of such theme, this article focuses particularly in showing the objectives of the “Alianza por la Calidad de la Educación”, this agreement was signed between the Public Education Secretary (SEP) and the National Union of Educational Workers (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación —SNTE—, and engages with the topic of professionalisation of teachers and educational authorities.

With the launch of the “Alianza por la Calidad de la Educación” presented by the Federal Government, considered as the reform through which a deep transformation of the educational system could be realized so public education can be a factor for justice an equality, and also looks to revalue teachers who represent its first engine. In the measurement that teachers increase their competitiveness and knowledge, more positive and direct influence they can have on the learning process of their students.

*Keywords:* Education Policy, quality, magisterial career, evaluation, coverage, budget, union, international tests.

## Introducción

El 15 de mayo de 2008 el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, acuerdo que busca la transformación del modelo educativo por medio de políticas públicas que impulsen una mayor calidad y equidad de la educación en el país.

La educación en México ha sido una preocupación nacional permanente y prioritaria desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría fue multiplicar escuelas, lograr un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios y, en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas se generalizó el ingreso a la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que lle-

varon las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuitos, se amplió la educación secundaria y se establecieron centros de educación básica para adultos.

La educación es un ámbito decisivo para el futuro del país. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de las grandes prioridades nacionales. Existe un claro consenso entre los sectores acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo y por una educación de calidad.

Hoy los avances en materia de cobertura, profesionalización y de presupuestos destinados al ramo educativo ubican a la educación en un punto en el cual la calidad educativa debe convertirse en la punta de lanza del desarrollo económico y social de México.

Por la importancia de dicho tema este documento de trabajo se enfoca particularmente al eje que tiene que ver con la profesionalización de los profesores y las autoridades educativas.

## **I. Antecedentes**

A lo largo de varias décadas la educación ha sido uno de los ejes articuladores de la política social que involucra la instrumentación de políticas públicas cuyo propósito es lograr un gran impacto mediante un proceso constante de transformación.

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que en 1992 celebraron el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el SNTE, ha sido punto de referencia de la transformación educativa de los últimos tres lustros.

Mediante este acuerdo se establecieron tres grandes líneas de política educativa: la profesionalización y evaluación de los profesores e instituciones educativas, la reorganización del sistema y la reformulación de los planes y contenidos de los materiales educativos (SEP, 1998: 3).

El ANMEB señalaba la deficiente calidad de la educación básica que, según sus consideraciones, no proporcionaba ni desarrollaba el con-

junto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los alumnos y por ello no estaba en condiciones de contribuir efectivamente al progreso social y al desarrollo del país.

También se consideró que el sistema educativo se encontraba centralizado y que padecía cargas burocráticas excesivas, produciendo un distanciamiento de la autoridad con relación a la escuela, con el consiguiente deterioro de la gestión escolar y la generación de una densa red de procedimientos y trámites.

El Acuerdo también señala la existencia de una ambigüedad en las atribuciones educativas que le correspondían a los distintos ámbitos de gobierno, por lo que se consideraba que el esquema de organización del sistema educativo trazado en los años setentas ya se había agotado.

Por ello, y en virtud de que el objetivo central del Acuerdo Nacional era reconocer la importancia fundamental de la educación en el desarrollo del país, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional, el Acuerdo fue acompañado por la asignación de recursos crecientes al sector educativo.

Al mismo tiempo se reconocía que más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podían producir efectos imperceptibles en la cobertura y en la calidad de la educación si el propio sistema educativo no superaba los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva lo aquejaban.

Por ello, el ANMEB se instrumentó por medio de tres líneas fundamentales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y, asimismo, la revaloración social de la función magisterial.

Así, mediante la reorganización del sistema educativo se impulsó un nuevo federalismo y una participación más activa de la sociedad. En virtud del federalismo educativo se establecieron nuevas funciones y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. A los gobiernos estatales se les asignó la dirección de los establecimientos educativos (servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial).

Al tiempo que se traspasó el control de la infraestructura a las administraciones estatales, se estableció que el Ejecutivo federal continuaría formulando los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal para todo el país, así como la autorización del uso de material educativo para los diversos niveles de educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos.

Por otra parte, se promovió una nueva participación de la sociedad en su conjunto, fortaleciendo la capacidad de organización y la participación de los maestros, los padres de familia y los alumnos en la escuela, base del sistema.

El segundo punto del Acuerdo Nacional supuso la reformulación de los contenidos y materiales educativos, por lo que para la primaria se aplicó un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, entre cuyos grandes objetivos se encontraban el fortalecimiento de la lectura, la escritura y la expresión oral, la enseñanza de las matemáticas, el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo —en lugar del área de ciencias sociales— y el aprendizaje de los contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, así como del medio ambiente.

Finalmente, el tercer punto del Acuerdo Nacional fue la revaloración de la función magisterial, que suponía diversos objetivos en beneficio del magisterio: formación; actualización, capacitación y superación; salario profesional; vivienda y el programa de carrera magisterial.

En cuanto a la formación del maestro se diseñó un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria y se implementó una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los planes de estudio en las escuelas normales.

Para actualizar los conocimientos del magisterio nacional se estableció un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer los conocimientos de los maestros combinando la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, las sesiones colectivas de estudio, el intercambio de puntos de vista, así como el trabajo individual.

Por otro lado y en virtud de que los salarios del magisterio habían caído en términos reales, se acordó otorgar incrementos en dicho

rubro, al tiempo de impulsar un programa especial de fomento a la vivienda.

Por último, se implementó el Programa Nacional de Carrera Magisterial,<sup>1</sup> para dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

Con ello se buscaba que los maestros pudieran acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, en los cursos de actualización, en su desempeño profesional, en su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

A partir de la puesta en marcha de este programa, se evalúa a docentes frente a grupo (vertiente 1), a personal en funciones directivas y de supervisión (vertiente 2) y a profesores en actividades técnico-pedagógicas de la educación básica (vertiente 3), considerando seis factores (SEP, 1998: 7):

1. Antigüedad.
2. Grado académico.
3. Preparación profesional.
4. Cursos de actualización y superación profesional.
5. Desempeño profesional.
6. Aprovechamiento escolar (vertiente 1), desempeño escolar (vertiente 2) o apoyo educativo (vertiente 3).

El ANMEB también generó cambios en la Secretaría de Educación Pública. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se implementaron programas dirigidos a impulsar la actividad magisterial, como el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Prona), creado en 1994, y el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales (creado en 1997), con el fin de impulsar la modernización de la formación inicial de los profesores de educación básica.

<sup>1</sup> El propósito final de este programa es fomentar la profesionalización y actualización de los maestros, así como el aprovechamiento escolar de sus alumnos.

El ANMEB es uno de los antecedentes más importantes que permiten comparar los alcances posibles de obtener a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación. A este propósito se presentan algunos datos respecto de los avances logrados, con el fin de comprender la situación actual en el sector educativo con relación a los grandes objetivos de la Alianza.

## **II. El sistema de educación básica: indicadores de la situación actual**

La importancia de impulsar el desarrollo del capital humano, es decir, del acervo de conocimientos y habilidades de los habitantes de un país, directamente aplicables a los procesos productivos de bienes y servicios, se debe principalmente a dos razones.

La primera es que entre mayor sea el nivel educativo promedio de la población, más eficiente será la asignación de recursos en la economía, lo que hace posible producir más con los mismos recursos. La segunda es que entre mayor sea el nivel educativo de la población, más fácil, rápida y eficiente será la introducción de los cambios tecnológicos en los procesos productivos (Grupo Financiero Bancomer, 2003).

En este sentido, es necesario presentar algunos indicadores relevantes en cuanto al avance en materia educativa en el país. De 1921 a 1992 se lograron avances notables en la cobertura, pues la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis y el índice de analfabetos se redujo de 68 a 12.4% de la población.

Para 1992 uno de cada tres mexicanos ingresó a la escuela y dos de cada tres niños tuvieron acceso a la enseñanza preescolar; la atención a la demanda en la primaria alcanzó el 90% y cuatro de cada cinco egresados tenían acceso a la enseñanza secundaria.

Dado el avance en materia de cobertura, deserción y reducción del analfabetismo, la situación en el ámbito educativo es la siguiente. De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón (Presidencia de la República, 2008), 1.7 millones de maestros brindaron en servicios de educación a 33.8 millones de niños y jóvenes en 250 mil escuelas en el ciclo escolar 2008-2009 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Matrícula y maestros del sistema educativo escolarizado\*

Ciclos escolares	Total	Por tipo de control (miles de alumnos)			
		Federal	Estatal	Particular	Autónomo
2003-2004	31,250.6	3,276.8	22,573.1	3,965.0	1,435.7
2004-2005	31,688.1	3,292.3	22,860.7	4,067.1	1,468.0
2005-2006	32,312.4	3,357.0	23,190.9	4,266.0	1,498.5
2006-2007	32,955.1	3,414.1	23,620.2	4,406.5	1,514.4
2007-2008 <sup>p/</sup>	33,335.8	3,412.0	23,973.7	4,496.7	1,553.8
2008-2009 <sup>e/</sup>	33,848.3	3,458.5	24,170.6	4,611.4	1,607.8
<i>Maestros del sistema educativo</i>					
2005-2006	1,660,484	185,574	992,343	348,308	134,259
2006-2007	1,695,973	185,064	1,004,646	365,120	141,143
2007-2008 <sup>p/</sup>	1,734,825	186,690	1,028,076	372,521	147,488
2008-2009 <sup>e/</sup>	1,767,254	188,993	1,043,795	383,118	151,348
<i>Escuelas del sistema educativo</i>					
2005-2006	238,003	36,490	162,673	36,799	2,041
2006-2007	241,526	37,013	164,233	38,223	2,057
2007-2008 <sup>p/</sup>	245,533	37,773	166,034	39,703	2,023
2008-2009 <sup>e/</sup>	250,955	38,789	169,438	40,640	2,088

\* La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

<sup>p/</sup> Cifras preliminares.

<sup>e/</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República (2008: 273).

En materia de cobertura en primaria y en secundaria se registran porcentajes mayores al 95%, mientras en educación preescolar se alcanzó un 83%. En educación media superior sólo se alcanza una cobertura de 62.4%.

Si bien se han logrado tasas de cobertura en educación básica superiores al 90% con excepción de la preescolar, también se destaca que el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de

las personas entre 15 y 24 años es de 9.7 grados. El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7% (Cuadro 2).

Considerando las cifras ahí mencionadas y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2007), y con el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano se vinculan a los siguientes hechos:

Mientras que en México el 77% de la población en edad de trabajar solamente cuenta con escolaridad básica, en los países de la OCDE el promedio respectivo es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE el 67% cuentan con preparatoria y mayores niveles educativos.

La OCDE señala que persiste la baja calidad en el sistema educativo mexicano, que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos en pruebas nacionales e internacionales. La prueba PISA (Program for International Student Assessment) de 2006 muestra que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener la información por medio de la lectura o no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos.

Adicionalmente a esta problemática que los organismos internacionales han señalado en el caso de México, las evaluaciones realizadas en el país han mostrado el rezago educativo.

La prueba ENLACE muestra los conocimientos sobre el dominio y habilidades del alumno en matemáticas y en español, internacionalmente consideradas como materias que promueven el desarrollo de competencias básicas para la vida.

Cuadro 2. Cobertura por nivel educativo 2008-2009\*

<i>Nivel educativo</i>	<i>Porcentaje</i>
Preescolar (3, 4 y 5 años)	83.9
Primaria (6 a 10 años)	95.7
Secundaria (13 a 15 años)	95.4
Educación media superior	62.4

\* Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República (2008: anexo estadístico, 37).

Esta prueba califica a los alumnos y los ubica en cuatro niveles según los resultados obtenidos:<sup>2</sup> insuficiente, cuando se carece de los conocimientos básicos; elemental, cuando se domina sólo una parte del conocimiento; bueno, cuando dominan la mayoría de los conocimientos; y excelente, cuando se dominan conocimientos y habilidades.

La prueba ENLACE 2007 se aplicó en 121 mil 500 escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas y distribuidas en todo el territorio nacional. Participaron casi 10 millones 150 mil estudiantes de tercero a sexto año de primaria y de tercero de secundaria; la cobertura fue de 95%, 8% más que en 2006, y casi todos los estados tuvieron una participación del 100 por ciento.

Del año 2006 al 2007 el porcentaje de alumnos en el nivel secundaria con nivel bueno y excelente pasó de 14.7 a casi 19% en español y de 4.2 a 5.6% en matemáticas; mientras que en el nivel primaria el porcentaje de alumnos con nivel bueno y excelente pasó de 21.3 a 24.6% en español y de 17.6 a 22.3% en matemáticas. En todas las primarias del país apenas el 3% de los alumnos tuvo calificación de excelente en matemáticas y en español; y a nivel secundaria apenas el 1% (cuadros 3a y 3b).

Al considerar los resultados de la prueba ENLACE 2008, resalta el hecho de que en educación primaria en matemáticas y español más de 75% de los alumnos obtuvieron una evaluación al menos elemental. Sin embargo, del total de pruebas realizadas, cerca de 30% obtuvo una evaluación de buena a excelente en primaria y sólo 18% en secundaria obtuvo esta calificación en español y apenas 9% en matemáticas (Cuadro 4).

En cuanto a la prueba PISA, la puntuación promedio obtenida por los países que pertenecen a la OCDE es de 500 puntos, lo que corresponde al nivel 3; sin embargo, el nivel alcanzado por México es un nivel 2 en promedio, lo que implica resultados mínimos para poder desempeñarse (Cuadro 5).

A partir de los criterios ya mencionados se puede ubicar a nuestro país comparativamente con otros países de la muestra. De inicio podemos destacar que México desde el año 2000 —año en que se inició la prueba— no ha podido alcanzar el promedio de la OCDE, de 500

<sup>2</sup> En esta prueba la calificación máxima es de 936 puntos.

Cuadro 3a. Prueba ENLACE 2006-2007  
de matemáticas (porcentaje de alumnos)

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	22.1	54.9	21.0	1.9	100
2007		21.7	50.8	23.2	4.3	100
2006	Cuarto	20.3	62.9	15.2	1.7	100
2007		19.1	59.7	18.1	3.1	100
2006	Quinto	21.5	61.8	14.9	1.8	100
2007		20.4	57.7	18.9	3.0	100
2006	Sexto	20.0	65.9	13.1	1.0	100
2007		19.7	61.8	15.8	2.8	100
2006	Global	21.0	61.4	16.0	1.6	100
2007		20.2	57.5	19.0	3.3	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	61.1	34.7	3.8	0.4	100
2007		57.1	37.3	5.1	0.5	100

Fuente: Resultados nacionales de la prueba ENLACE 2007 ([www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)).

Cuadro 3b. Prueba ENLACE 2007 de español  
(porcentaje de alumnos 2006-2007)

Año	Grado	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	21.2	48.5	28.3	2.0	100
2007		20.3	48.1	28.4	3.3	100
2006	Cuarto	21.0	60.3	16.7	2.0	100
2007		21.9	53.6	18.9	3.0	100
2006	Quinto	19.6	62.1	17.1	1.2	100
2007		19.6	56.9	21.3	2.2	100
2006	Sexto	20.8	61.4	16.4	1.5	100
2007		18.8	59.8	18.9	2.5	100
2006	Global	20.7	58.1	19.6	1.7	100
2007		20.1	55.3	21.8	2.8	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	40.7	44.6	14.0	0.7	100
2007		36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Resultados nacionales de la prueba Enlace 2007 ([www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)).

Cuadro 4. Resultados de la prueba ENLACE 2008

Grado	Al menos elemental*	Elemental	Bueno	Excelente	Total
<i>Primaria</i>					
Español	79.2	48.7	26.7	3.8	100
Matemáticas	77.2	49.5	23.0	4.7	100
<i>Secundaria</i>					
Español	67.1	49.2	17.1	0.8	100
Matemáticas	44.9	35.7	8.3	0.9	100

\* Este rubro contempla los conceptos de elemental, bueno y excelente. La suma de los parciales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: SEP ([http://enlace2008.sep.gob.mx/cons\\_bd.html](http://enlace2008.sep.gob.mx/cons_bd.html))

Cuadro 5. PISA 2006. Descripción y escala de los niveles

Niveles	Descripción genérica
Nivel 6 (707-800)	Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad
Nivel 5 (633-706)	
Nivel 4 (558-632)	Por arriba del mínimo y, por ello, bastante bueno, aunque no sea el nivel óptimo para la realización de las actividades cognitivas más complejas
Nivel 3 (484-557)	
Nivel 2 (409-483)	Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea
Nivel 1 (334-408)	Insuficiente (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento
Nivel 0 (200-333)	

Fuente: OCDE, PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world, Program for International Student Assessment, París, noviembre de 2007.

puntos. Sin embargo, fue en 2000 cuando se alcanzaron las mejores puntuaciones en los tres ámbitos de evaluación. También se muestra un incremento en el promedio de las tres áreas de 2006 con respecto al año 2003, sobre todo con relación a matemáticas, al lograr 21 puntos adicionales; no obstante, sólo se obtuvieron 5 puntos en ciencias y 10 en lectura (Cuadro 6).

Los anteriores resultados contrastan con los importantes recursos que se destinan a la educación en nuestro país. De acuerdo con el estudio Panorama de la Educación 2007, de la OCDE, México ha he-

Cuadro 6. México en 2000, 2003 y 2006  
(puntaje promedio en las tres áreas)

	2000	2003	2006
Lectura	422	400	410
Matemáticas	387	385	406
Ciencias	422	405	410

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México, con base en los datos de PISA 2006.

cho inversiones importantes en educación y ha mostrado incrementos constantes de la inversión en el rubro, no sólo en términos absolutos, sino también en términos de proporción del producto interno bruto (PIB) (OCDE, 2007).

El estudio señala que “el gasto en educación en México como porcentaje del PIB aumentó de 5.6% en 1995 a 6.4% en 2004, y está por encima del promedio de la OCDE que es de 5.8%. Este gasto invertido en educación (23.1%) como porcentaje del gasto público es el más alto entre los países de la OCDE y casi duplica el nivel promedio (13.4%)” (OCDE, 2007)<sup>3</sup> (Cuadro 7).

Sin embargo, el estudio establece asimismo que la mayor parte del gasto en educación está vinculado a los salarios, con muy poco margen para mejorar la proporción estudiantes-personal educativo o para invertir en mayor tiempo para instrucción o recursos educativos.

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas, menos de cuatro de cada diez cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas con laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

<sup>3</sup> Los datos que se comparan en este estudio son de los años 2004 y 2005, porque de acuerdo con Blanca Heredia, directora del Centro de la OCDE en México para América Latina, son los más sólidos disponibles para los países que pertenecen a esa organización.

Cuadro 7. Gasto nacional en educación (millones de pesos)

Años	Gasto nacional	Público*	Privado	Gasto público					
				Federal por nivel educativo					Estatal y municipal
				Básica	Media superior	Superior	Otros		
2003	495,110.5	386,715.7	108,394.8	198,578.6	28,865.0	58,114.0	21,848.9	79,309.2	
2004	534,481.0	416,161.1	118,319.9	209,492.3	31,737.5	63,126.1	22,931.0	88,874.3	
2005	595,453.4	464,030.1	131,423.3	226,578.5	39,423.7	71,859.2	25,698.4	100,470.4	
2006	636,227.4	494,742.9	141,484.5	253,240.7	37,433.0	73,268.0	33,755.9	97,045.3	
2007	671,592.3	519,023.1	152,569.2	256,342.6	41,449.6	78,109.6	30,588.9	112,532.5	
2008	722,190.1	559,137.8	163,052.3	274,186.6	48,223.8	90,648.8	38,186.7	107,892.0	

\* Este rubro considera el gasto de la SEP, de otras secretarías y de los estados y municipios.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 2008, p. 264.

En cuanto a la ampliación del acceso a la educación, la permanencia en el sistema y la conclusión de los ciclos, las actuales tasas de escolaridad básica ilustran importantes avances. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuatro desafíos pendientes destacan en la región, a saber: que los niños entre 3 y 6 años de edad alcancen el acceso universal, una educación preescolar de calidad; lograr la cobertura universal de primaria y reducir drásticamente la reprobación y deserción en el ciclo; promover el acceso y la permanencia de los adolescentes en la educación secundaria para completar 12 años de escolaridad; y flexibilizar la oferta para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida, incluyendo la alfabetización.

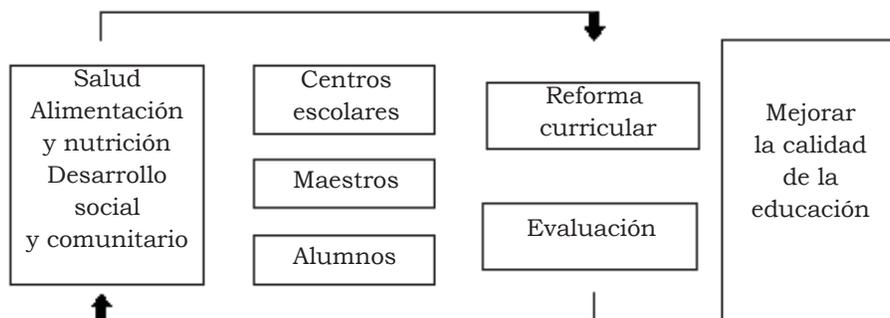
El desafío es realizar en los países de América Latina una profunda revisión de los factores estructurales que limitan la calidad de la oferta pedagógica y diseñar, con amplia participación de los docentes y comunidades, estrategias para mejorar la pertinencia cultural de los aprendizajes y el desarrollo de las competencias necesarias para vivir en un mundo cada vez más complejo.

### **III. Diseño de la Alianza por la Calidad de la Educación**

“La Alianza para la Calidad de la Educación es la herramienta adecuada para construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país”. En esos términos, el 15 de mayo de 2008 el presidente Felipe Calderón presentaba el acuerdo educativo suscrito entre el SNTE y la SEP, proyecto sustentado en cinco ejes de trabajo con acciones y metas por alcanzar al término de la administración calderonista, con inicio de operación a partir del ciclo escolar 2008-2009 (Esquema 1).

Con el lanzamiento de la Alianza presentada por el gobierno federal como la reforma a través de la cual se realizará una “transformación profunda del sistema educativo nacional, a fin de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad” (OCDE, 2007), la SEP y el magisterio externaron la necesidad de sumar esfuerzos para superar los rezagos tecnológicos y de infraestructura en los centros escolares de educación básica; mejorar la capacitación y profesionalización

Esquema 1. Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Alianza por la Calidad de la Educación*, México, mayo de 2008.

de los docentes; supervisar la alimentación, salud y seguridad de los alumnos en las escuelas; dar seguimiento a los procesos de aprendizaje y contar con mecanismos permanentes de evaluación (Cuadro 8).

Para implementar estos cinco ejes y diez procesos se constituyó la Comisión Rectora de la Alianza, integrada por igual número de miembros de la Secretaría de Educación Pública y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,<sup>4</sup> de la misma manera que cada eje rector cuenta con una coordinación para los trabajos de las mesas.

En este sentido, las mesas de trabajo son las que presentan y articulan los consensos necesarios para dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos derivados de las metas planteadas por la Alianza.

A su vez, a la Comisión Rectora, que constituye el órgano colegiado de máxima autoridad de la Alianza, le corresponde coordinar, aprobar y dar seguimiento a cada una de las acciones que se realizan para el cumplimiento de los acuerdos comprometidos en la Alianza; asimismo, analizar los documentos que envían las mesas de trabajo, previamente validados por las coordinaciones de eje y aprobarlos para su implementación.

<sup>4</sup> Alianza por la calidad de la educación. Funcionamiento general, en <http://alianza.sep.gob.mx/pdf/LineamientosfuncionamientoAlianza.pdf>

## Cuadro 8. Alianza por la Calidad de la Educación.

### Ejes, objetivos y procesos

<i>Ejes</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Procesos</i>
1. Modernización de los centros escolares	Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender.	1. Infraestructura y equipamiento 2. Tecnologías de la información y la comunicación 3. Gestión y participación social
2. Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes.	4. Ingreso y promoción 5. Profesionalización 6. Incentivos y estímulos
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	La transformación de nuestro sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, condición esencial para el logro educativo.	7. Salud, alimentación y nutrición 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	La escuela debe asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial.	9. Reforma curricular
5. Evaluar para mejorar	La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.	10. Evaluación

Fuente: SEP. ([http://alianza.sep.gob.mx/index\\_017.php](http://alianza.sep.gob.mx/index_017.php)).

Sin menoscabo de la importancia de los cinco ejes de la Alianza, para fines de este documento nos enfocaremos a la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.

### **Eje de la ACE: profesionalización de los maestros y las autoridades educativas**

Un elemento clave para el logro de las metas educativas es el profesor (Zúñiga, 2006). Por ello la Alianza por la Calidad de la Educación establece como una de las estrategias centrales para elevar la calidad de la educación básica, revalorar la función social del magisterio, al asumir que el docente es el protagonista de la transformación educativa de México.

Como parte de la estrategia que supone la Alianza, la docencia sin duda es una pieza fundamental para elevar la calidad de la educación y, en este sentido, son relevantes los resultados del documento “Informe TALIS: La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje”,<sup>5</sup> elaborado por la OCDE, que mediante una encuesta practicada en 200 centros de enseñanza y a más de 90 mil profesores, arrojó los primeros resultados de los cuales se desprenden las siguientes consideraciones (OCDE, 2009).

La conducta de los alumnos en las aulas y la creación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchos centros escolares y pueden adquirir un carácter de desafío para el trabajo del profesor. Según la referida encuesta, uno de cada cuatro profesores de la mayoría de los países valorados, incluido México, pierde al menos 30% del tiempo de enseñanza a causa de la conducta perturbadora de los estudiantes o de las tareas administrativas y, en algunos casos, este porcentaje se eleva hasta 50 por ciento.

Más de uno de cada tres profesores trabaja en un centro cuyo director considera que dicho centro sufre una carencia de profesores calificados.

<sup>5</sup> Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés).

Los factores más frecuentemente mencionados como obstáculo para la enseñanza son la falta de equipamiento y la ausencia de personal de apoyo a la instrucción.

Respecto a la frecuencia de participación de los profesores en actividades de desarrollo profesional, se destaca que la participación media de los profesores no pasa de algunos días al año, mientras que en México es de 30 días o más (Gráfica 1).

A pesar de que se destina un tiempo elevado de días al año en participar en actividades de desarrollo profesional, en países como Brasil, Malasia y México más de 80% de los encuestados informó que no había recibido suficiente desarrollo profesional.

Las demandas de un mayor desarrollo profesional por parte de los profesores parecen estar concentradas en determinados campos. En particular, uno de cada tres maestros informa de fuertes necesidades para enseñar a alumnos con requisitos especiales de aprendizaje.

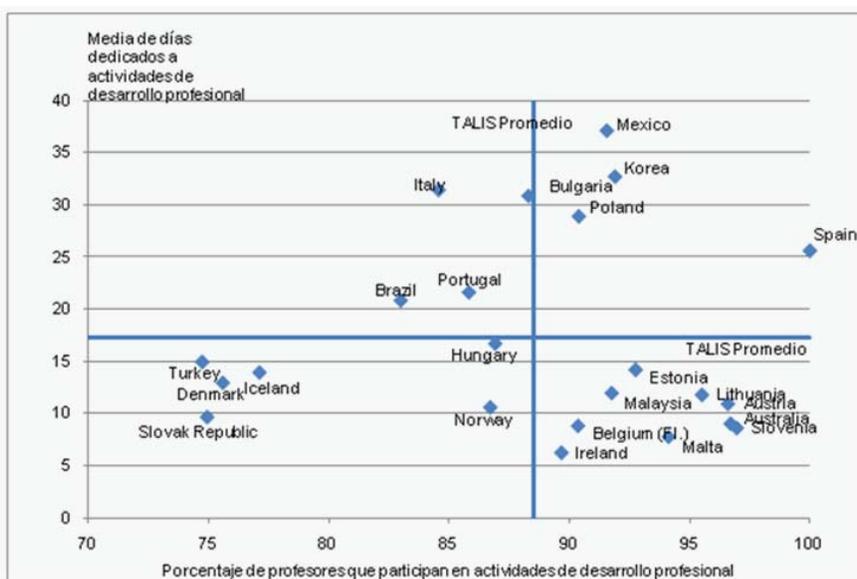
Entre 70 y 80% de los profesores mexicanos trabaja en centros cuyos directores informaron que las evaluaciones escolares produjeron algún tipo de efecto sobre el centro en cuestión, la evaluación de la dirección y los profesores, y que ayudó a estos últimos a mejorar sus habilidades docentes.

Sin embargo, de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) del 2007, el sistema educativo continúa estructurando desigualmente las oportunidades de aprendizaje, ya que prevalecen pautas de distribución del personal docente que destinan los recursos humanos menos capacitados a las zonas escolares habitadas por los estratos poblacionales menos favorecidos (Observatorio Ciudadano de la Educación).

De igual manera, a decir del INEE, la carrera magisterial, el principal programa de incentivos para la formación de los docentes, continúa presentando el mismo comportamiento; esto es, mientras los profesores de las escuelas primarias urbanas públicas participan de los incentivos de dicho programa en 60.8%, las rurales lo hacen en 43.2% y sólo 39.3% de los profesores de educación indígena están en sus filas (Observatorio Ciudadano de la Educación).

Otro indicador del INEE valora la satisfacción del trabajo en el aula. Así, mientras en las escuelas urbanas públicas sólo 16.5% de los

Gráfica 1. Nivel de intensidad de la participación en actividades de desarrollo profesional 2007-2008



Fuente: OCDE, “Informe TALIS: la creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje”, síntesis de los primeros resultados, París, 2009.

maestros expresó sentirse muy insatisfecho, en las indígenas lo hizo el 34.1%, en las comunitarias el 43.0% y, en contraste, en las privadas sólo el 9%. Finalmente, los directores de primaria con mayor formación académica siguen las mismas pautas inequitativas de distribución (Observatorio Ciudadano de la Educación).

Ante este panorama el tema de la profesionalización es uno de los componentes más significativos de la Alianza por la Calidad. En todo sistema educativo los maestros representan su primer motor, pues en la medida en que el maestro aumente su competitividad y conocimientos estará incidiendo de manera positiva y directa en el aprendizaje de sus alumnos.

Con este acuerdo se busca lograr que las autoridades del sistema educativo, directivos de centros escolares y profesores, sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los es-

títulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de sus alumnos.

Con ello no solamente se incentiva la contratación y promoción del personal más calificado, sino que además se busca mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, favoreciendo esquemas de transparencia y rendición de cuentas (Cuadro 9).

Cuadro 9. Acuerdos en materia de Ingreso, promoción, incentivos y estímulos

<i>Acuerdo</i>	<i>Consecuencias del acuerdo</i>	<i>Distribución de acciones en el tiempo</i>
<i>Ingreso y promoción</i>		
Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente.  El acceso a funciones directivas en el ámbito estatal se realizará por la vía de concursos públicos de oposición.	Fortalecimiento de la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas.  Contratar y promover al profesional más calificado.  El desempeño como eje de la contratación y la promoción.  Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.	Para el ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio acordado y supervisado bilateralmente.  A partir del ciclo escolar 2009-2010 la convocatoria y la dictaminación de los concursos correría a cargo de un órgano de evaluación independiente con carácter federalista.
<i>Incentivos y estímulos</i>		
Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización y desempeño profesional.  Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.	Fortalecer la calidad como elemento central de la agenda educativa.  Desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica.  Estimular el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.	Adecuar lineamientos para el ciclo escolar 2008-2009.

Fuente: Secretaría de Educación Pública y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Alianza por la calidad de la educación, México, mayo, 2008.

## **Concursos de oposición para las nuevas plazas docentes y directivas**

La Alianza considera importante que las plazas vacantes y las de nueva creación, tanto para profesores como para puestos directivos, sean asignadas a través de un concurso nacional público evaluado por un organismo independiente e imparcial (Observatorio Ciudadano de la Educación).

La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. El 11 de agosto de 2008 se llevó a cabo, por primera vez en el país, un concurso nacional para seleccionar a los maestros que se incorporarían a las aulas de educación básica a partir del ciclo escolar 2008-2009. Para ello se sometieron a concurso más de 8 mil plazas y 26 mil 875 horas-semana-mes, para lo cual se diseñaron 18 diferentes tipos de exámenes.

De acuerdo con el informe de la Alianza al mes de junio de 2009, hubo 109 mil 415 aspirantes (79 mil 172 a nuevo ingreso y 30 mil 243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80 mil 566 aspirantes (59 mil 051 de nuevo ingreso y 21 mil 515 docentes en servicio). La convocatoria se abrió para más de 8 mil nuevas plazas.

Es importante precisar que para el ciclo escolar 2008-2009 se utilizó un mecanismo transitorio, acordado y supervisado bilateralmente, por la SEP y el SNTE. Se registraron, cubriendo los requisitos, 80 mil 566 aspirantes que presentaron el Examen Nacional de Habilidades Docentes. Acreditaron el examen 24 mil 408 candidatos, cuyos resultados se publicaron el 14 de agosto de 2008 (Cuadro 10).

Estos resultados parten de 80 reactivos. Sin embargo, tanto en el rubro de docentes en servicio y en el de nuevo ingreso, el promedio de los evaluados supera los 40 puntos correctos, obteniendo el promedio más alto Querétaro y Jalisco, mientras el promedio más bajo a nivel nacional lo obtuvieron Nayarit y Tabasco.

Para el ciclo escolar 2009-2010 y con la creación del Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), el Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009 —que forma

Cuadro 10. Estadísticas básicas estatales de resultados del examen expresadas en número de aciertos

ENTIDAD	DOCENTES EN SERVICIO					INGRESO AL SERVICIO DOCENTE						
	CONCURSANTES	MEDIANA	MEDIA	DESV. EST.	MINIMO	MAXIMO	CONCURSANTES	MEDIANA	MEDIA	DESV. EST.	MINIMO	MAXIMO
AGUASCALIENTES	623	44.00	44.55	10.68	17.00	74.00	1,760	41.00	41.14	9.70	15.00	69.00
BAJA CALIFORNIA	1,896	43.00	42.94	10.63	11.00	74.00	1,401	44.00	43.61	9.62	16.00	71.00
BAJA CALIFORNIA SUR	4	45.00	44.25	5.62	38.00	49.00	486	43.00	42.99	9.61	18.00	70.00
CAMPECHE	435	43.00	43.15	11.25	10.00	71.00	1,498	38.00	39.03	10.11	14.00	68.00
COAHUILA *							606	41.00	41.24	10.46	15.00	69.00
COLIMA	527	44.00	44.71	10.69	2.00	70.00	737	44.00	43.72	9.97	16.00	69.00
CHIASPAS	92	44.00	43.85	9.45	18.00	62.00	2,717	44.00	43.47	11.62	7.00	74.00
CHIHUAHUA	62	48.50	48.44	10.23	26.00	69.00	1,071	46.00	45.17	10.22	14.00	69.00
DISTRITO FEDERAL	1,098	48.00	48.00	10.07	19.00	73.00	362	45.00	44.91	9.29	18.00	69.00
DURANGO	764	43.00	43.19	11.68	4.00	71.00	1,639	40.00	40.52	10.26	12.00	70.00
GUANAJUATO	2,481	43.00	43.16	10.68	9.00	75.00	3,842	41.00	41.88	9.94	13.00	72.00
GUERRERO	12	47.00	44.00	7.98	28.00	51.00	318	42.00	41.36	8.45	20.00	65.00
HIDALGO	1,531	42.00	41.97	11.17	12.00	72.00	1,118	39.00	39.31	10.09	10.00	67.00
JALISCO	1,229	45.00	44.96	11.09	14.00	73.00	5,274	41.00	40.96	9.90	9.00	74.00
MEXICO	1,345	44.00	44.37	11.06	10.00	74.00	1,404	43.00	43.18	10.17	15.00	74.00
MORELOS	296	41.50	42.33	11.28	19.00	73.00	1,906	40.00	40.12	10.27	12.00	72.00
NAVARRIT	212	39.00	39.91	10.64	16.00	71.00	902	37.50	37.25	9.51	14.00	63.00
NUEVOLÓN	975	41.00	40.98	10.08	19.00	70.00	1,512	44.50	44.87	10.14	14.00	73.00
PUEBLA	102	40.00	40.40	10.11	15.00	62.00	1,644	40.00	40.64	9.33	13.00	69.00
QUERÉTARO	1,027	46.00	46.02	10.16	14.00	74.00	337	44.00	43.66	10.18	15.00	68.00
QUINTANA ROO	855	41.00	41.20	11.37	15.00	74.00	1,030	38.00	38.42	10.45	13.00	68.00
SAN LUIS POTOSÍ	53	44.00	42.21	11.26	19.00	63.00	1,368	40.00	40.21	10.93	12.00	69.00
SINALOA	239	40.00	40.56	11.30	13.00	68.00	2,094	37.00	37.37	9.54	14.00	69.00
SONORA	1,091	39.00	40.08	11.95	12.00	72.00	2,049	38.00	38.41	11.29	3.00	75.00
TABASCO	189	38.00	36.71	10.13	11.00	64.00	2,798	32.00	32.61	9.88	6.00	69.00
TAMAUPLPAS	88	43.00	43.31	10.10	21.00	69.00	680	37.00	37.16	10.26	11.00	66.00
TLAXCALA							679	38.00	38.33	9.10	16.00	65.00
VERACRUZ	210	44.00	43.13	11.96	18.00	72.00	7,228	37.00	37.10	10.99	8.00	71.00
YUCATÁN							3,679	41.00	41.58	10.66	12.00	71.00
ZACATECAS	162	42.00	42.62	9.78	22.00	70.00	1,167	43.00	42.91	10.21	3.00	75.00
NACIONAL	17,648	43.00	43.25	11.06	2.00	75.00	53,406	40.00	40.13	10.69	3.00	73.00

Fuente: <http://www.concursonacionalalianza.org/>

parte del proceso de selección de maestros que obtendrán una plaza para ejercer la docencia en el sistema público de educación básica—, se aplicó en las 306 sedes de las entidades federativas participantes y en el Distrito Federal el 16 de agosto de 2009.

Este concurso fue abierto para los egresados de instituciones de educación superior y formadoras docentes: Escuela Normal y Normal de Estudios Superiores, Universidad Pedagógica Nacional, e instituciones de educación superior de las diversas especialidades.

Mientras, para los docentes en servicio este concurso estuvo dirigido para aquellos maestros con nombramiento provisional, con contratos por honorarios, para los que aspiraran a una plaza de base, y para aquellos que buscaran incrementar sus horas a la semana o una plaza de tiempo completo.

Las evaluaciones son especializadas por tipo de plaza: para docentes de educación inicial y preescolar, preescolar indígena, primaria, primaria indígena, telesecundaria y educación especial (docente y psicólogo). También hay exámenes específicos para docentes de secundaria general y técnica de español, matemáticas, biología, física, química, geografía, formación cívica y ética, historia, inglés y educación tecnológica, así como de educación física para primaria y secundaria.

Fueron más de 123 mil aspirantes, de los cuales 81 mil 400 fueron de nuevo ingreso y 42 mil 366 docentes en servicio. Los resultados generales muestran que del total de aspirantes poco más de 31 mil tuvieron resultados aceptables, 87 mil requieren proceso de nivelación académica, mientras que poco más de 5 mil aspirantes tuvieron un resultado no aceptable (Cuadro 11).

Las entidades que en términos absolutos tuvieron el más alto número de aspirantes aceptables fueron Puebla, Jalisco, DF, Nuevo León y el Estado de México, mientras que las entidades con el menor número de aspirantes con resultados aceptables fueron BCS, Colima, Guerrero, Aguascalientes, Querétaro y Tlaxcala.

Los resultados muestran que más de 18 mil aspirantes de nuevo ingreso obtuvieron resultados aceptables, mientras que sólo 3 mil 552 no obtuvieron una calificación aceptable. En cuanto a los docentes en servicio, más de 12 mil aspirantes obtuvieron resultados

Cuadro 11. Resultados generales del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009-2010

Entidad	Generales		Resultados globales			Resultados globales				Normatividad, gestión y ética
	Presentaron examen	Aceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Global	Contenidos curriculares	Competencias didácticas	Habilidades intelectuales		
Aguascalientes	2,683	472	2,138	73	56.09	55.87	62.93	56.67	48.88	
BC	5,529	1,130	4,256	143	56.92	55.83	62.82	57.24	51.8	
BCS	680	161	506	13	56.92	54.49	61.19	58.92	53.08	
Campeche	3,290	627	2,529	134	52.54	53.14	59.14	51.36	46.51	
Coahuila	6,282	1,296	4,805	181	57.02	54.27	61.64	56.42	55.74	
Colima	1,031	241	773	17	58.1	58.17	63.97	59.99	50.28	
Chiapas	3,141	1,150	1,831	160	53.32	56.19	59.62	51.26	46.2	
Chihuahua	2,758	946	1,770	42	58.75	54.79	65.09	59.38	55.72	
DF	5,281	1,711	3,481	88	59.88	59.24	64.37	60.89	55.01	
Durango	3,849	734	2,953	162	53.77	49.86	57.1	52.92	55.18	
Edomex	4,041	1,594	2,304	143	53.83	54.4	61.95	52.88	46.1	
Guanajuato	8,234	1,608	6,429	197	54.98	53.91	62.33	55.12	48.56	
Guerrero	814	474	307	33	55.51	57.49	57.05	58.51	48.97	
Hidalgo	2,330	512	1,713	105	52.89	54.79	60.54	53.45	42.77	
Jalisco	14,308	3,394	10,282	632	54.22	53.93	61.2	53.97	47.78	
Morelos	6,801	1,635	4,773	393	52.08	51.2	56.2	52.34	48.59	
Nayarit	3,269	666	2,400	203	52.45	52.07	59.35	52.83	45.57	
Nuevo León	3,546	1,805	1,655	86	58.06	55.63	62.44	59.16	55.02	
Puebla	7,336	2,071	4,996	269	54.34	54.41	61.04	54.1	47.8	
Querétaro	1,740	356	1,374	10	61.59	60.46	67.72	60.49	57.7	
Q. Roo	3,683	697	2,836	150	53.71	55.79	60.2	52.34	46.5	
SLP	2,619	623	1,889	107	54.33	52.93	58.68	56.68	49.03	
Sinaloa	4,992	1,210	3,597	185	55.12	52.37	59.42	54.99	53.7	
Sonora	2,841	843	1,857	141	54.38	53.02	58.35	54.29	51.87	
Tabasco	5,014	935	3,594	485	46.52	46.67	46.84	47.77	44.81	
Tamaulipas	2,658	861	1,684	113	53.43	52.14	57.16	55.84	48.57	
Tlaxcala	1,191	260	865	66	53.26	56.57	59.67	56.66	40.13	
Veracruz	7,196	1,476	5,296	424	50.89	54.2	50.8	53.12	45.45	
Yucatán	4,673	911	3,568	194	53.01	54.42	57.89	53.44	46.27	
Zacatecas	2,047	687	1,280	80	53.53	52.63	59.99	53.42	48.09	
Promedio General	123,857	31,086	87,741	5,029	54.71	54.36	59.89	55.22	49.39	

Fuente: SEP, Resultados del Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009, México, agosto de 2009 ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)).

aceptables, mientras que sólo 1 mil 477 no lograron un resultado aceptable (Cuadro 12).

### **Profesionalización**

Al mes de junio de 2009 un avance en el cumplimiento de los acuerdos de la Alianza fue la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio en el que 80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética. En el sistema participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos. Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente.

Como parte de este proceso de profesionalización, los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas, como la de ENLACE, deberán tomar cursos especialmente orientados.

Durante el presente ciclo escolar se emitieron las reglas de operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio. Se instalaron 24 Consejos Estatales del Sistema de Formación Continua donde participan 8 mil 163 docentes en cursos de español y matemáticas.

Otro de los puntos es fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales. En esta materia se han impulsado las siguientes acciones:

- Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas normales. Se incluyó a las instituciones públicas formadoras de docentes en las reglas de operación 2009 del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).
- Para el 2010 se buscará capacitar adicionalmente a 368 profesores que imparten matemáticas y 299 profesores que imparten historia en las escuelas normales. Se capacitará adicionalmente a 477 profesores asociados a la enseñanza del español en las escuelas normales. Se capacitará adicionalmente

Cuadro 12. Resultados por tipo de aspirante del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009-2010

Entidad	Generales	Resultados globales			Resultados para docentes de nuevo ingreso			Resultados para docentes en servicio		
		Presentaron examen	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica	No aceptable	Acceptable	Requiere procesos de nivelación académica
Aguascalientes	2,683	472	2,138	73	176	911	35	296	1,227	38
BC	5,529	1,130	4,256	143	639	2,022	69	491	2,234	74
BCS	680	161	506	13	161	506	13	0	0	0
Campeche	3,290	627	2,529	134	404	1,642	99	223	887	35
Coahuila	6,282	1,296	4,805	181	590	2,454	94	706	2,351	87
Colima	1,031	241	773	17	121	516	12	120	257	5
Chiapas	3,141	1,150	1,831	160	1,068	1,772	151	82	59	9
Chihuahua	2,758	946	1,770	42	432	1,031	17	514	739	25
Distrito Federal	5,281	1,711	3,481	88	970	2,064	51	741	1,417	37
Durango	3,849	734	2,953	162	494	2,137	136	240	816	26
Edo. de México	4,041	1,594	2,304	143	360	613	30	1,234	1,691	113
Guanajuato	8,234	1,608	6,429	197	732	3,502	91	876	2,927	106
Guerrero	814	474	307	33	367	223	7	107	84	26
Hidalgo	2,330	512	1,713	105	204	722	37	308	991	68
Jalisco	14,308	3,394	10,282	632	2,046	7,044	484	1,348	3,238	148

Morelos	6,801	1,635	4,773	393	988	3,477	290	647	1,296	103
Nayarit	3,269	666	2,400	203	332	1,301	109	334	1,099	94
Nuevo León	3,546	1,805	1,655	86	1,426	1,491	60	379	164	26
Puebla	7,336	2,071	4,996	269	1,020	4,189	179	1,051	807	90
Querétaro	1,740	356	1,374	10	103	436	4	253	938	6
Quintana Roo	3,683	697	2,836	150	193	702	57	504	2,134	93
San Luis Potosí	2,619	623	1,889	107	498	1,691	87	125	198	20
Sinaloa	4,992	1,210	3,597	185	465	2,225	87	745	1,372	98
Sonora	2,841	843	1,857	141	450	1,446	122	393	411	19
Tabasco	5,014	935	3,594	485	675	2,897	399	260	697	86
Tamaulipas	2,658	861	1,684	113	523	1,435	75	338	249	38
Tlaxcala	1,191	260	865	66	248	865	66	12	0	0
Veracruz	7,196	1,476	5,296	424	1,476	5,296	424	0	0	0
Yucatán	4,673	911	3,568	194	911	3,568	194	0	0	0
Zacatecas	2,047	687	1,280	80	589	1,099	73	98	181	7
Totales	123,857	31,086	87,741	5,029	18,661	59,277	3,552	12,425	28,464	1,477

Fuente: SEP, Resultados del Examen Nacional de Habilidades y Competencias Docentes 2009, México, agosto de 2009 ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)).

a 1,354 profesores con maestría de las escuelas normales de todo el país.

- Mejorar el desempeño de los estudiantes de las escuelas normales. Para apoyar a los estudiantes de las escuelas normales se entregaron un total de 19 mil 700 becas del Programa de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social (Probapiss) en el ciclo escolar 2008-2009, lo cual ha significado una inversión de casi 124 millones de pesos. Se han entregado alrededor de 14 mil 500 becas del Programa Nacional de Becas de Educación Superior (Pronabes) a estudiantes de escasos recursos de escuelas normales en todas las entidades de la república.
- Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de las instituciones programas y estudiantes. En 2008 se inició la evaluación de los programas educativos y de la gestión institucional de las escuelas normales a cargo de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Hasta la fecha se han incorporado a esta evaluación 268 instituciones formadoras de docentes, con 708 programas educativos en 20 entidades federativas.
- Revisar los planes de estudio que ofrecen las escuelas normales con base en resultados de evaluaciones nacionales. Se conformó un grupo de especialistas que trabaja actualmente en la revisión de los planes de estudio de los diferentes programas de las escuelas normales y se espera que sea concluida en 2011.
- Fortalecer la infraestructura y el equipamiento de las escuelas normales. En 2008 se invirtieron más de 280 millones de pesos para apoyar 288 proyectos de infraestructura y equipamiento durante el presente ciclo escolar.

### **Incentivos y estímulos**

Uno de los acuerdos más relevantes que logró la Alianza por la Calidad de la Educación está vinculado al reforzamiento del Programa de Carrera Magisterial.

La carrera magisterial es un sistema de estímulos económicos de promoción horizontal para maestros del servicio público de educación básica. Se instituyó como respuesta a la demanda del SNTE de contar con un medio para revalorar el trabajo del docente.

Desde su surgimiento, el Programa de Carrera Magisterial buscó, entre otros objetivos: coadyuvar a elevar la calidad de la educación básica por medio del reconocimiento al mérito, la profesionalización y actualización del magisterio; estimular a los maestros que demuestran mejor desempeño; mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes.

En este programa la participación es individual y voluntaria, se sustenta en la evaluación sistemática e integral del docente y del aprovechamiento escolar de sus alumnos; el programa permite alcanzar estímulos económicos sin cambiar de función.

Opera con financiamiento del gobierno federal, ya que el presupuesto anual se determina en el marco de la negociación del Pliego General de Demandas que presenta cada año el SNTE a la Secretaría de Educación Pública.

Tradicionalmente este programa se ha caracterizado por incentivar factores como la antigüedad, entre otros elementos. Sin embargo, el acuerdo en este punto es que se centre en tres aspectos: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación ENLACE), cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional (Cuadro 13).

Este nuevo modelo de promoción y certificación busca resolver las debilidades detectadas en educación básica, privilegiando el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos.

Por otra parte, con la creación del Programa de Estímulos a la Calidad Docente se pretende distribuir los estímulos económicos en función de los resultados académicos de los alumnos. Al respecto algunos especialistas han observado que al distribuir los estímulos a los docentes con base en el aumento que éstos logren, de un año a otro, en los puntajes que sus estudiantes alcancen en los exámenes de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares

Cuadro 13. Porcentaje de factores que considera la carrera magisterial

<i>Factores</i>	<i>Antes</i>	<i>Después</i>
Antigüedad	10	0
Grado académico	15	0
Desempeño profesional	10	20
<i>Aprovechamiento escolar</i>	<i>20</i>	<i>60</i>
Curso de actualización	17	20
Preparación profesional	28	0
Total	100	100

Fuente: SEP, Informe de avance de la Alianza por la Calidad de la Educación, junio de 2009.

(ENLACE), en realidad se oculta la estratificación socio-académica de los alumnos.

Si esto no se hiciera, sólo se premiaría a quienes trabajen en los ambientes más favorables para el aprendizaje, en detrimento de los docentes que desempeñen su profesión en ambientes socioeconómica y culturalmente adversos. Además de profundizar la injusticia, el nuevo programa repercutiría negativamente en la motivación de esos docentes para mejorar los resultados de sus alumnos.

Para el cálculo del estímulo, la SEP elaborará una propuesta basada en resultados históricos de ENLACE y en los resultados de exámenes “Preparación Profesional” aplicados a los docentes para los grados y niveles donde no se cuenta con evaluaciones de alumnos (educación inicial, 1° y 2° de primaria, educación preescolar, educación especial y tecnologías en secundarias).

Sin embargo, la lógica de esa propuesta reproduce y pudiera incluso profundizar las brechas de desigualdad económica y material que separan las escuelas urbanas, las rurales, las indígenas y las comunitarias. Se sabe, por los resultados de ENLACE, así como por los indicadores derivados de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (Exscale) y por los del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA), que existe una regularidad en el aprovechamiento y en los aprendizajes de los educandos de las instituciones públicas: la

curva va siempre en sentido descendente de la ciudad al campo, y del ámbito rural a las comunidades indígenas.

Si los salarios docentes quedan indexados en alto porcentaje al aprovechamiento escolar de los alumnos, entonces podemos señalar que esta medida sin mecanismos compensatorios podría prever ampliación de las brechas existentes. Aunque se corre también el riesgo de que ENLACE se convierta en el eje rector de la enseñanza y del aprendizaje.

## **Conclusiones**

La calidad de la educación es un elemento central para la acumulación de capital humano y para el desarrollo económico de un país. No obstante, la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad, además de que hay un importante rezago en la escolaridad básica de la población, según exámenes y estándares internacionales.

Todos los factores y ejes que promueve la Alianza conforman un instrumento atractivo que señala el camino que hay que recorrer y construir para la consecución de una verdadera calidad educativa en México.

Ese camino es muy largo aún. En la medida de lo posible el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica generó en 1992 una transformación en la forma de administrar y conducir la política educativa en México. Después de 17 años, los retos se centran no precisamente en el financiamiento ni en alcanzar tasas de cobertura cercanas al 100%. El reto hoy es que todos los niños que egresan de la educación básica cuenten con las herramientas necesarias para aumentar sus capacidades y oportunidades profesionales.

En su momento, a principios del sexenio anterior, la organización gremial del magisterio, con la suscripción del llamado Compromiso Social por la Educación, se comprometió a impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio. De la misma manera, se comprometió a fomentar la innovación de la comunidad

educativa y a incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector; ello con base en medidas para que el acceso a estos cargos se realizara mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes se llevaran a cabo por medio de concursos de oposición.

Las reformas desde el punto de vista de la profesionalización y de los incentivos al magisterio, configuran un nuevo escenario que presumiblemente puede impactar directamente en la calidad de la educación. Los mecanismos de acceso para los profesores de nuevo ingreso o eventuales configura hoy un paso más de la transformación educativa que se ha vivido a lo largo de muchos años.

Sin embargo, el sentido de la calidad de la educación que la Alianza adopta debiera considerar, entre otras dimensiones, la evaluación de los ambientes escolares que experimentan los educandos, ya que el clima en el aula, en la escuela y en el hogar, la satisfacción de los profesores con sus directivos y con sus compañeros, así como las condiciones del trabajo, se encuentran estrecha e intensamente relacionadas con los resultados de los aprendizajes propuestos.

Un clima abierto, una dirección colegiada y de respeto a la autonomía, responsabilidades y capacidades de los docentes, puede ser una de las vías más cortas para elevar la calidad educativa. Y en este punto mucho puede aportar la conformación y el funcionamiento efectivos de los consejos escolares de participación social. A ello también podría sumarse una estrategia para enfrentar los pobres y desiguales resultados de las pruebas y garantizar las oportunidades de aprendizaje a todos los niños que son atendidos por el sistema de educación pública del país.

## **Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012*, México, septiembre de 2006 ([www.foropolicaspublicas.org.mx/docs/](http://www.foropolicaspublicas.org.mx/docs/)).

- CEPAL (2004), “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, julio de 2004.
- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo de 1992.
- Grupo Financiero Bancomer (2003), “Educación para el crecimiento económico”, Serie Propuestas, abril de 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf> (última consulta: octubre de 2007).
- Observatorio Ciudadano de la Educación, “La nueva alianza por la calidad educativa” ([http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate13\\_NuevaAlianza.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate13_NuevaAlianza.html)).
- OCDE (2009), “Informe TALIS: la creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje, síntesis de los primeros resultados. Primera encuesta Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje”, París, 2009 ([www.oecd.org/edu/talis](http://www.oecd.org/edu/talis)).
- (2007) Panorama de la Educación 2007, septiembre de 2007, en Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.
- Presidencia de la República (2008), Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.
- Secretaría de Educación Pública (1998), *Lineamientos generales de carrera magisterial*, Comisión Nacional SEP-SNTE de carrera magisterial, México.
- “Alianza por la calidad de la educación” ([http://alianza.sep.gob.mx/index\\_001.php](http://alianza.sep.gob.mx/index_001.php)).
- Zúñiga Molina, Leonel (2006), “Desafíos de la evaluación educativa: consideraciones y propuestas en torno al caso de México”, Documento de discusión, t. 3, IV Congreso Nacional de Educación, SNTE, México.

# La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México, a veinte años de la Convención sobre los Derechos del Niño

Úrsula Zurita Rivera\*

Al analizar el Programa Escuela Segura de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se propone una modificación en su diseño y, por ende, en su implementación, incorporando los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la prohibición de toda forma de violencia contra los alumnos en el ámbito escolar. El argumento consiste en que los objetivos del Programa Escuela Segura, fundamentalmente los relativos a la generación de un ambiente escolar que garantice el ejercicio y respeto de los derechos de los niños y niñas así como la convivencia democrática, son compatibles con los contenidos de la Convención. La búsqueda de sus objetivos refuerza la prevención y erradicación de la violencia en las escuelas como un mecanismo fundamental para la protección de la infancia y la adolescencia mexicanas.

*Palabras clave:* Convención sobre los Derechos del Niño, Programa Escuela Segura, violencia escolar, educación básica, convivencia democrática, ejercicio de los derechos.

By analyzing the “Programa Escuela Segura” of the Public Education Secretary it is propose a modification in its design and, therefore, in its implementation, by incorporating guidelines from the “Convención

\* Es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México; coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales y responsable del Área de Egresados de dicha institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt con el nivel 1. Correos electrónicos: uzurita@flacso.edu.mx y uzurita@gmail.com

sobre los Derechos del Niño” related to the prohibition of all forms of violence against students in the school scope. The argument consists in the compatibility of the objectives of the “Programa Escuela Segura” and the “Convención sobre los derechos del niño” fundamentally related to the generation of a school environment that guarantees the exercise and the respect of the rights of the children. The search of its objectives reinforces prevention and eradication of violence in schools as a fundamental mechanism for Mexican childhood and adolescence protection.

*Keywords:* “Convención sobre los Derechos del Niño”, “Programa Escuela Segura”, school violence, basic education, democratic convi-  
vience, exercise over rights.

## Introducción

A veinte años de la creación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), resulta pertinente emprender un análisis que destaque no sólo los avances sino también los desafíos que los niños, niñas y adolescentes experimentan cotidianamente ante la creciente violencia aun en aquellos espacios en los cuales su seguridad, cuidado y atención deberían estar absolutamente garantizados. Éste es el caso de las escuelas de nivel básico en México, donde una proporción significativa de los niños, niñas y adolescentes menores de los 16 años acuden entre 4 y 7 horas diarias durante 200 días al año y donde no siempre encuentran un ambiente que asegure tanto el aprendizaje como el respeto pleno a sus derechos. En este marco, resulta oportuno analizar la situación que guarda la prevención de la violencia en las escuelas públicas de primaria y secundaria en nuestro país. Al hacerlo, resulta inevitable referirnos tanto al Programa Escuela Segura (PES) como a los compromisos que asumió el Estado mexicano al suscribir la CDN, la cual es el máximo instrumento internacional al respecto.

El argumento central de este trabajo consiste en que el PES aunque se desprende de la política de seguridad de la administración federal vigente, podría recuperar en su marco conceptual, diseño e implementación, los lineamientos derivados de la CDN acerca de la defensa de los niños, niñas y adolescentes de la violencia que enfrentan en los espacios escolares. Esta idea está basada en que los objetivos del Programa

Escuela Segura, fundamentalmente los relativos a la generación de un ambiente escolar que garantice el ejercicio y respeto de los derechos de los niños y niñas, así como la convivencia democrática, son compatibles con los preceptos de la Convención. A partir de este enfoque, la construcción y el fortalecimiento de los ambientes escolares seguros planteados por el PES podrían ser una medida que contribuya al cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano hacia la CDN y, sobre todo, que refuerce la idea de que la prevención y erradicación de la violencia en las escuelas es un mecanismo fundamental para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Desde esta perspectiva, el PES podría rearticular su vinculación intra e interinstitucional para alcanzar mejores resultados. Por un lado podría ser un referente esencial en la educación ciudadana dentro de las múltiples acciones desarrolladas en el sistema educativo de nivel básico, relacionadas con experiencias anteriores como Contra la violencia, Eduquemos para la paz, Educación en Derechos Humanos; o actuales como la impartición de las asignaturas de Formación Cívica y Ética (en primaria y secundaria) y de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad (sólo en secundaria). Por otro lado, podría abrir su espectro de conexión con otras secretarías y dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, podría vincularse con el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que tiene bajo su responsabilidad la operación de dos programas: el Programa de Promoción y Difusión de los Derechos de la Niñez y el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009, así como con aquellas organizaciones de la sociedad civil que tienen una gran experiencia respecto a la defensa de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes en nuestro país.

Así, este documento tiene el objetivo de analizar brevemente algunos rasgos del PES llevado a cabo en las escuelas de educación básica desde 2007, cuando fue creado por decreto presidencial. En virtud de que es el principal programa en educación del actual gobierno federal, es de vital importancia emprender su examen desde la perspectiva de la CDN. En el marco de la vigésima celebración de este instrumento internacional, se consideró esencial reflexionar sobre el PES, pues si bien no es un programa que atienda específicamente los problemas

generados en torno a la violencia escolar (VE), sí puede establecer un vínculo con el respeto y la protección de los derechos de los menores, en particular sobre todo aquello relacionado con la defensa de los niños, niñas y adolescentes.

El texto está organizado de la siguiente forma. El primer apartado se aproxima a la relación entre la CDN y la VE señalando brevemente no sólo algunos de sus principales antecedentes y contenidos, sino también la aplicación que ha tenido en nuestro país. El segundo apartado analiza el PES y la VE en México. La intención es dar un breve panorama del estado que guarda este problema en las escuelas primarias y secundarias de nivel básico y, asimismo, exponer las principales características del PES que le permitiría responder no sólo a la violencia generada por la delincuencia o las adicciones, sino también a la prevención y erradicación de la VE; toma como guía de su actuación el discurso de la CDN. Por último, se finaliza con algunos comentarios sobre los retos que hoy enfrenta la implementación de este programa.

### **La Convención sobre los Derechos del Niño y la violencia escolar**

En los últimos años, las sociedades han tomado mayor conciencia sobre la violencia que experimentan las y los niños y jóvenes menores de 18 años en las escuelas.<sup>1</sup> Asumida como un fenómeno que se manifiesta en las sociedades contemporáneas, sin importar su grado de desarrollo político o económico, su cultura o religión, la violencia escolar es un serio problema social que tiene cada vez mayor relevancia en las agendas de las políticas públicas nacionales e internacionales (Abramovay *et al.*, 2005).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Habrá que señalar que no son las escuelas y las instituciones educativas los únicos espacios donde esta población padece la violencia. Según las Naciones Unidas, hay un serio problema de violencia experimentado en otros *espacios*. Estos son: *a)* el hogar y la familia; *b)* en instituciones; *c)* en la comunidad y en las calles; y, *d)* en el trabajo. Véase: <http://www.crin.org/violence/search/closeup.asp?infoID=6515> (consultado el 15 de noviembre de 2008).

<sup>2</sup> “La violencia en las escuelas es un verdadero problema global. Este tipo de violencia puede expresarse a través del castigo corporal; abuso sexual; negligencia; abuso sexual y emocional; hostigamiento escolar (*bullying* en inglés); pandillas juveniles; uso de armas; o acoso durante el trayecto hacia y desde la escuela”, PLAN, 2008, p. 7.

En tiempos recientes, el discurso que respalda y orienta las acciones en materia de prevención e intervención sobre VE ha cambiado notoriamente. De ser un problema que quedaba dentro del espacio escolar (como tiempo atrás quedaba en el hogar la violencia doméstica e intrafamiliar), a partir de apenas pocos años se reconoce que alude a un problema existente en todas las sociedades y, por ello, resulta urgente la creación y fortalecimiento de ambientes escolares seguros. Estos ambientes son concebidos no sólo como un requisito crucial para el aprendizaje satisfactorio de niños y jóvenes, sino como un derecho humano que debe ser protegido por las sociedades (Naciones Unidas, 2006).<sup>3</sup> Así, desde esta mirada, la VE se concibe como una grave amenaza a los derechos de los niños y jóvenes, sobre todo de aquellos que por tener alguna característica específica (relacionada con el sexo, la etnia, la religión, el idioma, la edad, la apariencia física o la nacionalidad, entre muchas otras) se vuelven todavía más vulnerables a múltiples agresiones infringidas por otros. Dado el incremento y agudización de fenómenos como la pobreza, la desigualdad, la exclusión política y social, la migración y la delincuencia organizada, las sociedades ven rebasadas permanentemente sus capacidades políticas, institucionales y organizativas para proteger los derechos de los grupos más vulnerables de las sociedades: los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, resulta oportuno considerar la CDN, la cual, a punto de cumplir su vigésimo aniversario, constituye la referencia obligada para saber no sólo cómo se conciben los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el mundo contemporáneo, sino también qué compromisos han asumido los Estados como el nuestro, que la suscribieron años atrás y, sobre todo, qué tanto los han cumplido. Esta indagación es fundamental, más aún cuando lo que se desea conocer

<sup>3</sup> Según el experto Paulo Sergio Pinheiro, “más de quince años después de la aprobación unánime de la Convención sobre los Derechos del Niño aun queda mucho por hacer para garantizar que los niños, niñas y adolescentes sean protegidos de toda forma de violencia. Aunque hayamos logrado establecer progresos en el marco legal y aunque tengamos muchos ejemplos de iniciativas positivas, los esfuerzos para prevenir y responder a la violencia contra la niñez en América Latina son muy tímidos, principalmente considerando que precisamente ésta es hoy una de las mayores preocupaciones de toda región” (Naciones Unidas, 2006: 7).

es la situación que guarda la protección de esta población de la violencia que experimentan en los espacios escolares.

### *Antecedentes y contenidos generales de la CDN*

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual representa el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incluye toda la amplia variedad de los derechos humanos, es decir, los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales. Está compuesta por 54 artículos y en un sólo tratado están presentes “todos los asuntos pertinentes a los derechos del niño. Consagra cuatro principios generales cuyo objetivo es ayudar a interpretar la Convención en su conjunto, proporcionando orientación a los programas nacionales de aplicación: no-discriminación (artículo 2); el interés superior de cada niño (artículo 3); derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el derecho a opinar libremente (artículo 12)” (Comité de los Derechos del Niño, 2006:11). La CDN se distingue por varias razones pero, quizás la más relevante es que constituye el tratado de derechos humanos de mayor ratificación mundial y en la medida en que incorpora la totalidad de estos derechos, posee una perspectiva “holística, indivisible de sus disposiciones y principios” (IIN, 2007: iv).<sup>4</sup>

En la CDN se reconoce la gravedad del fenómeno universal que encierra la violencia ejercida en contra de niños, niñas y adolescentes, la cual genera terribles y, en muchos casos, irreparables consecuencias en la salud y el desarrollo físico y psicológico. El problema, como se subraya, no es exclusivo de los niños o de sus familias, sino de la so-

<sup>4</sup> “Artículo 19. 1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.” Hasta el 10 de enero de 2003 contaba con el mayor número de adhesiones por parte de los Estados-parte (en total 191). Para mayor información véase: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2008).

ciudad mundial, ya que constituye un serio obstáculo para el cumplimiento de los principios y disposiciones emanadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En particular, la CDN establece en su artículo 19 que la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes implica "...toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual".

Asimismo, en su artículo 28 la Convención sustenta que en la escuela y los entornos educativos "...los Estados Parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención".

Desde esta perspectiva se desprende que, aun cuando en la CDN se concibe la VE como un fenómeno asociado a la disciplina escolar, se sabe hoy en día que este fenómeno no se limita exclusivamente a cuestiones de disciplina y control escolar de las autoridades escolares hacia los alumnos. Actualmente se sabe que la VE también puede ocurrir entre ellos o entre los propios alumnos, pero por causas diferentes a la disciplina, como la discriminación o el racismo (Naciones Unidas, 2006, 2007; UNESCO, 2007). Sin embargo, lo que importa es que los artículos 19 y 28 de la CDN colocan la atención en la violencia hacia niños, niñas y jóvenes y en espacios escolares, reconociendo la gravedad de este fenómeno que acontece, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo. La gravedad de este problema es incalculable, puesto que la escuela es un ámbito fundamental para el desarrollo de los niños, adolescentes y jóvenes; y, aunque constituye un derecho de todo niño, la educación no se remite a sólo a la instrucción formal. Es, sobre todo, un medio para

[...] prepararlo [al niño] para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la "educación" es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje

que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad (Fuente INN, UNICEF, OACNUDH 2007, vi).

Por las anteriores razones, constituye una tarea fundamental del gobierno mexicano y de todos los demás gobiernos que han suscrito la CDN, emprender políticas y programas que promuevan la existencia de ambientes escolares seguros.

### *Aplicación y avances de la CDN en México*

Si bien nuestro país se adscribió a la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, es indudable que todavía no se puede afirmar que México no sólo se ha trazado el propósito de cumplir con los compromisos derivados de dicha adhesión, sino que realmente las instituciones gubernamentales están actuando en consecuencia. De acuerdo con las observaciones en torno al cumplimiento de esos compromisos adquiridos, si bien se reconocen algunos esfuerzos relevantes, se identificó que no hay coordinación y falta continuidad entre los programas a cargo de diferentes secretarías y dependencias gubernamentales que tendrían un papel protagónico en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lo más preocupante es que estas debilidades han estado presentes permanentemente en varios de los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha asumido. Así, diez años después de esta Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada en 1990, se avanzó en varias de las metas establecidas inicialmente. A partir del compromiso adquirido por nuestro país durante la Sesión Especial de la Organización de la Naciones Unidas a favor de la Infancia llevada a cabo en Nueva York en 2002, se elaboró el Programa de Acción 2002-2010. México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, el cual fue la respuesta del gobierno mexicano a las metas derivadas de esa Sesión, organizadas en las áreas de salud, educación y protección integral.

En el marco de este programa, en el gobierno de Vicente Fox nació la estrategia Contigo, cuyo objetivo fue integrar los programas y las

políticas sociales existentes en la materia, de forma tal que su eficacia fuese mayor. A partir de dicho programa se creó una Agenda Nacional para la Infancia y la Adolescencia, la cual pretendía ser un documento que, desde una perspectiva federalista, estableciera los aspectos en los que se volcarían los esfuerzos de las autoridades estatales, municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil y del sector académico para emprender las acciones de defensa de los derechos de los niños y los adolescentes. La responsabilidad de este programa fue asignada al entonces recién creado (el 24 de julio de 2001) Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), cuyo trabajo inevitablemente tendría que darse en colaboración con varias instituciones de gobierno, dada la naturaleza de las tareas asumidas. Entre éstas destacaban: la evaluación constante del programa y su difusión en ámbitos estatales y municipales; la elaboración de informes anuales y evaluaciones en 2005 y 2010; y, la coordinación interinstitucional. A la par, se creó un sistema de indicadores e información sobre la niñez y la infancia, llamado Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y la Adolescencia. No obstante, aunque la idea fue construir una política transversal con un enfoque de ciclo de vida para impulsar el desarrollo de esta población desde diferentes áreas de gobierno, este propósito no se alcanzó en la administración foxista.

Desde el periodo de Fox se confirmó de nueva cuenta la falta de continuidad en las acciones, pues aunque el COIA funcionó en los primeros años posteriores a su fundación, después de 2005 no hay información sobre este organismo.<sup>5</sup> Al respecto, Gerardo Sauri, presidente de la Red por los Derechos de la Infancia en México, señaló que el COIA pronto se esfumó, pues en 2002, un año después de su nacimiento, el presidente del Consejo renunció y al poco tiempo también lo hizo su secretario técnico. La incertidumbre fue tal que todavía después de la celebración de la Sesión Especial sobre la Infancia no se sabía quién asumiría la responsabilidad de la elaboración del Plan Nacional de Acción (Sauri, 2003: 1). Las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social que conforman el gabinete social, empezaron a trabajar para

<sup>5</sup> Es preciso señalar que el COIA presentó tres informes de actividades en 2003 (Construyamos el Futuro), 2004 (Avanzamos Contigo) y 2005 (Pasos Firmes para un País Mejor).

diseñar el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia (PAFI), que si bien fue presentado en diciembre de 2002 ante la representante en México del UNICEF, Carol Belamy, generó algunos problemas, puesto que en su diseño, según la opinión de Sauri, hubo una escasa colaboración de instancias y actores importantes en este tema; careció de la participación infantil y, con la colaboración de ciertas organizaciones de la sociedad civil, se simuló que era resultado de la participación ciudadana.

Por ahora, lo que importa destacar es que, en este contexto, el cumplimiento del Estado mexicano respecto a los compromisos derivados de su adhesión a la CDN no ha sido el deseado (Cuadro 1). La carencia de políticas públicas integrales y la discontinuidad de las acciones respectivas ha provocado, de acuerdo con la opinión de Sauri (2003; Red por los Derechos de la Infancia en México, 2005; 2007; 2008), que hoy en día no exista un diagnóstico de la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia mexicanas; prevalezca un conjunto de ambigüedades frente al cumplimiento de la CDN; y persista una visión de la historia de la infancia y de nuestro país como un proceso lineal. Así, llegamos al vigésimo aniversario de la CDN, con compromisos y responsabilidades por parte del Estado mexicano todavía sin cumplir.

Por lo pronto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, hace referencia a la CDN en el eje 3 relativo a la igualdad de oportunidades que contiene la política social distintiva del gobierno de Felipe Calderón. En él, se menciona que la política social, lejos de una visión asistencialista, busca hacer realidad los derechos de todas las personas que integran nuestra sociedad y que están plasmados en la Constitución. En el tercer eje de política pública, llamado Igualdad de oportunidades, se encuentran abordados los dos temas centrales de este trabajo: a saber, el PES y la CDN; pero llama la atención que no están articulados entre sí.

Por un lado, en el rubro sobre Desarrollo integral se encuentra el inciso 3.3 Transformación educativa, cuyo Objetivo Nacional 12 relativo a la promoción de la educación integral de las personas en todo el sistema educativo contiene, entre otras, las estrategias de estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas e impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos

Cuadro 1. Actuación del Estado mexicano respecto a los compromisos adquiridos por su adhesión a la Convención de los Derechos del Niño

<i>Algunas medidas de seguimiento adoptadas y progresos logrados</i>	<i>Asuntos de preocupación, sugerencias y recomendaciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas de los artículos 1º, 4 y 18 de la Constitución de México que afianzan la protección de los derechos de los niños (incorporadas en 2000 y 2006).*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos y adoptados en la CDN y para permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgación de la Ley para la Protección de las Niñas, los Niños y los Adolescentes (2000).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de una plena armonía de la legislación nacional con la CDN, por ejemplo, los códigos civiles y sustantivos y de procedimiento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Ley que establece las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación compleja de la leyes debido a la estructura federal del Estados.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Preocupaciones</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No integración plena de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes en la legislación de los estados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratificación de los Protocolos Facultativos de la CDN relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la participación de niños en los conflictos armados (2002).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor papel desempeñado por el COIA en las tareas que le fueron asignadas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad “legal” del castigo corporal en el hogar, sin ser prohibido explícitamente en las escuelas, las instituciones penales y en centros alternativos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección insuficiente de la legislación a los niños de la violencia, los abusos, debido a lo cual el castigo corporal se utiliza de una forma generalizada en las familias, las escuelas y en otras instituciones.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>Recomendaciones</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de medidas eficaces, incluso campañas de información, para promover castigos alternativos, positivos, participativos y no violentos en el seno de la familia, las escuelas, las instituciones penales, los centros alternativos y otros entornos.</li> </ul>

\* La reforma al artículo 4o. constitucional del año 2000, otorga el rango constitucional el derecho de las niñas y los niños relativo a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En este sentido, el 29 de mayo de 2000 se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional. En agosto de 2001 se publicó la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó el tercer párrafo a dicho artículo, el cual incorpora una cláusula que prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, entre otras. En materia de justicia juvenil, el 12 de marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 de la Constitución, en materia de justicia de menores.

Fuente: Compilación de Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006), 2006.

comunitarios para que los estudiantes no sufran violencia. Por otro lado, en el inciso 3.7 (Familia, niños) se reconoce a los niños y jóvenes como titulares de los derechos que les corresponden según la Constitución y que, dado el carácter vulnerable que los distingue, toda la sociedad mexicana debe asegurar el cumplimiento cabal de dichos derechos. En estos elementos constitutivos del PND 2007-2012 se manifiesta claramente la desconexión entre educación para la ciudadanía democrática, la protección de los niños, niñas y adolescentes de la violencia y el cumplimiento de los compromisos derivados de la adhesión del Estado mexicano a la CDN.

Es importante señalar que aun cuando en el PND 2007-2012 no hay ninguna referencia al COIA, en este sexenio existen programas y acciones dirigidas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, desataca el Programa de Promoción y Difusión de los Derechos de la Niñez, el cual impulsa el ejercicio de los derechos de la niñez por medio de la promoción de la aplicación de los lineamientos de la CDN entre los sistemas DIF.

Para ello se diseñaron dos organismos: la Red Nacional de Difusores de los Derechos de la Niñez y los comités estatales de seguimiento y vigilancia de la aplicación de la CDN. Asimismo, “el Gobierno Federal, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es el responsable de establecer las Reglas de Operación del Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009, de aportar los recursos necesarios para su operación, darle seguimiento, evaluar sus resultados y asegurar el cumplimiento de sus objetivos”. Esas Reglas de Operación fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2008. En ellas se indica que “el Sistema Nacional DIF como organismo coordinador de la asistencia social, asume como una de sus responsabilidades, la de promover la implementación de políticas públicas a favor de la infancia más vulnerable, su familia y sus comunidades”.

Por otro lado, la Estrategia de Desarrollo Humano Sustentable Vivir Mejor, sucesora de la estrategia foxista Contigo, expresa los contenidos principales de la política social de la administración federal vigente. En particular ahí se especifica que “se impulsará una mayor seguridad en los planteles escolares de primaria y secundaria, promoviendo una

cultura y prácticas de prevención de la violencia y las adicciones, con el impulso a la participación de toda la comunidad escolar” (2008: 30).<sup>6</sup>

En este contexto, la lucha contra la violencia cometida contra niños y adolescentes, especialmente aquella que ocurre en el espacio escolar, ha derivado en un conjunto de acciones heterogéneas por parte de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales, regionales, nacionales, estatales y locales. Sin embargo, aun cuando se han generado algunos avances significativos, es un hecho que en la actualidad predomina la desarticulación no sólo en las acciones, sino en asuntos de gran relevancia, por ejemplo, respecto a la noción de violencia que se pretende erradicar, aminorar o prevenir. Así pues, para algunos emprender un proyecto en esta materia en las escuelas implica reconocer prácticas que, aunque se han aceptado y/o justificado desde siglos atrás, son inadmisibles, como la violencia física de los docentes y directores hacia los alumnos o el acoso y la discriminación entre los propios alumnos. Hay quienes han desplegado acciones contra actos de los cuales nadie quería hablar y, a veces, todavía no se quiere reconocer y denunciar, como el abuso sexual de adultos en contra de los niños o entre éstos. A la par, han surgido otras iniciativas dirigidas hacia otras prácticas que si bien han existido de tiempo atrás, se han incrementado de manera notoria en los últimos años, como el consumo y tráfico de sustancias ilícitas; o, bien, representan nuevas manifestaciones, como el *cyberbullying* o ciberacoso. Sin duda, también se cuenta con experiencias que han partido de una percepción más amplia y se han dirigido hacia diferentes tipos de violencia escolar. El problema que emerge de esto es que al buscar el interés de múltiples actores, se enfrenta la amenaza de enfocarse sólo en ciertos tipos de violencia cuando, a pesar de que, como lo han dicho ya expertos en el tema, cualquier manifestación de violencia es, en sí misma, muy grave (UNESCO, 2007: 45).

<sup>6</sup> Cabe mencionar que las acciones respecto al seguimiento y vigilancia de la aplicación de la CDN también se encuentran previstas en el actual Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. La responsabilidad de llevar a cabo dichas acciones está asignada a múltiples secretarías y dependencias gubernamentales no sólo el DIF o la SEP, sino también la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, el Instituto Mexicano de la Juventud, entre otros.

En efecto, la violencia escolar es un fenómeno complejo, multidimensional, creciente conforme pasa el tiempo y diversificado en sus expresiones. Ante esto, la acción ordenada, articulada e integral de múltiples actores se vuelve urgente. En el caso de la VE, es importante subrayar que constituye un problema abordado por múltiples actores internacionales, nacionales y locales ocupados no sólo en la educación sino también en la salud, la cultura, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo social, entre otros asuntos. Desde esta perspectiva, la violencia no es un asunto que competa exclusivamente a las instituciones educativas ni a las dependencias gubernamentales, sino a la sociedad en su conjunto, ya que afecta gravemente el desarrollo integral de los niños y jóvenes. Como es bien sabido, esta desarticulación puede provocar resultados lamentables que no sólo aluden a la desconexión y desconocimiento entre los múltiples actores que realizan proyectos dirigidos a la erradicación o prevención de este fenómeno. Lo más grave es que se produce un conjunto caótico, desordenado y, sobre todo, poco eficiente y eficaz de iniciativas en la materia.

Por ello este documento reclama, como se ha hecho desde años atrás, la existencia de una coordinación integral de los programas, proyectos y acciones que se dirigen a la violencia escolar en México y que están a cargo de múltiples actores. En este marco, la CDN podría ser la referencia fundamental para el diseño e implementación de esas iniciativas. En las siguientes líneas se analiza el Programa Escuela Segura, puesto que este programa es la principal iniciativa del gobierno federal para abordar el tema de la violencia a partir de la creación y fortalecimiento de ambientes escolares seguros y porque a través de su implementación se puede dar respuesta a ciertos compromisos asumidos por el Estado mexicano respecto a la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes prevista en la CDN.

### **El Programa Escuela Segura y la violencia escolar en México**

El Programa Escuela Segura constituye el único programa a nivel federal que está dirigido al fortalecimiento de ambientes seguros en las escuelas de nivel básico. Sin estar dirigido al fenómeno específico de la

violencia escolar, el PES parte de la preocupación de los crecientes índices de violencia, delincuencia y adicciones que afectan a ciertos municipios del país. El PES se deriva de la política de seguridad, según lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; fundamentalmente de la Estrategia Limpiemos México, dentro de la cual el papel central lo asume la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>7</sup> De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012,<sup>8</sup> una escuela segura es aquella que está libre de las adicciones, la violencia y la delincuencia. Por tanto, el PES no es un programa dirigido a solucionar o aminorar los fenómenos asociados a la VE sino a un tipo de violencia social que aunque puede generar o potenciar la VE, no es idéntica a ella.

En los siguientes apartados se exponen algunos datos sobre la violencia escolar, de forma tal que se entienda la magnitud de este problema y, por otro lado, algunos detalles más precisos sobre el PES. En general, la intención es reflexionar sobre la relación que podría establecerse entre los compromisos del Estado mexicano derivados de su adhesión a la CDN y el diseño e implementación del PES.

### *Estado actual de la violencia escolar en la educación básica en México*

En los últimos años se han producido estudios institucionales y académicos que dan cuenta del estado que guarda la violencia en la educación. En el primer caso, resaltan las tres Consultas Infantiles y Juveniles emprendidas en 2000, 2003 y 2006 por el Instituto Federal Electoral. En particular, los datos proporcionados por la Consulta 2003 permiten tener una idea sobre la violencia que, desde la perspectiva de los niños y adolescentes, experimentan ellos en diferentes ámbitos de su vida cotidiana. Acerca de la violencia que viven los ni-

<sup>7</sup> Habría que señalar que la parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye *Limpiemos México* reside en la Procuraduría General de la República.

<sup>8</sup> Este programa establece que pretenden convertir “cada escuela en un espacio caracterizado por la calidad, la inclusión y la seguridad; donde se generen nuevas formas de gestión y se tomen en conjunto decisiones para hacer de cada plantel un modelo a escala de la educación y de la sociedad que queremos” (PND 07-12, 2007: 8).

ños y niñas de 6 a 9 años de edad<sup>9</sup> en las escuelas, 3.5% señaló que abusan de su cuerpo; el 15.7% que le pegan y a 15.8% lo insultan. Es preciso decir que estos actos fueron reconocidos en mayor medida por los niños que por las niñas. Sin embargo, en ambos sexos mientras aumenta la edad disminuye la percepción de maltrato en la escuela. Asimismo, 19.1% dijo que no tratan igual a niños y niñas, el 10% que no los toman en cuenta, el 9.2% que no los respetan y el 7.1% que no les explican lo que desean saber. En las entidades federativas donde se registraron los porcentajes de maltrato infantil más altos, tanto en lo relativo a los insultos, golpes y abuso sexual, sobresalieron Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Ahora bien, en 2007 fue publicada la primera investigación exploratoria sobre violencia en escuelas primarias y secundarias de México realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.<sup>10</sup> Este estudio se centró en las percepciones de alumnos y maestros sobre la violencia, la disciplina y el consumo de sustancias nocivas. A partir de los resultados de este estudio fue posible confirmar que estos fenómenos existen en las escuelas primarias y secundarias tanto públicas como privadas del país. Entre los principales hallazgos del informe del INEE se encontró que las peleas son la forma de violencia en la que un mayor porcentaje de alumnos reconoce participar (19% primaria y 11% secundaria). A esta forma le siguen los daños a instalaciones o equipo escolares; la amenaza e intimidación a otros alumnos; y, por último, el robo. Asimismo, este estudio muestra que la participación en actos de violencia es baja, pues de acuerdo con un índice construido a partir de las percepciones de los alumnos sobre

<sup>9</sup> Se instalaron 19,862 casillas en todo el territorio nacional, participaron 3 millones 95 mil 340 alumnos, de los cuales 52% fueron niñas y la proporción restante niños. El grupo de edad de 6 a 9 años fue el que registró el mayor número de participantes (1,430,863); en contraste, de 14 a 17 años colaboraron 404,527 alumnos y en el de 10 a 13 fueron 1,194,145. A cada grupo de edad le correspondió un tema, en el de 10 a 13 años se recopiló el derecho a la información; y en el de 14 a 17 el de discriminación.

<sup>10</sup> La información fue recolectada a través de cuestionarios de contexto aplicados de forma conjunta a los Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) en 2005 a alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria, así como a profesores de estos mismos grados.

su participación en actos de violencia,<sup>11</sup> el valor del índice en las primarias es de 8.7 y en las secundarias es de 5.6 puntos. No obstante, llama la atención que los alumnos de primaria reconozcan que participan más en actos de violencia que lo que hacen los de las escuelas secundarias. Desde la perspectiva de los alumnos, donde hay mayor ocurrencia de actos de violencia es en las primarias indígenas (15.5 puntos) y secundarias privadas (7.4 puntos). Asimismo, los alumnos señalaron que participan con mayor frecuencia en actos de violencia cuando consideran que la disciplina escolar es nada estricta (11.5 en primaria y 11.1 en secundaria) o muy estricta (10.2 en primaria y 5.9 en secundaria). Esta situación prevalece en mayor medida entre los estudiantes de primaria.

Para conocer la percepción que tienen de los maestros de primaria y secundaria acerca de la violencia, se les preguntó si dentro y fuera de la escuela los estudiantes intervienen en los actos de violencia como daño a las instalaciones escolares, robo de objetos o dinero, peleas con golpes, agresión física o verbal a alumnos y profesores, y portación de objetos punzocortantes y armas de fuego. Con las respuestas de los maestros se construyeron dos índices, uno para medir su percepción sobre la violencia dentro de la escuela y otro para la violencia fuera de los centros escolares. Los datos más relevantes sobre el primer conjunto de percepciones de los docentes indican que los maestros de primaria perciben menos violencia en sus escuelas que la que aprecian sus colegas de secundaria. Así, el índice de violencia dentro de la escuela es menor en las primarias (6.6 puntos) que en las secundarias (15.9 puntos). Asimismo, las secundarias técnicas (20.6 puntos), las generales (20.4 puntos) y las primarias urbanas públicas (9.6 puntos), son las modalidades educativas donde los maestros reportan mayores niveles de violencia dentro de las escuelas. En contraste, en las escuelas de educación indígena y los centros comunitarios son las primarias donde reportan menor violencia estudiantil (2.3 y 3.5 puntos, respectivamente). Entre las secundarias, la telesecundaria es la modalidad que recibe menor frecuencia de actos violentos (8.4 puntos).

<sup>11</sup> Así como los otros índices comentados, éste fue elaborado con base en las percepciones del grupo en cuestión —en este caso los alumnos, en otros los maestros—, que va de 0 (nula ocurrencia de actos violentos) a 100 puntos (ocurrencia frecuente).

Los maestros manifiestan que el robo con violencia y la portación de armas de fuego son actos de violencia casi inexistentes en el interior de las escuelas primarias y secundarias.

Respecto al segundo conjunto de percepciones, los maestros de primaria observan menos violencia fuera de sus escuelas en comparación con los docentes de secundaria. El promedio nacional del índice de violencia fuera de la escuela en primaria es de 6.6 puntos y en secundaria es de 10.3 puntos. Donde se reportaron mayores niveles de violencia estudiantil fuera de los planteles escolares fue entre las secundarias técnicas (13.8 puntos), las generales (13.6 puntos) y las primarias públicas urbanas (10.9 puntos). Por su parte, los maestros de las secundarias privadas y de los centros comunitarios en primaria son los que advierten una menor ocurrencia de actos de violencia en las inmediaciones de los centros escolares: 4.1 y 2.5 puntos, respectivamente.

Frente a este panorama habría que subrayar que la *VE* afecta negativamente el clima escolar, el cual, de acuerdo con el Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, “es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes” (2008: 45). Por ello, es muy preocupante que los docentes de secundaria, según lo señala el Informe TALIS de la OCDE, consuman una parte importante del tiempo dedicado a la enseñanza, a la atención de conductas perturbadoras de los alumnos, palabras altisonantes e intimidación o violencia verbal.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, siglas del inglés *Teaching and Learning International Survey*) de la OCDE proporciona la primera comparación internacional sobre las condiciones de enseñanza y aprendizaje, aportando ideas innovadoras acerca de algunos de los factores que pueden explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje reveladas por el *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos* (PISA) de la OCDE. El TALIS está enfocado en la primera etapa de enseñanza secundaria pública y privada, y examina aspectos relevantes del desarrollo profesional; ideas, actitudes y prácticas de los profesores; la evaluación y el retorno de información que reciben los profesores; y la dirección escolar en los 23 países participantes, entre ellos México (OECD, 2008).

Así, es indiscutible que la violencia en las escuelas o fuera de éstas tiene un peso importante en el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje realizados en las aulas. Por ahora los datos del estudio del INEE, aunque no aborda la violencia desde una perspectiva más amplia que incluya por ejemplo la que también puede ser ejercida entre las autoridades escolares y los alumnos, dan cuenta de una realidad preocupante para la sociedad. Si bien se trata del primer estudio de esta naturaleza, proporciona datos inquietantes sobre la situación cotidiana que se vive en las escuelas públicas y privadas de nivel básico en el país.

### *Programa Escuela Segura*

El Programa Escuela Segura fue creado por decreto presidencial en 2007 y es uno de los principales programas federales estratégicos en el sector educativo. Al formar parte de la estrategia nacional de seguridad Limpiemos México, en la cual colaboran diferentes instituciones,<sup>13</sup> el Programa Escuela Segura se caracteriza por una concepción singular de las escuelas de educación básica, puesto que al precisar la relevancia que tiene la seguridad en los centros escolares, se ve a la escuela como una institución que está conectada con su entorno, con las ventajas o desventajas que esto supone.<sup>14</sup> Así, desde la perspectiva de la coordinación nacional de este programa,

la seguridad en las escuelas de educación básica es una condición imprescindible para que niños y adolescentes estudien y aprendan. Esta seguridad refiere al resguardo de su integridad física, afectiva y social en la

<sup>13</sup> Especialmente con la Secretaría de Seguridad Pública y su Programa “Comunidades Seguras”, la Secretaría de Salud con el Programa Nacional “Salud sólo sin drogas”, la Secretaría de Desarrollo Social con el Programa “Recuperación de Espacios Públicos”. Habría que señalar que la parte operativa de combate directo a la delincuencia que incluye Limpiemos México reside en la Procuraduría General de la República.

<sup>14</sup> Por tal razón, las Reglas de Operación, publicadas a través del Acuerdo Secretarial 476 y vigentes desde enero de 2009, prevén la coordinación y articulación, por medio de convenios intergubernamentales y los gobiernos estatales y municipales, entre distintas dependencias federales en áreas dedicadas a la promoción de la educación, la salud, el deporte, la recreación, el arte y la cultura, la prevención de adicciones y violencia.

escuela, así como en el entorno comunitario que rodea a las escuelas. En una palabra, la seguridad en la escuela constituye una garantía para hacer efectivo el ejercicio del derecho de niños y adolescentes a la educación.

En este marco, el objetivo general del PES es:

Consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social y la formación ciudadana de los alumnos, esta última orientada a la convivencia democrática, la participación responsable y el desarrollo de competencias encaminadas al autocuidado, la autorregulación, el ejercicio responsable de la libertad, la participación social y la resolución no violenta de conflictos.

El PES es un programa voluntario que, aunque es federal, no abarca a la totalidad de las escuelas de educación básica, pues está dirigido sólo a las escuelas localizadas en aquellos municipios de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que tienen los más altos índices de violencia.<sup>15</sup> Las escuelas que son aceptadas reciben apoyos económicos y técnicos, como de capacitación, asistencia técnica y materiales educativos, para desarrollar diversas actividades que fomenten “la cultura de la prevención de adicciones y violencia [...] y fortalezcan vínculos entre las escuelas y los ayuntamientos de los municipios” (Zorrilla, 2008: 3).

El PES no es un programa dirigido a solucionar o aminorar los fenómenos asociados a la VE sino que se enfoca en un tipo de violencia social resultante de un clima de grave deterioro social y vulnerabilidad de la población por los constantes embates del crimen organizado, el narcotráfico, la inseguridad. Sin embargo, el PES no contradice la esencia de la CDN. Por el contrario, el PES podría retomar la definición de violencia para ampliar su margen de acción y dirigirse hacia esos puntos comunes que hay entre el fenómeno de la violencia escolar y aquella violencia ocasionada por la delincuencia y las adicciones. Esta ligazón no sólo es posible sino urgente, ya que el PES es el único programa federal que

<sup>15</sup> La información respectiva fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2008. Según la evaluación externa del PNES, este listado fue elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública y lo hizo considerando el número de habitantes por municipio y demarcación política en el D.F., y la incidencia delictiva (Zorrilla, 2008: 28).

aborda el tema de la violencia y, en virtud de que ésta representa un fenómeno cada vez más extendido y visible en las escuelas de educación básica, constituye una opción para que a nivel nacional se diseñen e implementen acciones para su erradicación y prevención. En otras palabras, de lo que se trata es que el PES amplíe su perspectiva conceptual sobre la violencia escolar y, de este modo, establezca una vinculación con organismos abocados a la lucha contra este tipo de violencia y a la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

### *Retos pendientes*

Si bien es cierto que el PES no nació para atender exclusiva o fundamentalmente el problema de la VE, existe la posibilidad para que sea un programa que se apegue explícitamente a los principios establecidos en la CDN. Se trata, entonces, de que el PES reconozca los graves efectos que genera la violencia en la educación de los niños y jóvenes, pero sobre todo las consecuencias negativas que provoca cuando se trata de la educación que requiere un país que pretende ser democrático. Como los expertos han señalado, la violencia no sólo deriva en problemas en el desarrollo de los individuos, sino también en el de la propia sociedad. En contextos permeados diariamente por la violencia, la enseñanza y el aprendizaje de conductas, valores y habilidades para vivir en una democracia pierden sentido si no se parte de un completo reconocimiento y defensa de los derechos de sus integrantes, en este caso de los niños, niñas y adolescentes.

Por lo pronto, la información sobre la operación del PES parece indicar que una parte importante de las acciones promovidas por los Equipos Técnicos Estatales responsables de su implementación en las entidades federativas está orientada a la VE (en especial entre alumnos), pero es escaso el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, así como con dependencias gubernamentales encargadas de la promoción y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en general, tienen algunas dificultades para emprender acciones conjuntas con diversos actores a pesar del interés de hacerlo (Zurita, 2009b). Ante una situación de descomposición social originada por

diversos fenómenos como el narcotráfico, la exclusión, la pobreza y la desigualdad, las escuelas también se han visto inexorablemente afectadas por este fenómeno, y cada vez de manera más aguda y con peores consecuencias.

La literatura especializada en este tema, al recopilar múltiples y variadas experiencias emprendidas en diferentes contextos geográficos, ha comprobado repetidamente que las acciones aisladas, aun con altos grados de eficiencia, eficacia, pertinencia o creatividad, no dejan de ser esfuerzos infructuosos, pues no logran rebasar un horizonte temporal y/o espacial inmediato (Pradet, 2007; Monclús, 2005; Naciones Unidas, 2006; Moore, Jones & Broadbent, 2008; Blaya y Debarbieux, 2008). Así, las acciones dirigidas a la prevención, intervención y erradicación de la violencia escolar que han tenido resultados positivos tienen un rasgo común: la colaboración de diversos actores educativos y no educativos. Este elemento es esencial ya que, por un lado, garantiza cierta permanencia y consolidación a las acciones; abre los centros escolares a la sociedad; promueve el aprendizaje, la cooperación y la confianza social (LLECE, 2008). Por otro, refuerza la idea de que es responsabilidad de la sociedad entera garantizar la seguridad escolar, más aún cuando ésta es una condición necesaria para el aprendizaje, así como un dispositivo central para la protección de los derechos de los niños y jóvenes.

Sin embargo, la colaboración de distintos actores por sí misma no es sinónimo de éxito ni se agota en la organización de numerosos talleres, pláticas o encuentros interinstitucionales. De hecho, impone mayores desafíos de lo que usualmente se piensa, pues al ser la violencia un fenómeno multi-causal, las propuestas e iniciativas de prevención requieren la coordinación de múltiples agencias gubernamentales

que normalmente no trabajan conjuntamente —como son las agencias de control del Estado (la policía, la justicia, el ministerio del interior) con las agencias del sector social (salud, educación)—. Además implican el establecimiento y el trabajo con sistemas de información y monitoreo complejos y con agencias no gubernamentales y comunitarias (Buvinic, 2008: 51).

En programas como el PES, es evidente que si bien existe un discurso extendido respecto a la aceptación de emprender acciones conjun-

tas entre diversas dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para actuar de una forma más eficiente y eficaz, en la práctica resulta un desafío difícil de enfrentar. Primero por las varias concepciones respecto a la propia violencia, su prevención y erradicación; en segundo, por la diversidad de instancias que requiere la operación del PES; y en tercero, para el incremento y diversificación constante de la violencia en diferentes ámbitos de la vida pública y privada en el país se han creado y operan simultáneamente múltiples programas y acciones que parecen constituir respuestas desperadas, con poco impacto y que, al final, acentúan la desconfianza y la sensación de que la violencia es invencible. Todos estos aspectos tendrían que estar previstos de un modo preciso en la formulación y diseño de las políticas y programas públicos, sobre todo de aquellos que como el PES se dirigen a la violencia en los centros escolares.

En el análisis de la implementación del PES se detectó que los Equipos Técnicos Estatales buscan permanentemente articular los esfuerzos emprendidos entre distintos actores educativos y no educativos, gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, no siempre se cuenta con un conocimiento detallado sobre dicha conexión. Esta situación no es exclusiva de los Equipos Técnicos Estatales, pues aunque los lineamientos generales del PES —incluyendo sus Reglas de Operación— aluden a la articulación de diferentes actores como base de su funcionamiento, no existen criterios claros respecto a este proceso, salvo que son los propios coordinadores y sus respectivos equipos los responsables de conseguirla.

No obstante, hay que tener en cuenta que existen cuestiones “menores”, como el calendario escolar, que distinguen a las instituciones que, en principio, podrían tener alguna actividad en las escuelas y que llegada la situación podrían entorpecer la organización de acciones conjuntas. Pero también hay otras cuestiones de primer orden que establecen diferencias profundas entre los actores, como la ausencia de un planteamiento común en torno al significado de los ambientes escolares deseados o al tipo de violencia que quieren combatir.

Ahora bien, si se observa la articulación dentro del sistema educativo, es llamativa la poca (y en muchos casos inexistente) relación, ya no se diga el mínimo conocimiento, que expresaron los Equipos Téc-

nicos Estatales acerca de los Consejos de Participación Social (CPS), a pesar de que los Consejos Escolares tienen, de acuerdo con la Reglas de Operación del PES, una función protagónica en la elaboración del plan escolar de seguridad. Sin duda este hecho llama poderosamente la atención, ya que un programa como el PES, en principio, abre la puerta para múltiples colaboraciones entre las escuelas y su entorno y, si bien es cierto que los CPS han tenido un desarrollo a nivel nacional muy irregular (Zurita, 2009a), hay entidades y municipios que han logrado tener mejores resultados y en esos contextos se podría operar el programa contando con el apoyo y la experiencia de dichos Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Participación Social para la realización de actividades concretas destinadas a conformar y garantizar ambientes escolares seguros.

A pocos años de existencia del PES, el programa ha comenzado a manifestar algunos retos que podrían ser respondidos de una forma más eficaz y eficiente si se emprenden algunas rectificaciones. Estas modificaciones que, por lo demás, se hacen de manera constante en la implementación de las políticas y programas públicos. Quienes realizan análisis de política pública saben que la fase relativa a la implementación constituye una prueba de fuego para todo aquel Estado o gobierno que ha decidido y diseñado un curso de acción que busca alcanzar objetivos determinados, pues toda política se modifica, en mayor o menor grado, al implementarse.<sup>16</sup>

Por ahora, acerca de las modificaciones que se sugieren al PES, se resaltarán dos aspectos cruciales estrechamente relacionados. El primero alude a la carencia de una conexión en el diseño conceptual y operativo del PES con los lineamientos derivados de la CDN; y, el segundo, a la frágil articulación de esfuerzos entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, internacionales, regionales, nacionales y locales. Si bien el PES reconoce en su objetivo general y en

<sup>16</sup> De acuerdo con Aguilar, “lo que se implementa... es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (1993:47).

algunos específicos la ligazón entre la democracia y la generación de ambientes escolares seguros,<sup>17</sup> no se refiere en su concepción a la CDN en particular ni al conjunto de instrumentos internacionales y nacionales dirigidos a la defensa y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia. Es cierto que el PES se deriva de la política de seguridad establecida en el actual PND 2007-2012; sería posible establecer una vinculación en torno a los derechos de los niños y adolescentes y, por ende a la CDN y los compromisos en la materia asumidos por el Estado mexicano. Sin embargo, esta posibilidad no ha sido suficientemente aprovechada por las autoridades.

Por otro lado, la implementación del PES en las entidades federativas ha mostrado que cuando hay colaboración interinstitucional es, sobre todo, entre la SEP, la SSP, la PGR y los Consejos contra las Adicciones los que realizan permanentemente diferentes actividades con los miembros de las comunidades.<sup>18</sup> No obstante, no sólo no se han aprovechado las anteriores experiencias en el diseño y operación de programas federales y estatales desarrollados en los sistemas educativos, como Contra la violencia, Eduquemos para la paz, Educación en Derechos Humanos, o en la impartición de las asignaturas de Formación Cívica y Ética (en primaria y secundaria) y de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad (sólo en secundaria). Tampoco se ha potenciado el conocimiento y la experiencia que diferentes grupos de expertos, organismos de la sociedad civil e, inclusive, otras áreas de gobierno han acumulado respecto a la defensa de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en nuestro país. Este asunto es evidente en la implementación del PES, pues los Equipos Técnicos Estatales no tienen un conocimiento preciso sobre estos actores, sus

<sup>17</sup> A saber: “Promover el desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos humanos como una vía para fortalecer la cultura de la prevención en las escuelas; y, favorecer la convivencia democrática, solidaria y respetuosa en la comunidad escolar, con la participación de maestros, padres de familia y alumnos, para la generación de ambientes seguros.”

<sup>18</sup> El Tercer Informe de Ejecución del PND 2007-2012 menciona que “a lo largo del presente año, la SSP distribuirá 12 millones de materiales con información sobre prevención del delito, cultura de la legalidad y de la denuncia, dirigidos a profesores, alumnos y padres de familia; además de 450 mil discos compactos y 15 mil dispositivos de memoria portátil de datos (USBs) para difundir la Guía Básica de Prevención de Violencia en el Ámbito Escolar” (México, 2009: 98).

funciones, sus estrategias y metodologías y, por ende, no extraña que no establezcan relaciones con ellos. En este sentido, de nueva cuenta se repite una debilidad histórica de las políticas y programas en nuestro país que tiene que ver con crear programa como si se empezara de cero, sin recuperar el conocimiento y las experiencias previas (Cabre-ro, 2000). En pocas palabras, aun cuando en la presentación del eje 3 del PND 2007-2012 se mencione textualmente que la política social de la actual administración busca “Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno” y también “vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos” (México, 2007: 144 y 145), sorprende que el PES no esté asociado a los lineamientos de la CDN.

### **Comentarios finales**

En todo programa público, el proceso que significa su implementación enfrenta situaciones inesperadas que requieren ser detectadas oportunamente por los tomadores de decisiones en la materia para que, en caso de que sea necesario, se rectifique el rumbo del programa. A partir de este argumento, es posible que el PES replantee los supuestos de diseño e implementación en torno a los ambientes escolares seguros, la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes de los que parte así como de su concepción sobre violencia asociándola a los principios de la CDN. Al hacerlo, el PES podría ganar mucho no sólo en torno a la legitimación del programa en la sociedad mexicana, sino en el fortalecimiento del vínculo entre los ambientes escolares seguros y la construcción de una ciudadanía democrática y el avance de las responsabilidades del Estado mexicano respecto a dicho tratado internacional.

En este panorama, se trataría de conectar los temas de seguridad con democracia, de la creación y fortalecimiento de la seguridad en las escuelas de nivel básico con la educación ciudadana democrática y con el desarrollo de una cultura de paz (concepto desarrollado por la UNESCO). De esta manera, se recuperaría la experiencia de miembros de

las comunidades escolares, pero también la de las autoridades educativas y los funcionarios de niveles medios, quienes la han obtenido por su colaboración en otras asignaturas, vivencias y programas educativos. Al introducir estas rectificaciones, no sólo se fortalecería la implementación del PES al incrementar las posibilidades de articular sus esfuerzos con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales que abordan los temas de violencia y la educación para la ciudadanía, sino también, como se ha visto, se apuntalaría la continuidad de las políticas y los programas respecto a los derechos de la infancia y la adolescencia emprendidos por el actual gobierno mexicano.

### Referencias citadas

- Abramovay, Mirian *et al.* (2005), *Violences in schools*, UNESCO, Ayrton Senna Institute, UNAIDS, World Bank, Ford Foundation, CONSED, UN-DIME, Brasilia, 2005, 88 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*, FCE, México.
- Blaya, Catherine y Eric Debarbieux (2008), *Expel violence! A systematic review of interventions to prevent corporal punishment, sexual violence and bullying in schools*, International Observatory on Violence in Schools-European Observatory on Violence in Schools, Nueva York y Inglaterra, 182 p.
- Buvinic, Mayra (2008), “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre.
- Collí Ek, Víctor Manuel (2008), “La infancia y la adolescencia. Derechos y garantías”, en *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, año 3, núm. 7.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y

- el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, UNICEF-OACNUDH, Santiago, 781 p.
- Gobierno de México (s/f), *Vivir Mejor. Política social del gobierno federal*, México, 54 p.
- Desarrollo Integral de la Familia (2008), *Reglas de Operación del Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2009*, México.
  - Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 324 p.
  - Presidencia de la República (2007), *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, México, 31 p.
  - Presidencia de la República (2009), *Tercer Informe de Gobierno*, México, 724 p.
  - Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 64 p.
- Instituto Federal Electoral (2003), *Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil*, México.
- (2006), *Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil*, México.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), *Políticas públicas y derechos humanos del niño*, IIN-UNICEF-OACNUDH, 259 p.
- Knaul, Felicia M. *et al.* (2003), *Programa de Acción 2002-2010: hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes*, Secretaría de Desarrollo Social (Cuadernos de Desarrollo Humano), núm. 6, México, 30 p.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008), “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, *Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*, OREAL-UNESCO-LLECE, Chile, 53 p.

- Liwski, Norberto I. (2008), “Violencia hacia los niños: introducción al análisis de las principales preocupaciones y recomendaciones de la OEA”, trabajo presentado en el V Foro Iberoamericano de ONGs de Niñez, Adolescencia y Juventud, Seguridad y Desarrollo Humano: Ejes para un Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Juventud, celebrado en San Salvador, El Salvador del 16 al 18 de junio de 2008, 14 p.
- Monclús Estella, Antonio (2005), “La violencia escolar: perspectivas desde Naciones Unidas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 38, mayo-agosto.
- Moore, Karen, N. Jones y E. Broadbent (2008), *School violence in OECD countries*, PLAN, Londres, 22 p.
- Naciones Unidas (2006), *La violencia contra niños, niñas y adolescentes*, Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas, 88 p.
- (2007), *Nuestro derecho a ser protegidos de la violencia*, Secretaría del Estudio General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, Naciones Unidas: Social Advocay and Virtual Education Marketing, 59. [http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/Nuestros\\_Derechos\\_Version\\_Amigable\\_final\\_3.pdf](http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/Nuestros_Derechos_Version_Amigable_final_3.pdf)
- OCDE (2009), *Informe Talis. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados*, OCDE-Santillana, España, 26 p.
- Ornelas, Carlos (coord.) (2007), *Democracia y educación cívica*, Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia), México, 162 p.
- PLAN (2008), *Aprender sin miedo: la campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*, Working, PLAN, 84 p. [http://www.learnwithoutfear.org/downloads/Learn\\_Without\\_Fear\\_Spanish.pdf](http://www.learnwithoutfear.org/downloads/Learn_Without_Fear_Spanish.pdf)
- Pradet, Agnés (2007), “Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence”, en Rosario Ortega-Ruiz, Joaquín Mora Merchán y Thomas Jäger (coords.), *Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet [E-Book]*, Empirische Paedagogik, Alemania.

- Red por los Derechos de la Infancia en México (2008), *La infancia cuenta en México 2008*, México, 265 p.
- (2005), *Infancias mexicanas. Rostro de la desigualdad*, Informe alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, México, 213 p.
- (2007), *La infancia cuenta en México 2007*, México, 218 p.
- Ruiz Cuéllar, Guadalupe (2007), “Violencias y disciplina en las escuelas primarias y secundarias”, en *La calidad de la educación básica*, INEE, México.
- Sauri, Gerardo (2003), La visión asistencialista sobre los derechos de la infancia del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 5 p.
- Sauri, Gerardo (s/f), Antecedentes y estado actual del Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010, desde una perspectiva de la Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 9 p.
- UNESCO (2007), Expert meeting “Stopping violence in schools: what works?”, Headquarters, París, 27-29 de junio de 2007; 67 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001557/155767e.pdf>
- Zorrilla, Margarita (coord.) (2008), *Informe final. Evaluación del Diseño del Programa Nacional Escuela Segura*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 59 p.
- Zurita Rivera, Úrsula. (2008), “Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000–2006”, en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*, OCE, México, pp. 63–79.
- (2009a), “La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, Flacso-Ecuador-Ministerio de Cultura, Quito.
- (2009b), “Propuestas de intervención sobre violencia escolar. Experiencias de los Equipos Técnicos Estatales del Programa Escuela Segura en México”, Ponencia presentada en el simposio “Modelos de intervención para la prevención de la violencia escolar en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa”, organizado por el COMIE y celebrado del 22 al 25 de septiembre del 2009 en Veracruz, Veracruz (mimeo), 36 p.

# Análisis teórico y empírico de la exclusión social: el caso de Tijuana 2005

*Verónica del Rocío Carrión Latorre\**

Este artículo cuantifica mediante un índice sintético, la magnitud del fenómeno de la exclusión social en Tijuana, bajo la perspectiva teórica del enfoque de capacidades de Sen. Formulamos dimensiones que comprenden aspectos socioeconómicos del concepto y calculamos pesos para cada dimensión; analizamos diferencias por edad, sexo, para identificar subgrupos con niveles altos de exclusión. Usamos los datos de la “Encuesta en ciudades y zonas metropolitanas mexicanas sobre calidad de vida, competitividad, violencia social” realizada por el COLEF (2005). Los resultados muestran un nivel de exclusión social de 0.157 y que 96% de la población está excluida en al menos una dimensión.

*Palabras clave:* exclusión social, encuestas socioeconómicas, Tijuana, indicadores.

This article aims to quantify magnitude of the phenomenon of social exclusion in Tijuana through a synthetic index. This analysis adopts theoretical perspective of the “capability approach”, dimensions of social exclusion are formulated where are linked to a specific socioeconomic standard. Weights acquiring dimension are calculated, differences are analyzed by age, sex, to identify sub-groups with high levels of exclusion. Data provides from “Encuesta en ciudades, zonas metropolitanas mexicanas sobre calidad de vida, competitividad, violencia social” COLEF 2005. Results indicate a level of social exclusion of

\* Maestra en Economía Aplicada de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California. Correo electrónico: vero80\_carrion@yahoo.com

0.157, 96 percent of the population experiences social exclusion in at least one dimension.

*Keywords:* Social exclusion, socio-economic surveys, Tijuana, indicators.

## **Introducción**

Debido a la gran heterogeneidad que existe dentro de la región fronteriza e incluso dentro de las mismas ciudades que en ella se encuentran, se ha considerado relevante llevar a cabo un estudio de las características de la exclusión social en Tijuana, que permita, de manera deductiva, aportar elementos para entender por qué el dinamismo económico de esta ciudad del norte de México no está acompañado de mejores condiciones de vida. Se realizará un análisis en una ciudad que ejemplifica un modelo de desarrollo económico emergente que tiene lugar a partir de la introducción de la industria maquiladora en la década de los sesenta. Este modelo de desarrollo se expresa en diversos aspectos: el mercado laboral, el espacio urbano, la provisión de servicios básicos, etcétera, en resumen, estructuras de condiciones de vida, posibilidades de desarrollo personal, familiar y colectivo, oportunidades de integración a los beneficios del desarrollo.

Entonces parecería que si consideramos el mercado laboral y el ingreso, para mostrar los niveles de calidad de vida en Tijuana, encontraríamos un escenario distinto respecto a uno donde se considera el acceso a vivienda y a servicios públicos. Por lo anterior es necesario realizar mediciones que involucren distintos ángulos de la condición de vida, con la finalidad de mostrar la existencia de la exclusión social, para lo cual se realiza una recopilación tanto teórica como metodológica de los trabajos existentes que miden este fenómeno, y se hace la aplicación empírica.

Se destaca la importancia de realizar este estudio en una ciudad fronteriza, que por las características de su estructura económica ha venido generando empleo, principalmente en el sector manufacturero, por lo que ha mantenido las menores tasas de desempleo abierto. Sin embargo, una gran parte de la población presenta niveles de vida de pobreza, la cual ha sido explicada principalmente por el crecimiento

de los trabajos precarios. Creemos que esto genera un problema aún más grave, aunado a la exclusión social, que además toma en cuenta otros aspectos que se han incrementado de manera alarmante como los problemas relacionados con la inseguridad y el narcotráfico.

El orden del trabajo es el siguiente. En la primera parte se discute la definición de la exclusión social; la segunda explica el enfoque de la medida, los problemas que se presentan en su cálculo y las propiedades de la medida de exclusión social a utilizar; la tercera expone la información y la formalización de la medida generalizable de la exclusión; y finalmente la cuarta describe la metodología empírica y analiza los resultados para concluir el documento.

### **Definición de exclusión social**

El concepto de *exclusión social* ha cobrado importancia en Europa en los años ochenta, como un cambio del término de “pobreza” hacia “exclusión social”, en la medida que la pobreza como medida no alcanzaba a describir el surgimiento de nuevos problemas que van más allá de la falta de recursos económicos, como el incremento de empleos en condiciones precarias, aumento de la tasa de desempleo y disminución de la participación social (Tsakloglou y Papadopoulos, 2001).

El término de la exclusión social surgió en los años setenta en Francia y fue empleado por primera vez por Lenoir (1974); sin embargo, continúa siendo un tema controvertido y aún no existe consenso en su definición, como lo demuestra Atkinson (1989), al expresar que después de haber revisado una gran cantidad de investigaciones y artículos sobre exclusión social, encuentra una gran confusión entre los expertos.

Después de realizar la revisión bibliográfica sobre la exclusión social, hemos tomado las siguientes definiciones que se aproximan al entendimiento del fenómeno: la exclusión social puede ser vista como un proceso que total o parcialmente excluye a los individuos o grupos de redes sociales, económicas y culturales (Lee y Murie, 1999); la exclusión social es un proceso que provoca que los individuos o grupos de una sociedad no participen en actividades normales de esa sociedad,

pero esta definición presenta dos problemas: participar en las actividades normales puede ser una elección propia del individuo sin sentirse en desventaja y se debe definir cuáles son las “actividades normales” para clasificar qué individuos están excluidos (Burchardt, 2000).

Atkinson (1998) señala que la exclusión social tiene tres características importantes: puede implicar un acto voluntario, depende de la situación para que las circunstancias se desarrollen y, para juzgar si alguien es excluido, hay que observar su situación individual con respecto a la sociedad en que vive. Por su parte, Sen (2000) define la exclusión social como un proceso que lleva a un estado de múltiples privaciones de funcionamientos, que puede ser una parte del enfoque de las capacidades y destaca la importancia de tomar parte en la vida de la comunidad.

### **Descripción metodológica de la medida de exclusión social**

Se exponen algunos estudios empíricos que analizan y proponen una medida de exclusión social. Se analizan los problemas metodológicos que se han enfrentado. Con esta base y tomando la metodología de Poggi (2003a) descrita más adelante, presentamos las herramientas que se utilizarán en la identificación de la exclusión social en la ciudad de Tijuana, realizando un indicador multidimensional de la exclusión social, una medida capaz de resumir el estado de exclusión social de cada individuo, tal como se ha hecho en las aplicaciones empíricas para analizar este fenómeno, especialmente en Europa, y para ello hemos tomado como base la orientación del enfoque de capacidades ofrecida por Sen (1993), ya que la exclusión social puede ser vista como una parte de este enfoque, desde el cuál el bienestar se mide por el conjunto de funcionamientos alcanzados por una persona o comunidad.

#### *Algunas aplicaciones empíricas del enfoque de capacidades*

La literatura sobre la exclusión social es limitada y no existe un consenso sobre la forma de poner en práctica un análisis empírico, sin

embargo en los últimos años este tema ha recibido mucha atención (Atkinson 1998). Así encontramos algunas investigaciones que han construido una medida de exclusión social como las de Brandolini y D'Alessio (1998), Burchardt-Le Grande (1999), Tsakloglou y Papadopoulos (2001) y Poggi (2003a y 2003b).

Antes de hacer nuestra descripción metodológica, hemos revisado trabajos de pobreza multidimensional y estudios de aplicaciones empíricas de la medición de la exclusión social donde destacan que ésta puede ser vista como una parte del Enfoque de Capacidades de Sen (1993) y como lo expresa Poggi (2003a) "cualquier medida de exclusión social debería ser claramente conectada al Enfoque de Capacidades de Sen". Un ejemplo de medida multidimensional del bienestar en términos de funcionamientos logrados es el índice de desarrollo humano sugerido por UNDP.

En economía se han realizado algunos análisis empíricos acerca de la exclusión social, así vemos el de Brandolini y D'Alessio (1998), que se basa en una aplicación del Enfoque de Capacidades de Sen, pero sin realizar una revisión profunda de la teoría. Este estudio fue hecho en 1995 con datos de Italia y a nivel de individuos. Estos autores escogen varios ítems que pertenecen a las siguientes dimensiones: salud, educación, empleo, vivienda, relaciones sociales y recursos económicos.

Otro trabajo es el realizado por Tsakloglou y Papadopoulos (2001), que trata de identificar a la población en alto riesgo de exclusión social en Europa, empleando el mismo análisis que Brandolini y D'Alessio (1998) para un periodo de tres años; construyeron indicadores estadísticos de ingresos, condiciones de vida, necesidades de vida y relaciones sociales. Agregan esta información y obtienen un indicador estadístico sobre desventajas acumuladas. De manera dinámica muestran que durante dos años los individuos clasificados con alto riesgo en desventajas acumuladas son definitivamente los que están en alto riesgo de exclusión social.

La investigación que retomamos para la construcción de nuestra medida es la de Poggi (2003a), que se basa en los trabajos descritos previamente, destacando que la exclusión social es vista como una parte del enfoque de Capacidades de Sen (1985). Poggi realiza una aplicación empírica donde construye una medida de exclusión social y

la aplica para España, seleccionando siete funcionamientos que considera principales en ese país: necesidades básicas completas, tener un determinado nivel de calidad de vida, contar con una vivienda adecuada, habilidad para tener relaciones sociales, gozar de buena salud, vivir en un ambiente limpio y seguro, así como poder realizar una actividad laboral.<sup>1</sup>

Boltvinik (1991) desarrolló en su momento un método de medición integrada de la pobreza, partiendo de un concepto operacional: “es pobre aquel hogar, que dadas sus fuentes de bienestar, no puede satisfacer sus necesidades por más eficientemente que las use”; y lo implementa combinando indicadores directos de privación con indicadores de tiempo disponible en el hogar, educación, entre otros no menos importantes. De forma análoga a Townsend (1979), analiza las relaciones empíricas observadas entre ingresos y privación, y define el umbral mínimo en términos de ingresos, con una postura mucho más normativa que busca definir en cada dimensión del quehacer su satisfacción, basada en el contexto social existente.

Otro trabajo es el realizado por Calderón y Berenger (2007), acerca de la pobreza multidimensional, donde destaca que la mayoría de los estudios de este tipo realizados en México no tienen una discusión teórica, así justifica la aplicación de un enfoque teórico multidimensional de la pobreza que permite construir un índice que mide todas las dimensiones de ésta. Calderón y Berenger (2007) desarrollan un análisis multidimensional de la pobreza para 26 zonas metropolitanas de México y construyen un índice difuso de Pobreza Urbana Global; además hacen una descomposición sintética y utilizan las siguientes dimensiones: vivienda, acceso a servicios de infraestructura base, equipamiento de bienes durables, situación financiera, salud, educación y empleo. Bourguignon y Chakravarty (2002) utilizan la generalización del índice Foster Green Throbecke (1984) —FGT—, para el análisis multidimensional de la pobreza.

<sup>1</sup> Poggi (2003a) construye una medida que resume el estado de exclusión social a partir de una función de bienestar social, después deriva en un único indicador consistente y éste resulta ser una generalización multidimensional del índice Foster Green Throbecke (1984); con ello trata de exponer la conexión teórica entre medida de exclusión social y el enfoque de capacidades.

Para medir la exclusión social, en esta investigación retomamos la generalización multidimensional del índice FGT que permite no sólo saber quién es excluido y que no, sino también el grado de exclusión y la proporción de la población contada como excluida. Hemos escogido esta metodología porque consideramos que se adapta más al marco teórico de las capacidades y funcionamientos que se usan en el presente estudio, como un enfoque de tipo multidimensional, sin que esto signifique realizar estimaciones de pobreza en forma explícita.

### *Problemas en la medición y selección de dimensiones*

Esta tarea implica desafíos importantes desde el punto de vista metodológico, ya que se requiere definir dimensiones, umbrales de exclusión para cada dimensión y criterios de agregación y ponderación (Atkinson, 1998).

Los principales problemas que se enfrentan al construir una medida multidimensional en un punto en el tiempo, y de acuerdo con los demás casos empíricos aplicados y cómo los han tratado, son los siguientes:

1. Seleccionar los ítems adecuados que representa cada dimensión, que son los funcionarios evaluados para mostrar la exclusión social.
2. Agregación y ponderación de cada dimensión, en un índice sintético, para usar la información obtenida.
3. Selección del punto de corte para distinguir a los individuos excluidos y a los no excluidos.

### *Selección los ítems*

La tarea clave en nuestro estudio empírico es identificar las dimensiones relevantes y los ítems adecuados de cada una de ellas; es muy importante el criterio de selección, ya que con base en éste vamos calcular si un individuo es excluido o no. En los trabajos revisados que

miden la exclusión social en economía vemos que este es un tema en constante discusión y tampoco existe un acuerdo de cuáles dimensiones e ítems se deberían tomar.

Cada autor escoge a su criterio los que considera importantes para analizar la exclusión social dependiendo también del tipo de sociedad que va a estudiar, por tanto los expertos no han llegado a un consenso y tampoco existe una lista completa de funcionamientos realizados de forma incuestionable que permita adaptarlos al entorno. Sin embargo, Sen (2000) proporcionó una orientación para elegir esas dimensiones.

### **Problemas de agregación y determinación del punto de corte**

Al realizar el análisis empírico de la exclusión social, un problema que se presenta es cómo tratar las múltiples dimensiones. Existen varias estrategias de agregación que dependen del análisis que se aplique. Una estrategia agregativa utilizada en los trabajos mencionados es construir un indicador que sintetice la exclusión social, donde se debe especificar la estructura de ponderación, la medida unitaria y la forma funcional de los indicadores, pero este procedimiento tiene un costo muy alto, ya que se imponen muchas restricciones sobre los datos.

Al aplicar índices multidimensionales debemos clasificar al individuo como excluido, parcialmente excluido y no excluido, pero se necesita encontrar un nivel de atributos de todos los grupos de población y a estos niveles de atributos se les denomina *polarización*. Esta metodología ha sido muy cuestionada y tema de muchas discusiones en el análisis unidimensional y la arbitrariedad aumenta al pasar al análisis multidimensional, ya que el autor tiene que especificar el punto de corte de todas las dimensiones.

### **La información y los datos**

La evidencia empírica que tomamos es la Encuesta en Ciudades y Zonas Metropolitanas Mexicanas sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, realizada por El Colegio de la Frontera Norte en

2005. Se levantó durante diciembre de 2005 y el número de individuos de la muestra fue de 3,199 y esta base de datos es representativa para la zona metropolitana de Tijuana y Playas de Rosarito. Esta encuesta incluye datos socio-demográficos, disposición de servicios, condiciones habitacionales, características de las viviendas, cobertura de servicios y percepción del entorno de la ciudad de los residentes de la zona de estudio, así como de la competitividad y violencia social en la ciudad. En la mayor parte de las variables sólo considera a individuos de 16 años o más.

### *Derivación de la función de bienestar social*

Siguiendo las sugerencias del Enfoque de Capacidades de Sen (1993), se deriva la función de bienestar social, bajo el supuesto de que hay  $N$  individuos y  $G$  funcionamientos relevantes,  $x_g$  es la columna vector que contiene  $N$  observaciones individuales, definidas entre valores de  $(0,1)$  en relación con funcionamientos  $g$ , entonces su transpuesta es  $x'_g = (x_{1g}, \dots, x_{Ng})$ . Cada individuo  $i$  ha logrado el valor de funcionamiento de  $x_{ig}$  (con  $g=1, \dots, G$ ) definen privación individual relacionada con los  $g$ -th funcionamientos como la brecha de exclusión.

$$Y_{ig} = \text{máx}\{ (x^*_{ig} - x_{ig}), 0\}$$

Donde el umbral,  $x^*_{ig}$  puede ser definido en una relación como:

$$x^*_{ig} = \varepsilon \mu_g$$

Donde  $\varepsilon \in (0,1)$  y  $\mu_g = \left(\frac{1}{N}\right) \sum_g x_{ig}$  es la media de la dimensión  $g$ .

Un vector de funcionamientos  $x_i$  describe completamente el estado de una persona, el bienestar puede ser visto como una evaluación de este vector de acuerdo con Sen (1985).

El bienestar individual de un vector de funcionamientos es simplemente la evaluación de los grados de funcionamientos logrados por los individuos. Por tanto, los valores dados a un vector de funcionamientos son inversamente relacionados a las privaciones sufridas por el individuo. La más simple función de bienestar individual en una combinación lineal de  $G$  valores de privación.

$$z_i = - \sum_g w_g v_{ig} \quad \text{con} \quad \sum_g w_g = 1 \quad \text{para todas } i = 1, \dots, N$$

Donde  $w_g = \left[ (1 - \gamma_g) / \sum_g (1 - \gamma_g) \right]$  es el peso dado a la  $g$ -th valor de

privación y  $\gamma_g$  como factor de agregación es la proporción de personas privadas en la dimensión  $g$ . Existe una relación inversa entre los pesos y el número de individuos privados en cada dimensión. Luego se deriva la función de bienestar social,  $V$ , de las funciones de valoración individual como su suma:  $V = \sum_i z_i$  que se puede reescribir como lo indica la expresión (3)

$$V(x) = \sum_i \sum_g w_g \times \text{máx} \{ (x_{ig}^* - x_{ig}), 0 \} \quad (3)$$

Donde  $x$  es la  $N \times G$  matriz igual a:  $(x_1 | \dots | x_g | \dots | x_G)$   $x_g$  es la columna vector que contiene los  $N$  valores individuales  $x_{ig}$  con  $i = 1 \dots N$ .

Esta función de bienestar social tiene algunas características:

- a) La función de valoración social,  $V(x)$ , es homogénea de grado uno [ $V(ax) = aV(x)$  para todas  $x \in R_{++}^{N \times N}$  y  $a > 0$ ].
- b) La función de bienestar social,  $V(x)$ , va en aumento a lo largo de radios [ $V(ax) > V(x)$  para todas  $x \in R_{++}^{N \times N}$  y  $a > 1$ ].
- c) La función de valoración social,  $V(x)$ , es aditiva y continua.

*Derivación del índice de exclusión social*

Bourguignon y Chakravarty (2003) desarrollaron una medida de pobreza multidimensional con un enfoque similar al utilizado en la construcción de índices de pobreza unidimensional. El índice es una generalización al caso multidimensional de los índices de pobreza FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984).

Se deriva la medida de exclusión social consistente con la función de bienestar social  $V(\cdot)$ . Esta medida resulta ser la generalización multidimensional del índice FGT. Se prueba que el bienestar social implica, bajo algunos supuestos, normativamente un único orden de exclusión social: la hipótesis necesaria es débilmente multi-homocedástica.

Definimos  $ES(x)$  como el índice de exclusión social,  $V(x)$  la función de bienestar social y  $x$  es la matriz de funcionamientos se define como la consistencia:

Consistencia: se dice que  $ES$  y  $V$  son mutuamente consistentes, si para todas las matrices  $x, x^1 \in R_{++}^{N \times N}$ , tal que  $\sum_i x_{ig} = \sum_i x^1_{ig}$  para todas las  $g$  tenemos que:

$$ES(x) \leq ES(x^1) \Leftrightarrow V(x) \geq V(x^1). \quad (4)$$

De la expresión (4), consistencia implica que el valor social depende sobre el “tamaño” y “distribución” de cada funcionamiento, por tanto se puede escribir la función de bienestar como se indica en la expresión (5):

$$V(x) = f(-ES(x), \mu), \quad (5)$$

donde  $\mu^1 = (\mu_1, \dots, \mu_g)$  y  $x \in R_{++}^{N \times N}$ .

Y esto debe cumplir las siguientes propiedades:

Definición: debilidad homotética.  $V(\cdot)$  es débil homotética cuando:  $V(x) \geq V(x^1) \Leftrightarrow V(ax) \geq V(ax^1)$  para todas  $x, x^1 \in R_{++}^{N \times N}$ , tal que  $g$  y  $a > 0$ .

Definición: multiplicación de una matriz ( $N \times G$ ) y un vector ( $G \times 1$ ) usando el operador  $c$ .

El operador  $\gamma$  multiplica las  $g$ -th columnas de la matriz por las  $g$ -th elementos del vector ( $g=1\dots G$ ).

Usando el operador  $\gamma$  podemos definir  $V(\cdot)$  como débil homotético si  $V(x) \geq V(x^1) \Leftrightarrow V(x\gamma\lambda) \geq (x^1\gamma\lambda)$ , para todas las  $x, x^1 \in R_{++}^{N \times N}$  tal que

$$\sum_i x_{ig} = \sum_i x^1_{ig} \text{ para todas } g, \lambda' = a^* e \text{ y } a > 0. \text{ En este caso el vector } \lambda \text{ tiene}$$

todos los elementos igual a  $a > 0$ . Pero necesitamos también definir  $\lambda$  como un vector con elementos positivos no necesariamente todos iguales entre sí. En este caso podemos hablar de un nuevo concepto “débil multi-homocedástico”.

Definición: débil multi-homotético.  $V(\cdot)$  es débil multi-homotético cuando:  $V(x) \geq V(x^1) \Leftrightarrow V(x\gamma\lambda) \geq (x^1\gamma\lambda)$ , para todas las  $x, x^1 \in R_{++}^{N \times N}$  tal

$$\text{que } \sum_i x_{ig} = \sum_i x^1_{ig} \text{ para todas } g, \text{ y, } \lambda >> 0 \text{ (} \lambda \in R_{++}^G \text{)}.$$

Débil multi-homocedasticidad. Esto también implica que cada distribución de funcionamientos tiene que ser débil homotético.

Los teoremas para llegar al índice de exclusión social se explican a continuación.

Teorema I.

$V : R^{N \times G} \rightarrow R$  es débilmente multi-homotética si y sólo si, existen funciones  $f : R \times R_{++}^G \rightarrow R$  estrictamente creciente en su primer argumento para cualquier:  $g : R^{N \times G} \rightarrow R$  s.t.  $V(x) = f(g(x\gamma\lambda^{-1}), \lambda)$ .

Teorema II.

$$\text{Sea la función de bienestar social } V(x) = \sum_i \sum_g w_g \times \max\{(x^*_{ig} - x_{ig}), 0\},$$

entonces el único indicador consistente (hasta transformaciones monotónicas) indicador de exclusión social es:

$$ES(x) = \left( \frac{1}{N} \right) \sum_i \sum_g w_g \times \max\{(x^*_{ig} - x_{ig} / x^*_{ig}), 0\} \quad (6)$$

Resumiendo, derivamos la medida de exclusión social consistente con la función de bienestar social construida usando el enfoque de capacidades. Este indicador es la generalización multidimensional de

los índices FGT (Bourguignon y Chakravarty, 2003) y esta medida de exclusión social cumple las siguientes propiedades.

### *Propiedades de la medida de exclusión social*

La medida de exclusión social es un caso especial de generalización del índice FGT, lo que permite satisfacer un conjunto de propiedades razonables. Siguiendo el trabajo de Bourguignon y Chakravarty (2003), las propiedades se sintetizan en:

**Focalización (FOC):** para cualquier persona  $i$  con atributo  $g$  tal que:  $x_{ig} \geq x_{ig}^*$ , un incremento en  $x_{ig}$  dado que todos los otros atributos permanecen fijos, no cambia el valor de la exclusión social  $ES(x)$ . Es decir, que si un individuo no es excluido con respecto a un atributo, si se le da más de este atributo no cambia la intensidad de la exclusión social, aun si él es excluido en algunos otros atributos.

**Normalización (NOM):** si  $x_{ig} \geq x_{ig}^*$  para todos los individuos  $i$  y atributo  $g$ , luego  $ES(x)=0$ , además,  $ES(x)$  rangos entre cero y uno, es decir, que si todos los individuos en la sociedad no son excluidos luego el índice toma los valores de cero.

**Monotocidad (MON):** para cualquier persona  $i$  y atributo  $g$  tal que  $x_{ig} \leq x_{ig}^*$ , un incremento en  $x_{ig}$ , dado que todos los otros atributos permanecen fijos, no incrementa el valor de la exclusión social  $ES(x)$ . La exclusión social no incrementa si la situación como excluido del individuo mejora. Si la posición de la persona  $i$  quien es excluido con respecto al atributo  $j$  mejora, entonces la exclusión social global no debería aumentar.

**Principio de población (POB):** para todas  $x \in R_+^N$  y para todos los enteros  $m > 0$ ,  $ES(x(m)) = ES(x)$ . De acuerdo con el principio de población, si fusionamos dos o más poblaciones idénticas, la exclusión social no cambia. Esta propiedad es particularmente útil para comparaciones interregionales y de tiempo.

**Simetría (SYM):** para todas  $x \in R_+^N$  y para todas las matrices de permutación,  $P$ ,  $ES(x) = ES(Px)$ . En otras palabras, la única característica que importa del individuo, son las cantidades de los atributos que se

usaron para medir la exclusión social; su nombre y otras características personales no interesan.

Subgrupo descomponible (SUD): para cualquier  $x^1, x^2, \dots, x^n$  tal que  $x = Ux^i$ ,

$$ES(x) = \sum_i \frac{N_i}{N} ES^i(x^i) \text{ donde } N_i \text{ es la población asociada con } x_i \text{ y } \sum_i N_i = N.$$

Esto implica que si la población se divide en varios subgrupos con respecto a algunas características homogéneas como edad, sexo, raza, por regiones geográficas mutuamente excluyentes, entonces el conjunto de la exclusión social es la parte de la población media ponderada de los subgrupos de niveles de exclusión. Por tanto, esta propiedad permite calcular el porcentaje de contribución de los diferentes subgrupos para el total de la exclusión social y, por consiguiente identificar los subgrupos más afectados por la exclusión social.

Continuidad (CON): para cualquier vector de umbrales  $(x^*_1, x^*_2, \dots, x^*_g, \dots, x^*_c)$ ,  $ES(x)$  es continua. Esto asegura que pequeños cambios en cantidades del atributo no implicara un abrupto salto en el valor del índice de exclusión social. Por tanto, un índice continuo de exclusión social no será más sensible a menores errores de observación sobre cantidades de necesidades básicas.

El principio de “transferencia débil” es más difícil para averiguar en términos de exclusión social; de hecho deberíamos pensar de una pura transferencia de “algo” que pueda afectar el bienestar de una persona en una dimensión y no de una pura transferencia de bienestar. Por esta razón usamos una versión débil del principio de transferencia: una pura transferencia de un individuo no excluido a una persona excluida no debe incrementar la exclusión social.

Finalmente, la última propiedad estuvo definida por Bourguignon y Chakravarty (2003) para cuidar de la esencia de la medida multidimensional a través de la correlación entre atributos. De hecho, esta propiedad subraya la diferencia entre medidas individuales y multidimensionales tomando en cuenta la asociación de atributos, como se refleja por los grados de correlación entre ellos: un incremento en la

correlación entre dos atributos no debería decrecer la exclusión social (Bourguignon y Chakravarty, 2003).

### *Aplicación empírica y resultados*

En esta sección proporcionamos un ejemplo de una metodología para la construcción de una medida de exclusión social que identifique la población que se encuentra en ese estado. Desde el Enfoque de Capacidades de Sen (1985), este índice es un caso especial de generalización multidimensional del índice FGT propuesto por Bourguignon y Chakravarty (2003) y aplicado por Poggi (2003b).

Realizamos la aplicación empírica para la zona metropolitana de Tijuana usando los datos de la Encuesta en Ciudades y Zonas Metropolitanas Mexicanas sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, realizada por El Colegio de la Frontera Norte, en 2005.

### *Dimensiones seleccionadas*

La exclusión social ha sido estudiada como una parte del Enfoque de Capacidades de Sen, que es definido como un proceso que lleva a la carencia de funcionamientos (Sen, 2000). Para medir esta definición, el punto principal y que es cuestionable, es elegir cuáles son las dimensiones que representen a los funcionamientos relevantes de la sociedad (Poggi, 2004b:32).

Considerando que la región fronteriza de México tiene ciertas particularidades en relación con el resto del país, hemos seleccionado diez dimensiones que a nuestro criterio capturan los principales aspectos de la exclusión social y describen características económicas y sociales de la misma, desafortunadamente los datos no permiten analizar dimensiones políticas. En el Cuadro 1 presentamos todos los ítems seleccionados para representar cada una de las diez dimensiones que vamos a analizar.

### Cuadro 1. Ítems por cada dimensión

Vivienda adecuada suministrada con servicios básicos  
Consolidación de la vivienda: pisos, paredes, techos.  
Agua potable  
Drenaje  
Educación  
Años promedio de escolaridad  
Derecho en algún tipo de seguro de salud  
Derecho a vivienda  
Ingreso  
Ingreso per cápita  
Empleo  
Estado laboral: ¿Buscó trabajo la semana pasada?  
Servicios públicos urbanos  
Transporte  
Alumbrado público  
Pavimento  
Eliminación de basura  
Disponibilidad de bienes  
Refrigerador  
Lavadora  
Calentador de agua o bóiler  
Automóvil o camioneta  
Acceso a servicios de comunicación  
Computadora con acceso a Internet  
Servicio telefónico  
Acceso a lugares de recreación  
Unidad deportiva o canchas deportivas  
Áreas de juegos infantiles  
Parques y jardines públicos  
Ambiente seguro  
Víctima de algún delito

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

### *Cálculo de los indicadores*

Con los ítems seleccionados, se evalúa al individuo en un rango de 0 a 1, donde 0 indica que el individuo está privado del ítem y 1 que tiene pleno acceso; los valores intermedios representan situaciones intermedias entre el acceso y la privación. Una vez evaluado al individuo en todos los ítems, se calcula un promedio de éstos para obtener el valor del indicador. En el caso de que un indicador esté compuesto por más de un ítem se suma y se divide por el número de ítems. Además para construir algunos indicadores debimos definir puntos de corte, para explicar el acceso o privación de algunas variables.

#### 1. Vivienda adecuada suministrada con servicios básicos

Se evalúa considerando tres aspectos: construimos un indicador de la consolidación de la vivienda tomando en cuenta las preguntas de los materiales de construcción de las paredes, de los techos y de los pisos. Ha sido clasificada en: no excluido (1), parcialmente excluido (0.5) y excluido (0). El valor más bajo se asignó a las categorías menos favorables dentro de las viviendas, mientras que el máximo valor corresponde a las condiciones ideales dentro de cada una de éstas. Las variables se dividieron entre el número de opciones que tiene cada una, posteriormente se sumaron los valores correspondientes a las tres variables y se dividieron entre tres, de tal forma que el valor resultante es el indicador de consolidación.

El segundo indicador es construido tomando en cuenta el acceso a agua potable, que también la clasificamos en: agua entubada dentro de la vivienda (1) o no excluido; agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno (0,5) o parcialmente excluido, y por último, acceso a drenaje, que también clasificamos en: drenaje conectado a la red pública (1) o no excluido, a una fosa séptica, a una tubería hacia la barranca, grieta, mar, río o lago parcialmente excluido (0,5), y no tener drenaje (0) o excluido. Es importante que la vivienda tenga agua entubada en su interior, que cuente con un sistema de drenaje, y que la construcción de ésta esté en su mayoría compuesta por tabique,

block, piedra y madera. Después de tener un indicador de cada uno de estos tres ítems, agregamos a un solo indicador que representa a la vivienda adecuada suministrada con servicios básicos.

## 2. Educación

Para construir este indicador hemos usado las variables de años promedio de escolaridad y la edad del individuo, de la siguiente manera: sin escolaridad; clasificado como excluido (0); con primaria y secundaria se asignan valores de 0.50 y 0.75, respectivamente y los clasificamos como parcialmente excluidos; y los que han terminado la preparatoria o más, se les clasifica como no excluidos (1), y obtenemos el indicador resumen de la dimensión educación. Es importante que los individuos cuenten con una escolaridad mínima de 12 años, y que los menores de 18 años estén asistiendo a la escuela.

## 3. Derecho en algún tipo de seguro de salud

Esta es una variable dicotómica, ya que para construir este indicador asignamos el valor de (1) o no excluido, al acceso que el individuo tenga a cualquier tipo de seguro médico tanto público como privado y (0) o excluido al individuo que no tenga derecho a seguro médico, por lo que sólo obtenemos valores de (0) o (1). Es importante contar con un seguro de salud, porque el no tenerlo implica asumir riesgos y consecuencias, pues reduce en gran medida los costos de desembolso, además está directamente relacionado con el trabajo, ya que los empleadores ofrecen el seguro de salud como parte de un paquete de beneficios.

## 4. Ingresos per cápita individual diario

Para la construcción del ingreso per cápita individual diario se usaron variables como los ingresos por trabajo en el hogar, jubilación o pensión, ayuda de familiares en otro país, ayuda de familiares dentro del

país, rentas, intereses, etcétera. Sumamos estos ingresos y obtenemos el ingreso medio total, después para obtener el ingreso per cápita individual diario dividimos esta suma para el número de personas en el hogar y para los días del mes.

Una vez obtenido el ingreso diario per cápita individual, a este valor lo comparamos con el ingreso mínimo vital diario per cápita establecido para 2005, que fue de 46.80 pesos. Igual que en el método de la línea de pobreza, dividimos a la población en dos grupos: los individuos que ganen este valor o más los consideramos como no excluidos y les asignamos el valor de (1) y los individuos por debajo de este umbral son considerados excluidos o valor (0). Esta variable sólo puede tomar los valores de (1) y (0).

El cálculo de esta variable parece arbitrario al considerar únicamente el salario mínimo vital publicado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en el *Diario Oficial de la Federación* que establece los salarios mínimos generales y profesionales vigentes para el año que corresponda.

## 5. Empleo

Para la construcción del indicador que represente el empleo hemos usado las variables de edad y la actividad que el individuo realizó la semana previa: identificamos la población económicamente activa (PEA) que estando en capacidad de trabajar buscó empleo la semana anterior al momento de realizar la encuesta; sólo a estos individuos les clasificamos como excluidos (0), y todos los demás (1) o no excluidos. Cabe mencionar que existe una limitación al considerar sólo si tiene trabajo o no, y no tomar en cuenta el tipo de empleo, sin analizar a profundidad aspectos como la estabilidad laboral, el tipo de contrato, precariedad, que son factores determinantes para nuestro estudio sobre la exclusión social.

## 6. Servicios públicos urbanos

Para construir el indicador de acceso a servicios públicos, construimos indicadores individuales de acceso a transporte, alumbrado pú-

blico, pavimento, eliminación de basura, y luego agregamos los cuatro indicadores para obtener un solo indicador categorial que toma valores entre (0) y (1) dependiendo de cuántos de estos aspectos haya logrado cubrir. Hemos considerado la importancia de acceso de los individuos a estos servicios públicos, ya que son básicos en la vida de una ciudad, para su normal desarrollo.

## 7. Disponibilidad de bienes

Para la construcción de este índice se tuvieron en cuenta variables que se refieren a poseer bienes durables propios en el hogar como: automóvil, bóiler, lavadora y refrigerador. Damos un valor de (1) si un individuo tiene los 4 bienes señalados, valores intermedios de acuerdo al número de bienes que posea, si tiene un bien (0.25), si posee dos bienes (0.50), tres (0.75), y en ausencia de ellos asignamos el valor de (0).

Al considerar los bienes principales en Tijuana, tomamos en cuenta el vehículo, ya que según varios estudios, el servicio de transporte público es deficiente y no alcanza a cubrir toda la demanda dentro de la ciudad. Además el pasaje en la región fronteriza es muy alto, por lo que los costos de traslado de una familia es un gasto considerable y el aspecto más relevante es que en esta zona es relativamente fácil comprar un vehículo para las necesidades básicas. También tomamos en cuenta los principales electrodomésticos y de comodidad básicos.

## 8. Acceso a servicios de comunicación

Este indicador evalúa si un individuo tiene acceso a servicios de comunicación. Para esto usamos las variables de tener en el hogar una computadora con acceso a Internet, y si en el hogar se cuenta con servicio de teléfono. Asignamos el valor de (1) si cuenta con éstos dos servicios; si sólo cuenta con un servicio (0.5) lo consideramos parcialmente excluido y (0) si no tiene ninguno de los dos.

Dentro del contexto de vivir en la frontera norte, consideramos que el acceso tanto a Internet como al servicio telefónico es indispensable

para el mejor desempeño del hogar, ya que los avances tecnológicos se suceden rápidamente y no disponer de los dos arriba mencionados es un factor excluyente; además ayuda a aprovechar la obtención de oportunidades de mejores trabajos.

#### 9. Acceso a lugares de recreación

Para construir este indicador usamos variables de acceso a lugares de recreación como: áreas deportivas, juegos infantiles, parques y jardines públicos. Después en un solo indicador, sumamos y dividimos entre tres, entonces se distribuyen valores entre (0) y (1) de acuerdo con el acceso a los ítems considerados. Así obtenemos valores de (.00) si no tiene acceso a ningún lugar de recreación, (0.33) si tiene acceso a uno de los tres lugares, (.67) a dos y (1) a los tres lugares de recreación. Consideramos importante que los individuos tengan acceso a lugares de esparcimiento.

#### 10. Ambiente seguro

Este indicador se realizó con la variable que evalúa un aspecto de inseguridad en la ciudad al preguntar si el individuo había sido víctima de algún delito durante 2005. Si la respuesta fue afirmativa le clasificamos como excluido (0), y si la respuesta fue negativa entonces como no excluido o (1); se trata de una variable dicotómica. En una de las ciudades más inseguras del país es imprescindible tomar en cuenta la exposición que el individuo enfrenta a actos delictivos.

#### *Resultados de los indicadores*

En el Cuadro 2 presentamos el valor de los resultados obtenidos de cada indicador; para ello se calculó el promedio. En el caso de que un indicador esté compuesto por más de un ítem se suma y se divide por el número de ítems. Para poder interpretar estos indicadores realiza-

Cuadro 2. Indicadores

<i>Dimensiones</i>	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Vivienda	3199	.40	1.00	.8305	.11444
Educación	3199	.00	1.00	.5653	.32659
Seguro salud	3199	.00	1.00	.5949	.49099
Ingreso	3199	.00	1.00	.5170	.49979
Empleo	3199	.00	1.00	.9925	.08630
Servicios públicos	3199	.00	1.00	.8620	.17456
Bienes	3199	.00	1.00	.7710	.26497
Acceso a comunicación	3199	.00	1.00	.4855	.38624
Recreación	3199	.00	1.00	.4791	.35957
Ambiente seguro	3199	.00	1.00	.1841	.38764
Valid N (listwise)	3199				

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

mos una división en categorías e indicamos que los valores entre 0.0 y 0.20 representan un nivel muy bajo en el indicador, entre 0.21 y 0.40 es bajo, entre 0.41 y 0.60 es medio, entre 0.61 y 0.80 es alto, y entre 0.81 y 1.0 el nivel es muy alto. Sin embargo varios indicadores solamente indican si poseen o no algún funcionamiento, por lo que sólo tendrán valores de 0 o de 1.

De esto podemos llevar a cabo un análisis previo de los funcionamientos que impactarán en mayor grado el nivel de exclusión social. Sobresale el caso del “ambiente seguro” que presenta una media de 0.18, lo cual implica que un gran número de individuos en la muestra presentan un bajo o nulo acceso a un ambiente seguro. Cabe recordar que este funcionamiento se calcula con base en la medición de sucesos delictivos sufridos por el entrevistado o miembros de su familia, y no por la percepción del encuestado.

Otro indicador que destaca es el del empleo, por una situación contraria al de seguridad, pues presenta un valor cercano a uno (0.9925), lo cual implicaría que la mayoría de las personas tiene un empleo. Sin

embargo, es cuestionable apoyarse sólo en si el individuo tiene o no empleo para explicar la situación laboral del mismo.

Hay que recordar que las características del empleo son fundamentales para el desempeño de un individuo en la sociedad, pues determinan en parte su acceso a otros funcionamientos, ya sea por el ingreso, estatus laboral, tiempo libre, etcétera.

Para el indicador de vivienda tomamos en cuenta los materiales de consolidación de la vivienda, y los accesos a agua y drenaje. Se presenta una media de 0.83, lo cual indica que la mayoría de las personas tiene acceso a un tipo de vivienda habitable.

Así como Guillen (2007) muestra en su estudio que en cuanto a servicios básicos como agua y drenaje existe aún rezago cuando se compara con otras ciudades del interior, en este estudio se pudo verificar al obtener 87% de disponibilidad en ambos casos, cuando revisamos las frecuencias que se obtuvieron en dichas preguntas. Los índices de educación, seguro de salud e ingreso tienen un valor entre 0.51 y 0.59, lo cual indica que aproximadamente la mitad de la población tiene acceso a estas dimensiones, es decir, tiene un nivel medio de accesibilidad.

Una vez calculados los indicadores se construye una matriz de correlaciones con medidas según el criterio de Pearson, donde se estima

Cuadro 3. ¿Esta vivienda tiene drenaje o desagüe de aguas sucias?

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
A la red pública	995	87.7	87.7	87.7
A una fosa séptica	90	7.9	7.9	95.6
A una tubería que va a dar a una barranca o grieta	10	.9	.9	96.5
A una tubería que va a dar a un río, lago o mar	1	.1	.1	96.6
No tiene drenaje	39	3.4	3.4	100.0
Total	1135	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

Cuadro 4. ¿En ésta vivienda tienen:

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Agua entubada dentro de la vivienda?	993	87.5	87.5	87.5
Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno?	114	10.0	10.0	97.5
Agua entubada de llave pública (o hidrante)?	3	.3	.3	97.8
Agua entubada que acarrean de otra vivienda?	8	.7	.7	98.5
Agua de pipa?	15	1.3	1.3	99.8
Agua de un pozo, río, lago, arroyo?	2	.2	.2	100.0
Total	1135	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

la correlación entre dos variables y se asigna un valor entre -1 y 1, donde 1 significa correlación positiva, -1 negativa, y cero que no hay correlación. En el Cuadro 5 se presentan los datos obtenidos. En general las correlaciones son menores que 0.38 y mayores que -0.07, lo cual implica que hay bajos niveles de correlación entre los indicadores y no se han utilizado variables redundantes.

#### *Construcción del índice de exclusión social*

En principio, la metodología para calcular el índice de exclusión social específica que se deben determinar umbrales de exclusión por cada una de las diez dimensiones. Para esto se toma el 50% de la distribución media de los funcionamientos. Como cada individuo puede encon-

Cuadro 5. Matriz de correlación

	Vivienda	Educación	Salud	Ingreso	Empleo	Serv. Púb.	Bienes	Comunicac.	Recreación	Seguridad
Vivienda	1.0000									
Educación	0.2720	1.0000								
Salud	0.0478	0.0925	1.0000							
Ingreso	0.1727	0.1809	0.0472	1.0000						
Empleo	0.0327	0.0285	0.0316	0.0247	1.0000					
Servicios públicos	0.3480	0.1034	-0.0104	0.0234	0.0091	1.0000				
Bienes	0.3846	0.3091	0.0589	0.2131	-0.0102	0.2119	1.0000			
Comunicación	0.2789	0.3292	0.0646	0.1313	0.0014	0.1389	0.3437	1.0000		
Recreación	0.0840	0.0633	0.0548	0.0787	-0.0051	0.1276	0.0556	0.0389	1.0000	
Seguridad	0.0255	0.0692	0.0372	0.0233	-0.0335	-0.069	0.0392	0.0189	0.0332	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

trarse en diferentes niveles de exclusión en cada dimensión, resulta arbitrario fijar este punto de corte o umbral; sin embargo tomamos esta sugerencia y cada individuo que esté por debajo de tal umbral en la dimensión,  $g$  se le clasifica como privado en dicha dimensión pero un individuo puede encontrarse privado en una o más dimensiones.

Se calculan las  $y_{ig}$  a partir de los índices previamente calculados de las dimensiones, empleando la siguiente expresión:

$$y_{ig} = \text{máx} \{ (x_{ig}^* - x_{ig}), 0 \}$$

El umbral  $x_{ig}^*$  puede ser definido en una relación como:

$$x_{ig}^* = \varepsilon \mu_g$$

donde  $\varepsilon \in (0,1)$  y  $\mu_g = \left( \frac{1}{N} \right) \sum x_{ig}$ ,  $\mu_{ig}$  es la media de funcionamiento.

En el Cuadro 6 presentamos el valor del umbral y la media que resultaron de cada indicador; este cálculo es esencial para la construcción del índice de exclusión social.

Después se calculan los pesos para cada dimensión con la fórmula:

$$w_g = [(1-y_g) / \sum_g (1-y_g)]$$

donde  $\gamma_g$  es la proporción de personas excluidas en la dimensión  $g$ . Los resultados se muestran en el Cuadro 7.

Cuadro 6. Media y umbral

	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
Media del indicador	0.83	0.57	0.59	0.52	0.99	0.86	0.77	0.49	0.48	0.18
Umbral (media por 0.5)	0.42	0.28	0.3	0.26	0.5	0.43	0.39	0.24	0.24	0.09

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

Cuadro 7. Porcentaje de exclusión y pesos

<i>Dimensión</i>	$y_g\%$	(100-yg)	(100-yg)/100	$W_g$
Vivienda	0.46889653	99.5311035	0.99531103	0.13674039
Educación	34.4482651	65.5517349	0.65551735	0.09005798
Salud	40.5126602	59.4873398	0.5948734	0.08172643
Ingreso	48.2963426	51.7036574	0.51703657	0.07103285
Empleo	0.75023445	99.2497656	0.99249766	0.13635388
Servicios públicos	0.87527352	99.1247265	0.99124726	0.13618209
Bienes	10.2219444	89.7780556	0.89778056	0.12334121
Acceso a comunicación	31.3222882	68.6777118	0.68677712	0.09435259
Recreación	23.6323851	76.3676149	0.76367615	0.10491733
Ambiente seguro	81.5879962	18.4120038	0.18412004	0.02529525
	El 96.8% de la población está excluida al menos en alguna dimensión	Porcentaje		
	.968	Suma	7.27883714	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

Observamos que nuestra medida da información acerca de los grados de exclusión social. Así podemos señalar que 96.8% de la muestra se encuentra excluido en al menos una dimensión.

La fórmula del índice general de exclusión social es:

$$\begin{aligned}
 ES(x) &= \frac{1}{N} \sum_i \sum_g w_g \max\{((x_g^* - x_{ig})/x_g^*), 0\} \\
 &= \left( \frac{1}{3199} \right) \times (503.19) = 0.15729
 \end{aligned}$$

Cuadro 8. Promedio de exclusión

<i>Dimensión</i>	<i>Media</i>	<i>Peso</i>	<i>Media*peso</i>
Vivienda	0.00017242	0.13674039	0.00002
Educación	0.08376935	0.09005798	0.00754
Salud	0.4051266	0.08172643	0.03311
Ingreso	0.48296343	0.07103285	0.03431
Empleo	0.00750234	0.13635388	0.00102
Servicios públicos	0.00494494	0.13618209	0.00067
Bienes	0.04566157	0.12334121	0.00563
Acceso a comunicación	0.31322288	0.09435259	0.02955
Recreación	0.23632385	0.10491733	0.02479
Ambiente seguro	0.81587996	0.02529525	0.02064
		ES	0.15729

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

El nivel de exclusión social en Tijuana es de 0.1573 (15.73%). Para interpretar mejor este dato es útil recordar que este indicador varía en el intervalo (0,1), donde 0 implica que no hay exclusión social, y los valores cercanos a 1 son producto de poblaciones con elevados niveles de exclusión social. Sin embargo, no existe una población con un nivel de exclusión social igual a 1; supongamos que sí existe, esto implicaría que hay al menos un individuo referencia respecto al que se excluyen los demás y, por tanto, no todos están excluidos. Al compararlo con la evidencia internacional, es un nivel muy por encima de los obtenidos para España por Poggi (2003), por el orden del 2 por ciento.

Es probable que el índice de exclusión social no considere los niveles en los funcionamientos individuales; consideremos un valor de cero en este índice, este valor puede ser producto de una población en malas condiciones pero homogénea, o una con excelentes condiciones e igualmente homogénea. Por tanto, si se desea incluir un análisis sobre las condiciones en las que se da este grado de la exclusión social calculado, es necesario analizar los resultados para cada funcionamiento.

El valor obtenido del índice puede reflejar el porcentaje de población socialmente excluida, sin embargo, también puede reflejar diferentes combinaciones de deficiencias en funcionamientos y diferentes proporciones de individuos. Por tanto, no es posible afirmar que el 15.5% de los individuos en la zona metropolitana de Tijuana son excluidos socialmente. Pero sabemos, a partir del análisis individual de las dimensiones, que 96.8% de los individuos en la muestra está excluido en al menos un funcionamiento. Este porcentaje tan alto se debe en gran parte a la dimensión 10 “ambiente seguro”, donde 81.5% presenta valores por debajo del umbral establecido.

### *Descomposición del índice de exclusión social*

A continuación se muestra una descomposición de la exclusión social de cada una de las dimensiones, agrupando a la población por sexo y grupos de edad, en el Cuadro 9 presentamos los resultados obtenidos (Cuadro 10).

Al realizar el análisis encontramos que los niveles de exclusión social no son homogéneos. En particular, los individuos de 65 años o más presentan niveles de mayor exclusión social, la diferencia respecto al valor promedio de toda la población se explica principalmente por la dimensión de educación, lo cual es factible dado que en México con los años han aumentado los niveles de escolaridad y esto implica una mayor probabilidad de calificar a un adulto excluido en esta dimensión respecto a los jóvenes.

Si se analiza a la población por sexo no se encuentran grandes diferencias. Las mujeres en general presentan un valor menor, por una centésima, en los niveles de exclusión social. Sin embargo, al introducir las variables sexo y edad agrupadas de forma conjunta, se observa que el grupo que presenta el mayor grado de exclusión es el de las mujeres de 65 años y más. Esta situación se explica nuevamente por la dimensión de escolaridad y en menor medida por la de recreación.

Cabe resaltar que las dimensiones que mayor aporte hacen al índice son salud e ingreso, lo cual es importante porque representan, quizás, los dos elementos esenciales para que un individuo se desa-

Cuadro 9. Descomposición de la exclusión social por edad y género en todos los funcionamientos

	¿Es hombre o mujer?								Total
	Hombre				Mujer				
	Edad agrupada				Edad agrupada				
	De 16 a 29	De 30 a 64	65 o más	Total hombres	De 16 a 29	De 30 a 64	65 o más	Total mujeres	
Vivienda	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
Educación básica	.002	.007	.024	.007	.002	.009	.029	.008	.008
Salud	.033	.037	.028	.035	.033	.031	.026	.032	.033
Ingreso	.035	.034	.029	.034	.035	.034	.036	.035	.034
Empleo	.002	.001	.000	.001	.000	.000	.000	.000	.001
Servicios públicos	.001	.001	.000	.001	.000	.001	.001	.001	.001
Bienes	.006	.005	.005	.005	.007	.005	.006	.006	.006
Acceso a comunicación	.031	.030	.029	.031	.029	.028	.027	.028	.030
Recreación	.020	.025	.025	.023	.028	.025	.030	.026	.025
Ambiente seguro	.021	.021	.023	.021	.020	.021	.022	.020	.021
Índice de exclusión social	.151	.161	.162	.157	.156	.154	.175	.156	.157

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Ciudades y Zonas Metropolitanas Mexicanas sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social.

rolle en la sociedad. Con esto no pretendemos afirmar que las demás dimensiones no sean importantes.

Quizá otro elemento importante sería la dimensión espacial, es decir, considerar cómo se presentan los niveles de exclusión dentro de la zona metropolitana de Tijuana (utilizando, por ejemplo, las AGEB's, sin embargo, se corre el riesgo de que los datos no sean estadísticamente significativos).

En el Cuadro 10 se muestra el porcentaje de la población según niveles de exclusión por funcionamientos, edad y sexo. En la primera columna se muestra cada funcionamiento, en la segunda los valores mínimo y máximo que resultaron entre 0 y 1 por cada uno de ellos, y de ahí el porcentaje de la población que según su género y su edad se encuentran excluidos. El porcentaje que se encuentra en la fila de cero significa que no está excluida, y el porcentaje de población distinto a cero se encuentra en algún grado de exclusión.

Cuadro 10. Porcentaje de población según niveles de exclusión por funcionamientos, sexo y grupos de edad

		¿Es hombre o mujer		De 16 a 29	Edad agrupada	
		Hombre	Mujer		De 30 a 64	65 o más
Vivienda	.00	99.5	99.6	99.7	99.4	100.0
	.01	.5	.4	.3	.6	
Educación básica	.00	67.7	63.4	82.2	59.2	27.7
	.01	28.1	30.9	17.1	35.6	48.5
	.09	4.2	5.7	.7	5.2	23.8
Salud	.00	57.5	61.4	59.5	58.4	67.5
	.08	42.5	38.6	40.5	41.6	32.5
Ingreso	.00	52.3	51.2	50.3	52.4	54.1
	.07	47.7	48.8	49.7	47.6	45.9
Empleo	.00	98.8	99.7	99.2	99.4	100.0
	.14	1.2	.3	.8	.6	
Servicios públicos	.00	99.1	99.1	98.9	99.3	99.1
	.06	.6	.7	1.0	.4	.9
	.14	.3	.2	.1	.3	
Bienes	.00	90.1	89.4	88.3	90.7	90.0
	.04	8.5	9.0	10.1	7.8	8.2
	.12	1.4	1.6	1.6	1.4	1.7
Acceso a comunicación	.00	67.4	69.9	68.0	69.1	70.6
	.09	32.6	30.1	32.0	30.9	29.4
Recreación	.00	77.8	75.0	77.2	76.3	73.6
	.10	22.2	25.0	22.8	23.7	26.4
Ambiente seguro	.00	17.7	19.1	19.7	18.0	13.0
	.03	82.3	80.9	80.3	82.0	87.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Calidad de Vida Colef 2005.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado la existencia de la exclusión social en la zona metropolitana de Tijuana, donde después de aplicar una medida de exclusión social global, de acuerdo con la metodología de generalización del índice FGT, los resultados obtenidos han mostrado

que la magnitud de este fenómeno es preocupante. Después de descomponer las dimensiones observamos que la de mayor peso es la seguridad, tema que en los últimos años en la frontera norte ha tomado mucha fuerza, ya que este problema es muy duro y difícil de erradicar. Este índice tiene propiedades que permiten dividirla por dimensiones; así, destacamos los principales atributos de privación que han prevalecido en la zona metropolitana de Tijuana. Este ejercicio nos permitió determinar las dimensiones más importantes de la exclusión social que experimentan las personas.

Definimos en un principio la exclusión social en un punto específico y determinamos la imposibilidad de lograr algunos funcionamientos importantes; por tanto, vemos que es un concepto multidimensional, ya que para medirla y poder afirmar si un individuo es excluido o no, implica que debemos especificar varias dimensiones y comparar el logro individual de éstas con el resto de la sociedad. Subrayamos también la falta de acuerdo entre autores sobre la definición de exclusión social y, por consiguiente, sobre la mejor manera de medirla.

Hemos abordado los principales problemas en cuanto a la forma de identificar una medida adecuada, después desarrollamos un enfoque para asegurar que fuera de acuerdo con la definición de trabajo de la exclusión social. Nuestro punto de partida ha sido la literatura previa sobre la exclusión social y las medidas que han propuesto varios autores.

Presentamos una aplicación empírica para el 2005 en Tijuana, México y encontramos que el índice de exclusión social es de 0.15, donde 0 significa no estar excluido y 1 máxima exclusión. El 0.15 representa el nivel de exclusión de Tijuana, pero también puede reflejar diferentes combinaciones de deficiencias en funcionamientos y diferentes proporciones de individuos.

A partir del análisis individual de las dimensiones vemos que la proporción de la población que se encuentra excluida en al menos un funcionamiento es el 96.8%. En su mayoría esto lo podríamos atribuir a la dimensión del “ambiente seguro”, ya que 85% presenta valores por debajo del umbral establecido, por consiguiente decimos que las condiciones de vida de la población no son óptimas, al menos para la mayoría.

Vemos también que al agrupar a la población por género y edad y analizar cada dimensión, el mayor nivel de exclusión social lo presentan los individuos de 65 años o más, que es explicada principalmente por la dimensión de la educación, pues con el paso del tiempo el nivel de educación ha ido aumentando y ahí radica la diferencia respecto a los jóvenes. En cuanto al sexo, los niveles de exclusión social no varían de una manera relevante.

Sobre estas bases se concluye que la exclusión social conduce a la constitución de un grupo de personas distintivo, y es necesario enfocarse en los canales de interrupción con fuertes tendencias a la integración de la población.

Cabe mencionar que la información estadística que hemos presentado corresponde a un solo momento en el tiempo como una fotografía de la exclusión social en un momento y un espacio determinados, ya que la falta de evidencia empírica es una limitante para llegar a profundizar el estudio, lo que nos lleva a la necesidad de contar con este tipo de información útil para realizar estudios empíricos donde podamos analizar y describir mejor este fenómeno y, lo que es más importante, que se pueda analizar a través del tiempo, ya que la exclusión social es un proceso que lleva a un estado y tiene que ver con las características propias del individuo y con su propia historia.

Por último queremos hacer una reflexión de que el fenómeno de la exclusión social está tomando fuerza, especialmente en nuestras sociedades que se encuentran inmersas en un contexto de pobreza y desigualdad, lo que las hace más vulnerables e incluso puede atentar contra los propios derechos humanos de los individuos. Por tanto, es pertinente explotar y explorar este tema de suma importancia, que además abre numerosas dudas e interrogantes sobre cómo combatir la exclusión, y cómo estudiarla con mayor profundidad y detalle, sobre todo representarla empíricamente.

**Bibliografía**

- Alegría, Tito (1994a), “Segregación socio-espacial urbana. El ejemplo de Tijuana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto.
- Atkinson A.B. (1998), *Poverrry in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Boltvinik, Julio y Laos Hernández (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.
- Bourguignon, Francois y Satya Chakravarty (2000), “The measurement of multidimensional poverty”, *Journal of Economic Inequality*.
- Brandolini, A. y G. D. Alessio (1998), Measuring well-being in the functioning space, Bank of Italy, Research Department, mimeo.
- Burchardt, T. (2000), “Social exclusion: concept and evidence”, en D. Gordon y P. Townsend, *Breadline Europe: the measurement of poverty*.
- Calderón, Cuauhtémoc y Alejandro Mungaray (2001), “La economía fronteriza como umbral de una América del Norte de las regiones”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 3, México, marzo de 2001.
- Calderón, Cuauhtémoc y Eduardo Mendoza (2001), “Determinantes regionales de la maquila de exportación en la frontera norte”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 3, México, marzo de 2001.
- Calderón, Cuauhtémoc y Berenger Valerie (2008), Estudios de la pobreza urbana en la República Mexicana. Aplicación del método multidimensional a 26 zonas metropolitanas, mimeo.
- Coplamar (1986), *Necesidades básicas en México. 5. Vivienda*, Siglo XXI, México.
- De la Rosa, Martín (1985), *Marginalidad y pobreza en Tijuana*, Tijuana CEFNOMEX.
- Díaz, Alejandro, José Avilés y Mario Rosas (2003), “Desarrollo económico de la frontera norte de México”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana* <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>.
- El Colegio de la Frontera Norte (2005), “Encuesta en ciudades y zonas metropolitanas mexicanas sobre calidad de vida, competitividad y violencia social”.

- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1994), "A Class of Decomposable Poverty Measure", *Econometria*, núm. 52.
- Grandis, Carlos y Olga Cantó (2001), *La pobreza y la exclusión social de los niños en el mundo*.
- Guillen, Tonatiuh (1992), "Servicios públicos y marginalidad social en la frontera norte", *Frontera Norte*, vol. 4.
- (2007), "Frontera Norte: los contrastes de la calidad de vida", *Política Exterior*, núm. 81.
- Hiernaux, Daniel (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Hualde, Alfredo (2002), "Todos los rostros de la industrialización: precariedad y profesionalización en las maquiladoras de Tijuana", en María Eugenia de la O y Cirila Quintero (coords.), *Globalización, trabajo y maquilas. Las nuevas y viejas fronteras en México*, Fundación Friedrich Ebert, Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social, México.
- Huesca, Luis y Mario Camberos (2002), "Cambios económicos, competitividad y bienestar de la población en la región noroeste de México en la globalización", *Estudios Fronterizos*, vol. 3 núm. 6.
- (2001), "Capacidad de consumo y bienestar de los hogares de México y la frontera norte", *Comercio Exterior*, vol. 15, núm. 3.
- Lee, P. y A. Murie (1999), *Literature review of social exclusion*, Polity Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lenoir, R. (1974), *Les Exclus*, SEUL, París.
- Méndez, Luis H. (2003), "Clase obrera maquiladora fronteriza e identidades difusas", *Sociológica*, vol. 18, núm. 53.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (coords.) (1998), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ordóñez, Gerardo y Marcos Reyes (2006), *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdez Editores, México.
- Ordóñez Gerardo y Guadalupe Ortega (2006), "Programas de combate a la pobreza", en *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C.

- Ordóñez Gerardo y Ana Jardón (2008), “Vivienda para los pobres: instrumentación e impactos del programa ‘Tu casa’ en la ciudad de Tijuana”, mimeo.
- Palomares, Humberto (1996), Pobreza urbana y movilidad ocupacional en Tijuana. B.C., tesis de maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Pérez, Juan y Minor Mora (2007), *La persistencia de la miseria en Centroamérica*, Flacso, San José, Costa Rica.
- Pindyck, Rubinfeld (2001), *Econometría: modelos y pronósticos*, México.
- Poggi Ambra (2003a), “Measuring social exclusion, using the capability approach”, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, España.
- (2004a), “Social exclusion mobility in Spain 1994-2000”, Working Papers wpdea0409, Department of APPLIED Economics at Universitat Autònoma of Barcelona.
- (2004a), “Social Exclusion in Spain: Measurement Theory and Application”, PhD Thesis, Department of Applied Economics at Universitat Autònoma of Barcelona.
- Sen, Amartya (1993), *Capability and well-being*, North-Holland Press, Amsterdam.
- (1997), *The Standard of living*, en Tanner Lectures on Human Values, Cambridge University Press.
- Tsakoglou, P. y Papadopolos, F. (2001), “Identifying population groups at high risk of social exclusion: evidence from the ECHP”, mimeo.

# ¿Hacia un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño? Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño

*David Arellano Gault\**

*Walter Lepore\*\**

*Miguel Adolfo Guajardo Mendoza\*\*\**

Este documento analiza la forma en que la regulación federal mexicana plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos mediante indicadores. El objeto de estudio son todas las leyes y reglamentos federales vigentes en la actualidad. El análisis muestra que los indicadores son enunciados someramente en el marco regulatorio federal y que están siendo construidos de forma desarticulada y formalista. Al mismo tiempo, la congruencia entre los indicadores y un sistema integral de evaluación está apenas insinuada. En la última sección planteamos dos líneas de acción que ayudan a definir el futuro de la evaluación del desempeño en México.

\* Profesor titular y secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Director de la Revista *Gestión y Política Pública*. Áreas de interés: análisis organizacional y cambio institucional. Correo electrónico: david.arella-no@cide.edu

\*\* Profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública. Maestro en administración y políticas públicas por el CIDE y licenciado en economía por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Áreas de interés: análisis organizacional, reformas de transparencia, evaluación del desempeño, presupuesto basado en resultados y cambio organizacional. Correo electrónico: walter.lepore@cide.edu

\*\*\* Estudiante del doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Monterrey. Líneas de investigación: evaluación del desempeño, políticas públicas para el control del tabaco, y desarrollo institucional municipal. Correo electrónico: miguel.guajardo@alumnos.cide.edu

*Palabras clave:* Evaluación del desempeño, indicadores, leyes y reglamentos federales.

This document analyzes the way in which Mexican federal regulation raises the obligation of evaluating the performance of public organisms through indicators. The object of study is all the effective and current Federal Laws and Regulations. The analysis shows that the indicators are mentioned briefly in the federal regulatory framework, and that they are being constructed in an unarticulated and formalistic way. At the same time, the congruence among the indicators and an integral evaluation system it is insinuated. In the last section we raise two lines of action that help to define the future of performance evaluation in Mexico.

*Keywords:* Performance evaluation, performance indicators, Federal regulation of performance evaluation.

## **Introducción**

Suele decirse que un buen gobierno es aquel que es capaz de atender las demandas y necesidades de sus ciudadanos para incrementar el nivel de vida de la población. Un gobierno que genera resultados medibles es la retórica contemporánea en la que descansa esta esperanza. Y hablamos de esperanza porque se asume en forma muy rápida que los gobiernos son entes relativamente homogéneos, casi monolíticos, que cuentan con los instrumentos de “ingeniería social y técnica” para identificar problemas públicos ingentes, definir las causas que los generan y diseñar estrategias para atacarlas. La realidad, sin embargo, es que los gobiernos son criaturas jaloneadas y construidas por intereses políticos, compuestos por heterogéneas organizaciones con capacidades técnicas y de gestión limitadas, y en constante disputa y negociación (March y Sutton, 1997).

No obstante, la visión dominante en los gobiernos democráticos contemporáneos está basada en la creencia (casi dogmática) de que es posible dirigir a las organizaciones públicas hacia la obtención de resultados si se hacen explícitas las razones y los propósitos que motivan sus acciones, si se alcanza un acuerdo sobre las metas y estrategias para conseguir resultados y si se miden “objetivamente” los

logros obtenidos (Wholey, 1999: 288). Es aquí precisamente donde el concepto de desempeño juega un papel determinante en dos sentidos: primero, para comunicar que el logro de resultados es tan importante como la integridad y la economía en el uso de los recursos públicos; segundo, como una medida, un parámetro que va más allá de los insumos y que se enfoca en productos, resultados, procesos u otro tipo de arreglos gerenciales (Banco Mundial, 2008b). De esta forma, evaluar el desempeño del sector público se presenta como un medio capaz de mejorar la hechura de políticas, proveer información al proceso presupuestario, hacer eficiente la asignación de recursos, mejorar la calidad de los servicios públicos y, más importante aún, crear una nueva plataforma de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno (Wholey y Hartry, 1992).

En México, la introducción de sistemas de evaluación del desempeño está en pleno auge y durante los últimos años han resultado importantes para la supervisión y control de los recursos públicos y de los resultados de su ejecución. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) y los Lineamientos Generales de Evaluación son los exponentes más notorios de la dirección que la Administración Pública Federal ha tomado últimamente (Banco Mundial, 2008a; Feinstein y Hernández Licona, 2008). Como consecuencia, el uso de diversos tipos de indicadores como herramientas de evaluación se ha extendido en las organizaciones gubernamentales mexicanas.

Es evidente, sin embargo, que un sistema de evaluación de este tipo implica importantes definiciones y precisiones. Cuando se habla de evaluación del desempeño, ¿exactamente a qué se está refiriendo? ¿“Desempeño”, “resultados” e “impactos” tienen el mismo significado? Si los indicadores representan aproximaciones (proxies) a los efectos de la acción gubernamental, ¿cómo se interpretan y se utilizan técnica y políticamente? ¿Los indicadores que se utilizan para rendir cuentas sobre las acciones gubernamentales (programas) son los mismos que permiten evaluar a las organizaciones gubernamentales encargadas de ejecutar tales acciones? ¿Qué tipo de información generan los indicadores de desempeño? ¿Cómo se utiliza la información proporcionada por los indicadores? ¿Quiénes requieren esta información y para

qué? Otras preguntas más sofisticadas aparecen de inmediato: ¿qué incentivos tienen los dirigentes y los administradores de las organizaciones públicas para definir indicadores, si dichos instrumentos serán utilizados para evaluar como “buena” o “mala” una acción organizacional cuyos logros están afectados por diversos factores contextuales que escapan a su control? Más pragmáticamente: ¿cuáles son los costos (monetarios) de generar información del desempeño y de mantener un sistema de evaluación efectivo? ¿Cómo se encadenan de forma horizontal y vertical los diferentes indicadores para obtener una evaluación integral y completa del desempeño (si tal cosa es posible)? Por el lado institucional, ¿cuál es la relación que debe desarrollarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para obtener un sistema de evaluación que permita simultáneamente rendir cuentas y auxiliar en el proceso decisorio? ¿Es lo mismo desarrollar indicadores para el uso y evaluación de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda que para la Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo? ¿El sistema debe estar concebido para tomar decisiones y aprender, o para controlar, evaluar y castigar?

Todos estos cuestionamientos son críticos, aunque el diseño actual de sistemas de evaluación en México difícilmente es capaz de abordarlos cabalmente. En efecto, los servidores públicos y los evaluadores (consultores y académicos) admiten cada vez con más frecuencia que este tipo de evaluaciones implica una tarea de alta complejidad teórica y metodológica. Las dificultades surgen, en parte, porque el aparato gubernamental se integra por una multiplicidad de organizaciones con recursos y objetivos disímiles, incluso divergentes. Estas organizaciones, además, afectan a su contexto, pero difícilmente son las únicas que lo impactan. Por ende, resulta extraño que tengan —o pretendan tener— un control completo sobre los efectos de sus acciones y sus proyectos (asumiendo además que las organizaciones públicas buscan racionalmente sus objetivos, argumento largamente cuestionado; Lindblom, 2003; Christensen *et al.*, 2007). El actual discurso técnico-administrativo en México, sin embargo, se sostiene en una amplia retórica sobre las virtudes democráticas y técnicas de la evaluación, pero con una muy baja capacidad para conocer y enfrentar las graves limitaciones de este tipo de instrumentos, a fin de ubicarlos

en su verdadera utilidad y viabilidad. Podemos afirmar, de hecho, que en el ámbito federal no existe una plataforma común para construir indicadores de desempeño, ni claridad sobre su capacidad real para proveer información a las organizaciones públicas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas (Arellano, 2004).

Para entender los porqués de esta situación resulta conveniente empezar analizando la forma en que la regulación federal mexicana vigente plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos. Pretendemos abordar, de esta forma, una de las condiciones mínimas para la puesta en práctica de los sistemas de evaluación del desempeño: la coherencia técnica de los instrumentos establecidos en las normas federales. En este sentido, entendemos por *coherencia técnica* el grado de integración de leyes y reglamentos para: *a)* definir la razón de los indicadores; *b)* establecer la forma en que se integran al proceso decisorio; y *c)* definir su uso concreto para evaluar específicos resultados y consecuencias. En la medida en que la normatividad sea coherente entre sí, esperaríamos que los indicadores compartan ciertas características comunes, independientemente del ámbito de aplicación que regula determinada normatividad. En este sentido, los indicadores deberían demostrar efectivamente el logro (o no) de resultados y cómo se están alcanzando; que están proporcionando información lo suficientemente completa, precisa, de calidad y consistente para tomar decisiones y rendir cuentas; que están vinculados a actividades clave; que responden a múltiples prioridades; que están directamente relacionados con el organismo responsable de operar la normatividad; y que no generan una carga excesiva en términos de recursos humanos y monetarios para recolectar, analizar, distribuir y usar la información que generen (GAO, 1996).

Nos enfocamos en la coherencia técnica de la regulación vigente dado que los indicadores no son instrumentos triviales, ni política ni técnicamente: quién los diseña, quiénes lo van a utilizar, para qué, de qué forma, cuándo y con qué consecuencias, son preguntas críticas que cualquier marco normativo debería responder con claridad, lógica y congruencia. Para identificar las bases legales que permiten construir diferentes sistemas de evaluación del desempeño en los organismos públicos federales, en este documento nos enfocamos par-

ticularmente en todas las Leyes Federales (LF) y Reglamentos (RLF) que rigen en la actualidad. En última instancia, intentaremos vislumbrar el grado de coherencia técnica del marco normativo vigente y el potencial alcance de los instrumentos de evaluación.

Como veremos en las próximas páginas, encontramos que los diferentes tipos de indicadores son enunciados someramente en el marco regulatorio federal y, al mismo tiempo, la congruencia entre ellos y un sistema integral de evaluación del desempeño —como instrumento que permite tomar decisiones estratégicas al Poder Ejecutivo y Legislativo— está apenas insinuada. Más aún, los indicadores están siendo contruidos, en la gran mayoría de organizaciones públicas, de forma desarticulada, limitada y formalista, sin una perspectiva coherente del tipo de evaluación y de aprendizaje que se podría obtener de dichos instrumentos.

La pregunta que surge de inmediato es precisamente: ¿por qué se generan semejantes niveles de desorden y de falta de claridad en la normatividad mexicana en materia de evaluación del desempeño? Por el momento, debemos asumir que no es posible ofrecer una respuesta única e inequívoca; no obstante, a partir del análisis que aquí se presenta, intentaremos plantear ciertas explicaciones preliminares que serán desarrolladas en investigaciones posteriores. De hecho, este artículo es sólo el punto de partida para entender las complejidades que reviste la evaluación del desempeño en el país, con la expectativa de que trabajos futuros puedan ofrecer un panorama más completo de los límites y las potencialidades de estos instrumentos. Somos concientes que al analizar únicamente leyes y reglamentos federales están quedando fuera otros elementos que afectan directamente la evaluación del desempeño en el sector federal (por ejemplo, las reglas de operación de los programas de cada organismo público o los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales). De todas formas, los hallazgos que surjan de este análisis pueden ser útiles para entender la evaluación del desempeño no sólo como una herramienta de gestión capaz de medir determinadas acciones, sino como un esfuerzo inter- e intra-organizacional de aprendizaje que requiere de bases mínimas legales, institucionales y organizacionales a fin de hacer un uso efectivo de la información del desempeño en el proceso

decisorio y presupuestario, así como en la construcción de una nueva relación entre sociedad y gobierno.

### **Indicadores de desempeño en la regulación mexicana**

Las organizaciones públicas han sido encomendadas para resolver problemas sociales y, para ello, reciben cuantiosos recursos fiscales. Por ende, resulta legítimo —socialmente hablando— saber exactamente qué están obteniendo con la utilización de dichos recursos. El reto, sin embargo, se encuentra en la enorme diversidad de asuntos que atienden los diferentes órdenes de gobierno y sus organizaciones, lo que hace difícil construir un mecanismo universal y coherente para evaluar el desempeño, que se adapte a las características de cada organización, así como a la naturaleza de sus actividades.

Es ante esta complejidad que la tendencia internacional predominante consiste en simplificar el mecanismo de evaluación mediante indicadores de desempeño, que no son otra cosa que imperfectas y limitadas aproximaciones (relativamente estáticas) a una realidad más compleja, cambiante y dinámica. Diciéndolo explícitamente: evaluar el desempeño (o los efectos generados por acciones gubernamentales) de forma completa es una labor imposible en términos objetivos, pero se puede hacer razonablemente bien a través de proxies que permiten identificar, al menos, los aspectos críticos que inciden en la obtención de resultados.

Para lograr esto mismo, se ha recurrido a mediciones que permiten conocer razonablemente, con cierto sentido común y técnico, si se ha afectado determinado fenómeno mediante un conjunto particular de decisiones y acciones gubernamentales.

Hay que reconocer, sin embargo, que los instrumentos de medición pueden no estar diciendo nada concreto respecto de la “verdadera solución” a un problema social. No obstante, se asume que los indicadores, como aproximaciones relativamente precisas, permiten vislumbrar de mejor forma si los programas y organizaciones gubernamentales están incidiendo en variables o elementos críticos del problema que se quiere atacar.

En el caso de México, donde los sistemas de evaluación están intentando consolidarse como una práctica común de gobierno, cabe preguntarse si efectivamente los indicadores emanados de legislaciones y reglamentos federales están construyendo las bases mínimas para obtener y usar debidamente este tipo de información. Pretendemos vislumbrar si estos instrumentos son capaces de funcionar como herramientas capaces de mejorar la toma de decisiones (para perfeccionar programas y políticas públicas, por ejemplo) y la rendición de cuentas (evidenciando un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, tomando otro ejemplo recurrente).

Como parte de esta tarea descriptiva-exploratoria, en las próximas páginas realizamos un esfuerzo sintético de revisión de la regulación mexicana, que muestra los diferentes esquemas de evaluación que en ella coexisten y las dificultades que representan para crear indicadores focalizados, apropiados, integrados, costo-efectivos, robustos y, al mismo tiempo, capaces de proveer información relevante, longitudinal, comparable y comprensible, como sugieren la teoría y las prácticas consolidadas (Pathfinder Project, 2003).

Específicamente, pretendemos averiguar si existe conexión lógica entre los diferentes instrumentos normativos vinculados a la evaluación del desempeño, de forma tal que permitan construir un sistema de medición y control particular para cada organización y para el sector público en su conjunto.

La forma de proceder para realizar este análisis es relativamente sencilla: primero, nos enfocamos en aquellas normas que literalmente mencionan la obligación de utilizar indicadores, especificando diferentes tipos de instrumentos de medición; luego, analizamos si los indicadores se encuentran debidamente definidos en términos conceptuales y cuáles son las organizaciones responsables de aplicarlos con base en el marco normativo revisado. A partir de los resultados derivados del análisis y a modo de recomendación, en la última sección planteamos dos líneas de acción que pueden ayudar a definir mejor el futuro de la evaluación del desempeño en México.

De acuerdo con lo apenas mencionado, el primer hallazgo que arroja nuestro análisis tiene que ver con la cantidad (absoluta y relativa) de leyes que, al menos en uno de sus artículos, plantean la obligación

de establecer indicadores para evaluar las acciones del gobierno. En este sentido, de un total de 256 leyes federales y 84 reglamentos, sólo 14.84 y 19.05% de estos instrumentos normativos, respectivamente, hacen mención explícita a diversos tipos de instrumentos de medición (Cuadro 1).

Con base en estos datos, es plausible pensar que pese a la importancia que ha adquirido el discurso de la evaluación del desempeño los últimos años, la fiscalización del gasto público a través de este tipo de instrumentos está todavía en ciernes. De acuerdo con Dionisio Pérez Jácome, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actualmente se evalúa sólo el 14% del gasto anual programable (2008, 242). Aunado a lo anterior, el principal organismo fiscalizador del gasto público en el que se auxilia el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no participa en la creación de indicadores de desempeño, además de que su esencia es auditar las finanzas públicas (es decir, conocer la situación financiera y el manejo legal y adecuado de los recursos públicos). Esto implica que la ASF tiene un acercamiento a la administración pública totalmente distinto al que implica evaluar el desempeño de los organismos gubernamentales con base en indicadores (Alcalde, 2008: 264).<sup>1</sup>

Cuadro 1. Mención a indicadores en la regulación mexicana

	<i>Leyes federales</i>	<i>Reglamentos de leyes federales</i>	<i>Total</i>
Total	256	84	340
Con indicadores	38	16	54
Frecuencia (%)	14.84%	19.05%	15.88%

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Moisés Alcalde Virgen fue diputado federal en la LX Legislatura (2006-2009) e integrante de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Función Pública y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto al tipo de indicadores que el marco normativo determina, existe una amplia diversidad de instrumentos de medición. Como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3, legalmente se obliga a los organismos públicos a dar cumplimiento a una heterogénea gama de indicadores, aunque no se evidencia una conexión lógica entre éstos, pudiéndose plantear así un serio problema de control y de toma de decisiones para el Congreso. Encontramos que en 38 leyes que hacen mención a indicadores se establecen 34 tipos diferentes de instrumentos de medición, mientras que en 16 reglamentos se plantea la obligación de cumplir con 24 tipos de indicadores diversos. Los tipos de indicadores van desde los que recurrentemente aparecen en la literatura y las experiencias internacionales —como economía, eficiencia, eficacia y costo-efectividad (CEPAL, 2003)—<sup>2</sup> hasta algunos muy particulares y específicos, como indicadores silvícolas, de solvencia, conservación, oportunidad, riesgo y seguridad.

Cuadro 2. Tipos de indicadores en la regulación mexicana

	<i>Leyes con indicadores</i>	<i>Reglamentos con indicadores</i>
Total	38	16
Tipos de indicadores	34	24

Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Según la CEPAL (2003) existen 4 tipos de indicadores de desempeño generales. El primer tipo está representado por los indicadores de *economía*, los cuales surgen de la interacción entre los insumos utilizados para cualquier intervención gubernamental y los costos de dichos insumos. Estos indicadores deberán medir si se tienen los insumos suficientes, de calidad adecuada al menor costo posible. El segundo tipo agrupa a los indicadores de *eficiencia*, los cuales miden la relación entre los insumos y los productos generados. Un indicador de este tipo evalúa si se generó la mayor cantidad de producto con el mínimo de insumos posible. En el tercer tipo de indicadores se encuentran los de *eficacia*, que miden los resultados obtenidos a partir de los productos generados. Finalmente, existen los indicadores de *costo-efectividad*, que evalúan la relación entre los costos de la intervención gubernamental y los resultados obtenidos.

Cuadro 3. Tipos específicos de indicadores  
la regulación mexicana

	<i>Tipos de indicadores</i>	<i>Leyes federales</i>	<i>Reglamentos de leyes federales</i>	<i>Total</i>
1	Desempeño	13	2	15
2	Ambientales	6	2	8
3	Calidad	4	4	8
4	Gestión	3	3	6
5	Eficiencia	4	1	5
6	Económicos	3	1	4
7	Operación	2	2	4
8	Resultados	2	2	4
9	Efectividad	1	2	3
10	Estratégicos	1	2	3
11	Finanzas	2	1	3
12	Impacto	2	1	3
13	Impacto social	2	1	3
14	Productividad	2	1	3
15	Servicios	2	1	3
16	Cobertura	1	1	2
17	Conservación	1	1	2
18	Disponibilidad	1	1	2
19	Éxito	1	1	2
20	Indicadores	2	0	2
21	Pobreza	1	1	2
22	Seguimiento	1	1	2
23	Sociales	2	0	2
24	Actividad	1	0	1
25	Cumplimiento	1	0	1
26	Desarrollo	1	0	1
27	Eficacia	1	0	1
28	Estabilidad	1	0	1
29	Oportunidad	1	0	1
30	Rendimiento	1	0	1
31	Riesgo	1	0	1
32	Seguridad	1	0	1
33	Silvícolas	1	0	1
34	Solvencia	1	0	1
35	Competitividad	0	1	1
36	Ejecución	0	1	1
37	Procesos	0	1	1

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de esta variedad de indicadores que se usan en la normatividad no es necesariamente un problema. Al final de cuentas, los indicadores son un mecanismo técnico muy flexible que tiene diversas utilidades. Es recomendable, de hecho, que cada organismo defina las mediciones de desempeño de forma tal que cubra sus actividades clave, para poder ofrecer así información relevante a diversos actores sociales (Wholey, 1999). Sin embargo, parece necesario comprender mejor de qué forma estos indicadores forman parte (o no) de un sistema de evaluación del desempeño, como lo ha establecido la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Habría que reflexionar, incluso, si sería deseable diseñar los indicadores más importantes a través de una base conceptual común (CEPAL, 2003; Banco Mundial, 1996). La finalidad de una plataforma común tiene que ver con la construcción de un “hilo conductor” que permita ir vinculando los diferentes indicadores con reglas más o menos compartidas para su definición, construcción y aplicación. Aún más, la multiplicidad de tipos de indicadores no sólo puede ser un reflejo de diversas formas de entender el desempeño, sino también puede ser causada por la falta de precisión sobre cómo diseñarlos, implementarlos y usar la información generada. Cabe preguntarse entonces cuáles son las definiciones que ofrece la legislación mexicana sobre los diversos tipos de indicadores, a fin de vislumbrar si existe lógica y coherencia entre tan diversos instrumentos de medición. Es aquí donde nos encontramos con una sorpresa, pues del universo normativo analizado sólo tres leyes definen con relativa claridad el significado de los indicadores establecidos. Como puede apreciarse en el cuadro que se presenta en el Anexo 1, éstas son la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la Ley de Vivienda.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), aprobada en 2006, representa uno de los esfuerzos más concretos por revestir a la discusión y aprobación presupuestal con información técnica y precisa sobre resultados alcanzados. En efecto, la LFPRH define de forma genérica y relativamente precisa los indicadores estratégicos, de gestión, desempeño, resultados y género.<sup>3</sup> Definiciones

<sup>3</sup> El artículo 25 de esta ley señala que: “Un indicador de desempeño consiste en la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, que establece un parámetro del avan-

de este tipo resultan lógicas, pues esta norma sienta las bases legales del proceso presupuestario y del Sistema de Evaluación del Desempeño que deben cumplir todos los ejecutores del gasto público (art. 111).<sup>4</sup> Esperaríamos, por ende, que toda ley de aplicación general en diferentes organizaciones públicas tuviera un mayor grado de precisión sobre el tipo de indicadores establecidos, de forma tal que pueda generarse un esquema de control común y transversal. No obstante, esto no es así y el mejor ejemplo es la Ley General de Desarrollo Social: regula a toda la Administración Pública Federal con programas sociales, aunque no especifica qué significado adquieren los indicadores de gestión, calidad, cobertura, impacto y reducción de la pobreza, que establece en diversos artículos. Este no es un hecho menor si se tiene presente que uno de los objetivos de la ley es establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, estatales y federal, así como un mecanismo de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 1). En este sentido, la falta de homologación —mínima, al menos— en el diseño e implementación de indicadores puede perjudicar considerablemente la efectividad de un sistema de evaluación del desempeño. En la medida en que los indicadores y todo el sistema de control estén débilmente correlacionados con los objetivos de la política pública (so-

---

ce en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Dicho indicador podrá ser estratégico y de gestión, entre otros, en los términos siguientes. *Cobertura*: que mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio; *Eficiencia*: que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción; *Impacto económico y social*: que mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial; *Calidad*: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario; y *Equidad*: que mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio”.

<sup>4</sup> El artículo 6 de la LFPPH establece como ejecutores del gasto al Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias de gobierno y entidades paraestatales.

cial, en este caso), incluso puede ponerse en jaque a la política misma, dado que no es posible identificar malos desempeños de los programas, tomar medidas correctivas, identificar acciones efectivas, premiar el buen desempeño y generar aprendizaje (Heinrich, 1999).

Al observar la ley del Servicio de Administración Tributaria —aún habiendo establecido cierta precisión sobre los indicadores que plantea—, encontramos que no está exenta de problemas. El objetivo de esta ley es aumentar la eficiencia en la administración tributaria y mejorar la calidad del servicio a los contribuyentes, utilizando para ello indicadores de desempeño que midan el incremento en la recaudación por: *a)* mejoras en la administración tributaria, *b)* aumentos en la base de contribuyentes, *c)* combate a la evasión de impuestos, *d)* una mejor percepción de la efectividad del Servicio de Administración Tributaria por parte de los contribuyentes (art. 44).

Más allá de estas precisiones útiles conceptualmente, en la práctica resulta difícil distinguir a qué se debe el incremento de la recaudación o, puesto en otros términos, cuáles son las causas que provoca un mejor desempeño.

En efecto, estos cuatro elementos pueden estar interrelacionados, por lo que individualizar claramente los factores que mejoran el desempeño puede ser sumamente complejo: por ejemplo, si aumenta el combate a la evasión también podría aumentar la base impositiva, o si mejora la percepción de los contribuyentes (generando mayor disposición hacia el pago de impuestos) también podría reducirse la evasión fiscal o incrementar la base impositiva. Como ya lo advirtieron March y Sutton hace más de una década, identificar la estructura causal que lleva a un mejor desempeño, partiendo de información incompleta y difícil de interpretar, resulta problemático, al mismo tiempo que pueden perderse de vista factores relevantes que inciden en el desempeño organizacional (1997: 699). Más aún, evaluaciones que buscan interpretaciones causales unidireccionales del desempeño, sin considerar los efectos mutuos entre variables, están prácticamente destinadas al fracaso (1997: 701).

En el caso de la Ley de Vivienda, que también intenta definir indicadores, cabe señalar lo siguiente. La norma establece que los indicadores de evaluación deben incluir:

[...] metas por cobertura territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas [...]; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales (art. 44, paréntesis agregados).

Asimismo, la información derivada formará parte del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda para integrar, generar y difundir los datos que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la política nacional de vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta de vivienda en el país (artículos 4, 43 y 44). En este caso, el hecho que se especifique a qué se refiere la ley con indicadores de evaluación parece no ser suficiente dado que esta norma no aclara cómo se realizarán estas mediciones, en función de qué, con qué criterios, ni cómo será utilizada la información derivada de estos indicadores. Tampoco está definida en la ley la forma en que operará dicho sistema, quién utilizará la información y de qué forma lo hará. Un esquema de evaluación que no especifique estas cuestiones básicas para su puesta en práctica sin duda tendrá un alcance limitado.

Ahora bien, estas imprecisiones de las leyes federales podrían ser justificadas si se tiene presente que el espíritu de este tipo de normas es justamente su carácter general, para que puedan ser aplicadas por muy diversas organizaciones públicas. Esperaríamos, entonces, que los reglamentos tuvieran un mayor grado de detalle en la definición de indicadores, dado que estos instrumentos jurídicos sientan las bases para la operación de las leyes federales. Sin embargo, al revisar los 16 reglamentos que hacen mención explícita a indicadores, encontramos que sólo uno de ellos (el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) es relativamente claro sobre el significado y la construcción técnica de las mediciones, estableciendo diferencias entre indicadores de gestión y estratégicos (ver cuadro en el Anexo 2). La falta de mayor detalle sobre los indicadores no es un

hecho menor, pues sostiene la idea de que la regulación es ambigua y puede generar confusión entre los sujetos obligados a cumplirla.

En términos generales, la ausencia de definiciones precisas sobre los indicadores en las LF y RLF puede propiciar que cada organización gubernamental, según el ámbito de sus facultades jurídicas, emita regulación secundaria en la que se mida el desempeño de manera distinta a las demás organizaciones. Este grado de flexibilidad y discrecionalidad, si bien puede resultar útil y lógico para cada organismo público (considerando además que las normas analizadas tienen diferentes ámbitos de aplicación), también provoca un problema de control integral y de toma de decisiones que afecten a la APF en su conjunto. Si las bases analíticas-metodológicas y las técnicas utilizadas para la elaboración de los indicadores son completamente distintas, es imposible medir el desempeño del gobierno de manera sistemática y transversal, comparar resultados y mejorar la asignación presupuestaria y el uso de recursos en el sector público. Más aún, sin una definición clara de lo que representan los indicadores para la dinámica organizacional e institucional del sector público, ni de una guía general de cómo construirlos, es posible que los instrumentos de evaluación no contribuyan a medir efectivamente el desempeño, y simplemente se utilicen para cumplir con obligaciones normativas y salir momentáneamente del paso. Podemos ir más lejos y afirmar que, de mantenerse una situación como esta, se estaría desperdiciando la posibilidad de utilizar efectivamente una herramienta valiosa para mejorar constantemente las intervenciones gubernamentales.

Llegado este punto, y para empezar a comprender aspectos más particulares de la evaluación del desempeño, resulta conveniente enfocarnos en las obligaciones específicas de cada organismo público en materia de medición de logros. De acuerdo con el marco normativo analizado, los indicadores que cada organismo regulado debe cumplir se muestran en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Indicadores según organismo regulado

<i>Sujeto regulado</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipos de indicadores</i>
Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entes autónomos	11	Calidad, cobertura, desempeño, eficiencia, equidad, estratégicos fiscales, gestión, impacto. Por sexo y resultados
Semarnat	11	Actividad, ambientales, conservación, desarrollo, disponibilidad, económicos, éxito, productividad, fuego, silvícolas y sociales
Dependencias que manejan programas sociales	8	Calidad, cobertura, gestión, impacto, indicadores, pobreza, resultados y servicios
SHCP	8	Desempeño, solvencia, rendimiento, estabilidad y estratégicos
Conade	4	Operación, finanzas, impacto social y productividad
Conapred	4	Operación, finanzas, impacto social y productividad
Pemex	4	Indicadores, desempeño, calidad y oportunidad
STPS	4	Desempeño, eficacia, ejecución y evaluación
SSP	3	Desempeño, servicios e impacto
Entidades federativas	3	Gestión, desempeño y entidades
SSA	2	Recursos y seguimiento
Paramunicipales (operadores de agua)	2	Calidad y gestión
PGR	2	Estratégicos y gestión
SCT	2	Calidad y eficiencia
Sener	2	Eficiencia y calidad
Asignatarios (operadores de agua)	1	Gestión
Bancomext	1	Desempeño
Banjército	1	Desempeño
Banobras	1	Desempeño
Banser	1	Desempeño
Centros Públicos de Investigación	1	Desempeño

POLÍTICA INTERIOR

<i>Sujeto regulado</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipos de indicadores</i>
Comisión de Bioenergéticos (Sener, SAGARPA, Semarnat, SE y SHCP)	1	Cumplimiento
Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	1	Gestión
Conagua	1	Ambientales
Conapo	1	Seguimiento
Infonavit, Fovissste y Conavit	1	Evaluación
Finrural	1	Desempeño
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INFE)	1	Gestión
Nafin	1	Desempeño
Relaciones Exteriores	1	Desempeño
SAGARPA	1	Indicadores
SE	1	Competitividad
INAPAM (Sedesol)	1	Indicadores
SFP	1	Indicadores
SHF	1	Desempeño

Fuente: Elaboración propia.

Al observar estos datos, resulta evidente que la carga en materia de evaluación varía significativamente de organización a organización, lo cual resulta lógico dado que tienen diferentes objetivos, metas, estrategias, actividades, actores interesados (dentro y fuera del organismo) y manejan montos presupuestarios por demás disímiles. De acuerdo con el Cuadro 4, la cantidad de indicadores que deben cumplir estas organizaciones parece relativamente pequeña (máximo 11), aunque no hay que perder de vista que además de estas mediciones obligadas las dependencias y entidades pueden tener indicadores más particulares de acuerdo con el tipo de programas que operen (en ese caso habría que revisar las reglas de operación de cada programa en cada organismo). A esto hay que sumarle que existe poca precisión para definir de forma mínimamente común qué significa desempeño y cómo debe ser evaluado. Esto explica, en parte, que en algunos casos (Pemex, SSP

y STPS, por ejemplo) el marco normativo exija reportar indicadores de desempeño además de mediciones de calidad, efectividad, eficiencia e impacto, aún cuando estos últimos —desde el punto de vista teórico y práctico— suelen ser considerados componentes mismos del desempeño. Incluso aceptando que la cantidad de indicadores es relativamente fácil de manejar para cada organismo, surgen dudas sobre la capacidad del Legislativo y del Ejecutivo para utilizar tan diversa información agregada y derivada de estos indicadores de forma efectiva en el proceso decisorio (por ejemplo, durante la discusión y aprobación del presupuesto, o en el mejoramiento de políticas y programas). En este sentido, contar con demasiados indicadores puede ser un obstáculo para la priorización de objetivos y actividades, crear confusiones al momento de reportar logros, prestarse al “juego” y “simulación” de los administradores públicos, aparte de que puede resultar excesivamente costoso en términos monetarios (Banco Mundial, 2008b: 33).

Todos estos eventuales riesgos no pueden ser olvidados al momento de conceptualizar legalmente los indicadores de desempeño, dado que ponen en discusión la efectividad real de un sistema de evaluación de este tipo. Ahora bien, teniendo presente la situación actual que se ha descrito y los problemas mencionados ¿de qué forma debería de avanzarse para consolidar un esquema de evaluación del desempeño que —aun con todas sus limitaciones técnicas y conceptuales— aporte información fidedigna, confiable y utilizable para la toma de decisiones y la rendición de cuentas? Para responder a esta pregunta en la siguiente sección presentamos nuestros últimos comentarios y proponemos dos posibles líneas de acción.

### **Reflexiones finales**

Evaluar el desempeño a través de indicadores es una actividad de gran importancia para la toma de decisiones y para el control democrático. El verdadero reto es convertir este tipo de instrumentos en efectivos mecanismos de rendición de cuentas. Pero esto último está todavía lejos de suceder, al menos con los instrumentos con los que se dispone actualmente. Rendir cuentas representa mucho más que sólo contro-

lar, vigilar y exigir responsabilidad (Schedler, 2004). De acuerdo con las normas revisadas, las ideas de “aprendizaje” y “mejor toma de decisiones” no parece estar considerada integralmente en los procesos de evaluación de este tipo. En otras palabras, un sistema de evaluación del desempeño que busca vigilar y corregir (por ejemplo, incidiendo en las asignaciones presupuestarias de una organización) se ve de inmediato afectado en forma negativa para ser simultáneamente un sistema de aprendizaje y de corrección. Esto porque, políticamente hablando, es difícil que los responsables de una organización o programa se sinceren respecto de los procesos evolutivos y tácticos que son indispensables para llevar al éxito un programa gubernamental de alta complejidad. Cuando las acciones y los resultados de un programa se ven en el mediano y largo plazos, y cuando dichos resultados están en disputa por diversos actores políticos y sociales, de poco consuelo sirve a los servidores públicos la promesa —difícil de cumplir— de un sistema de indicadores que invoca a la justicia y a la equidad de la evaluación gracias a su preciosismo técnico. En efecto, lograr resultados e impactos en el sector público muchas veces depende de la acción de otros actores y de la modificación de relaciones sociales que escapan al control de las organizaciones gubernamentales (Frederickson y Frederickson, 2006). Todas estas cuestiones implican tiempo, adaptación constante, inteligencia para frenar y avanzar en diferentes momentos y con velocidades variables (el famoso *timing*). Hacer inteligente la gestión pública con “la espada de Damocles” de la evaluación del desempeño, ceñida al cinto de políticos de diverso signo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, no puede ser sino una labor prácticamente imposible para los ahora llamados gerentes públicos. Condiciones mínimas —metodológicas y normativas— deberían ser aseguradas antes de lanzar y constituir este tipo de instrumentos altamente sensibles a lo político y sumamente limitados técnicamente.

Más claro aún: los indicadores son proxies que pueden ayudar a los tomadores de decisión a corregir rumbos, a aprender de los efectos de las acciones, a modificar los patrones y los supuestos. Como puede apreciarse, se tienen enormes expectativas políticas y de gestión en un instrumento basado en acercamientos limitados e imperfectos hacia fenómenos por naturaleza complejos. En todo caso, más allá

del difícil reto de hacer del instrumento de evaluación de desempeño una herramienta congruente y precisa de aprendizaje y evaluación, se requeriría partir de un marco normativo formal, congruente y básico que permitiera la construcción de este tipo de sistemas.

Es evidente que un sistema complejo de evaluación del desempeño difícilmente será perfecto y podrá implementarse completamente en corto plazo. Sin embargo, es probable que la situación en México sea más rústica, pues lo que se puede deducir de los hallazgos de esta investigación es que no hay claridad de exactamente para qué se quiere —política y organizacionalmente— construir un sistema de evaluación enfocado en resultados o desempeño. No queda claro que, partiendo de los instrumentos derivados de las LF y RLF, se esté creando un sistema simple que permitiría al Congreso evaluar las políticas públicas y establecer discusiones presupuestales con un sentido que rebase lo meramente político. Tampoco hay indicios de que este tipo de instrumentos de medición sea lo suficientemente creíble y sustentado para permitir el aprendizaje y la corrección de errores desde dentro de las propias organizaciones y sus cabezas de sector. Mucho menos hay certezas de que en el mediano plazo el sistema pueda elaborar presupuestos tomando en consideración los resultados logrados o, al menos, definir transparentemente afectaciones presupuestarias a organizaciones con buen o mal desempeño. Lo más probable, desafortunadamente, es que los sistemas de evaluación de desempeño que se estén construyendo con esta regulación sean simples retóricas que siguen la moda de hablar de gestión por resultados.

La extensa variedad de menciones y sentidos que aparecen en el universo jurídico analizado refleja que no existen criterios compartidos para medir el desempeño en el sector público mexicano. No están definidos detalladamente los indicadores solicitados en la regulación, por lo que las organizaciones gubernamentales tienen la posibilidad de construir mediciones de manera arbitraria. Observamos, de hecho, indicadores desarticulados e inconexos que socavan la evaluación entendida como un sistema integral que permite comparar mediciones transversalmente, presentando así un problema mayor para asignar presupuestos, valorar resultados, y establecer premios y castigos con un criterio técnico, no sólo político. Al no contar con indicadores cla-

ramente definidos, ni con una guía metodológica de cómo diseñarlos, es posible que se construyan sólo para salir del paso y cumplir con la regulación de forma elemental.

Una forma recomendable de solucionar este problema es, antes que nada, definir el significado mismo del desempeño para los diferentes actores implicados en la generación, distribución y uso de información derivada de los indicadores. Esta tarea no es sencilla, pues este término suele ser conceptualizado de diferentes formas, de acuerdo con la teoría y las prácticas internacionales exitosas. Existen, de hecho, varias dimensiones que hacen al desempeño: puede enfocarse en resultados alcanzados, pero también en insumos, actividades o procesos que permiten el logro de resultados; además, pueden evaluarse los productos de un organismo o programa (bienes y servicios entregados a la población); puede orientarse en medir eficiencia o productividad (relacionando productos e insumos), pero también calidad de los servicios, resultados intermedios (como satisfacción del ciudadano/cliente), resultados finales (como mediciones de impacto) e incluso efectos no esperados, como corrupción y otras prácticas indebidas (Wholey, 1999: 289-290). Como este mismo autor señala, más allá de los diversos significados que el concepto de desempeño puede asumir, lo que se requiere es alcanzar un nivel de consenso razonable sobre cuáles serán los aspectos a medir y, a partir de ahí, diseñar indicadores lo más precisos posible, los métodos más adecuados y los medios de verificación —información— que requieren los indicadores, y definir los plazos en que serán evaluados. Esta, sin embargo, parece no ser una preocupación central de la normatividad analizada en este documento.

Otro aspecto que parece no ser considerado en la legislación federal vigente es que la evaluación del desempeño, aun partiendo de bases legales comunes, requiere enfocarse en el clima y cultura organizacional particular de los entes públicos donde será aplicada. Esto a fin de vislumbrar en qué grado se ha alcanzado un acuerdo sobre los resultados esperados, las mediciones a utilizar, el uso de la información para mejorar acciones organizacionales y rendir cuentas (Wholey, 1999). En otras palabras, no es posible pensar en un gobierno por resultados sin organizaciones públicas dirigidas hacia resultados. Y aquí es donde los beneficios (teóricos) de la evaluación del desempeño

como un sistema integral de control empiezan a diluirse, dado que la implementación de este tipo de herramientas de gestión en el sector público es muy diferente, incluso más desafiante, que en organizaciones privadas (Heinrich, 1999: 364-365). Las particularidades de las organizaciones públicas (es decir, entes en constante conflicto de objetivos e intereses, regulados y vigilados por actores de muy diversa índole desde dentro y fuera de la organización, con altos costos administrativos y de monitoreo, necesitados de responder con datos precisos y confiables a un público heterogéneo, entre otros aspectos) sugieren que el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de medición requieren de una discusión y negociación más profundas y acabadas que los tiempos políticos no siempre permiten.

Estando así la situación de la evaluación del desempeño en el país, cabe preguntarse entonces cuáles son los pasos a seguir para evitar en la medida de lo posible todas estas fallas y, al mismo tiempo, lograr que los sistemas de evaluación obtengan los resultados esperados. En este caso, parece que lo indispensable sería debatir con mayor claridad para qué se quiere un sistema de evaluación del desempeño, exactamente qué debería alcanzar, quiénes deberían aplicarlo y cuáles son sus costos y beneficios. Con base en esto, vislumbramos dos posibles líneas de acción a seguir.

*Línea de acción 1:* la evaluación del desempeño como SISTEMA INTEGRAL. Este sería el esquema más ambicioso y que, de alguna manera, intenta construir la LFPRH; es decir, un sistema para diseñar el presupuesto y sus programas, para evaluar sus resultados, aprender y corregir, así como para rendir cuentas, controlar y castigar. Este sistema requeriría de un instrumental completo (legal, normativo y técnico-presupuestal), congruente y explícito, general y acordado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para implementarlo, no sería lógico que existieran otros sistemas paralelos (a menos que estuvieran integrados de alguna forma explícita): sólo debería de haber un sistema general, con definiciones claras y explícitas del desempeño, sus características, componentes y mediciones más adecuadas, que se usaran en forma similar y preestablecida por todas las organizaciones públicas. El acuerdo entre el Legislativo y Ejecutivo resulta indispensable para cumplir con las enormes ambiciones de un sistema

que quiere generar información para la toma de decisiones y para el control y fiscalización de recursos públicos.

*Línea de acción 2:* la evaluación del desempeño como SISTEMA MÍNIMO. Éste podría ser construido tanto desde el Ejecutivo como desde el Legislativo (o mejor aún, en común acuerdo). En el primer caso implicaría un mecanismo de aprendizaje organizacional, es decir, acostumbrar y enseñar a las organizaciones públicas a dirigirse con base en resultados y desempeño, aun con todas las dificultades que ello implica. La puesta en práctica de sistemas estilo PART (Performance Assessment Rating Tool) es un ejemplo que, con sus debidas adecuaciones, podría replicarse en el país.<sup>5</sup> Habría que asumir, en este caso, que la conexión entre la información del desempeño y las decisiones presupuestarias sería paulatina, aunque apuntando en el mediano plazo a que se erija como uno de los principales componentes del proceso de toma de decisiones. El uso de mecanismos de transparencia sería un apoyo (es decir, hacer públicos los avances en resultados o en indicadores), pues permitiría no sólo “acostumbrar” y preparar al sector público para medir el desempeño, sino también a la sociedad a comprender las vicisitudes, complejidades y tiempos de los logros en el ámbito público. En el segundo caso, la construcción de este sistema mínimo desde el Congreso implicaría una modificación sustantiva del

<sup>5</sup> El PART es un instrumento vigente en Estados Unidos desde 2002 que auxilia al Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993 en la consolidación del enfoque en resultados que el gobierno norteamericano ha venido apoyando desde la década pasada. El PART consiste en un cuestionario de 25 a 30 preguntas que las agencias públicas deben responder con base en los objetivos y el diseño de los programas que operen, su plan estratégico, la gestión de los programas y sus resultados en función de una mejor rendición de cuentas. A diferencia del GPRA, que provee un marco general bajo el cual las organizaciones gubernamentales deben preparar sus planes estratégicos, sus presupuestos basados en resultados, sus reportes de desempeño y las metas anuales, el PART es un método más específico dirigido a evaluar el desempeño de las actividades de diferentes tipos de programas, enfocándose en sus respectivas contribuciones a los logros de la organización con relación a las metas estratégicas y de desempeño preestablecidas. De esta forma, el GPRA pretende acomodar las diferencias entre organismos bajo un mismo formato de evaluación, mientras que el PART reconoce la necesidad de aplicar una variedad de enfoques hacia el establecimiento de metas y objetivos de cada organismo, así como hacia los instrumentos de medición que establezcan para evaluar sus desempeños (para más detalles sobre la interacción entre GPRA y PART se sugiere ver el trabajo de Frederickson y Frederickson, 2006).

concepto de auditoría del desempeño. En otras palabras, habría que asumir que en términos de desempeño no se pueden hacer juicios sumarios para castigar o premiar, aunque sí se puede dar información al Legislativo sobre la calidad y avance de las agendas críticas de la acción gubernamental. Es decir, más que para punir, este sistema debería estar proveyendo información a los legisladores para tomar mejores decisiones de apoyo, creación y modificación de programas existentes (o propuestas de nuevos). En ambos casos, la clave se encuentra en ver al sistema de evaluación del desempeño como un mecanismo de información y de aprendizaje parcial y limitado. La integración conceptual y metodológica para elaborar indicadores no requeriría ser completa, pero es indispensable partir de una explicitación de los mecanismos y conceptos aplicados y desarrollados.

Será necesario en el caso mexicano debatir por cuál de estas líneas de acción apostamos y ser congruentes con la decisión. Resulta claro que si se escoge la primera, la variación y falta de integración de definiciones y de métodos de cálculo que hemos observado en este estudio es insostenible. El acuerdo Ejecutivo-Congreso es además crítico para que el sistema integral funcione, aunque la lógica de ambos poderes de gobierno puede ser marcadamente diferente, pues existe una amplia brecha entre los supuestos e intereses políticos del Ejecutivo y los intereses parlamentarios en la política de distribución del gasto público (Frederickson y Frederickson, 2006). Esta situación ineludible puede socavar este tipo de acuerdos tan necesario y recomendado internacionalmente. Por ende, creemos que la segunda línea de acción es más factible, lógica y viable. Si bien también requiere (y sería lo más deseable) de un acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es cierto que es un esquema más lógico dadas las limitaciones técnicas propias de un sistema de evaluación del desempeño. Facultar a este sistema para que genere aprendizaje pareciera lo más adecuado, avanzando en agendas precisas y claramente definidas, donde la utilidad y uso de la información del desempeño sea la prioridad. Este no es un hecho menor, pues un sistema de evaluación funciona en la medida en que permite tomar mejores decisiones a diferentes actores: al Legislativo para apoyar y mejorar los programas en su diseño y evaluación; al Ejecutivo para ir conectando mejor las lógicas presupuestarias a la

acción gubernamental; a la ciudadanía para establecer expectativas realistas de logros y alcances de la acción gubernamental. Este sistema, por tanto, requiere ser visto como un esquema que faculta a las organizaciones públicas a aprender, más que una miope concepción de control y auditoría total o una sobre-optimista visión de procesos presupuestales completos, cerrados y puramente técnicos.

## Bibliografía

- Alcalde Virgen, Moisés (2008), “El sistema de evaluación del desempeño en México: el rol del Congreso”, Presupuesto por resultados, conferencia magistral, México, 9-10 de junio de 2008, BID, BM, SHCP, OECD, DFID y CIDE, Washington D.C.
- Arellano, David (coord.) (2004), Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banco Mundial (1996), *Performance Monitoring Indicators. A handbook for task managers*, Washington D.C.
- (2008a). “Sedesol: consolidación del sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el periodo 2008-2012”, documento de trabajo (proyecto de referencia: 106419), Washington D.C.
- (2008b), *Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities*, Washington D.C., World Bank, Public Sector and Governance Unit, Latin America and the Caribbean Region.
- CEPAL (2003), Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul Roness y Kjell Rovik (2007), *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Feinstein, Osvaldo y Gonzalo Hernández Licona (2008), “The Role of Evaluation in México: Achievements, Challenges, and Opportunities”, <http://siteresources.worldbank.org/MEXICOESTN/Resources/MXnewsletter-QualityofPubExpenditure-No2.pdf>, junio de 2008 (fecha de consulta: 15 de agosto de 2009).

- Frederickson, David y George Frederickson (2006), *Measuring the Performance of the Hollow State*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Heinrich, Carolyn (1999), “Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?”, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 9, núm. 9, Oxford, Oxford University Press.
- Lindblom, Charles (2003), “La ciencia de salir de paso”, en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- March, James, y Robert Sutton (1997), “Organizational Performance as Dependent Variable”, *Organization Science*, vol. 8, núm. 6, Institute for Operations Research and the Management Sciences, Maryland, Estados Unidos.
- Pathfinder Project (2003), “Guidance on Outcome Focused Management. Building Block 2: Outcomes Indicators. Version 2.1, July 2003”, <http://io.ssc.govt.nz/pathfinder/documents/pathfinder-BB2-indicators.pdf> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2009).
- Pérez Jácome, Dionisio (2008), “Presupuesto basado en resultados: la experiencia de México”, Presupuesto por resultados, conferencia magistral, México, 9-10 de junio de 2008, BID, BM, SHCP, OECD, DFID y CIDE, Washington D.C.
- Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- U.S. General Accounting Office [GAO] (1996), Executive guide: Effectively implementing the Government Performance and Results Act, <http://www.gao.gov/special.pubs/gg96118.pdf>. (fecha de consulta: 20 de agosto de 2009).
- Wholey, Joseph (1999), “Performance-Based Management: Responding to the Challenges”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3, Sage Publications, Thousand Oaks, Estados Unidos.
- Wholey, Joseph, y Harry Hartry (1992), “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 6, American Society for Public Administration, Washington D.C.

Anexo 1

	Legislación revisada	Tipos de indicadores	Definición	Dependencia(s) Regulada(s)	Artículo	Texto de la Ley
1	Ley de Aguas Nacionales	Ambientales  Calidad	No  No	CONAGUA  Concesionarios	3  29	"Desarrollo sustentable": En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras. Los concesionarios de los servicios de agua deberán presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. El Sistema Financiero del Agua determinará con claridad las distintas fuentes financieras; formas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y recuperación, en su caso, de tales recursos financieros, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos e instrumentos financieros.
2	Ley de Aviación Civil	Eficiencia  Seguridad	No  No	SCT  Concesionarios	10	Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de treinta años y podrán ser prorrogadas en una o varias ocasiones, siempre que cada una de dichas prórrogas no exceda el plazo a que se refiere este artículo, y el concesionario hubiere realizado un mejoramiento en la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables.
3	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Indicadores	No	SAGARPA	160	La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con base en indicadores y criterios que establezca para tal efecto, con la participación del Consejo Mexicano y de los gobiernos de las entidades federativas, definirá las regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural, que como tales serán objeto de consideración preferente de los programas de la administración pública federal en concordancia con el Programa Especial Concurrente.
4	Ley de Instituciones de Crédito	Desempeño  Solvencia	No  No	SHCP  SHCP	42  55 Bis-1 y 134 Bis-1	Son facultades del Consejo Directivo de cualquier institución de crédito, aprobar la estructura orgánica, niveles de empleo, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad. Asimismo, cada institución de banca deberá publicar trimestralmente, en dos períodos de amplia circulación en el país, el estado que guarda su patrimonio, así como los indicadores más representativos de su situación financiera.

5	Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos	Eficiencia	No	SENER	4	Corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos establecer mecanismos de evaluación de la eficiencia operativa en la exploración y extracción de hidrocarburos. Para ello se deberá recabar, analizar y mantener actualizada la información y la estadística relativa a: a) la producción de petróleo crudo y gas natural; b) Las reservas probadas, probables y posibles; c) la relación entre producción y reservas; d) Los recursos prospectivos; e) la información geológica y geofísica; f) otros indicadores necesarios para realizar sus funciones establecidas en esta Ley.
6	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Indicadores	No	SEDESOL (INAPAM)	28	Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones: establecer principios, criterios, indicadores y normas para el análisis y evaluación de las políticas dirigidas a las personas adultas mayores, así como para jerarquizar y orientar sobre las prioridades, objetivos y metas en la materia, a efecto de atenderlas mediante los programas impulsados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los estados y municipios y por los sectores privado y social, de conformidad con sus respectivas atribuciones y ámbitos de competencia.
7	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Rendimiento	No	SHCP	3	La Junta de Gobierno de la Comisión deberá autorizar la metodología que se establezca para construir los indicadores de rendimiento neto, fijando en dicha metodología el periodo para su cálculo.
8	Ley de Petróleos Mexicanos	Indicadores	No	Pemex	19	El Consejo de Administración de PEMEX tendrá las siguientes facultades: Aprobar el programa operativo y financiero anual de trabajo a que se refiere el artículo 30, fracción III de esta Ley, el cual será dado a conocer por su Presidente, al igual que la evaluación que realice el propio Consejo, con base en indicadores objetivos y cuantificables.
		Desempeño	No	Pemex	23	El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño verificará el cumplimiento de las metas, objetivos, planes y programas del organismo, incluyendo los plazos, términos y condiciones de los compromisos que se asuman, así como los indicadores de desempeño.
		Calidad	No	Pemex		Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones: se incluirán penalizaciones en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad y calidad.
9	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos	Oportunidad	No	Pemex	61	
		Cumplimiento	No	Comisión de Bioenergéticos (SENER, SAGARPA, SEMARNAT, SE y SHCP)	8	Se crea la Comisión de Bioenergéticos, la cual estará integrada por los titulares de la SAGARPA, SENER, SEMARNAT, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tendrá las siguientes funciones: dar seguimiento a los programas derivados de esta Ley, relativos a la producción y comercialización de insumos, y a la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de Bioenergéticos, así como establecer los indicadores para determinar el grado de cumplimiento de los mismos. En lo relativo a los programas producción y comercialización de insumos, se escuchará a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

10	Ley de Uniones de Crédito	Estabilidad	No	SHCP	80	<p>Cuando las uniones no cumplan con los requerimientos de capitalización establecidos conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley y en las disposiciones que de ese precepto emanen, la Comisión deberá ordenar la aplicación de algunas medidas correctivas como informar a su consejo de administración las causas que la motivaron, para lo cual deberán presentar un informe detallado de evaluación integral sobre su situación financiera, que señale el cumplimiento del marco regulatorio e incluya la expresión de los principales indicadores que reflejen el grado de solvencia de la unión, así como las observaciones que, en su caso, la Comisión, en el ámbito de su competencia, le haya dirigido.</p>
11	Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Desempeño	No	STPS	18	<p>El Consejo Administrativo del INFONACOT tiene facultades de autorizar con sujeción a las disposiciones aplicables en la materia, la estructura orgánica básica; los niveles de puestos; las bases generales para la elaboración de tabuladores de sueldos; la política salarial y de incentivos que considere las compensaciones y demás prestaciones económicas en beneficio de los trabajadores del Instituto; los lineamientos en materia de selección, reclutamiento, capacitación, ascenso y promoción; los indicadores de evaluación del desempeño, y los criterios de separación. Todo esto a propuesta del Director General y oyendo la opinión del Comité de Recursos Humanos.</p>
12	Ley del Servicio de Administración Tributaria	Desempeño	No	STPS	10	<p>La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria deberá elaborar el programa anual de mejora continua, el cual deberá contener indicadores de desempeño para medir lo siguiente: a) El incremento en la recaudación por mejoras en la administración tributaria; b) El incremento en la recaudación por aumentos en la base de contribuyentes; c) El incremento en la recaudación por combate a la evasión de impuestos; d) El incremento en la recaudación por una mejor percepción de la efectividad del Servicio de Administración Tributaria por parte de los contribuyentes; e) La disminución del costo de operación por peso recaudado; f) La disminución del costo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes; y g) La disminución del tiempo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes. Anualmente, el Servicio de Administración Tributaria deberá elaborar y hacer público un programa de mejora continua que establezca metas específicas sobre los siguientes aspectos: indicadores de eficacia en la defensa jurídica del fisco ante tribunales.</p>
13	Ley del Servicio Exterior Mexicano	Desempeño	No	SRE	40-TER	<p>La Comisión de Personal utilizará, primordialmente, los siguientes criterios para medir, en su evaluación, el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 41 y 42 de la presente Ley: desarrollo alcanzado, méritos profesionales, méritos académicos, responsabilidades encomendadas, estímulos o reconocimientos y otros factores relevantes que sirvan como indicadores de un buen desempeño.</p>
14	Ley Federal de Derechos	Eficiencia	No	SENER	Noveno Transitorio	<p>Durante el periodo comprendido del 1 de enero del 2008 al 31 de diciembre del 2012, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, previa aprobación de la Secretaría de Energía, llevarán a cabo un programa para incrementar su eficiencia operativa. La Secretaría de Energía diseñará indicadores cuantificables, objetivos y verificables y establecerá, con base en estándares internacionales, las metas asociadas a éstos para la evaluación del programa.</p>

15	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Estratégicos	Sí (genérica)		2	<p>Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.</p> <p>Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.</p> <p>La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente.</p>
		Gestión	Sí (genérica)	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	2 y 85	
		Desempeño	Sí (genérica)		16	
		Resultados	Sí (genérica)		107	
		Por sexo	Sí (genérica)	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	110	
				<p>Los informes trimestrales deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley.</p> <p>Las evaluaciones de programas, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.</p>		

16	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="150 1243 214 1362">Operación</td> <td data-bbox="150 1140 214 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="214 1243 298 1362">Finanzas</td> <td data-bbox="214 1140 298 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="150 1140 214 1243">Impacto social</td> <td data-bbox="214 1140 298 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="214 1140 298 1243">Productividad</td> <td data-bbox="214 1140 298 1243">No</td> </tr> </table>	Operación	No	Finanzas	No	Impacto social	No	Productividad	No	CONAPRED	38 y 39	<p>El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades: promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño.</p> <p>El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades: promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño.</p>		
Operación	No														
Finanzas	No														
Impacto social	No														
Productividad	No														
17	Ley General de Cultura Física y Deporte	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="298 1243 350 1362">Operación</td> <td data-bbox="298 1140 350 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="350 1243 414 1362">Finanzas</td> <td data-bbox="350 1140 414 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="414 1243 470 1362">Impacto social</td> <td data-bbox="414 1140 470 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="298 1140 350 1243">Productividad</td> <td data-bbox="350 1140 414 1243">No</td> </tr> </table>	Operación	No	Finanzas	No	Impacto social	No	Productividad	No	CONADE	23	<p>Son atribuciones de la Federación en materia de desarrollo forestal Realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades.</p> <p>La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.</p>		
Operación	No														
Finanzas	No														
Impacto social	No														
Productividad	No														
18	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="470 1243 563 1362">Riesgo</td> <td data-bbox="470 1140 563 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="563 1243 807 1362">Ambientales</td> <td data-bbox="563 1140 807 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="807 1243 871 1362">Silvícolas</td> <td data-bbox="807 1140 871 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="871 1243 960 1362">Económicos</td> <td data-bbox="871 1140 960 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="470 1140 563 1243">Sociales</td> <td data-bbox="563 1140 960 1243">No</td> </tr> </table>	Riesgo	No	Ambientales	No	Silvícolas	No	Económicos	No	Sociales	No	SEMARNAT	100  83  30	<p>La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.</p>
Riesgo	No														
Ambientales	No														
Silvícolas	No														
Económicos	No														
Sociales	No														

19	Ley General de Desarrollo Social	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="150 1243 178 1362">Pobreza</td> <td data-bbox="150 1140 178 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="178 1243 205 1362">Resultados</td> <td data-bbox="178 1140 205 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="205 1243 233 1362">Gestión</td> <td data-bbox="205 1140 233 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="233 1243 261 1362">Servicios</td> <td data-bbox="233 1140 261 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="261 1243 288 1362">Cobertura</td> <td data-bbox="261 1140 288 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="288 1243 316 1362">Calidad</td> <td data-bbox="288 1140 316 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="316 1243 344 1362">Impacto</td> <td data-bbox="316 1140 344 1243">No</td> </tr> </table>	Pobreza	No	Resultados	No	Gestión	No	Servicios	No	Cobertura	No	Calidad	No	Impacto	No	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="150 987 178 1140">APF con Programas Sociales</td> </tr> </table>	APF con Programas Sociales	36, 72, 74 y 75	<p>Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.</p>
Pobreza	No																			
Resultados	No																			
Gestión	No																			
Servicios	No																			
Cobertura	No																			
Calidad	No																			
Impacto	No																			
APF con Programas Sociales																				
20	Ley General de la Infraestructura Física Educativa	Gestión	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	21	<p>La operación de los recursos quedará al cargo del Instituto Nacional de la Infraestructura Física y Educativa, bajo la supervisión y apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo registrarse con claridad las distintas formas de obtención de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y, en su caso, recuperación, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos.</p>															
21	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="205 1243 233 1362">Actividad</td> <td data-bbox="205 1140 233 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="233 1243 261 1362">Desarrollo</td> <td data-bbox="233 1140 261 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="261 1243 288 1362">Conservación</td> <td data-bbox="261 1140 288 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="288 1243 316 1362">Disponibilidad</td> <td data-bbox="288 1140 316 1243">No</td> </tr> <tr> <td data-bbox="316 1243 344 1362">Seguimiento</td> <td data-bbox="316 1140 344 1243">No</td> </tr> </table>	Actividad	No	Desarrollo	No	Conservación	No	Disponibilidad	No	Seguimiento	No	SEMARNAT	83	<p>La Carta Nacional Acuícola, es la presentación cartográfica y escrita de los indicadores de la actividad, de las especies destinadas a la acuicultura, del desarrollo de la biotecnología y de las zonas por su vocación de cultivo. Su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será consultivo y orientador para las autoridades competentes en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de las actividades acuícolas.</p>					
Actividad	No																			
Desarrollo	No																			
Conservación	No																			
Disponibilidad	No																			
Seguimiento	No																			
22	Ley General de Salud	Seguimiento	SSA	77 Bis-6	<p>La Carta Nacional Pesquera es la presentación cartográfica y escrita que contiene el resumen de la información necesaria del diagnóstico y evaluación integral de la actividad pesquera y acuícola, así como de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas, en aguas de jurisdicción federal. Su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será vinculante en la toma de decisiones de la autoridad pesquera en la adopción e implementación de instrumentos y medidas para el control del esfuerzo pesquero, en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de actividades pesqueras y acuícolas, y en la implementación y ejecución de acciones y medidas relacionadas con dichos actos administrativos.</p> <p>El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, y los gobiernos de los estados y el Distrito Federal celebrarán acuerdos de coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. Para esos efectos, la Secretaría de Salud establecerá el modelo nacional a que se sujetarán dichos acuerdos, en los cuales se determinarán, entre otros, los conceptos de gasto, el destino de los recursos, los indicadores de seguimiento a la operación y los términos de la evaluación integral del Sistema.</p>															

23	Ley General de Vida Silvestre	Éxito	No	SEMARNAT	3	Plan de manejo: El documento técnico operativo de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre sujeto a aprobación de la Secretaría, que describe y programa actividades para el manejo de especies silvestres particulares y sus hábitats y establece metas e indicadores de éxito en función del hábitat y las poblaciones. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior. La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas: a) el desempeño de sus integrantes; b) el servicio prestado, y c) el impacto de las políticas públicas en prevención del delito.
24	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Ambientales	No	SEMARNAT	3	
		Económicos	No			
25	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Sociales	No	SSP	132	
		Desempeño	No			
		Servicios	No			
26	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	Impacto	No	SEMARNAT (Gobierno Federal)	7	
		Ambientales	No	Gobiernos Estatales	9	
27	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Estratégicos	No	SHCP/SFP	37	A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: coordinar conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables.
28	Ley Orgánica de la Financiera Rural	Desempeño	No	FINRURAL	21	El Consejo de la Financiera Rural tendrá las atribuciones indelegables siguientes: autorizar, con sujeción a las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda en la materia, la estructura orgánica básica, los niveles de puestos, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el ámbito financiero; las políticas de ascensos, promociones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones, y demás prestaciones económicas establecidas en beneficio de los trabajadores de la Financiera, a propuesta del Director General, oyendo la opinión del Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional, como excepción a lo dispuesto en los artículos 31, fracción XXIV, y 37, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

29	Ley Orgánica de Nacional Financiera	Desempeño	No	NAFIN	21	El Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional opinará y propondrá en términos de las condiciones generales de trabajo, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad.
30	Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	Desempeño	No	SHF	20, 33, 42 y 48	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar a propuesta del Director General, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación del desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad.
31	Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Desempeño	No	BANSEFI	22, 23 y 37	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Institución, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.
32	Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Desempeño	No	BANOBRAS	21 y 32	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.
33	Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	Desempeño	No	BANJÉRCITO	44	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.

34	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Eficiencia	No	SENER	18	<p>El Subsistema Nacional de Información sobre el aprovechamiento de la energía tiene por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información sobre los siguientes temas: I. El consumo de energía en los principales usos finales de la misma, en los sectores y subsectores que la requieren y en las distintas regiones geográficas del país; II. El consumo de energía en los principales usos finales de la misma, en los sectores y subsectores que la requieren y en las distintas regiones geográficas del país; y III. Los indicadores de eficiencia energética que describen la relación en los usos finales de energía y los factores que los impulsan.</p> <p>Los centros públicos de investigación celebrarán con la dependencia coordinadora de sector, con el CONACYT y con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, convenios de administración por resultados cuyos propósitos fundamentales serán mejorar las actividades de cada centro, alcanzar las metas y lograr los resultados programados y convenidos, tener una actuación y un ejercicio de gasto y rendición de cuentas más eficiente y transparente, y vincular la administración por resultados e impactos con el monto del presupuesto que se le asigne. Dichos convenios contendrán, entre otras bases, las siguientes: II. El programa anual de trabajo que señale objetivos, estrategias, líneas de acción y metas comprometidas con base en indicadores de desempeño.</p>
35	Ley de Ciencia y Tecnología	Desempeño	No	Centros Públicos de Investigación	59	<p>La administración del Comité Nacional de la Caña de Azúcar estará a cargo de un Director General; tendrá las siguientes facultades y obligaciones: Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar la gestión de la entidad.</p> <p>Se crea el Sistema de Información, que tendrá por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país. La Comisión propondrá al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los indicadores que en materia de vivienda deberán considerarse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas, etc. Entre otros indicadores de evaluación, deberán considerarse los siguientes: metas por cobertura de vivienda, territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas, ya sea que se trate de vivienda nueva, sustitución de vivienda, en arrendamiento o del mejoramiento del parque habitacional; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales.</p>
36	Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	Gestión	No	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	17	<p>La administración del Comité Nacional de la Caña de Azúcar estará a cargo de un Director General; tendrá las siguientes facultades y obligaciones: Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar la gestión de la entidad.</p> <p>Se crea el Sistema de Información, que tendrá por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país. La Comisión propondrá al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los indicadores que en materia de vivienda deberán considerarse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas, etc. Entre otros indicadores de evaluación, deberán considerarse los siguientes: metas por cobertura de vivienda, territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas, ya sea que se trate de vivienda nueva, sustitución de vivienda, en arrendamiento o del mejoramiento del parque habitacional; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales.</p>
37	Ley de Vivienda	Evaluación	Si	Entidades de la APF vinculadas a la vivienda	43 y 44	<p>La administración del Comité Nacional de la Caña de Azúcar estará a cargo de un Director General; tendrá las siguientes facultades y obligaciones: Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar la gestión de la entidad.</p> <p>Se crea el Sistema de Información, que tendrá por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país. La Comisión propondrá al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los indicadores que en materia de vivienda deberán considerarse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas, etc. Entre otros indicadores de evaluación, deberán considerarse los siguientes: metas por cobertura de vivienda, territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas, ya sea que se trate de vivienda nueva, sustitución de vivienda, en arrendamiento o del mejoramiento del parque habitacional; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales.</p>

38	Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior	Desempeño	No	BANCOMEXT	20	<p>Son facultades del Consejo Directivo, aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el Comité de recursos humanos y desarrollo institucional.</p>
----	--	-----------	----	-----------	----	--

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 2

	Legislación revisada	Tipos de indicadores	Definición	Dependencia(s) regulada(s)	Artículo	Texto del Reglamento
1	Reglamento de la Ley de Aeropuertos	Calidad	No	SCT	176	La Secretaría, con base en estándares internacionales y tomando en cuenta los niveles de satisfacción de los usuarios, debe señalar los indicadores de niveles de calidad y los sistemas de evaluación que permitan conocer el cumplimiento de los compromisos y metas programadas en los títulos de concesión o permisos de aeródromo de servicio general o particular con servicios a terceros, así como el desempeño de los concesionarios y permisionarios en la prestación de los servicios. La Secretaría, con base en dichos indicadores, realizará la evaluación correspondiente, la que dará a conocer a los concesionarios y permisionarios a fin de que establezcan las medidas preventivas o correctivas que correspondan, sin perjuicio de las sanciones que procedan.
2	Reglamento de la Ley de Pesca	Disponibilidad	No	SEMARNAT	17	La Carta Nacional Pesquera, es la presentación cartográfica y escrita de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal.
3	Reglamento de la Ley de Puertos	Productividad	No	SEMARNAT	39	El programa maestro que deberá presentar el administrador portuario a la Secretaría, para identificar y justificar los usos, destinos y formas de operación de las diferentes zonas del puerto, deberá incluir lo siguiente: compromisos de mantenimiento, metas de productividad calendarizadas en términos de indicadores por tipo de carga y aprovechamiento de los bienes objeto de la concesión.
4	Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Evaluación	No		9	El programa estratégico institucional y sus revisiones anuales, deberá estar vinculado con los programas del Gobierno Federal para hacer más clara y precisa la orientación de la gestión institucional; respetar el programa financiero autorizado, y establecer los indicadores para la evaluación de las acciones, resultados e impacto de las operaciones y gasto público del Instituto.
		Ejecución	No	STPS	24	El ejercicio de las atribuciones indelegables del Consejo Directivo a que se refiere el artículo 18 de la Ley, comprende, entre otras, las facultades siguientes: aprobar los indicadores para evaluar la ejecución de los programas de crédito, ahorro del gasto, inversión, así como todos aquellos que se requieran para evaluar la institución.
5	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Indicadores	No	SFP	63	Se será responsable del Comité Técnico de Profesionalización establecer las descripciones y evaluaciones de los puestos del Sistema, así como definir y operar los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos, considerando lo siguiente: la valoración del cumplimiento individual de las funciones y metas que correspondan a cada servidor público de carrera, en el puesto que ocupa y en los puestos de los que se hubiere hecho cargo de manera provisional, con base en indicadores cuantificables y verificables.
6	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Calidad	No	SENER	42	La Secretaría adoptará las medidas necesarias para establecer un control de la recepción y seguimiento de las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios y publicará un informe semestral sobre la atención a las mismas. El suministrador deberá considerar dicho informe al elaborar sus indicadores de calidad en el servicio.
7	Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	Gestión	No	Entidades	15	Los titulares de las entidades paraestatales, con el objeto de garantizar que la conducción de éstas se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y de alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, deberán instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento de personal, establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este artículo.

	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Desempeño	SI	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	25, 56, 181, y 193	<p>Indicador de desempeño, que consiste en la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Dicho indicador podrá ser estratégico y de gestión, entre otros, en los términos siguientes. Las dependencias y las entidades a través de su dependencia coordinadora de sector, deberán enviar trimestralmente a la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones correspondientes, turnando copia a la Secretaría y a la Función Pública, informes sobre el presupuesto ejercido entregado a los beneficiarios a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como informes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores de desempeño previstos en las reglas de operación, incluidos los correspondientes a los convenios formalizados con las organizaciones a que se refiere el artículo 178 de este Reglamento. Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información en un plazo distinto. Clasificación de indicadores: a) cobertura: que mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio; b) eficiencia: que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción; c) impacto: que mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial; d) calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario; y e) equidad: que mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.</p>
	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Desempeño	SI	Entidades Federativas	224	<p>Las dependencias y entidades que suscriban convenios de coordinación para transferir recursos de sus presupuestos a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales deberán precisar los objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño, que se prevé alcanzar mediante la aplicación de los recursos públicos federales convenientes. Los objetivos y metas deberán ser congruentes con los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos.</p>
		Fiscales	No		283	<p>Para la integración de los informes a que se refieren los artículos 107, 110 y 111 de la Ley, las dependencias, entidades y órganos autónomos a los que se refiere el artículo 5, fracciones II y III de la Ley, se sujetarán a lo siguiente: los principales indicadores de la postura fiscal, de ingreso y de gasto públicos, deberán ser calculados conforme a la metodología que para la elaboración de las estadísticas de finanzas públicas dé a conocer la Secretaría.</p>
		Resultados	SI	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	293 a 299	<p>La información de los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, a que se refiere el artículo 107, fracción I, de la Ley, se incluirá en los informes trimestrales con desglose mensual, de acuerdo con los datos reportados por las dependencias y entidades a través de los sistemas que ponga a disposición la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>
		Estratégicos	SI			<p>El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Los indicadores serán de dos tipos, estratégicos y de gestión, y serán expresados en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.</p>
		Gestión	SI			
		Cobertura	SI			
		Eficiencia	SI			
		Impacto	SI			
		Calidad	SI			
		Equidad	SI			

9	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Indicadores	No	37	Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes.		
		Indicadores	No			38	Los censos, conteos y encuestas que lleve a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, deberán generar información suficiente respecto de los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley. Para tal efecto, en su diseño, se tomarán en cuenta las opiniones del Consejo Nacional de Evaluación y de la Secretaría.
		Resultados Gestión Servicios	No No No			41	Las dependencias y entidades del Gobierno Federal para celebrar convenios de coordinación, deberán verificar que los instrumentos respectivos sean acordes con las bases siguientes: indicar las metas cuantitativas y cualitativas de los programas de desarrollo social, que deben ser ejecutados de manera coordinada, así como los indicadores de resultados, gestión y servicios, previamente aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación.
10	Reglamento de la Ley General de Población	Seguimiento	No	38	Las comisiones internas de trabajo que se designen estarán integradas por miembros permanentes del Consejo y los de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con el tema a tratar en la Comisión, teniendo como funciones: definir criterios, procedimientos e indicadores de seguimiento y evaluación sobre actividades y resultados de los programas en materia de población.		
11	Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud	Recursos	No	38 y 67	En la aprobación para la construcción de nuevos establecimientos para la atención médica dentro del Sistema, se dará prioridad a aquellas regiones en donde los indicadores de recursos físicos y humanos se encuentren por debajo de lo que se estima necesario dadas las necesidades de salud de la población. A efecto de mantener la homogeneidad en los criterios utilizados para la construcción de indicadores de operación asociados a los beneficiarios del sistema de salud, la fuente primaria de información será la contenida en el Padrón y aquella contenida en el expediente clínico por beneficiario que para el efecto se integre y solo en el caso de que el requerimiento lo amerite, se utilizarán fuentes alternativas de información.		
12	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Areas Naturales Protegidas	Ambientales	No	66	Los programas de restauración ecológica que formule la Secretaría y que se ejecuten en las áreas naturales protegidas, deberán contener por lo menos lo siguiente: la evaluación y el seguimiento de la recuperación del ecosistema, estableciendo la periodicidad con la que se llevará a cabo dicha evaluación y los indicadores a evaluar.		
13	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico	Ambientales	No	3, 6 y 16	Indicador ambiental. Variable que permite evaluar la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas. El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva la generación de indicadores ambientales que permitan la evaluación continua del proceso de ordenamiento ecológico para determinar la permanencia de los programas, su ajuste o la corrección de desviaciones en su ejecución. Los indicadores ambientales a que se refiere la fracción III del artículo 14 tendrán por objeto: I. Identificar cambios en la calidad de los recursos naturales o la evolución de conflictos ambientales; y II. Facilitar la comparación de sitios monitoreados en el corto, mediano y largo plazos.		
		Estratégicos Gestión	No No	24	Al frente de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional habrá un Titular, quien tendrá las facultades siguientes: establecer los lineamientos que permitan generar información sustantiva para el adecuado manejo de los indicadores estratégicos y de gestión para la toma de decisiones, así como coordinar la operación y actualización de los servicios de internet de la misma.		

15	Reglamento de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Competitividad	No	SE	14	La Secretaría de Economía, tendrá las facultades siguientes: establecer los criterios, metodologías, procedimientos e indicadores para evaluar anualmente el desarrollo de la competitividad de las MIPYMES.
16	Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre	Éxito	No	SEMARNAT	2 y 38	Indicadores de éxito. Conjunto de elementos de orden técnico, económico y social que, traducidos en información, permiten conocer el grado de avance o cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Plan de manejo aprobado por la Secretaría. Los objetivos específicos, metas a corto, mediano y largo plazo e indicadores de éxito deberán preverse en función de las condiciones del hábitat, poblaciones y ejemplares, así como del contexto social y económico.

Fuente: Elaboración propia.



# Democracia y participación ciudadana en el estado de México, bases para la formulación de políticas públicas

*Antonio Chemor Ruiz\**

La participación ciudadana sólo puede efectuarse cabalmente bajo un sistema que considere a la democracia como baluarte esencial en el desarrollo individual y colectivo de los sujetos, reconociendo su capacidad para influir en los asuntos públicos. Desde esa tesitura, el propósito del estudio es abordar, desde los métodos analítico-sintético, los rasgos democrático-participativos en políticas públicas de la ciudadanía mexiquense y las acciones que el gobierno de la entidad en la presente administración ha emprendido para consolidar dichos esquemas.

*Palabras clave:* democracia, ciudadanía, participación ciudadana, políticas públicas.

Citizen's participation can only take place exactly under a system that considers democracy as an essential bastion for the individual and collective development of the subjects, acknowledging their capacity to influence public affairs. Along these lines, the purpose of this study is to engaged, from the analytic-synthetic method the participative-democratic characteristics of Mexiquense citizenship, and the

\* Maestro en Ciencias de la Universidad de Harvard, con estudios de licenciatura en Ingeniería Biomédica, en la Universidad Iberoamericana. Tiene estudios de posgrado y especialidad en áreas de Ingeniería Biomédica y Administración Pública. Es candidato a obtener el grado de doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Líneas de investigación: administración pública, planeación estratégica, evaluación de proyectos, ingeniería biomédica y análisis ergonómico. Correo electrónico: [achemor@hotmail.com](mailto:achemor@hotmail.com)

actions that the government of the entity in the present administration has started, to consolidate such schemes.

*Keywords:* democracy, citizenship, citizen's participation, public policy.

## **Introducción**

La participación ciudadana sólo puede efectuarse cabalmente bajo un sistema que pregone a la democracia como baluarte esencial en el desarrollo personal y colectivo de los individuos, reconociendo su capacidad para influir en los asuntos públicos. A partir de ese contexto, el propósito del presente ensayo es abordar, desde los métodos analítico y sintético, los rasgos democráticos y participativos en políticas públicas de la ciudadanía mexiquense y las acciones que el gobierno de la entidad federativa ha emprendido en la presente administración para consolidar y hacer suyos esos esquemas. Es por ello que se concentra en el estudio de la democracia como una forma de vida, noción holística y vanguardista de los derechos fundamentales del hombre, así como elemento sustancial y esencial para el surgimiento y consolidación de la participación ciudadana.

Bajo ese tenor, se parte de la premisa de que sólo a través de un clima democrático la participación ciudadana puede emerger de forma irreversible como una virtud adherente a los individuos, la cual propiciará abandonar esquemas arcaicos vinculados al confinamiento en la esfera privada para transitar a estadios de carácter público.

Precisamente es en los asuntos públicos donde la participación ciudadana encuentra su máxima expresión, es decir, su cooperación activa, crítica, racional y propositiva en torno a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas tendientes a mejorar sustancialmente el bienestar individual, familiar y colectivo.

En ese sentido, el objetivo de este ensayo consiste en identificar los niveles democráticos del gobierno del Estado de México y con ello precisar cómo éste gobierno promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos y, de igual forma, cuál es el comportamiento de la ciudadanía mexiquense en torno a su actuación en las políticas públicas que delinear su forma de vida en los ámbitos social, político y

económico; por lo que el presente estudio pretende comprobar que la democracia sin la participación ciudadana no es efectiva, y en el caso de la entidad federativa que nos ocupa, revalidar que este principio se está cumpliendo.

Con el objeto de dar atención al objetivo planteado y a la hipótesis sugerida, el método analítico nos permite distinguir con un enfoque sistémico las partes de un todo y proceder a la revisión ordenada de cada uno de sus elementos por separado, para posteriormente por medio del método deductivo reconstruir la realidad identificando la vinculación indispensable de los elementos analizados con antelación.

La virtud de combinar ambos métodos consistió en efectuar un análisis pormenorizado de conceptos y materias imprescindibles para el desarrollo de la investigación. Democracia, Ciudadanía, Participación Ciudadana y Políticas Públicas, entre otros, refieren una gama enriquecedora de elementos, mismos que representan toda una información y entendimiento sobre el planteamiento que nos guía, los que se enlazan en el último apartado del trabajo para ser materializados en el ejercicio gubernamental.

El estudio se estructura de la siguiente manera: el apartado uno concibe a la democracia como un elemento libertario, cuya evolución ha generado oportunidades y fortalezas civiles, políticas sociales a un mayor número de personas, puntualizando en sus dimensiones, reconociendo los derechos fundamentales del hombre, la representatividad de los gobernantes y a la ciudadanía como entes sustanciales en el fortalecimiento y desarrollo de los principios democráticos.

El segundo apartado de la investigación alude a la participación ciudadana como parte semejante a la libertad de expresión y al reconocimiento de ser oído, deliberar y argumentar sin ataduras estatales, haciendo hincapié en las formas de participación y a la cultura política democrática como propulsora de la concepción de valores y sentimientos que fortalecen a la democracia y a la participación como esquemas inevitables en el desarrollo de la sociedad y, en consecuencia, de sus individuos.

La participación ciudadana en políticas públicas constituye la temática principal del apartado tres, consistente en la capacidad de

influir directamente en la agenda y prácticas gubernamentales, teniendo como marco el gobierno por consenso y la sociedad abierta con funciones decisorias.

Finalmente, el cuarto apartado se aboca a la vinculación de la parte doctrinaria de los tres apartados precedentes con el quehacer gubernamental en el Estado de México, administración 2005-2011, precisándose el marco legal, las instituciones y mecanismos de participación instituidos por el gobierno para edificar una sociedad mexiquense mejor informada, cuya participación crítica, solidaria y responsable sustentada en una ciudadanía activa, con funciones decisorias, reafirmadas por una cultura política democrática participativa, tenga como consecuencia favorable la implementación de políticas públicas conducentes a resarcir problemáticas generacionales y coyunturales en la entidad.

## **1. Edificación de la democracia como forma de vida, principio y conquista irrenunciable en la consolidación de derechos humanos**

### *1.1. Breve recorrido histórico hacia la democracia actual*

La democracia, como forma de gobierno, data de tiempos remotos, donde las ciudades Estado de Atenas y Roma (año 500 a.C.) se erigían como entidades organizativas y promotoras de la convivencia y cohesión social, fungiendo como elemento embrionario para la formación del Estado moderno asentado hasta nuestros días. En el terreno político-participativo, dichas ciudades representaron los indicios en que germina la democracia, al generar en su seno escenarios de debate y disertación, aunque con un carácter limitativo y parcial.

Participación restringida y centralizada en los asuntos públicos fue la característica principal de las asambleas populares ateniense y romana, al limitarse la actuación de los individuos libres, restringiendo la misma a cientos de miles de individuos que veían cómo su voz se confinaba a la esfera privada.

Con el devenir de la historia, y los sistemas monárquicos como marco, la noción democrática se traslada de las asambleas edificadas en las ciudades Estado a los Parlamentos representativos modernos (siglo xv), en los cuales el rey convoca a reuniones de representantes de diversos sectores de la sociedad, como nobleza, clero y gente común (Dahl, 1999). La inclusión a la esfera pública de un mayor número de grupos sociales obedeció en gran parte a cuestiones económicas, al requerir el Estado los recursos provistos por los grupos más fuertes en este aspecto.

Una nueva etapa de la democracia es reflejada en el sistema de pesos y contrapesos de la autoridad, donde se limita la omnipotencia del monarca, delegándose una serie de funciones y atribuciones administrativas y legislativas a un grupo colegiado de representantes (siglo xviii), en el cual surge la idea de que “el gobierno requería el consentimiento de los gobernados” (Dahl, 1999: 29).

La victoria de los derechos civiles alcanzada en el siglo xviii, producto de la fundamental noción tripartita de libertad, igualdad y fraternidad emanada de la Revolución Francesa, aunada a la proliferación de los derechos políticos y sociales consagrados en los dos siglos subsecuentes, forjaron un clima idóneo y propicio para el fortalecimiento de la democracia, al dotar a la población de elementos básicos y sustanciales para su pleno desarrollo como individuos y ciudadanos.

El difícil derrotero por la historia de la democracia nos permite vislumbrar la modernización de la misma, al privilegiar la participación de la población en los asuntos públicos como factor relevante en su desarrollo y como garante de una mayor y mejor interrelación y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

### *1.2. Conceptualizando la democracia*

La acepción moderna de la *democracia* se encuentra vinculada a dos nociones principales: la primera orientada al conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986), así como su visualización a través de esquemas más afines a las per-

sonas, es decir, simétricos a la cultura y tendientes a la unidad y a la diversidad (Touraine, 1994). Ambas connotaciones representan un marco teórico sólido y sustantivo, que engloban a la perfección la naturaleza y esencia del matiz democrático.

Cabe resaltar que la democracia no siempre representó el modo ideal de gobierno conceptualizado en nuestros días, ya que en la antigüedad grandes pensadores como Platón la definían como el reino del libertinaje y la ignorancia. De igual forma, ya en la época más contemporánea, Immanuel Kant resaltaba que la democracia era un despotismo, que las multitudes no estaban calificadas para gobernar con la razón, sino con sus impulsos (Merino, 2008).

Denostar a la democracia les significaba el desprecio por la participación social, bajo un esquema de incompreensión exacerbada que no permitía razonar sobre la inclusión de todos los individuos en la discusión de los asuntos públicos.

Los temores de Platón y Kant hacia la consolidación de la democracia fueron conceptualizados en la coyuntura de cada pensador, los cuales en la actualidad y de acuerdo con el Cuadro 1, se convierten en afirmaciones infundadas, debido a que la democracia ha evolucionado a patrones superiores donde la población no pretende ostentarse en el poder, sino contribuir en el desarrollo de la sociedad.

La concepción moderna de la democracia revierte los planteamientos de Platón y Kant, tendientes a la relegación de los individuos a vivir

Cuadro 1. Visiones antidemocráticas de antaño, resarcidas en la contemporaneidad

<i>Visión antidemocrática de Platón</i>	<i>Postulados de la Democracia Moderna</i>
Reino del libertinaje y la ignorancia.	La democracia moderna pugna por forjar ciudadanos críticos, con altos niveles de responsabilidad y solidaridad.
<i>Visión antidemocrática de Kant</i>	<i>Postulados de la Democracia Moderna</i>
Democracia como despotismo: multitudes poco calificadas para gobernar con la razón, sino con impulsos.	Gobierno fundado en leyes que soslayan gobiernos de hombres erigidos en épocas de crisis y que sustenta su actuación en las pasiones y los impulsos.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

y actuar bajo la esfera privada, imposibilitándoles la incorporación hacia los asuntos públicos.

En ese contexto, la democracia “es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas” (Touraine, 1994: 33).

A pesar de los obstáculos instituidos en el largo y sinuoso camino de la democracia, ésta a través de su fuerza vigorizadora y racional, abogada por la multiplicidad de actores y elementos que la constituyen, ha sabido posicionarse en la ideología de un sinnúmero de regímenes y gobiernos debido, en gran parte, a sus dimensiones adherentes.

### *1.3. Dimensiones de la democracia*

Son las dimensiones de la democracia las que han forjado en ella ese carácter innovador que resalta categóricamente la convivencia armónica de la sociedad, fundado en leyes y que privilegia en todo momento la unidad y la diversidad. Desde ese enfoque, Touraine (1994) alude a tres principales dimensiones de la democracia: derechos fundamentales del hombre, representatividad de los dirigentes y ciudadanía, los cuales debido a su trascendencia abordaremos en forma más detallada.

#### *1.3.1. Derechos fundamentales del hombre*

Para comprender esta dimensión es necesario recurrir a la historia, donde diversas conflagraciones de corte liberal y social impulsaron prerrogativas universales e inalienables con el objeto de reconocer a los individuos como sujetos libres, autónomos y con capacidad de decisión, soslayando esquemas tendientes a la subyugación y dominación.

Touraine (1994) afirma que la finalidad de los derechos fundamentales del hombre estriba en limitar el poder autoritario de los gobernantes, como una proposición indispensable para la existencia de la democracia.

Los derechos del hombre, tal y como hoy los conocemos, fueron proclamándose en diversas etapas históricas, en donde cada prerroga-

tiva representaba una victoria para la población en contra del despotismo estatal. Thomas Marshall, citado en Arzaluz (2002), distingue al siglo XVIII como pilar de la institución de los derechos civiles, es decir, aquellos necesarios para la libertad de la persona, como libertad de expresión, de religión, de pensamiento, etcétera.

Asimismo, el siglo XIX funge como marco de gestación de los derechos políticos, donde la sociedad adquiere la facultad de participar en el ejercicio del poder. Finalmente Marshall señala que en el siglo XX se presenta la proliferación de los derechos sociales, aquellos que se orientan a compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado.

### *1.3.2. Representatividad de los dirigentes*

La representación de los dirigentes hacia los gobernados significó la culminación del poder autocrático ejercido por el monarca, para transitar a una época donde el Parlamento compuesto por representantes del pueblo, elegidos por la voluntad de este último, deliberaban sobre los asuntos públicos que incidían en la vida de la sociedad.

En el génesis de la democracia la representatividad careció de sentido, al existir patrones que inhibían su desarrollo. Por ejemplo, regresando a las ciudades Estado ateniense y romana, la virtual participación integral de los hombres libres en las deliberaciones y decisiones públicas hacían innecesaria la representatividad, ya que bajo su concepción no había a quién representar.

En los regímenes monárquicos el carácter representativo era limitado por aspectos divergentes a la racionalidad humana, pues era cimentado por dogmas religiosos, los cuales dictaban que el poder de los gobernantes provenía de un mandato divino y, por lo cual, representar al pueblo confluía entre la sombra y la ambigüedad.

Desde ese enfoque la representatividad es acogida en la democracia moderna, donde la población solidaria y responsable otorga su voluntad y poder público a un grupo de personas que velarán por sus intereses, rechazando un mandato imperativo y actuando a favor de toda la comunidad.

Madison, en *El Federalista*, citado por Bobbio (1986), resume con gran precisión la naturaleza y actuación de los representantes al referirse a éstos como “un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal” (Bobbio, 1986: 155).

### 1.3.3. Ciudadanía

Con el advenimiento de la democracia como mecanismo libertario e integrador, los sujetos, aquellos que como individuos estaban limitados a la esfera privada, con intereses personales y egoístas, emergen como ciudadanos, cuya definición les otorga impostergablemente la capacidad de participar de forma activa en el ámbito público, tomando decisiones en los procesos políticos, económicos y sociales que afectan su condición como miembros de una sociedad determinada.

De igual manera, la ciudadanía bajo la óptica de Marta Ochman (2004), presenta dos conceptos complementarios: estatus y práctica. El primero se vincula con la ciudadanía pasiva, donde el sujeto se conforma con el reconocimiento que el Estado le confiere en materia de libertades, derechos y obligaciones. Por el contrario, la ciudadanía activa es simétrica a la práctica, la cual denota participación en los debates sobre el bien común, incluso a través del sacrificio del interés particular. Ochman añade que, como práctica, la ciudadanía exige un gobierno democrático, identidad, cooperación, tolerancia y respeto a las reglas.

No es suficiente coexistir con una democracia de estatus, ya que con ese enfoque los sujetos se convierten en ciudadanos de ornato con capacidades y libertades no empleadas; por esa razón la cimentación de la ciudadanía práctica y activa es la que conllevará a un pleno desarrollo individual y colectivo.

De esa forma, “el ciudadano en la sociedad moderna, es aquella persona que, con base en libertades y derechos reconocidos de manera constitucional, asume posturas activas para deliberar, analizar y argumentar sobre los compromisos que se generan en la vida pública” (Uvalle, 2006: 309).

Referir a un sujeto o individuo como ciudadano no se limita a una definición moderna instituida por algún intelectual o político, sino que refleja un valor sustantivo, intrínseco, facultado para asumir como propios los asuntos del interés público y coadyuvar en su posible solución, opinando y escuchando la opinión de los demás, como síntoma de reconocer al otro como un ciudadano con derechos y libertades.

Derechos fundamentales del hombre, representatividad y ciudadanía son entes concordantes y similares en aras de forjar una democracia sistemática, real, que con sus dogmas y acciones diarias encausan el espíritu libre de las personas, segregando de facto cualquier indicio autoritario, despótico y subyugante.

En el transcurrir de los siglos, la democracia se ha fortalecido hasta considerarse una forma de vida, más que de gobierno, edificándose como el epicentro de la participación, y que al igual que el sentimiento democrático, ha evolucionado para ser adoptada por un mayor número de personas.

Bajo la premisa de que sin la participación social la democracia no existiría (Merino, 2008), resulta preponderante estudiarla a profundidad en el apartado siguiente.

## **2. Transición de la esfera privada al ámbito público como consecuencia de la proliferación de la participación ciudadana sustentada en la libertad de expresión y la cultura política democrática**

### *2.1. Identificación de la participación ciudadana en el marco democrático*

En la actualidad parece relativamente sencillo identificar en el mundo o en el ámbito local un gobierno con tendencia democrática del que no lo es, simplemente observando si en su seno convergen y se interrelacionan entre sí las tres dimensiones de la democracia, mencionando que la fisura en alguna de ellas le provocaría un severo resquebraja-

miento, provocando en consecuencia una severa tensión social. En ese contexto, organizaciones no gubernamentales como Freedom House<sup>1</sup> emite de forma anual estudios que revelan el nivel democrático de los países, sustentado en el desarrollo de los derechos civiles y políticos. A pesar de lo anterior, el carácter integral y holístico de la concepción democrática sugiere tener elementos básicos de identificación con el objeto de preservarlos y fortalecerlos para hacer de la democracia una forma de vida.

Robert Dahl (1999) atiende la inquietud y en congruencia con los cuadros 2 y 3, estipula tanto los criterios como los requerimientos mínimos para un país democrático, los cuales deben ser observados, atendidos y exaltados para que la democracia continúe funcionando como un modelo ideal de gobierno.

Cuadro 2

<i>Criterios de un gobierno democrático</i>
1. Participación efectiva
2. Igualdad de voto
3. Comprensión ilustrada
4. Control de la agenda
5. Inclusión de los adultos

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

Cuadro 3

<i>Requerimientos mínimos para un país democrático</i>
1. Cargos públicos electos
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes
3. Libertad de expresión
4. Acceso a fuentes alternativas de decisión
5. Autonomía de las asociaciones
6. Ciudadanía inclusiva

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en Dahl (1999).

<sup>1</sup> Fundación conservadora estadounidense con sede en Washington D.C. La organización fue fundada, entre otros, por Eleanor Roosevelt y Wender Willkie. En la actualidad se autoproclama como: *una voz en favor de la democracia en el mundo*.

Para efectos de este apartado vincularemos la participación efectiva, aunada a la libertad de expresión, como criterio y requerimiento mínimo, respectivamente, de un gobierno democrático, con cuya dualidad se permite la conformación y consolidación de ambos elementos.

Con respecto a la participación efectiva, Dahl (1999) la refiere como la libertad de las personas de plasmar ideas que sean conocidas por el resto de los miembros del conjunto social.

A su vez, la libertad de expresión es un derecho fundamental del hombre de primera generación, bajo la cual todo individuo se encuentra facultado para expresarse, debatir, escuchar y ser oído, así como criticar con raciocinio y responsabilidad modelos políticos, económicos y sociales existentes, sin temor a la represión. En suma, representa participar activamente en la vida pública.

La libertad de expresión se encuentra asentada y consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> que en su artículo 19 señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

A partir de esa orientación, la participación ciudadana se circunscribe a los ideales y valores de la libertad de expresión, al plasmar ideas y discursos que fortalezcan el desarrollo integral de una nación.

## *2.2. Definiendo la participación ciudadana*

Hasta aquí hemos planteado la renovación de la democracia como una evolución con respecto a escenarios matizados por la unilateralidad del poder y la participación restringida en la toma de decisiones. Es precisamente la proliferación de la participación hacia el campo social, hacia el ámbito ciudadano, el propulsor principal de la modernización en los esquemas democráticos.

Participación ciudadana como proceso modernizador de la democracia alude a

<sup>2</sup> Aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

[...] la creciente intervención de los individuos y de los distintos grupos, que conforman la sociedad civil en la promoción de diversos tipos de intereses y, en especial, a su voluntad y disposición para involucrarse en los asuntos públicos, sin que ello signifique necesariamente actuar a través de los partidos políticos ni participar en forma directa en la gestión pública (García Clarck, 2000: 217-218).

En este sentido, compartimos la noción de Robert Dahl (1999), cuando manifiesta que los ciudadanos silenciosos son un desastre para la democracia. En vez de ello, la voz ciudadana debe pronunciarse con tal fuerza que derrumbe cualquier indicio de autoritarismo y unilateralidad en la toma de decisiones, aunque también ese eco ciudadano debe estar precedido por la voluntad de los emisores sin ningún tipo de intromisión por parte del aparato estatal, porque de lo contrario existiría un envilecimiento de la participación ciudadana, con movilizaciones inducidas tendientes a masificar a la sociedad y muchas veces desestabilizar el orden existente.

Es por ello que

[...] en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos (Merino, 2008).

Para complementar lo citado, Mauricio Merino (2008) afirma que la mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad de gobernar o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

Con objeto de hacer una distinción entre participación voluntaria y aquella matizada por la intromisión de otros agentes externos al sentir ciudadano, expondremos diferentes tipos de participación.

Alicia Ziccardi, citada en (Arzaluz, 2002), identifica cuatro formas de participación:

- a) Institucionalizada, refiere aquella participación asentada en la normatividad vigente de las naciones, es decir, que se encuentra reglamentada;
- b) Autónoma, vinculada a las organizaciones no gubernamentales, es decir, a los escenarios de la sociedad civil, alejada de patrones estatales;
- c) Clientelística, relacionada con el intercambio de favores entre gobierno y sociedad, fundada en sistemas de prestación y contraprestación, y
- d) Incluyente o equitativa, concierne a la relación estrecha con la democracia y se define como aquella “en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social” (Arzaluz, 2002: 70).

De las cuatro formas de participación mencionadas, tres de ellas —institucionalizada, autónoma e incluyente o equitativa— pueden considerarse como leales a los dogmas de la participación ciudadana, al converger en sus principios la legalidad, la voluntad, la autonomía y la pluralidad, contrastando con la participación clientelística, que obedece a patrones de intercambio invisible entre gobierno y sociedad, provocando con ello una involución de la democracia.

Mención especial merece la participación autónoma, cuya esencia radica en la discusión, debate y discernimiento efectuados en el seno de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales, retomando a Luis F. Aguilar (1994), son entidades autónomas, con carácter voluntario, no partidistas, mismas que presentan rasgos solidarios, filantrópicos, propulsoras de iniciativas y que complementan la acción gubernamental.

La proliferación de las ONG es indicativa de sociedades democráticas modernas, donde la esfera privada ha sido relegada a un segundo plano por el ámbito público. Bajo esa noción el Diagrama 1 muestra la transición que han experimentado las ONG en torno a su cimentación como entidades participantes en los asuntos públicos.

El creciente número de personas, ya sea en lo individual o en lo colectivo, que participa de manera activa y responsable en las acciones públicas demuestra que el sentir democrático se empieza a asentar en

Diagrama 1. Transición de las ONG en torno a su participación en los asuntos públicos

Asistencia privada		Asistencia pública
Acción no gubernamental		Interacción con el gobierno
Apoliticidad		Actuación con sentido político
Visión micro		Visión macro
Visión auxiliar		Condición de sujetos con sentido propio

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en García Clarck (2000).

la parte intrínseca de las sociedades, circunscribiéndose en los valores y sentimientos de la gente, generándose con ello una verdadera cultura democrática.

### *2.3. Arraigo de la democracia en la parte intrínseca de las personas: nociones de la cultura democrática*

Sólo donde existe un ambiente político democrático y una voluntad individual para participar se puede hablar de una verdadera participación ciudadana (Merino, 2008). Para cumplir dicha premisa se requiere de la actuación conjunta y corresponsable de sociedad y gobierno. El ambiente político con tintes democráticos debe ser forjado desde las autoridades gubernamentales pero validado y legitimado por los actores sociales.

En el caso de la voluntad, sólo los regímenes autoritarios o despóticos tienen la posibilidad de influir de forma tan exacerbada en la conducta y decisiones de la gente para incitarlos a ejercer acciones contrarias a sus intereses; por el contrario, en los gobiernos democráticos, la participación ciudadana no debe ser inducida, ni mucho menos obligada a través de métodos coercitivos, sino que debe propi-

ciarse a través del fortalecimiento de la cultura política democrática y reiterándose en el ámbito de la legalidad.

Con base en lo anterior “una cultura política democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable; en otras palabras, para que ésta funcione de manera permanente es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos” (Peschard, 2001: 17).

Por otra parte, Peschard (2001) añade que una población que comparte esta cultura tiene acciones propositivas y no únicamente reactivas ante el desempeño de la actividad gubernamental; es una sociedad con capacidad para hacerse oír, demandar, incidir en las decisiones políticas y vigilar su proyección.

Al igual que la participación, la cultura política democrática presenta una tipología que determina el grado o nivel de concientización de la gente en torno a su actuación en los asuntos públicos.

Almond y Verba, citados en Peschard (2001), refieren la existencia de tres tipos puros de cultura política:

1. Parroquial, considera a los individuos que están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central (sociedades tradicionalistas) y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política.
2. Subordinada, conscientes del sistema político, pero autoconcebidos como subordinados, no se involucran en la formulación de políticas y en la toma de decisiones.
3. Participativa, en ella “los ciudadanos consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de políticas públicas” (Peschard, 2001: 21).

Los dos primeros tipos de cultura política representan un retroceso histórico en la concepción y naturaleza de la democracia, al generarse una participación ciudadana local y escasa, ideal para regímenes autoritarios, los cuales siempre han invocado la desorganización de los actores sociales.

En cambio, la cultura política democrática participativa promueve la consciencia sobre los derechos y las obligaciones que la ciudadanía

confiere, actuando bajo la noción de que “la democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país” (Touraine, 1994: 99). El axioma aludido incorpora un sentido de pertenencia, con ciudadanos en pleno derecho para ser responsables de su gobierno.

En resumen, la participación como componente toral de la cultura política democrática, según Peschard (2001), incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada por hacerse oír por éste.

La participación ciudadana no puede limitarse al idealismo ni a la subjetividad, sino que debe materializarse en la cotidianidad, para lo cual la actuación de los ciudadanos en las políticas de una nación es factor determinante para la cimentación y fortalecimiento de la democracia.

### **3. Participación ciudadana en políticas públicas: función decisoria de la ciudadanía indicativa de una modernidad democrática**

#### *3.1. Políticas públicas; participación ciudadana corresponsable en la edificación de agendas gubernamentales*

Cuando el Estado se erigió como ente político superior facultado para generar solidaridad y cohesión social, presentaba un limitado número de funciones que se orientaban a temáticas como: hacienda, seguridad, justicia y relaciones internacionales. Con el transcurrir del tiempo —el crecimiento poblacional y más aún la consolidación de la democracia, donde las demandas son fáciles y las soluciones se tornan difíciles (Bobbio, 1986)— se ampliaron las atribuciones del Estado que no pueden ser atendidas de forma unilateral. En ese contexto, problemáticas generacionales como la pobreza, desempleo, desnutrición, inequidad y deterioro del medio ambiente, entre otros, se convierten en asuntos prioritarios a incluirse en las agendas nacionales.

Desde esa orientación “La salud, la educación, la nutrición, el agua, el saneamiento y la viabilidad ambiental no son gastos que pue-

dan reducirse en un presupuesto ni lujos que puedan aplazarse hasta que la economía sea más solvente. Son inversiones indispensables que toda sociedad debe hacer hoy y en su futuro económico”.

El planteamiento anterior extraído de la Declaración de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas es categórico, ya que se requiere priorizar dichas actividades, anexaslas dentro de la acción gubernamental y vigilar su cabal cumplimiento, pues su desatención provocaría un deterioro orgánico en la sociedad.

Con objeto de resarcir las carencias sociales, el Estado implementa una serie de acciones y políticas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población en diferentes esferas, en la inteligencia de que dichas políticas deben estar legitimadas por la sociedad civil. Es en los gobiernos democráticos donde se presenta la transición de programas unilaterales a políticas públicas consensuadas e incorporadas, por la dualidad gobierno-sociedad, a la agenda gubernamental.

Precisamente el concepto *políticas públicas* refleja la participación activa de la ciudadanía en el proceso operativo y decisorio de los instrumentos edificados para la solución de problemáticas comunes. Ricardo Uvalle (2006) afirma al respecto que las políticas públicas no son ni más gobierno ni menos sociedad, sino la conjugación balanceada de uno y otra para dar sustento a las decisiones institucionales, complementando su reflexión al definir las como

[...] una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionadas con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana (Uvalle, 1994: 112).

Esa dualidad gobierno-sociedad es la que faculta a esta última para controlar la agenda gubernamental; dicha acción constituida como un criterio de gobierno democrático (Dahl, 1999). En palabras de Uvalle (2006), la sociedad es capaz de contribuir en la agenda pública, es decir, en el conjunto de temas que despiertan deliberación e interés para que sean incluidos en los compromisos que la autoridad valora y asume de cara a la vida en común.

La agenda gubernamental debe florecer y asentarse a partir de esquemas corresponsables, críticos y legales, donde los individuos asuman su carácter de ciudadano y a través de su conocimiento empírico, forjado por sus vivencias y experiencias personales y comunitarias, coadyuven en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas. La mayor virtud de la participación ciudadana en dichas políticas radica en que los ciudadanos, mejor que nadie, saben sobre sus necesidades y están más comprometidos para subsanarlas (Doyal y Gough, 1994), aunado a la concepción de los individuos como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores de programas gubernamentales (Sen, 2000).

### *3.2. Reivindicación de la participación ciudadana en políticas públicas cobijada por un gobierno por consenso y una sociedad abierta*

Para lograr que la participación ciudadana voluntaria y racional se convierta en un elemento sustancial en la solución de problemáticas comunes, teniendo como eje de actuación las políticas públicas, se requiere de la coexistencia de un gobierno por consenso que derive en un gobierno por políticas, aunado a una sociedad abierta con poder público de actuación y decisión: “El gobierno por consenso es un gobierno abierto, es decir, tiene el perfil que la sociedad democrática —abierta— demanda y su forma de organización y funcionamiento responde a la visión de que el poder en la democracia se institucionaliza de modo multicentrado” (Uvalle, 2006: 312).

La heterogeneidad que caracteriza a las sociedades modernas presenta la necesidad de crear consensos y acuerdos que conlleven a un bienestar común, por esa razón el gobierno por consenso ideado por Uvalle (2006) refleja la virtud de reconocer diferencias entre los integrantes del entramado social, hecho que lejos de generar obstáculos y debilidades, se concibe como una fortaleza para encontrar soluciones a los problemas generacionales y estructurales de una sociedad determinada.

Gobierno por consenso se interrelaciona directamente con el gobierno por políticas, que retomando a Uvalle con este tipo de gobierno

“se avanza más por los cauces institucionales de la democracia y de este modo los ciudadanos organizados tienen oportunidad de participar en la atención de los asuntos que exigen la cooperación de la autoridad y ellos mismos para concretar los fundamentos de la acción pública” (Uvalle, 2006: 300).

El gobierno por políticas retoma la batuta instituida en el consenso, para que por conducto de dicho ejercicio democrático se definan y establezcan acciones consideradas como viables y necesarias en materia de asuntos públicos, donde la participación ciudadana desempeña un papel primordial en el fortalecimiento de tales acciones.

Ambos gobiernos, bajo la tipología de Arzaluz (2002),<sup>3</sup> reflejan una gestión participativa, que genera “ampliación del campo de derechos y libertades, la incorporación de sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas y un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas” (Arzaluz, 2002: 54-55).

Tanto el gobierno por consenso como el referente a las políticas públicas presentan un denominador en común: la participación ciudadana crítica, responsable y solidaria; para lo cual dicha participación debe confluir bajo los patrones de una sociedad abierta conceptualizada como:

[...] consecuente con los valores, principios e instituciones que tienen como objetivo asegurar la atención pacífica y eficaz de los problemas, reconociendo que la intervención de las personas, grupos y organizaciones en los asuntos públicos, es condición insoslayable para que los ciudadanos activos tengan presencia real y efectiva en lo que concierne a la vida en común (Uvalle, 2006: 304).

La sociedad abierta indica modernidad democrática, al converger en su seno elementos ineludibles de todo principio libertario como legalidad, participación voluntaria, igualdad, reconocimiento del otro

<sup>3</sup> La gestión corporativa-clientelar basada en la agrupación de sectores sociales afines al gobierno donde intercambian favores, aunado a la de tipo gerencial orientada a la eficiencia y a la separación del gobierno de la administración, complementan la tipología de Arzaluz.

por medio del consenso, mismos que deben ser preservados y fortalecidos con la finalidad de cercenar cualquier indicio de subyugación hacia visiones unilaterales en el ejercicio de las decisiones públicas.

Una sociedad abierta se enriquece de la pluralidad de sus miembros, por lo que la unanimidad en las decisiones se torna irreal o utópica, al vincularse con sociedades homogéneas. En ese entendido, la sociedad abierta funda su actuación en el debate, la deliberación y argumentación emanada de los espacios públicos autónomos, esto como síntoma de una madurez ciudadana, capacitada para analizar y resolver problemas públicos.

A lo largo de la historia moderna, muchos autores representantes de diversas corrientes del pensamiento se han cuestionado sobre la razón de por qué grupos tan heterogéneos como los que conforman las sociedades democráticas son capaces de generar acuerdos tendientes al bien común.

Desde nuestra perspectiva, la interrogante planteada se dilucida con la noción de que la gente a pesar de sus múltiples diferencias, tiene metas en común y objetivos coincidentes, los cuales estriban en su desarrollo individual y colectivo. Con respecto a las diferencias y la concordancia de objetivos, Leopoldo Zea argumenta que a pesar de las diferencias propias en los hombres, siempre habrá algo que sea común a todos, siendo ese algo el punto de partida de toda comprensión.

El punto de partida aludido por Zea puede identificarse en el interés de la ciudadanía por participar activamente en los asuntos públicos. Lo que antaño era negado o limitado, ahora es deliberar y opinar con total libertad y raciocinio, y con la certeza de que los pronunciamientos vertidos serán escuchados y reconocidos por las autoridades gubernamentales.

### *3.3 Intensidad y corresponsabilidad de la participación ciudadana*

Si bien es cierto que en la democracia no existe participación pequeña o irrelevante, ésta debe circunscribirse en el marco de la toma de decisiones con el objeto de enaltecer el carácter ciudadano vinculado a la acción en la esfera pública.

En ese sentido, Enrique Cabrero (2006) estipula una tipología de la participación ciudadana con base en su grado de intensidad y corresponsabilidad:

- a) Función consultiva, tendiente a la emisión de opiniones sobre la actividad gubernamental; dicha función es considerada como de baja deliberación.
- b) Función cooperativa, la cual consiste en colaborar en la actividad pública, gestando políticas de concertación.
- c) Función decisoria, que estriba en contribuir en el proceso de toma de decisiones, orientando acciones del gobierno. Dicha función se vincula a la participación estratégica.

La democracia moderna exige categóricamente ciudadanos comprometidos con el bienestar colectivo, cuya participación en la toma de decisiones contribuya a la implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población, en el entendido de que “con las políticas [públicas] se instituye el gobierno para los ciudadanos que es al mismo tiempo, el gobierno de la democracia” (Uvalle, 2006: 326).

Democracia, participación ciudadana y la actuación de ésta en políticas públicas, representan una visión tripartita integral con altos niveles de conocimiento, mismos que no deben confinarse a la teoría, sino que deben ser empleados en el ejercicio del gobierno.

Desde ese contexto el cuarto y último apartado del presente trabajo consistirá en identificar si la administración actual del gobierno del Estado de México emplea en su seno mecanismos democráticos que incentiven la participación de la ciudadanía en los asuntos y políticas públicas.

#### **4. Participación ciudadana en la conformación de políticas públicas: el caso del Estado de México**

##### *4.1. Contexto general*

El Estado de México, con sus más de 22 mil kilómetros cuadrados, presenta una vasta riqueza cultural, económica y social, que se torna

en elemento que contribuye a alcanzar un desarrollo integral y sustentable que potencialice las capacidades de la población mexiquense.

Cada una de las regiones en que se divide la entidad tiene particularidades que favorecen la acción del gobierno para alcanzar el desarrollo económico, político y social. Las actividades de corte agropecuario, confluyendo con la industria de la transformación y los servicios en un mismo territorio, denotan las fortalezas, oportunidades y ventajas competitivas que la entidad ofrece para el fortalecimiento de su economía y para lo que pueda aportar a nivel nacional.

La cuantiosa población asentada en el Estado de México arroja dos nociones semejantes y concordantes: en primer término se requiere de autoridades gubernamentales comprometidas con la sociedad, con el objeto de atender las necesidades heterogéneas de una población cada vez más crítica y demandante; asimismo la segunda visión estriba en maximizar ese cúmulo de ideas, opiniones, expresiones y sentimientos en aras de construir políticas públicas con una visión social.

#### *4.2. Contexto político: administración estatal 2005-2011*

Durante el año de 2005, la entidad mexiquense vivió bajo un clima político activo derivado de las elecciones locales que determinarían al nuevo titular de la administración pública estatal. A través de un ejercicio democrático, la ciudadanía renovó la titularidad del Ejecutivo estatal<sup>4</sup> con la responsabilidad de gobernar la entidad y con la consigna de incluir en las decisiones y acciones gubernamentales el sentir de la ciudadanía, a fin de ratificar la legitimidad de un gobierno que se asienta sobre la voluntad que determine el pueblo.

#### *4.3. Pacto para la unidad y el progreso, documento tendiente al gobierno por consenso*

La unilateralidad en la toma de decisiones promulgada en los regímenes autoritarios ha transitado a las deliberaciones consensuadas,

<sup>4</sup> Titularidad que recayó en el Lic. Enrique Peña Nieto, para el periodo 2005-2011.

donde cada vez más un mayor número de actores sociales asumen su responsabilidad frente al bienestar común, ello como estigma de los gobiernos democráticos.

Sabedor de esa premisa, el Ejecutivo del estado, conjuntamente con los poderes Judicial y Legislativo, los gobiernos municipales, representantes de los sectores productivos de la entidad y dirigentes de los partidos políticos, sumaron esfuerzos en la cimentación de acciones tendientes al desarrollo integral y armónico del Estado de México, cuya finalidad central resulte en mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La suma de esfuerzos de los actores indicados se tradujo en la suscripción del Pacto para la Unidad y el Progreso “Por el Estado de México que todos queremos”,<sup>5</sup> cuyos documentos de divulgación lo refieren como: un documento fundamental para lograr la seguridad integral de los mexiquenses, a través de criterios de igualdad y equidad, que permitan mayores y mejores oportunidades de desarrollo, elevando la calidad de vida de los mexiquenses por medio de tres pilares fundamentales:

1. Seguridad Social,
2. Seguridad Económica y
3. Seguridad Pública.

En congruencia con el Cuadro 4, es importante describir algunas estrategias consideradas en el pacto y que resultan ser elementos sustantivos que conducen al desarrollo integral.

Desde esa noción, en el Estado de México el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los sectores sociales y productivos, así como los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, forman con su participación un gobierno por consenso que da preferencia a los acuerdos que se traducen en oportunidades y bienestar para la población. No es un gobierno paternalista ni sobreprotector, es un gobierno que busca potenciar las capacidades de los individuos, de las familias, de los grupos y sectores que coexisten en su territorio.

<sup>5</sup> Suscrito el 16 de noviembre de 2005.

Cuadro 4. Principales estrategias del Pacto para la Unidad y el Progreso

<i>Pilar</i>	<i>Estrategias</i>
Seguridad Económica	Consolidar una moderna infraestructura carretera y de vialidades que genere progreso y bienestar social.
	Promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios para garantizar el progreso de nuestra entidad.
	Impulsar una política de fomento laboral integral que eleve la productividad y genere más empleos.
Seguridad Social	Promover oportunidades de desarrollo integral a los individuos y sus familias para construir una sociedad más digna.
	Impulsar programas preventivos de salud para todos y para toda la vida, particularmente fortalecer los sistemas de seguridad social que garantizan una vida mejor para las familias.
	Impulsar las políticas públicas de atención a los grupos indígenas de la entidad para promover su inserción social y progreso económico.
Seguridad Pública	Establecer nuevos esquemas de seguridad pública para preservar la integridad física y patrimonial de los mexiquenses.
	Promover los consensos y acuerdos sociales y políticos para propiciar la gobernabilidad democrática.
	Impulsar la participación ciudadana que permita desplegar las valiosas iniciativas de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de divulgación del gobierno del Estado de México (2005a).

#### 4.4. Hacia el camino de una gestión participativa

En el marco de la democracia, resulta preponderante que todo gobierno promueva categóricamente y permanentemente la participación voluntaria de la gente como elemento fundamental en la construcción de una ciudadanía sólida que trascienda la actuación en la esfera privada, y que forme ciudadanos conscientes y capacitados, forjadores de su propio destino.

#### *4.4.1. Foros de consulta ciudadana para la integración del Plan Estatal de Desarrollo*

Sustentado en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios<sup>6</sup> circunscrito en la normatividad vigente en la materia,<sup>7</sup> y con objeto de estipular en un documento las políticas públicas que tiendan a generar un desarrollo económico y social en la entidad, el Ejecutivo estatal emprendió acciones conjuntas con los poderes Legislativo y Judicial en la edificación de foros de consulta ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, siendo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem)<sup>8</sup> la entidad coordinadora de dichos eventos.

Los escenarios de participación aludidos se efectuaron bajo los pilares de seguridad social, seguridad económica y seguridad pública, como plataformas de la seguridad integral propuesta por el Ejecutivo.

En ese contexto y de conformidad con el Cuadro 5, se llevaron a cabo tres foros ciudadanos, cada uno correspondiente a los pilares a los que se ha hecho referencia, y en los cuales la población participó de forma activa y responsable en las mesas temáticas que para tales efectos se constituyeron, con el propósito de conformar el instrumento rector de la planeación estatal.

<sup>6</sup> Definido por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios como el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico, así como mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados que se interrelacionan entre sí para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del estado y municipios.

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

<sup>8</sup> Referido por el artículo 44 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios como: un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, asimismo como coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

Cuadro 5. Foros de consulta ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

<i>Sede</i>	<i>Fecha</i>	<i>Pilar</i>	<i>Temas</i>
Nezahualcóyotl	11-Nov.-05	Seguridad Social	Población, Salud, Educación, Deporte, Cultura, Equidad de género, Integración de la familia, Cuidado a la niñez, Oportunidades para jóvenes, Adultos mayores, Respeto a las capacidades diferentes, Comunidades indígenas, Pobreza extrema, Migración.
Toluca	15-Nov.-05	Seguridad Económica	Empleo, Productividad, Competitividad, Infraestructura, Ordenamiento territorial, Vivienda, Desarrollo tecnológico, Crecimiento económico regional, Desarrollo sustentable (ambiente, agua), Financiamiento para el desarrollo.
Ecatepec	17-Nov.-05	Seguridad Pública	Gobernabilidad democrática, Participación ciudadana, Desarrollo metropolitano, Combate a la delincuencia, Procuración de justicia, Protección civil, Derechos humanos, Reforma administrativa, Transparencia, Coordinación interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de divulgación del gobierno del Estado de México (2005b).

En los foros de consulta la participación ciudadana reflejó en términos cualitativos la esencia de la democracia, la cual estipula que ésta se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos, quienes en un ambiente activo externaron su sentir en torno a los asuntos públicos que afectan su cotidianidad.

Con los foros de consulta ciudadana para la integración del Plan Estatal de Desarrollo se profesa la gestión participativa, reconociendo a los ciudadanos como sujetos activos, críticos y altamente responsables en la edificación de un estado justo y equitativo.

Como consecuencia de ese ejercicio pleno y democrático, se destaca que en el Foro de Seguridad Social se contó con la aportación de 302 ponencias con propuestas específicas para las 14 mesas temáticas, sustentadas con la participación de 700 personas, además de la intervención de estudiantes de diversas universidades asentadas en la entidad mexiquense.

En tanto para el Foro de Seguridad Económica, se destaca la participación de más de mil 200 personas, junto con la presentación de 440 ponencias en las 12 mesas temáticas instaladas para tal efecto.

Finalmente, respecto al Foro sobre Seguridad Pública, cuyo tema reflejó una de las principales necesidades de la ciudadanía, se contó con más de mil asistentes y se aportaron 815 ponencias en las 10 mesas temáticas que funcionaron para captar las demandas e inquietudes correspondientes.

Es importante resumir que, efectivamente, se logró la asistencia de más de dos mil 900 personas y la presentación de mil 557 ponencias. Sin embargo, en muchos casos estas últimas no reflejaban únicamente las inquietudes y sugerencias de un solo ciudadano, sino que fueron ponencias expuestas por la sociedad organizada en diversas asociaciones y sociedades cuyo sentir refleja las demandas de un grupo social o de una comunidad determinada o agremiada por función o responsabilidad social.

Al igual que toda esta gama de propuestas y participantes, el Plan de Desarrollo del Estado de México para el periodo 2005-2011 también retomó para su integración los 608 compromisos que en su calidad de candidato a gobernador de la entidad formalizó en sus giras a lo largo de los 125 municipios que conforman el territorio mexiquense.

#### *4.4.2. Foros de consulta para la Elaboración de los Programas de Desarrollo Regional 2006-2011*

Al igual que el sentimiento democrático, la planeación no se sesga, ni se reduce a ciertos escenarios o etapas, sino que se conduce por el principio de permanencia, el cual dicta la continuidad de los procesos planificadores.

Con base en lo indicado, y posterior a la publicación del Plan de Desarrollo del Estado de México, cuya esencia contiene las aspiraciones de la ciudadanía participativa, se requería implementar programas con carácter sectorial, así como de índole regional, que estipularan acciones tendientes a potencializar las fortalezas y oportunidades, disminuyendo las debilidades y amenazas en cada sector y región circunscrita en la entidad.

Con respecto a los programas sectoriales,<sup>9</sup> su elaboración estuvo fundada en la conjunción de esfuerzos de las diversas dependencias coordinadoras de sector, las cuales a través de un diagnóstico establecieron objetivos tendientes a fortalecer las actividades productivas, sociales y de seguridad pública en el Estado de México.

En el ámbito regional, el gobierno de la entidad, por conducto del Copladem asumió su papel de gestor participativo y convocó a la ciudadanía en general a deliberar, opinar y argumentar sobre las políticas públicas, dotando a éstas de un carácter social.

De tal forma, durante el año 2006 se escenificaron 16 foros para igual número de regiones, donde los ciudadanos ejercieron a cabalidad su autoridad pública,<sup>10</sup> reflejando esquemas democráticos donde la sociedad y el gobierno se conjugaron para dar sustento a las decisiones institucionales.

Como resultado de dichos ejercicios ciudadanos, emanaron los Programas de Desarrollo Regional correspondientes al periodo 2006-2011, cuya confluencia técnica y social hacen de dichos instrumentos verdaderas políticas públicas.

Tanto el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 como los programas regionales y sectoriales significan un avance democrático-participativo al privilegiar en su implementación el consenso y la exposición multilateral de ideas y opiniones, como fiel reflejo de una gestión participativa.

<sup>9</sup> Seguridad Social, Seguridad Económica, Seguridad Pública, Coordinación Metropolitana, Modernización Integral de la Administración Pública, Desarrollo Urbano Sustentable y Financiamiento para el Desarrollo correspondientes al periodo 2006-2011.

<sup>10</sup> Concebida por González Madrid (1999) como el escenario del reconocimiento de intereses, vinculante al interés público.

*4.5. Participación ciudadana institucionalizada, incluyente y equitativa, como característica de las Asambleas Generales e instancias auxiliares del Copladem*

La participación ciudadana en el Estado de México se encuentra institucionalizada, al ser observada por diversos ordenamientos jurídicos que, de acuerdo con los alcances de la investigación, han sido enunciados solamente de forma somera y sucinta. Desde nuestra concepción, aunada al reconocimiento normativo, la población requiere de espacios idóneos para desarrollar a cabalidad su función participativa. Por esa razón es necesario analizar si el gobierno de la entidad ha forjado escenarios permanentes de deliberación y diálogo ciudadano.

Sin la participación la democracia no existiría; es una premisa que debe ser entendida y, más aún, enarbolada por todo gobierno y administración que presuma de velar por los dogmas democráticos, respetando en todo momento la libertad de expresión y la voluntad de participar de la ciudadanía, elementos propios de una sociedad abierta, consciente de que su actuación conlleva irrefutablemente al desarrollo integral de los gobiernos locales y federal.

Sentar las bases para que la participación ciudadana encuentre cobijo legal e institucional debe representar una prioridad gubernamental, al retomar y constituir nuevos escenarios tendientes a la deliberación, el debate y la argumentación social que enaltezcan su autoridad y función pública.

Desde esa orientación, la población mexiquense encuentra en la Asamblea General del Copladem,<sup>11</sup> así como en las instancias auxiliares<sup>12</sup> del organismo, esquemas propicios para conocer y analizar los avances de los instrumentos rectores de planeación, así como ejercer propuestas racionales en torno a un mejor desarrollo y aprovechamiento de los mismos.

Ambos escenarios de participación se encuentran normados por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y en el Regla-

<sup>11</sup> Órgano de Gobierno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

<sup>12</sup> Conformada por tres subcomités sectoriales, 16 subcomités regionales, cuatro subcomités de carácter especial y 14 grupos de trabajo.

mento de la misma, lo que da certeza jurídica para su operación. Con respecto a la Asamblea General, sus sesiones bimestrales se orientan a medir los avances y logros del Plan de Desarrollo del Estado de México y los programas regionales y sectoriales que emanan del primero, recordando que la constitución de dichos documentos se realizó con la cooperación activa de la ciudadanía.

La integración de la Asamblea General muestra su carácter incluyente al converger en su seno: autoridades de los tres órdenes de gobierno, de los tres poderes del Estado, grupos y organizaciones sociales y privados, y ciudadanía en general, cuyas contribuciones generan un verdadero sentir democrático propulsor de políticas públicas reales y humanas que reviertan problemáticas existentes.

En cuanto a las instancias auxiliares, estos entes coadyuvantes en la operación y funcionamiento del organismo centran su actuación en el seguimiento de los Programas de Desarrollo Regional y de índole sectorial implementados y aprobados, donde al igual que las Asambleas Generales, la multiplicidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales enriquecen los trabajos concernientes al seguimiento de las políticas públicas.

Tanto la Asamblea General del Copladem como sus instancias auxiliares bajo la tipología de Alicia Ziccardi (Arzaluz, 2002), promueven la participación institucionalizada y la participación incluyente o equitativa como indicativo de reglas claras y escenarios sólidos donde toda la ciudadanía, independientemente de su ideología partidista, puede participar en la construcción, implementación, control y evaluación de las políticas públicas.

#### *4.5. Ciudadanía práctica activa, transformadora de su propio destino: estandarte de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social*

Coexistir solamente bajo la ciudadanía de estatus con un carácter pasivo representaría una fisura para la democracia, un carácter parcial que restaría importancia y valor a la consagración de los derechos civiles, políticos y sociales conseguidos antaño, por lo cual la población

de un Estado debe buscar inevitablemente la participación constante que se traduzca en una ciudadanía práctica y activa, capacitada para influir en la agenda y los asuntos públicos.

Los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides) responden a ese principio democrático, al promover en su seno la participación activa de la ciudadanía para generar esquemas corresponsables que atiendan de una mejor forma las problemáticas regionales y municipales.

En ese contexto, el Ejecutivo estatal acordó la creación de los Coincides,<sup>13</sup> como “órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado de México para promover el desarrollo social y el bienestar comunitario” (Gobierno del Estado de México, 2005c).

De esa forma, el acuerdo de creación de los Coincides, publicado en la *Gaceta del Gobierno*, refiere sus siguientes funciones principales:

- a) Proponer planes, programas, estrategias, obras y acciones tendientes a promover el desarrollo social regional;
- b) Dar a conocer al coordinador regional<sup>14</sup> propuestas de acciones, programas, estrategias, obras y acciones de desarrollo social para su análisis y, en su caso, gestión ante las instancias competentes;
- c) Impulsar la participación de organizaciones o grupos sociales regionales en las tareas a su cargo;
- d) Auxiliar al Poder Ejecutivo estatal, cuando se requiera, en la ejecución de los planes, programas, estrategias, obras y acciones de desarrollo social;
- e) Dar seguimiento y participar en la evaluación de las acciones de desarrollo social que lleve a cabo el Poder Ejecutivo estatal en el municipio correspondiente.

<sup>13</sup> Publicada en la *Gaceta del Gobierno* el día jueves 13 de octubre de 2005.

<sup>14</sup> En la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México existe la figura de 16 coordinadores para igual número de regiones, los cuales tendrán el cargo honorífico de secretarios técnicos en el seno de los Coincides.

Las atribuciones aludidas confieren a los ciudadanos una autoridad democrática inconmensurable, al ser facultados a través de sus deliberaciones y acciones para controlar y modificar la agenda estatal, con una participación efectiva que conlleve a diluir su condición de receptores de programas gubernamentales para transitar al papel de formadores de su propio destino al contribuir notoriamente en la elaboración, ejecución, control y evaluación de políticas públicas.

### **Consideraciones finales**

En nuestros días la democracia se ha convertido en una temática recurrente en la cotidianidad de los individuos, la cual se enaltece como una forma de vida y un gobierno ideal.

La premisa anterior carecería de sentido y valor si los dogmas y principios democráticos no se materializan en la realidad, es decir, la democracia no debe constreñirse a discursos apologeticos que alaben su virtud frente a regímenes autoritarios, sino que se convierta en un escenario donde los individuos encuentren libertad y participen abiertamente en los asuntos públicos que ingieren en su vida diaria.

Por esa razón, todo gobierno que reconozca a la democracia como estandarte de sus acciones debe promover fervientemente la participación ciudadana, como prueba fehaciente de su orientación libertaria e integradora.

Hacer de la ciudadanía un elemento coadyuvante en la toma de decisiones gubernamentales que propicie políticas públicas generadoras de un desarrollo armónico e integral significa una madurez democrática, una evolución cognoscitiva de que los individuos pueden organizarse y participar voluntariamente sin la necesidad de la inducción estatal.

Con respecto al Estado de México, el gobierno, actuando por consenso y aunado a la sociedad mexiquense abierta, fomenta esquemas democráticos, con lo que nos permite demostrar el planteamiento originalmente formulado de que la democracia —para que sea efectiva— debe contar con la participación de la ciudadanía como elemento

básico, lo cual queda constatado con las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para el periodo 2005-2011, siendo los casos más específicos, por una parte, el marco jurídico que se ha creado en la entidad y que da pauta a las asambleas del Copladem y a la obligatoriedad de realizar foros de consulta y, por la otra, la instalación de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides).

A pesar de todo, podemos resaltar que la construcción de la democracia y la participación ciudadana en asuntos públicos son un trabajo arduo que debe cimentarse cotidianamente, para con ello inscribir en la historia democrática un logro más de los modelos libertarios.

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis F., (1994), “Cuidemos a las ONG’s”, en *Sociedad civil. Organizaciones No Gubernamentales, transición a la democracia*, Porrúa, México.
- Arzaluz, María del Socorro (2002), *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*, Premio IAPEM 2001, México.
- Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero, Enrique (2006), “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Doyal, Len e Ian Gough (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Economía Crítica, España.
- Espejel, Jaime y Misael Flores (2007), “El rol del ciudadano organizado en la administración pública”, *Revista IAPEM*, enero-abril, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- García Clarck, Rubén (2000), “La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas”, *Revista El Co-*

- tidiano*, vol. 16, núm. 100, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Gobierno del Estado de México (2002), *Programa de atención a favor de la infancia*, Estado de México, México.
- (2005a), Pacto para la Unidad y el Progreso. Por el Estado de México que todos queremos, México.
- (2005b), Convocatoria para la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, México.
- (2005c), Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, t. CLXXX, núm. 74, 13 de octubre, México.
- (2008a), Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, México.
- (2008b), Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, México.
- (2008c), Ejemplar participación de la sociedad en la consulta (conferencia de prensa), <http://www.edomex.gob.mx/conjuntosedagro>, 20 de enero.
- González Madrid, Miguel (1999), “¿A qué llamamos políticas públicas?”, *Revista Iztapalapa*, núm. 46, julio-diciembre, México.
- Merino, Mauricio (2008), *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), México, versión electrónica disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2008).
- Montesinos, Rafael (2004), “La participación ciudadana en la modernidad democrática mexicana”, *Revista El Cotidiano*, vol. 20, núm. 128, noviembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Ochman, Marta (2004), “Sociedad civil y participación ciudadana”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 27, julio-septiembre, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Peschard, Jacqueline (2001), *La cultura política democrática* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2), Instituto Federal Electoral, México.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, España.
- Touraine, Alain (1994), *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Uvalle, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- (2006), “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

# Propuesta de mejora al proceso de la participación ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental

*Luis Reynaldo Vera Morales\**

*Pedro Lina Manjarrez\*\**

*Thierry Conraud\*\*\**

El proceso de consulta ciudadana dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental sólo toma en cuenta las opiniones y comentarios directamente relacionados con la obra o actividad evaluada, negándole valor a otras opiniones aunque éstas reflejen expectativas legítimas de carácter económico o social distintas. Aun aquellas opiniones consideradas por la autoridad durante la consulta no son adecuadamente respondidas, alentando la emergencia de conflictos legales y extralegales. La utilización de tecnologías basadas en la percepción social como un socio-indicador de la viabilidad de un proyecto permitirá mejorar la aplicación legal, reducir los conflictos y aumentar las probabilidades de éxito del mismo.

*Palabras clave:* participación ciudadana, gestión ambiental, medio ambiente, desarrollo sustentable, consulta ciudadana

Citizen's consultation process within the evaluation procedure of environmental impact only takes account the opinions and comments directly related to the evaluated activity, neglecting its value to other

\* Maestro en Derecho Ambiental y de Energía. Actualmente labora en Vera, Carvajal & Sosa, S.C. Líneas de Investigación: derecho y ciencia. Correo electrónico: lrvera@vc.com.mx

\*\* Doctor en Ciencias Ambientales. Actualmente labora en el Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente. Líneas de Investigación: sociales. Correo electrónico: linapedro@hotmail.com

\*\*\* Doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo. Actualmente labora en C3 Consensus y Desarrollo (CHEMAD). Líneas de investigación: sociales. Correo electrónico: thierry@c3consensus.com

opinions even though these other ones reflect legitimate expectations of different economic or social type. Although these opinions that are considered for the authority during the consultation are not adequately answered, encourages emergent legal and extralegal conflicts. The use of technologies based on the social perception as a social-indicator of the viability of a project would allow improving the legal application, reducing conflicts and increasing its success probabilities.

*Keywords:* Citizen's participation, environmental management, environment, sustainable development, citizen's consultation.

## **Introducción**

El derecho puede ser definido como un sistema racional de normas sociales, de conductas declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas necesarias para lograr el bien común a través del establecimiento de soluciones justas a las exigencias sociales en un momento histórico determinado. Así, este sistema debe comprender las formas disponibles y legítimas en que la colectividad puede participar en las decisiones que afectan el medio ambiente en el que se desenvuelve, y gracias al cual puede aspirar a desarrollarse.

El derecho en México está en proceso de transformación en respuesta a los cuestionamientos sociales respecto del ambiente. Lo anterior sin olvidar el pluralismo jurídico prevalente en nuestro país, en el que a la par del arreglo institucional formal, positivo, existen una serie de reglas no escritas con base en las cuales comunidades enteras manejan y aprovechan los recursos a ellos accesibles. Este pluralismo no se agota con la mera declaración formal de que una costumbre sólo es obligatoria cuando la ley le da tal carácter,<sup>1</sup> ya que en la realidad existen costumbres derogatorias de la ley, que aunque formalmente antijurídicas (García Máynez, 2006), son obedecidas por comunidades enteras dentro de la República Mexicana. La dualidad señalada ha sido frecuentemente reconocida y atajada de diversas formas por el sistema jurídico positivo a partir del reconocimiento o el rechazo de la costumbre, siempre, sin embargo, bajo el principio de supremacía

<sup>1</sup> Código Civil Federal, artículo 10.

de la Ley.<sup>2</sup> A lo anterior habrá que añadir que la discusión social frecuentemente se enmarca dentro de la *realpolitik*, en que los aspectos políticos en un tiempo y espacio determinado pueden influir la medida en que se aplica o deja de aplicar la costumbre del lugar, con independencia de la fuerza que le dé a la misma la ley, más que con apego al derecho (Lasalle, 1984).

En este contexto, la opinión, más aún, la preocupación pública en cuanto a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, ha dado lugar a una nueva generación de leyes que pretenden articular la diversidad de expectativas y valores sociales en principios de política pública y éstos en instrumentos de toma de decisiones.

Aún cuando nuestra primera pieza legislativa genuinamente ambiental data ya de 1971,<sup>3</sup> la creciente complejidad de la materia ambiental ha dado lugar a un constante y creciente proceso de modificación y creación de ordenamientos jurídicos, desde la Constitución, pasando por tratados, convenios y acuerdos internacionales, leyes generales, federales y estatales, normas y acuerdos administrativos diversos.

<sup>2</sup> Es oportuno ejemplificar: municipios indígenas en diversos estados del país manejan sus recursos naturales sin mediar un proceso formalmente establecido en ley, sino con base en las costumbres del lugar en cuestión. En 2009 el gobierno del Estado de Oaxaca elaboró una propuesta de Reglamento Ambiental para Comunidades Indígenas Urbanas y Rurales, basadas en Usos y Costumbres (*Reforma*, sección Estados, p. XX, 4 de febrero de 2009), en la que pretende precisamente reconocer tales usos y costumbres y codificarlas. Por otro lado, en Michoacán, la comunidad purhépecha, en la Cañada de los Once Pueblos, ha adoptado y mantenido costumbres que si bien contrarias a la ley estatal, son percibidas por la comunidad que las sigue como necesarias para asegurar un uso de los recursos adecuado para su bienestar: “La ley entendida como norma escrita que la autoridad estatal formula para que los gobernados la observen, ha sido fuente de conflictos en la Cañada y en los demás pueblos de las regiones purhépecha porque la Costumbre actúa frente a la Ley como ‘fuente de derecho’, por ende, con fuerza obligatoria, aunque el legislador no le reconoce ese carácter [...] El ejercicio del poder, elemento y atributivo del Estado moderno, debe ser entendido en el sentido de ser un apoyo al purhépecha en la acción de dominar su región, y una facultad para que se gobierne y viva mediante la práctica de la Costumbre como norma de conducta obligatoria también.” Moisés Franco Mendoza, *La ley y la costumbre en la Cañada de los Once Pueblos*, El Colegio de Michoacán, México, 1997, pp. 139, 190.

<sup>3</sup> Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 1971.

De entre los múltiples ordenamientos citados, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),<sup>4</sup> contiene y desarrolla los principios e instrumentos de política ambiental del país, entre estos últimos el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación del impacto ambiental. Es este el instrumento de toma de decisiones casuísticas por excelencia. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental está diseñado para permitir a los miembros de la comunidad donde pretenda ser desarrollada o realizada una obra o actividad que pueda ocasionar modificaciones al ambiente, participar activamente en dicho proceso evaluatorio y, finalmente, en su aceptación o rechazo. Sin embargo, el diseño mismo del proceso sólo da a la opinión ciudadana un valor administrativo, esto es, sólo considera en el procedimiento de evaluación las opiniones y comentarios técnicos directamente relacionados con la obra o actividad evaluada y emitidos por miembros de la comunidad afectada, negándole valor a otras opiniones, no técnicas, que, sin duda, reflejan las legítimas expectativas (sociales, económicas, laborales, etcétera.) de sus emisores. Esto frecuentemente da lugar no sólo a algún grado de descontento sino a posibles riesgos de ataques legales en contra de un proyecto evaluado y, en su caso, autorizado. En este sentido, es casi inevitable que proyectos que representan una necesaria modificación del entorno para su realización provoquen conflictos sociales que muchas veces terminan en la fragmentación y confrontación social y, en casos extremos, en el abandono del proyecto.

Este trabajo busca encontrar y/o afinar la relación existente entre el derecho y los instrumentos de política ambiental y de toma de decisiones, en particular de la evaluación del impacto ambiental, de manera que cada decisión sobre los recursos naturales tome en cuenta toda la gama de intereses, conocimientos (o la falta de ellos) y valores que determinan nuestras acciones como sociedad respecto a nuestro entorno.

Para este fin se propone como alternativa, entre varias posibles, la inclusión dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la valoración, científicamente validada, de la percepción social como un socio-indicador de la afectación que un determinado proyec-

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

to puede ocasionar en la calidad de vida (ambiental, social y/o económica) de una comunidad.

Hasta el momento nuestros instrumentos de toma de decisiones pretenden medir la sustentabilidad de un proyecto sólo basados en el lenguaje científico tradicional y los ordenamientos que los contienen son explícitos en ello, como veremos más adelante. Así, no existe un lenguaje que permita incluir articuladamente la variable social en la toma de decisiones. El uso de un método integrado para traducir valores cualitativos sociales permitirá revalorar el papel del derecho, actualmente restringido a legitimar decisiones con apariencia de validez técnica.

Para sustentar este punto hemos utilizado un nuevo análisis de metodología multicriterio denominado Análisis Categorizado de la Percepción (APC) (Conraud, 2002), un instrumento diseñado para ayudar a los tomadores de decisiones en la evaluación de un proyecto (o programa, o política), en la planificación estratégica y, en general, en cualquier toma de decisiones.

El enfoque básico de esta nueva metodología descansa en el estudio de la dispersión de valores de percepción, esto es, se ocupa precisamente de identificar a aquellos que no están satisfechos con las obras o actividades propuestas por el promovente de un determinado proyecto, o cuando menos con uno o varios aspectos de dichas obras o actividades, sometidos a evaluación, permitiendo trazar una ruta de negociación que ponga las bases para la aceptación social del proyecto.

Para entender cómo es que el uso del APC puede apoyar la toma de decisiones, reduciendo la potencialidad de conflicto social<sup>5</sup> y permitiendo la negociación de los aspectos controvertidos de proyectos de relevancia para el desarrollo de comunidades, regiones o del país, primero analizaremos brevemente el papel de la participación social en el proceso de evaluación del impacto ambiental federal para luego explicar las características del APC como instrumento seleccionado.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El fin de la participación social es educar, informar, negociar y compartir información del proyecto o actividad con el público en general, para mejorar la toma de decisiones y evitar descontentos sociales que pueden derivar en oposiciones a los temas planteados. The Praxis Group; Public Participation, Outreach and Education; <http://www.praxis.ca/projects/index.php?id=37> (consulta: 20 de junio de 2008).

<sup>6</sup> Artículo 4º, párrafo cuarto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el camino, sin embargo, los datos analizados permiten llegar a conclusiones interesantes: no sólo se requiere un mejor método para evaluar la percepción social de proyectos, sino que aún el simple cumplimiento de la legislación actual permitiría la reducción de los conflictos de seguirse, como debía ser el caso, la instrucción del legislador.

## **I. La participación social en la gestión ambiental**

### *A. Antecedentes*

Existen diversos fundamentos al derecho de petición y de participación ciudadana y social en materia internacional. Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.<sup>7</sup>

Por su parte, el Principio 20 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano expresa:

Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobado y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>8</sup> Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, proclamado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo, Suecia, con fecha de adopción del 16 de junio de 1972.

Finalmente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, resultante de la reunión sostenida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, establece en su Principio 10:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.<sup>9</sup>

En México, la participación social en la gestión ambiental encuentra sus fundamentos jurídicos en diversos artículos constitucionales, como el 4, 25, 9, 40 y 41 (Brañes, 2000: 165). Estos últimos dos prevén que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados, en lo relativo a sus regímenes interiores, en términos establecidos por la propia Constitución y las de los estados.

Por su parte, ya desde 1988 la LGEEPA incorporaba, si bien difusamente (Brañes, 2000: 167), la participación social en su articulado así como una de sus especies, la consulta pública; en sus reformas de 1996 se reflejó la importancia que adquiriría la participación social para la gestión ambiental.<sup>10</sup> Así, las normas del capítulo V, denominado “Participación Social e Información Ambiental”, se reformaron para la regulación del derecho a la información ambiental

<sup>9</sup> Estas Declaraciones forman parte del derecho mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución, el cual establece que los acuerdos alcanzados en el plano internacional, siempre que los mismos estén ratificados, formarán parte integral del sistema jurídico mexicano.

<sup>10</sup> El derecho a la información es una garantía que se encuentra vigente en México desde la adición al artículo 6º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federa-*

el indispensable correlato al derecho de participación de la sociedad (Brañes, 2000: 167).

## **B. El valor de la participación social en la evaluación del impacto ambiental**

### *1. Evolución de la participación social en la legislación mexicana*

A pesar de que la primera ley en materia ambiental en México fue expedida desde 1971, la evaluación del impacto ambiental surgió en México, como instrumento de política ambiental, hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) de 1982,<sup>11</sup> la cual establecía, en su artículo 7°, lo siguiente:

Los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental que excedan los límites máximos permisibles marcados en los reglamentos y normas, deberán presentarse a la [entonces] Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución y funcionamiento.

Esta disposición no fue reglamentada durante la vigencia de la LFPA, por lo que su aplicación generó una serie de conflictos de interpretación prácticamente imposibles de superar, ligado a un casi nulo esfuerzo de seguimiento a su cumplimiento por parte tanto de la comunidad regulada como de la autoridad.

---

ción el 6 de diciembre de 1977. Sin embargo, en un principio este derecho sólo se limitaba a los partidos políticos, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación. No fue sino hasta el 2002 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se abrió la puerta a los particulares para poder solicitar al gobierno federal toda información que tenga el carácter público.

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1982.

En 1988 fue promulgada la LGEEPA, reformada casi en su totalidad mediante decreto de 13 de diciembre de 1996 y subsecuentemente, por lo que hace al Capítulo IV, Sección V, relativos a la “Evaluación del Impacto Ambiental”, en 2005. A diferencia de lo sucedido en la legislación inmediata anterior, la evaluación de impacto ambiental fue ampliamente regulada tanto en su conceptualización básica (artículo 3, fracciones XVII y XVIII), en su procedimiento específico (artículos 28 a 35), como en la competencia para conocer de la materia por cada uno de los tres niveles de gobierno, federal, estatal o municipal (artículos 28, 29, 31 y 35), siempre con la pretensión de ampliar los márgenes de participación ciudadana (artículo 34).<sup>12</sup>

Asimismo, a mediados de 1988 se publicó el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, mismo que fue implícitamente derogado casi en su totalidad por las mencionadas reformas a la LGEEPA de 1996, para ser abrogado en junio de 2000 por el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), el cual detalla los espacios de la participación ciudadana y la discusión pública de los proyectos sometidos a la consideración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

## *2. El Proceso de Consulta Pública*

La consulta pública en términos generales puede ser entendida como un proceso para notificar o consultar con las personas cuyos derechos son afectados en forma directa y negativa por un proyecto, así como una oportunidad para la comunidad de conocer los aspectos técnicos de un proyecto, el desarrollo que pretendidamente traerá para la región, la regulación aplicable y cómo se daría cumplimiento a la misma.

<sup>12</sup> A partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, la cual definía claramente el campo de acción legislativa de los estados de la federación, éstos promulgaron uno a uno sus respectivas leyes de la materia. Así, cada estado y el Distrito Federal contaban para mediados de 1996 con ordenamientos que les permitían implementar la evaluación de impacto ambiental dentro del ámbito de competencia delimitado por la propia LGEEPA en seguimiento a la base constitucional correspondiente.

La consulta pública en materia de impacto ambiental en el derecho mexicano es un mecanismo que sintetiza las garantías constitucionales del derecho a la información y el derecho a la participación social, ya que permite que las personas que se ven afectadas por un desarrollo u obra, conozcan de la misma y opinen sobre su pertinencia o no, con lo que también se pone en marcha el derecho de petición constitucional, mismo que abordaremos más adelante.

El proceso de consulta pública dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental (PEIA), está regulado en el artículo 34 de la LGEEPA y establece que los promoventes de proyectos que deseen obtener una autorización de impacto ambiental para la obra o actividad que pretendan realizar, deberán seguir el siguiente procedimiento en caso de que cualquier persona de la comunidad así lo solicite:

- a) Publicación de la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en la *Gaceta Ecológica* de la Semarnat.
- b) Publicación del extracto<sup>13</sup> del proyecto por el promovente en un periódico de amplia circulación en el estado, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).
- c) Poner a disposición del público la MIA, dentro de los 10 días de la publicación del extracto, a solicitud de cualquier ciudadano.
- d) Cualquier interesado podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación, dentro de los 20 días siguientes a la publicación del proyecto en la *Gaceta Ecológica*.
- e) Se podrá abrir el proceso a reuniones públicas de información, cuando el proyecto pueda generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública.

Es importante destacar que la celebración de una consulta pública no es un derecho irrestricto de la “persona de la comunidad”, “ciuda-

<sup>13</sup> Breve descripción de la obra o actividad, ubicación del lugar en el que la obra o actividad se pretenda ejecutar haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio y una indicación de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen (artículo 41, REIA).

dano” o “interesado”<sup>14</sup> que lo solicite. Semarnat, dentro de los cinco días siguientes a la solicitud de consulta pública, calificará la solicitud y determinará dar o no inicio a la misma.<sup>15</sup> La MIA estará disponible para su consulta en las oficinas centrales de la Semarnat y en las delegaciones en los estados donde se desarrollará el proyecto.<sup>16</sup>

Por otra parte, el derecho a participar en la consulta pública del PEIA y consecuente derecho a la información sobre proyectos que puedan ocasionar impactos ambientales, se encuentra limitado a las personas que acrediten ser parte de la comunidad afectada y no a cualquier persona que acredite una posible afectación por el desarrollo de éstos. Es decir, el proceso de consulta pública sólo puede ser solicitado por una persona de la comunidad afectada, siempre que se acredite tal carácter a juicio de la Semarnat.

### 3. *La Reunión Pública de Información*

El REIA también regula la denominada Reunión Pública de Información.<sup>17</sup> El presupuesto para realizarla es que las obras o el proyecto que está siendo evaluado puedan generar desequilibrios ecológicos graves, daños a la salud pública o a los ecosistemas.

La Semarnat, dentro de los 25 días posteriores a su resolución de dar inicio a la consulta pública, difundirá por una sola vez en la *Gaceta Ecológica* la solicitud de autorización de impacto ambiental y en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa correspondiente, los términos de la convocatoria para la Reunión Pública

<sup>14</sup> Es necesario apuntar una falla evidente de técnica jurídica en la redacción de este artículo: no queda claro quién puede iniciar el proceso de consulta pública, si cualquier persona de la comunidad, cualquier ciudadano o cualquier interesado, sean de la comunidad o no. El criterio de Semarnat ha sido restringir este derecho a miembros de la comunidad afectados por la obra o actividad. Sin embargo, no queda claro cómo se acredita tal pertenencia, si por residencia, intereses financieros o comerciales, inversión en inmuebles, etcétera.

<sup>15</sup> REIA, artículo 41.

<sup>16</sup> REIA, artículo 39.

<sup>17</sup> Artículo 43.

de Información.<sup>18</sup> La reunión deberá efectuarse dentro de un plazo no mayor a cinco días con posterioridad a la fecha de publicación de la convocatoria y la Reunión Pública de Información se desahogará en un solo día.

De acuerdo con el REIA, durante la Reunión Pública de Información el promovente deberá limitarse a exponer los aspectos técnicos ambientales del proyecto, los posibles impactos que se ocasionarían por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas. Asimismo, deberá responder las dudas que le sean planteadas por los asistentes.

Al finalizar la Reunión Pública de Información, la Semarnat levantará un acta circunstanciada, que deberá contemplar los datos de los participantes, las propuestas y consideraciones que realizaron así como las aclaraciones o respuestas del promovente.<sup>19</sup> Asimismo, y antes de que se dicte la resolución respecto de la autorización o rechazo del proyecto, los asistentes podrán formular observaciones por escrito para que la Semarnat las integre al expediente de evaluación.<sup>20</sup>

Las reuniones supuestamente tienen por objeto lograr la participación de las instituciones académicas, investigadores, agrupaciones sociales y productivas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en general, a efecto de que expongan observaciones, comentarios y sugerencias respecto de los posibles impactos ambientales que se ocasionarían por el proyecto, así como respecto de las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas.<sup>21</sup> Sin embargo, como se explicará más adelante, en la mayoría de los casos la participación social es de baja asistencia, sin contar muchas de las veces con personas conocedoras del tema u organismos comprometidos, provocando que muchos de los comentarios y sugerencias carezcan de sustento técnico y, por tanto, estén desprovistas de valor legal alguno en el contexto del PEIA.

<sup>18</sup> Lugar, fecha y hora en la que se celebrará la reunión pública, como lo establece el artículo 43 fracción I del REIA.

<sup>19</sup> LGEEPA, artículo 34, fracción V.

<sup>20</sup> REIA, artículo 44, fracción V.

<sup>21</sup> Semarnat, Participación social, <http://www.semarnat.gob.mx/participacion-social/reunionepublicas/Pages/inicio.aspx> (consulta: 20 de abril de 2009).

#### 4. *La Consulta Pública y el Derecho de Petición*

Como se comenta arriba, Semarnat debe considerar en el procedimiento de evaluación aquellas observaciones, comentarios o sugerencias relacionados con los posibles impactos ambientales del proyecto evaluado. Como veremos a continuación, esta participación es una especie del derecho de petición consagrado en la Constitución.

El artículo 8° constitucional dispone:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El derecho de petición, cuyo titular es el gobernado en general, significa la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad o instancia a formular una solicitud por escrito que adopta específicamente el carácter de petición administrativa, acción, recurso, etcétera, por virtud de la cual el Estado y sus autoridades, es decir, sus funcionarios y empleados, tienen como obligación el dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Este acuerdo debe serle dado a conocer al peticionario en breve término, por lo que no basta que se dé contestación a la solicitud planteada, sino también que sea notificada al interesado a la brevedad.

En materia de impacto ambiental, el derecho de petición se ejercita cuando el miembro de la comunidad presenta, ya sea por escrito, durante el periodo de consulta pública o bien de forma oral en la Reunión Pública de Información, sus observaciones, comentarios y/o sugerencias. Es obligación de la autoridad, en este caso la Semarnat no sólo consignar cualquiera de estas situaciones, sino dar respuesta a dichas observaciones, comentarios o sugerencias “mediante acuerdo escrito” y en “breve término”. De hecho, esta respuesta se hace, por virtud de ley, en el mismo documento que da respuesta a la solicitud del promovente, esto es, en la resolución que autoriza o rechaza el im-

pacto ambiental a ser ocasionado por el proyecto en cuestión. En efecto, tanto la LGEEPA como el REIA exigen que dicha resolución consigne el proceso de la consulta pública y los resultados de las observaciones y propuestas formuladas, mismos que serán publicados, además, en la *Gaceta Ecológica*.<sup>22</sup>

### *5. Abriendo oportunidad al conflicto*

Recapitulando, el resolutivo que da fin al PEIA cumple dos funciones: primero, dar respuesta a la petición de autorización sometida por el promovente de un proyecto en particular a la Semarnat y, segundo, dar respuesta a las observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias de los miembros de la comunidad que participaron en la consulta pública y, en su caso, en la Reunión Pública de Información. El problema estriba en que las respuestas de la autoridad a todo peticionario deben cumplir con el requisito de fundamentación y motivación en términos del artículo 16 constitucional. Este artículo es terminante al exigir, para la validez de todo acto gubernamental de molestia (i.e. un resolutivo que imponga condicionantes a la realización de una obra o actividad y/o que permita dicha obra o actividad afectando posibles derechos de terceros), que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto.

No basta, por consiguiente, con que exista en el derecho positivo, esto es, en las leyes y reglamentos, un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. La circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del acuerdo escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconsti-

<sup>22</sup> REIA, artículo 41, fracción IV.

tucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane, esto es en el resolutivo de impacto ambiental.<sup>23</sup>

Así, en primera instancia, es claro que están legitimados para oponerse al proyecto aquellos miembros de la comunidad que consideren que sus observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias no fueron respondidas adecuadamente en términos de hecho, motivación, y/o de derecho, fundamentación. Pero no son los únicos que pueden oponerse. De hecho, pueden oponerse, y se oponen, a proyectos autorizados en materia de impacto ambiental aquellos que se consideran a sí mismos afectados en su patrimonio o en sus derechos por *i)* los términos literales de la AIA, *ii)* el procedimiento (PEIA) que condujo a la autorización del impacto ambiental, y *iii)* las consecuencias del proyecto autorizado en materia de impacto ambiental.

Esta oposición es viable jurídicamente, es decir, permite a los participantes en la consulta —habiendo ejercido su derecho de petición y con el correlativo derecho a ser respondidos fundada y motivadamente— ya los directamente afectados con la decisión (i.e. los vecinos), entre otros, acceder a la interposición de recursos administrativos, como lo es el recurso de revisión ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto reclamado, y juicios ante tribunales judiciales, como juicios de amparo, en caso de violaciones a las garantías individuales del gobernado debido al posible daño irreparable que ocasione el desarrollo de un proyecto, o el juicio de nulidad, por fallas en el proceso.

## *6. Límites a la participación social*

No obstante lo anterior, existe un problema fundamental y que esbozamos antes: el PEIA está diseñado para responder aquellas observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias que se realicen sobre

<sup>23</sup> No. Registro: 802,004. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, XLVIII. Tesis: Página: 36. Amparo en revisión 887/61. José Horacio Septiën. 21 de junio de 1961. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad, los posibles impactos que se ocasionarán y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas.<sup>24</sup> Si bien esto no podría ser de otra manera, ya que lo que presenta el promovente a evaluación son una serie de estudios agrupados en una MIA que se circunscribe por ley a las “circunstancias ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto”,<sup>25</sup> también es cierto que parte de cuando menos dos premisas falsas, esto es, que todos los participantes en los procesos de consulta pública y, en su caso, de reuniones públicas de información, acuden con un conocimiento del proyecto tal (o que adquirirán ese conocimiento en el breve lapso en que el promovente y sus asesores presentan la totalidad de su proyecto a la comunidad cuando se realizan reuniones públicas), que les permitirá que sus observaciones sean consideradas como pertinentes por la autoridad y, por tanto, consignadas, junto con la respuesta respectiva debidamente fundada y motivada, en el resolutivo correspondiente. Otra premisa falsa es que la evaluación debe circunscribirse sólo a los aspectos técnicos al ser el lenguaje de la ciencia el único que se utiliza. Un gran número de intervenciones, escritas y orales, de miembros de la comunidad, se refieren a dudas sobre el proyecto por carencia de información y su impacto económico y social, y no para hacer sesudas precisiones sobre las características técnicas del proyecto evaluado.

En consecuencia, se pueden clasificar las observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias que presentan los participantes en procesos de consulta pública en dos: los que tienen contenido técnico y por tanto pueden ser considerados en la evaluación,<sup>26</sup> y los que tienen un contenido distinto a la materia en evaluación de impacto ambiental, incluyendo carencia de información. Estos últimos

<sup>24</sup> REIA, artículo 43, fracción III.

<sup>25</sup> LGEEPA, artículo 30; REIA, artículo 9, segundo párrafo.

<sup>26</sup> Ver Semarnat, “Construcción del Libramiento Xalapa, Trazo Norte (Rafael Lucio-Dos Ríos), Trazo Sur (Acajete-El Lencero), Estado de Veracruz”, [http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionespublicas/Documents/version\\_estenografica\\_xalapa2.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionespublicas/Documents/version_estenografica_xalapa2.pdf) y “Levantamiento Sísmico Marino del Navío de Investigaciones Maurice Ewing, fuera de la Costa Septentrional de Yucatán, Golfo de México”; <http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionespublicas/Pages/reunionesen2004.aspx>.

son considerados por la Semarnat como meras declaraciones, sin que deban ser respondidas por no contar con un contenido que pueda ser técnicamente evaluado. La resolución de la Semarnat sólo se refiere a los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate.<sup>27</sup> Los impactos sociales están excluidos.

En este contexto, el Principio 10 de la Declaración de Río según el cual el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, con acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, brindando la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos para tal fin, es de imposible consecución.

### 7. Caso de Estudio (Caso A)

En abril de 2003, la Semarnat, por conducto de la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental (DGIRA), autorizó en materia de impacto ambiental el proyecto denominado “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado”, a ser desarrollado en el municipio de Ensenada, estado de Baja California.<sup>28</sup>

Como parte del PEIA substanciado para la autorización de este proyecto, se llevaron a cabo tanto consulta pública como reuniones públicas de información,<sup>29</sup> con una afluencia de 412 participantes y sólo 99 miembros de la comunidad de diversos sectores de la sociedad presentando observaciones, comentarios, sugerencias y recomendaciones. De dichas participaciones, 43 fueron orales y 56 escritas. De las 43 participaciones escritas, 24 (56%) no guardaron relación alguna con aspectos técnicos del proyecto, como tampoco lo hicieron 23 de las 56 participaciones orales (casi 40%). Así, 47% del total de participaciones debían

<sup>27</sup> LGEEPA, artículo 35, último párrafo.

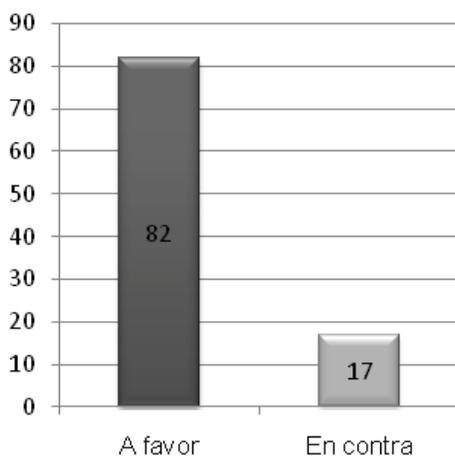
<sup>28</sup> Separata a la *Gaceta Ambiental* No. DGIRA/16 publicada el 16 de abril de 2003.

<sup>29</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionesplicas/Pages/reunionesen2003.aspx> (consulta: 5 de marzo de 2005).

ser excluidas de ser consideradas para su respuesta en el resolutivo correspondiente, debiendo, en términos de ley, ser respondidas 52 participaciones en el resolutivo. Es importante recalcar que del universo de participaciones, sólo 17% del total de las opiniones fue favorable al proyecto, todas ellas referidas a temas no técnicos del mismo (véanse gráficas 1.1, 1.2 y 1.3). En otras palabras, todas las opiniones en contra del proyecto a ser respondidas, por tratarse de aspectos técnicos del mismo, en términos del derecho de petición en el resolutivo correspondiente, eran negativas o, en el mejor de los casos, neutrales al proyecto.

Es el caso que de 52 posibles respuestas a ser incluidas en la resolución que autorizó el proyecto, la misma sólo consigna 13 observaciones<sup>30</sup> dignas de respuesta, a pesar de que, según la Semarnat, las mismas no fueron presentadas con el debido sustento técnico para “confirmar [sus] inconformidades”.<sup>31</sup>

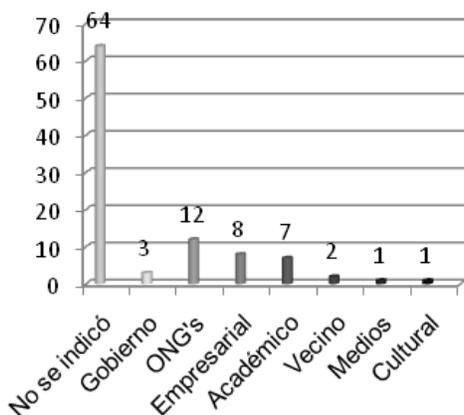
Gráfica 1.1. Posición respecto del proyecto



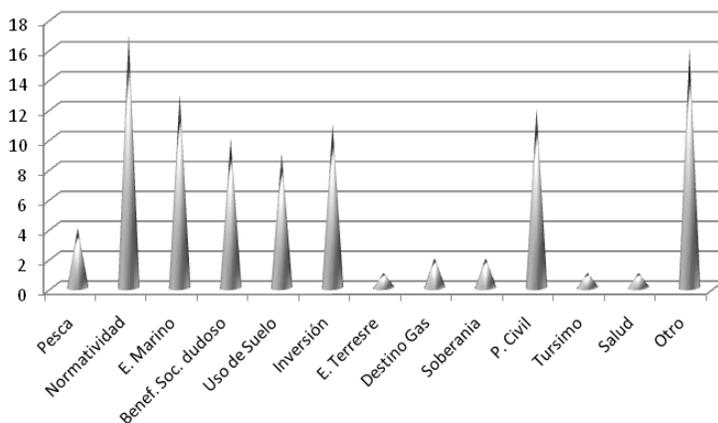
<sup>30</sup> Resolución administrativa número S.G.P.A.-DGIRA.-DIA.-788/03, Resultando xxxiv, pp. 11 a 13.

<sup>31</sup> *Ibid.* Resultando xxxv, p. 14.

Gráfica 1.2. Procedencia de las opiniones por sector



Gráfica 1.3. Temas



Evidentemente, un promotor en la situación que presentaba el proyecto analizado podía bien prever que la autorización de un proyecto con tal cantidad de opiniones, técnicas y no, neutras y en contra y sin mediar aproximación alguna con la comunidad, distinta a la celebración de las consultas y reuniones públicas obligatorias, provocaría una significativa reacción opositora a su proyecto. Independientemente de

manifestaciones extralegales,<sup>32</sup> el ataque de los opositores al proyecto era de esperarse: diversos recursos administrativos, juicios de nulidad y amparos han sido interpuestos y aparentemente siguen aún en litigio.<sup>33</sup>

Actualmente, la mayoría de los procesos de la participación pública están enfocados en el elemento formal de la consulta más que en el fondo de las cuestiones que le interesan a la comunidad, por lo que no se llegan a identificar sus valores y preocupaciones y no se crea un proceso de información y, de ser necesario, negociación, lo que deriva en la imposibilidad de identificar y reducir conflictos. Lo anterior es fundamental si se toma en consideración que el apoyo social es necesario para el desarrollo y operación exitosa de cualquier proyecto.<sup>34</sup> A efecto de que el proyecto no sufra de impugnaciones innecesarias, parecería adecuado que la ley no dejara de lado la identificación y atención conjunta promovente-sociedad, de los intereses de los miembros de esta última. Las modificaciones legales que sea oportuno incluir, cualesquiera que éstas sean, no pueden excluir una aproximación audaz al problema de la participación ciudadana expresada en la consulta ciudadana y la reunión pública de información.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> <http://laotraensenada.blogspot.com/category/regasificadoras-en-bc/> (consulta: 4 de mayo de 2009).

<sup>33</sup> <http://www.planetaazul.com.mx/www/2007/07/07/enfrenta-semarnat-litigios-por-permisos/> (consulta: 20 de junio de 2007).

<sup>34</sup> En países como Estados Unidos las reuniones públicas tiene que ser celebradas antes de presentarles a las autoridades el proyecto, lo que garantiza que existe una aprobación social al mismo, disminuyendo la posibilidad de conflictos entre las comunidades y los promoventes. United States Environmental Protection Agency, RCRA Public Participation Manual: Chapter 2: Guidelines for a Successful Public Participation Program, [http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp\\_2.pdf](http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/permit/pubpart/chp_2.pdf) (PDF).

<sup>35</sup> Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala y Miles Scout-Brown, Consulta Pública, [www.marn.gob.gt/.../Presentaciones/Miles%20Scott-Brown%20-%20Consulta%20Publica\\_Parte%201.ppt](http://www.marn.gob.gt/.../Presentaciones/Miles%20Scott-Brown%20-%20Consulta%20Publica_Parte%201.ppt).

## **C. Compatibilidad de la metodología APC para construir rutas de aceptabilidad de proyectos**

### *1. Introducción al APC*

En un contexto de opiniones diversas y pocas veces convergentes, la toma de decisiones en la gestión ambiental, particularmente en los instrumentos a que nos hemos referido, ordenamiento ecológico del territorio y evaluación del impacto ambiental, resulta un proceso complejo pero, sobre todo, riesgoso. El APC es un instrumento diseñado para participar en la evaluación de proyectos, la toma de decisiones, y la planificación estratégica, en un contexto de gestión de conflicto que implica una multiplicidad de interesados. Además, el APC ayuda a identificar el consenso en el marco de cierto número de criterios previamente convenidos. Mide el grado de percepción generada por un escenario que se evalúe según cada uno de los criterios individuales. La percepción aquí se refiere al grado de satisfacción sobre un escenario posible de solución o al grado de importancia dada al mismo.

Por medio de un filtro de parámetros, el APC puede desarrollar un análisis muy afinado de resultados, lo que se debe al hecho de que produce, aparte del nivel de la percepción verdadera, dos tipos adicionales de resultados. Estos resultados adicionales comprenden la esencia de la respuesta (el consenso, el acuerdo condicionado o la falta de información) y el correspondiente intervalo de confianza. El APC se aplica en la forma de una encuesta con un grupo determinado elegido de entre las partes implicadas (los interesados: promovente y miembros de la comunidad), en un problema dado (el proyecto sujeto a evaluación).

El enfoque básico de este método descansa en el estudio de dispersión de datos alrededor de la medición de la tendencia central, con el objetivo de extraer la esencia de la respuesta de aquellos que se denominan, para efectos de la metodología, como “expertos”. Un objetivo adicional de esta metodología es la de visualizar los indicadores de tendencia que puedan contribuir al desarrollo de nuevos y más claros escenarios, que puedan ser integrados en una ruta de aceptabilidad del proyecto.

A continuación se describirán brevemente las teorías que sostienen la metodología de APC y el análisis de resultados, seguido por un caso que analiza otro similar al del Caso A pero ubicado en la población de Puerto Libertad, Sonora. En este ejemplo (Caso B), el uso del APC llevó a un mejor y más claro entendimiento del problema y de las preocupaciones expresadas por las distintas categorías de “expertos”. Una discusión de los resultados destacará las innovaciones y las ventajas de la metodología del APC.

## 2. Teorías que sustentan al APC

### a) *Análisis multicriterio*

La publicación del trabajo de Neumann *et al.*, (1944) fue probablemente el punto de partida del tratamiento científico de las características de la toma de decisiones individuales. El objetivo fue dar racionalidad científica a la subjetividad inevitable en tales situaciones. Según Barba y Pomerol (1997: 420), la decisión para elegir instrumentos de análisis multicriterio es tomada más fácilmente cuando: *i*) la situación presenta una multiplicidad de criterios cualitativos, y *ii*) en conflictos, especialmente en los que muchos intereses están en juego o en las situaciones que requieren una decisión bien definida. Hoy, la inclusión de múltiples objetivos en la planificación de procesos son recomendados (o necesarios) por la ley en ciertos países, en particular cuando el uso racional de recursos naturales, como agua, la extracción de minerales, etcétera, es crucial.

Como en el caso de México, la ley ambiental en varios países llama al involucramiento y participación de la sociedad en el proceso decisorio a fin de mantener al mínimo el conflicto entre los grupos que representan intereses divergentes, especialmente cuando el asunto concierne el acceso a recursos.<sup>36</sup> Esto ha llevado al desarrollo de

<sup>36</sup> FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Banco de México). 1989. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. FIRA, Boletín Informativo 204(21), Mexico. Cf. Sedue (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). 1988. Manual de Ordenamiento Ecológico del territorio (México, Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica). Subsecretaría de Ecología, México.

métodos para la inclusión, el proceso y el análisis de opiniones al realizar los estudios diseñados para encontrar la mejor solución a un problema que implica a varios sectores de la población con intereses opuestos. Por ejemplo, Tiwari *et al.* (1999: 99-112) desarrollaron un marco de referencia que incluye criterios ambientales relacionados al desarrollo sostenible, junto con las preferencias de la población local en el procedimiento de la toma de decisión. Otros estudiosos (Malyon, Stewart, 2000: 445-457) han examinado, además de conflictos, las situaciones obstaculizadas por la incertidumbre en los datos.

Hay muchos métodos dentro del análisis multicriterio y todos ellos caen generalmente bajo uno de dos enfoques. El primer enfoque es el análisis de la utilidad del multicriterio (Thurston, 1991: 105-122), y el segundo es un análisis basado en condiciones poco claras o “borrosas” (Jothi, Umaretiya, 1991: 21-30). Este segundo tipo de enfoque es utilizado para describir el desempeño de un criterio que utiliza ciertos términos lingüísticos (bueno, malo, etcétera) o numéricos. El consenso informado STOPER (Conninck *et al.*, 1999: 87-94), y el método Delphi (Hojer, 1998: 445-463), son ejemplos de la última categoría.

El método Delphi es una estrategia diseñada para lograr un consenso. Fue creado para superar las dificultades que surgen de la incorporación simultánea de “expertos” de diferentes disciplinas. Se entiende como experto a un individuo de cualquier grupo socioeconómico de algún sector o de interés implicado en la gestión del recurso (Malczewski *et al.*, 1997: 349-374).

De acuerdo con Dalkey y Cochran (1969), la técnica Delphi es una metodología ideal cuando la mejor información disponible en la cual basar una decisión es el juicio de un grupo de expertos, o cuando simplemente no hay suficiente información disponible. Esta técnica a menudo es citada en la literatura con respecto a la planificación y es recomendada extensamente en manuales de estudios de evaluación de impacto ambiental (Canter, 1997; Heinke, 1999). En general, los procedimientos seguidos en el método de Delphi consisten en respuestas individuales a preguntas anteriormente formuladas, o en forma de un cuestionario u otra técnica de comunicación (Turoff, 1970: 149-171). El cuestionario debe ser repetido una o más veces, dependiendo de la precisión y el consenso obtenidos de exámenes anteriores (Hsu, 1999: 229-246).

### *b) Análisis de sensibilidad*

Hay muchos métodos para analizar la sensibilidad. Su objetivo es verificar la solidez de los escenarios alternativos evaluados (Bastidas *et al.*, 1999: 19, 481-19, 490) o, como en el trabajo de Mareschal (1988: 54-64), para caracterizar los intervalos de la estabilidad de aumentos o parámetros. En el último caso, el objetivo es valorar la gama de variación posible en cada parámetro, sin causar cambios en la clasificación final.

### *c) Análisis de satisfacción*

El análisis de la satisfacción ha sido utilizado principalmente en prácticas de *marketing* y administración, y más específicamente al analizar la lealtad del cliente a una marca particular. La medición de la satisfacción de consumo es considerada necesaria por muchos métodos y técnicas, y la investigación extensa ha definido detalladamente diversos patrones del comportamiento del consumidor (Engel *et al.*, 1978). También se ha usado la metodología del análisis de la satisfacción como un medio para elegir la tecnología más apropiada del tratamiento de aguas residuales (Hausler *et al.*, 1994: 8-10). Las soluciones propuestas son enlistadas por orden de la satisfacción comenzando con las soluciones del costo más bajo. Otros autores han desarrollado un nuevo modelo para evaluar la satisfacción de usuario, basado en principios de análisis multicriterio (Syskos *et al.*, 1998: 175-195). Según estos autores, tales indicadores son suficientes para describir el sentimiento del usuario, sea la satisfacción o cualquier otra forma de la percepción individual, y se puede utilizar en la planeación estratégica de una organización, o para el caso, de un proyecto.

## **3. El APC**

El APC utiliza algunos elementos de otros tipos del análisis multicriterio, como el método Delphi. En una encuesta o examen APC, un grupo

de “expertos”, de acuerdo con lo definido en el inciso *a* siguiente, siempre y cuando ésta esté bien representada, llena un cuestionario en el que una serie de escenarios posibles es evaluada contra varios criterios (Conraud, 2007).<sup>37</sup> En este contexto, el término *criterio* se refiere a aspectos relacionados con un problema específico, mientras que los escenarios representan las soluciones alternativas a un problema. Ambos deben ser definidos primero.

Un criterio expresa, de manera más o menos precisa, las preferencias del tomador de decisiones respecto a un determinado aspecto del problema (Barba y Pomerol, 1997). El tratamiento de cada aspecto debe ser exhaustivo en su descripción de los parámetros que determinarán la aplicabilidad del escenario seleccionado.

Además, deben tener en cuenta todos los puntos de vista expresados por la comunidad, especialmente cuando es obvio que estos puntos de vista son emitidos por personas o grupos de personas que podrían constituirse en grupos de presión influyentes (Conraud, 2007) o, en los términos que nos interesan desde el punto de vista legal, opositores.

Varios métodos pueden ser utilizados para desarrollar los escenarios para propósitos de resolver un problema particular. Por ejemplo, en la experiencia de este autor, una revisión de gabinete y una sesión subsecuente de lluvia de ideas pueden generar escenarios alternativos a aquellos predeterminados.

#### *a) La selección de expertos*

Un experto es cualquier persona que pertenece a un sector socioeconómico determinado que tenga interés en un problema particular (Malczewski *et al.*, 1997) y que tiene, hasta cierto punto, un conocimiento, aunque sea muy básico y difuso, del problema. En el Caso A, la Tabla 1.2 refleja la variedad de los sectores a los que pertenecen los participantes en la consulta o “expertos”. Por otro lado, para el APC el término “Categorizado” se refiere al hecho de que muy a menudo en

<sup>37</sup>T. Conraud, documento de trabajo, sin publicar, 2007.

un problema dado los expertos implicados siguen intereses distintos que pueden ser colocados en categorías diferentes (Conraud, 2002). La Tabla 1.3 del Caso A refleja la variedad de temas en la que los expertos se interesaron dentro de la consulta.

### *b) Escalas de medición*

Dentro del marco del APC, lo que es cuantificado es un grado de la percepción de un escenario en relación con un cierto criterio. Esta percepción puede referirse a un grado de “satisfacción”, un grado del impacto o cualquier otra forma de la percepción individual. Todos los criterios son medidos según una sola escala del valor donde valor es igual a satisfacción. La escala va de 1 a 10, comprendiendo valores del 1 (muy insatisfactorio), el valor 3 (insatisfactorio), el valor 5 (indiferente), el valor 7 (satisfecho), y valor 9 (muy satisfecho).

Los expertos evalúan cada criterio de acuerdo con la “importancia” que cada uno de ellos le atribuye. Esta valoración es inconexa a los escenarios evaluados. La escala recorre de 1 a 10, comprendiendo la referencia valor 1 (la importancia muy baja), el valor 3 (la importancia baja), el valor 5 (indiferente), el valor 7 (bastante importante) y valor 9 (muy importante).<sup>38</sup>

### *c) Procesamiento de datos*

El procesamiento final de datos es el mismo para los niveles de la “satisfacción” y para los de “importancia”. Estos datos son procesados utilizando un parámetro-filtro que determina el tipo de la satisfacción y su intervalo de confianza.

<sup>38</sup> Toda vez que dos niveles consecutivos de la satisfacción, por ejemplo 3 y 4, tienen el mismo significado en esta escala, el valor de la desviación significativa de la escala (SSD) es por lo tanto 2. Esta distinción permite al evaluador diferenciar entre dos escenarios semejantes que tienen el mismo valor intrínseco de la satisfacción.

*d) La matriz de decisión*

La matriz de decisión es utilizada para compilar la información obtenida y se utiliza en forma de un instrumento práctico de encuesta. Cada experto debe llenar una matriz de evaluación, midiendo primero la importancia que tiene para cada experto cada uno de los criterios independientemente de los escenarios. Entonces, cada uno de los escenarios debe ser evaluado con base en los criterios. De esta manera, cada par criterio-escenario es evaluado independientemente.

Los resultados obtenidos de esta matriz son útiles para clasificar los criterios según la satisfacción verdadera obtenida por cada experto. Los valores de cada par criterio-escenario son sumados para analizar más a fondo la satisfacción generada por cada uno de los escenarios. Por último, una clasificación inicial de los escenarios puede hacerse de acuerdo con los valores totales de la satisfacción producida, según su grado de importancia.

Varias series sucesivas de encuestas o reuniones son requeridas hasta que un grado de convergencia de la opinión —o compromiso— sea alcanzado. La noción de un compromiso implica que las partes deben negociar para llegar en una nueva y mejor situación. Un consenso, por otro lado, es más estricto, en el sentido que demanda que no haya oposición firme de un grupo proporcionalmente grande, lo que legalmente no es tan relevante, ya que un solo actor inconforme puede frenar el proyecto si encuentra suficientes bases fácticas y de principios jurídicos para sostener su inconformidad. Para negociar una solución de compromiso para la cual las opiniones de los expertos son desafiadas continuamente, el APC trata de identificar el sendero para el consenso basado en las tendencias reveladas por el análisis del ruido.

Porque la metodología es fundada en la satisfacción claramente expresada (CES), antes que en la satisfacción no expresada claramente (SNCE), y porque revela varios indicadores que pueden ser útiles para desarrollar finalmente nuevos y mejorados escenarios, el resultado final se parece a un consenso estructurado más que un compromiso negociado. Consecuentemente, el alcance de la negociación y de la revisión de opiniones es reducida al mínimo estricto.

e) *Consideraciones sobre el APC*

La característica fundamental del APC es la importancia que le atribuye al análisis del ruido (dispersión de datos), o para decirlo en palabras que atienden al campo legal, a las razones de inconformidad con un determinado proyecto y que puede escalar a conflictos legales. El APC considera la evaluación proporcionada por los expertos como el resultado de una reflexión genuina y de primera mano. Este “ruido” es un componente factual de la complejidad de un problema. Eliminar ese ruido, como sucede en metodologías que atienden a la mediana (estadística típica) y descartan lo ajeno a ella, significaría acortar la sensibilidad verdadera que define y caracteriza esa complejidad, esto es, la riqueza del disenso.

En el APC es precisamente la información alojada en el ruido —revelada por los diversos parámetros para definir los tipos de satisfacción— lo que permite comprender los factores que forman parte del problema y atenderlos (o legalmente atenderlos o neutralizarlos), con el fin de lograr el éxito de la implementación de una solución alternativa.

El APC toma como indicador universal la percepción como vara de medición de todos los seres humanos respecto a lo que queremos del ambiente, medible o no técnicamente, y de nuestro bienestar individual y común. Su implementación legal es posible y servirá también de prueba del esfuerzo de acercamiento social del proponente de un proyecto.

#### **4. Caso de estudio (Caso B)**

En noviembre de 2006, la Semarnat, por conducto de la DGIRA, autorizó en materia de impacto ambiental el proyecto denominado “Terminal GLN de Sonora” (TGNLS), en el municipio de Pitiquito, Sonora.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Separata a la *Gaceta Ambiental* No. DGIRA/046/06 publicada el 23 de noviembre de 2006.

*a) Uso de APC en Talleres de Consenso*

En este caso, la empresa promovente realizó diversos talleres de consenso previos al proceso de consulta pública y de Reunión Pública de Información, en las ciudades de Hermosillo, Guaymas, La Paz y Tijuana, utilizando la metodología APC, con el propósito de informar y consensuar con interesados sobre ideas, estrategias y lineamientos susceptibles de mejorar la calidad, pertinencia y efectividad de las medidas de mitigación y compensación incluidas en la MIA del proyecto (Conraud, 2006). Debe considerarse que este proyecto, al localizarse en el Golfo de California, tenía una posible afectación regional mayor que el Caso A ya analizado. La inclusión de la comunidad bajacaliforniana en los talleres es relevante ya que tenía la experiencia de un proyecto similar con bajos grados de aceptación.

Cinco tipos o categorías de participantes tomaron parte en el estudio. En total, más de 326 expertos fueron contactados, 79 personas respondieron al cuestionario, 21 académicos, 11 representantes del sector privado, 22 representantes de varias autoridades del gobierno y 34 individuos que pertenecen a organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas.

*i) Los criterios*

Un análisis funcional llevó al establecimiento de 22 criterios para la evaluación del proyecto, que fueron distribuidos en tres categorías: el criterio relativo a la evaluación de los impactos ambientales y estrategias de prevención y mitigación (IAE); los criterios con respecto a impactos significativos y estrategias de mitigación (ISE); y los criterios sobre el estudio de riesgo ambiental (ERP). Los criterios descritos son mostrados en el Anexo 1. Se aplicaron dos escalas de medición, la de “satisfacción” y una más de “calidad de información”.

Se establecieron además cinco criterios adicionales para que fueran evaluados por los expertos en una segunda fase (Fase II) y se añadieran a aquellos escenarios resultantes de la primera aplicación de la encuesta (Fase I). Estos criterios buscaban saber si a su juicio el proyecto

podía llegar a ser considerado pertinente ambiental, técnica, social y financieramente y si, en general, el mismo podría fomentar un desarrollo hacia un mayor nivel de sustentabilidad (Anexo 1 *in fine*).

### *ii) Documentación e información sobre encuestas y evaluación*

Una carpeta de evaluación, con una serie de documentos explicativos, fue proporcionada a cada experto para facilitar su comprensión de la metodología, especialmente los criterios y escalas, junto con información para ayudarlos a llenar la matriz. Previamente a cada taller, se le envió a cada experto información detallada de la versión más actualizada de la MIA hasta el momento del envío. Dos escalas también fueron proporcionadas: una escala de la referencia para evaluar los criterios (grado de satisfacción de 0 a 10), y una escala para evaluar la calidad de la información (grado de calidad de 0 a 10). Los expertos fueron asistidos en cada taller para proporcionarles individualmente todas las explicaciones que ellos necesitaron para llenar el cuestionario.

### *iii) Resultados de los talleres*

El Anexo 2 muestra los principales resultados de la encuesta realizada utilizando la metodología APC. La satisfacción verdadera es representada por un punto y la satisfacción potencial (el intervalo de la confianza) por una flecha. Como se muestra en el Anexo 2, aún cuando hubo una relativa dispersión de opinión entre los expertos participantes, de forma general, existe una mayor presencia de puntos de satisfacción positiva que negativa. En cuanto a la primera columna, calidad de la información, son varios los temas por los cuales existe un nivel significativo de insatisfacción, principalmente en el capítulo referente a impactos significativos y estrategias de mitigación (ISE) de las instalaciones marítimas. La segunda columna muestra insatisfacción sobre las soluciones propuestas en ocho temas, preponderantemente en cuanto a los impactos de las instalaciones marinas. En la Fase I, ocho temas fueron definitivamente aprobados y se consideraron como consensuados.

El mismo Anexo 2 muestra también la clasificación de las respuestas que recibieron opiniones significativamente negativas, así como el tipo de atención que requerirían: mejor información, medidas adicionales de mitigación y, en casos extremos, de fuerte insatisfacción, medidas de compensación. Así, atendiendo a los requerimientos específicos obtenidos, se mejoró la MIA de una manera muy afinada en aquellos aspectos mostrados como insatisfactorios y se estableció una campaña de comunicación más equilibrada con diseminación más amplia de información.

Estas breves observaciones muestran que APC puede ayudar a ahorrar tiempo tanto financiero como técnico y maximizar los recursos humanos al elegir una solución a un problema dado. Verdaderamente, los resultados obtenidos obviaron la necesidad para estudios técnico-económicos, exhaustivos y costosos de todos los escenarios bajo el estudio.

### *b) Consulta pública*

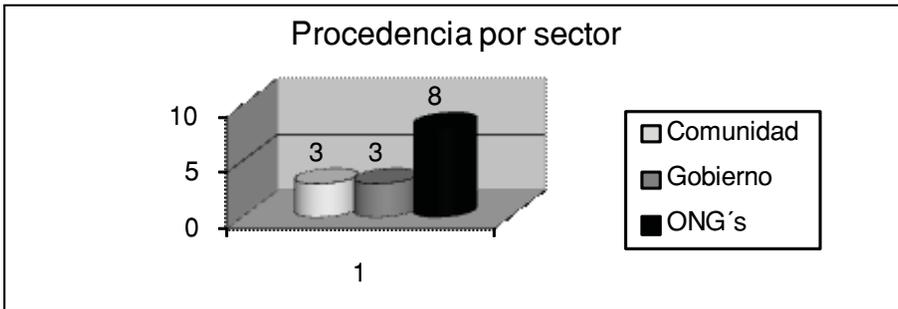
Una vez adecuada la MIA a las observaciones expresadas en los talleres de consenso, el promovente de la TGNLS dio inicio formal al PEIA sometiendo a evaluación de la Semarnat dicho estudio el 6 de junio de 2006.<sup>40</sup> En la Reunión Pública de Información se registraron 63 asistentes, de los cuales 14 elaboraron preguntas con relación al proyecto,<sup>41</sup> de las cuales sólo 6 abordaban aspectos ambientales y las restantes 8 aspectos sociales y que no fueron ya abordadas en el resolutivo correspondiente. Las gráficas 2.1 y 2.2 reflejan la procedencia por sector de los participantes y los intereses que expresaron, respectivamente.

El proyecto fue finalmente autorizado, generando un recurso de revisión y un juicio de nulidad, ambos sustanciados a favor de la empresa.

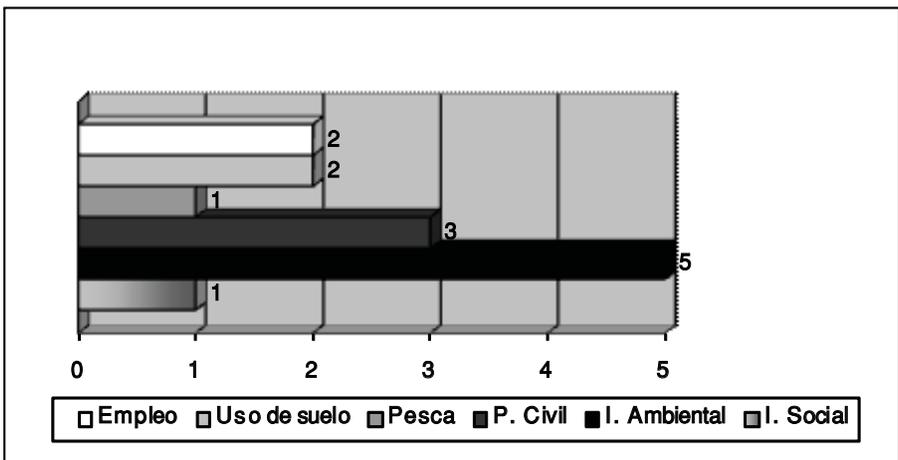
<sup>40</sup> Procedimiento visible en [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx), bajo Bitácora Ambiental 26So2006G0007

<sup>41</sup> Resolución administrativa de 16 de noviembre de 2006, no. S.G.P.A.-DGIRA.-DDT.-2277.06, p. 21.

Gráfica 2.1



Gráfica 2.2



Total de Opiniones: 14

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, clave de proyecto 26SO2006G0007.

## 5. Resultados comparados

La comparación entre los dos casos de estudio es reveladora. Por un lado, el primer proyecto mereció, dentro de los procesos formales de consulta, 99 opiniones, 52 de ellas relativas a aspectos ambientales, pero sólo 13 respondidas en el resolutivo correspondiente y múltiples recursos, juicios y apelaciones de diversos tipos, algunos aún en los tribunales.

El segundo caso sólo mereció 14 opiniones y 6 respondidas en el resolutivo de autorización contra el cual sólo se interpusieron un recurso administrativo y un juicio de nulidad. Tal vez el aspecto que permite contextualizar y dar debida dimensión al Caso B es la amplitud del sistema ambiental analizado (sistemas terrestres y marítimos del Golfo de California), en contra del sistema local (submunicipal) analizado para el Caso A. La carencia casi absoluta de conflicto en el Caso B, a pesar del número de habitantes de la zona y de la diversidad de organizaciones activas en defensa del ambiente, muchas de ellas opositoras al Caso A, es el dato que jurídicamente es más apreciable.

## 6. Propuesta de adecuación legislativa

Tal y como se adelantó en la Introducción, si bien es necesario contar con más estudios de caso que ratifiquen nuestras conclusiones, los datos analizados parecen indicar la necesidad de ampliar el alcance del actual proceso de consulta ciudadana, incluyendo su reunión pública de información, hacia aspectos no estrictamente ligados a los meros “aspectos ambientales del proyecto” evaluado, sino incluir las legítimas preocupaciones sociales que, de cualquier forma, expresan los participantes de dichos procesos, y que exceden lo meramente “ambiental”. Para ello se sugiere la modificación de dos artículos de la LGEEPA, el 30, primer párrafo, y el 35, tercero y sexto párrafos, para lo cual se proponen los siguientes textos:

Artículo 30. Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifes-

tación de impacto ambiental, la cual deberá contener por lo menos una descripción de los posibles efectos en él o los ecosistemas que pudieran ser afectados, considerando el conjunto de elementos que conforman dichos ecosistemas y los posibles impactos sociales y económicos previstos, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. La pertinencia de estas medidas deberán ser debidamente sustentadas por los interesados de acuerdo a metodologías científicamente validadas.

.....”.

Artículo 35.- .....

.....

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar de los posibles efectos de dichas obras o actividades en él o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que conforman dichos ecosistemas y los posibles impactos sociales y económicos previstos, y no únicamente los recursos que, en su caso, serían objeto de aprovechamiento o afectación.

.....

.....

La resolución de la Secretaría deberá considerar los aspectos ambientales, sociales y económicos derivados de las obras o actividades de que se trate.

Es claro que la implementación regulatoria será más compleja, pero esto es precisamente lo que el mandato legal obligaría a la Semarnat a desarrollar. Un ejemplo de metodología científicamente validada para una mejor toma de decisiones es el mismo APC, si bien puede no ser el único.

No obstante lo anterior, ninguna reforma será suficiente si no se cumple con lo establecido en la misma. Cabría preguntarse, ¿cuántos litigios serían evitados si la Semarnat se diera a la tarea de responder fundada y motivadamente las cuestiones planteadas por los participantes en las consultas ciudadanas, aun si esto sólo se restringiera, como lo exige la actual ley, a aspectos técnicos de la misma? Independientemente de la respuesta, ésta no incluiría consultas sobre aspectos no técnico-ambientales de un proyecto dado, lo que también genera oposición.

## Conclusión

En páginas anteriores hemos señalado cómo los procedimientos jurídico-administrativos mediante los cuales la autoridad administrativa toma decisiones, asigna o permite el acceso a —o el aprovechamiento de— recursos naturales en favor de ciertas personas. Son poco alentadores socialmente, lo que incentiva la emergencia de acciones de rechazo a dichas decisiones (conflictos socio-ambientales).

Este rechazo se debe a la percepción de algunos miembros de una comunidad cuyas legítimas expectativas, aun las estrictamente técnico-ambientales, no son consideradas en la respuesta dada por las autoridades al promovente de un proyecto. Si bien los instrumentos de política ambiental mediante los cuales se toman decisiones de acceso a, o aprovechamiento de, recursos naturales son participativos y están basados en la evaluación de un caso a la luz del conocimiento científico, el procedimiento implementado en el ordenamiento correspondiente (LGEEPA, REIA, para el caso de evaluaciones del impacto ambiental de proyectos), resultan insuficientes para eliminar o reducir el problema de percepción.

A pesar de este aparente maridaje entre ciencia y derecho, lo que se observa es que la primera no ha podido articular eficazmente los diversos modelos creados a la fecha que toman en cuenta los intereses sociales (cualitativos necesariamente), dentro de los instrumentos de toma de decisiones. El estricto cumplimiento del procedimiento actual de toma de decisiones a partir de la aplicación de los instrumentos de política ambiental, como el ordenamiento ecológico, impacto ambiental, normas oficiales mexicanas, etcétera, no sólo deja fuera una mejor apreciación de los posibles problemas ocasionados por determinadas decisiones de política ambiental o de acciones concretas relacionadas con el uso de los recursos naturales, sino que impide conocer la percepción de la ciudadanía sobre tales políticas o acciones y, en su caso, impide construir los consensos necesarios para su aceptación o modificación.

La traducción de modelos decisionales que atiendan los plazos de los instrumentos de toma de decisiones y su naturaleza intrínseca, debe trascender la “legalidad”, esto es, no sólo el cumplimiento de una

norma, sino buscar la necesaria legitimidad y conveniencia en el uso de uno o varios recursos en relación con el sistema, no sólo natural, sino sobre todo la relación hombre-naturaleza-sociedad. En este sentido es fundamental entender esta relación no desde el punto de vista jurídico, sino ontológico —es decir, asumir lo que “es”— y a partir de ahí derivar la “lectura” de su vocación. ¿Qué implicaciones hay? Pues que no sólo se busca que la norma se cumpla positivamente, sino que cumpla con criterios cualitativos de eficacia y la eficiencia de los principios de política ambiental (derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de cada habitante del país). El asunto no puede estar definido en términos negativos —conflictos—, sino que debe estar propuesto en términos de generar, a través de la construcción de puentes de entendimiento y negociación, condiciones de bien común, es decir, promover las condiciones de vida que posibiliten a todo hombre y a todos los hombres el desarrollo de su potencial.

## **Bibliografía**

- Barba-Romero S. y J.C. Pomerol (1997), *Decisiones multicriterio: fundamentos teóricos y utilización concreta*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alcalá, España.
- Bastidas, L.A, H.V. Gupta, W.J. Sorooshian, W.J. Shuttleworth y Yang Z.L. (1999), “Sensitivity analysis of a land surface scheme using multicriteria method”, *Journal of Geophysical Research*, vol. 104, núm. D16, Estados Unidos.
- Belton V. (1990), “Multiple Criteria Decision Analysis: Practically the Only Way to Choose”, en L. Hendry y R. Eglese (coords.), *Operational Research Tutorial Papers*, Operational Research Society, Birmingham, Reino Unido.
- Brañes, Raul (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Canter, L.W. (1997), *Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de los estudios de impacto*, McGraw Hill, México.

- Carnaban, J.V., D.L. Thurston y T. Liu (1994), "Fuzzing ratings for multiattribute design decision-making", *ASME J. Mech. Des.* 116, Estados Unidos.
- Conninck de P., M. Séguin y E. Chornet (1999), "Citizen Involvement in Waste Management: An Application of The STOPER Model via an Informed Consensus Approach", *Environmental Management*, vol. 23, núm. 1, Estados Unidos.
- Conraud, Thierry (2002), "Análisis de Sensibilidad Categorial: nuevo método de consenso construido en un contexto de carencia de información y de divergencia de opinión en materia ambiental", tesis de doctorado en Ingeniería Civil, Universidad de Sherbrooke, Canadá.
- (2006), *Reporte Ejecutivo Integrado Hermosillo, Guaymas, La Paz y Tijuana*, México.
- Conraud, T., P. Urrea-Carasco, F. Cloutier, S. Villeneuve, I. Huppe, y A.R. Cabral (2000), *\_refer: gestión ecológica industrial en la empresa CUIMBA, SA de CV. Project report.*
- Dalkey, N., B. Brown y S. Cochran (1969), *The DELPHI method, III: Use of self ratings to improve group estimates*, Rand Corporation (RM-6115-PR), Estados Unidos.
- Engel, J., D. Kollat y R. Blackwell (1978), *Consumer behavior*, Dryden Press, Illinois.
- FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Banco de México) (1989), *Boletín Informativo* 204(21), México.
- Franco Mendoza, Moisés, "Aspectos de la costumbre", *La ley y la costumbre en la Cañada de los Once Pueblos*, El Colegio de Michoacán, México, 1997, 205 pp.
- García Máynez, Eduardo (2006), *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México.
- Hausler, R., A. Hade y P. Béron (1994), "Total quality management for environment: a view approach for the choice of purification technology", *Proceedings Earthcare 1994*, INSA-Toulouse, Francia.
- Höjer, M. (1998), "Transport telematics in urban systems – a backcasting DELPHI study", *Transportation Research and Development*, vol. 3, núm. 6, Canadá.

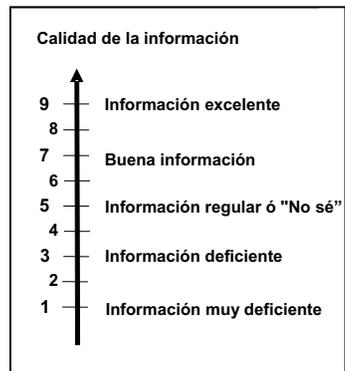
- Jothi, S.P., S.B. Umaretiya y S.B. Jothi (1991), "Decision making in preliminary engineering design. Artificial Intelligence Engineering", *Des. Anal. Manufact*, núm. 5, Estados Unidos.
- Lasalle, Ferdinand (1984), *Qué es una constitución*, Ariel, España.
- Malczewski, J., R. Moreno-Sánchez, L.A. Bojórquez-Tapia y E. Onguey-Delumeau (1997), "Multicriteria Group Decision-making Model for Environmental Conflict Analysis in the Cape Region, Mexico", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, núm. 3, Estados Unidos.
- Malyon, B.E. y T.J. Stewart (2000), "Soft-OR and Multicriteria decision analysis for group decision support: a case study in fisheries management. Research and practice in multiple criteria decision making", *Lecture notes in Economics and mathematical systems*, No. 487, Springer, Berlín.
- Mareschal, B. (1988), "Weight stability intervals in multicriteria decision aid", *European Journal of Operational Research*, vol. 33, Estados Unidos.
- Neumann, von J. y O. Morgenstern (1944), *Theory of games and economic behavior*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- Siskos, Y., E. Grigoroudis, C. Zopounidis y O. Saurais (1998), "Measuring customer satisfaction using a collective \_referente disaggregation model", *Journal of Global Optimization*, núm. 12, Estados Unidos.
- Thurston, D.L. (1991), "A formal method for subjective design evaluation with multiple attributes", *Res. Eng. Des.*, núm. 3, Estados Unidos.
- Tiwari, D.N, R. Loof y G.N. Paudyal (1999), "Environmental-economic decision-making in lowland irrigated agriculture using multi-criteria analysis techniques", *Agricultural Systems*, núm. 60, Estados Unidos.
- Turoff, M. (1970), "The design of a policy Delphi", *Technological forecasting and social change*, núm. 2, Estados Unidos.

## Anexo 1. Listado de criterios y escalas (Fase I)

IAE	Evaluación de los impactos ambientales y estrategias de prevención y mitigación	ISE19	Riesgo a la salud y seguridad humanas por causa de colisiones de los buques con embarcaciones menores
IAE1	Área de influencia de: instalaciones terrestres	ISE20	Impactos acumulativos
IAE2	Área de influencia de: instalaciones marítimas	ERP	ESTUDIO DE RIESGO AMBIENTAL TERMINAL
IAE3	Área de influencia de: corredor de navegación	ERP21	Estudio de riesgos
	Resumen de impactos y estrategias de mitigación	ERP22	Medidas preventivas
IAE4	Instalaciones terrestres – componentes ambientales		GASODUCTOS
IAE5	Instalaciones marítimas – componentes ambientales	IAG	Evaluación de los impactos ambientales y estrategias de prevención y mitigación
IAE6	Corredor de navegación – componentes ambientales		Resumen de impactos y estrategias de mitigación
IAE7	Impactos potenciales y medidas correctivas	IAG23	Instalaciones terrestres – componentes ambientales
IAE8	Consulta con panel de expertos: resultados	IAG24	Impactos potenciales y medidas correctivas
IAE9	Impactos benéficos	IAG25	Impactos positivos
ISE	Impactos significativos y estrategias de mitigación	IAG26	Medidas de mitigación
	Instalaciones terrestres		Estrategias para prevención y mitigación
ISE10	Alteración de la estructura poblacional vegetal (diversidad, abundancia y cobertura) por desmonte y limpieza del sitio	IAG27	Pérdida de la capa fértil de suelo
ISE11	Alteración de la vista panorámica y paisaje por el levantamiento de las estructuras definitivas de la planta (tanques de almacenamiento, edificios, etcétera)	IAG28	Afectación por generación de residuos
ISE12	Alteración de la vista panorámica y paisaje por la presencia de la Terminal GNL de Sonora	IAG29	Disminución de la cobertura vegetal
	Instalaciones marítimas	IAG30	Afectación de la abundancia y diversidad de especies de flora bajo protección

ISE13	Alteración y pérdida de flora y fauna bentónica por la remoción de sedimentos para la instalación del muelle	IAG31	Disminución de la diversidad y abundancia de especies de fauna bajo protección
ISE14	Alteración de procesos ecológicos en la fauna marina por ruido durante el hincado de pilotes y construcción de muelles	IAG32	Reducción de disponibilidad de refugios y hábitat para la fauna
ISE15	Alteración de la productividad y las cadenas alimenticias por la remoción de sedimentos durante el hincamiento de pilotes	ERG	<b>ESTUDIO DE RIESGO AMBIENTAL</b>
ISE16	Posibles colisiones de buques con mamíferos marinos y tortugas en el corredor de navegación	ERG33	Estudio de riesgos
ISE17	Afectación de los procesos ecológicos de la flora y fauna marina debido a los impactos secundarios ocasionados por la navegación marítima	ERG34	Medidas preventivas
ISE18	Afectación del turismo y la pesca a causa de la transportación marítima del GNL		

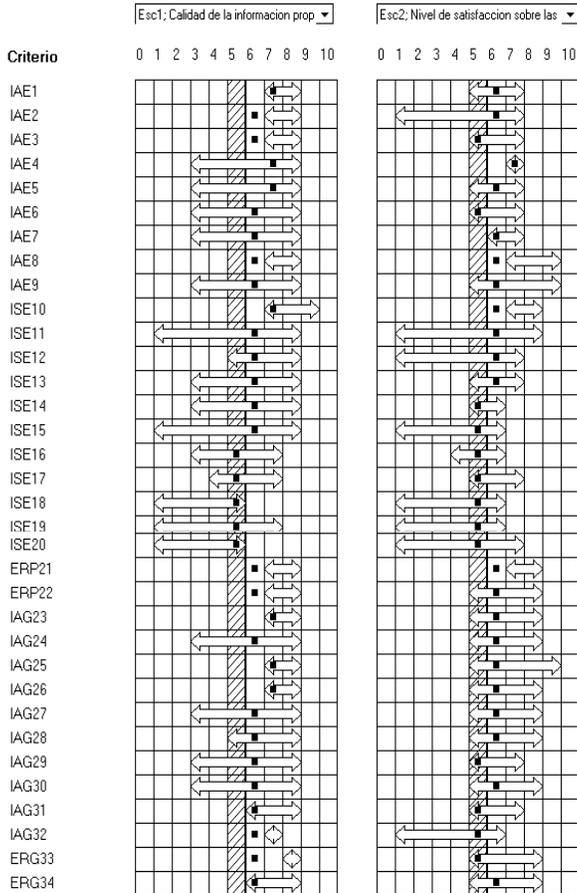
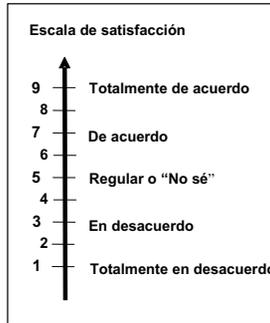
### Escalas Fase I



### Fase II

CR1	Aplicabilidad técnica
CR2	Aplicabilidad económica-financiera
CR3	Pertinencia ambiental
CR4	Pertinencia social
CR5	En términos generales, ¿piensa Usted que esta propuesta permitirá fomentar un desarrollo hacia un mayor nivel de sustentabilidad?

## Escala Fase II



## Anexo 2

Aquí se puede visualizar la relativa dispersión de opinión que existió entre los participantes: flechas largas, poca presencia de temas de consenso, etcétera. Existe una cierta correlación entre un nivel de satisfacción bajo y una mala calificación de la calidad de la información, lo cual no resulta cierto a la inversa (una mala calificación de la calidad de la información no conlleva necesariamente una mala evaluación de las soluciones propuestas). Mas, sin embargo, de forma general, existe una mayor presencia de puntos de satisfacción positiva que negativa.

- Calidad de la información (primera columna): son varios los temas por los cuales existe un nivel significativo de insatisfacción en cuanto a calidad de la información, principalmente en el capítulo referente a impactos significativos y estrategias de mitigación de las instalaciones marítimas. Sin embargo, en casi todos esos temas aparecen opiniones significativamente positivas, por lo que se valida un análisis detallado y perfilado de esas inconformidades.
- Satisfacción sobre las soluciones propuestas (segunda columna): son ocho los temas por los cuales existe una verdadera insatisfacción, preponderantemente los impactos de las instalaciones marinas: IAE2 Área de influencia de: instalaciones marítimas; ISE11 Alteración de la vista panorámica y paisaje por el levantamiento de las estructuras definitivas de la planta (tanques de almacenamiento, edificios, etcétera); ISE12 Alteración de la vista panorámica y paisaje por la presencia de la Terminal GNL de Sonora; ISE15 Alteración de la productividad y las cadenas alimenticias por la remoción de sedimentos durante el hincamiento de pilotes; ISE18 Afectación del turismo y la pesca a causa de la transportación marítima del GNL; ISE19 Riesgo a la salud y seguridad humanas por causa de colisiones de los buques con embarcaciones menores; ISE20 Impactos acumulativos; y el IAG 32 Reducción de disponibilidad de refugios y hábitat para la fauna.

- Por todos los demás temas, la tendencia va hacia niveles ligeramente positivos a muy positivos de satisfacción, aunque en este grupo se incluyan los niveles 5 que corresponden a “No sé o regular”.
- Todas esas respuestas son del tipo “carencia de información”, por lo que se sugiere se atiendan a través de informaciones más claras y detalladas, cuidando específicamente el perfil de aquellos que se mostraron insatisfechos, a partir de los resultados presentados en la sección I-4.
- Son varios los temas por los cuales el intervalo de respuesta incluye el valor 5 de satisfacción, correspondiente a “No sé o Regular”. Pero en cada uno de esos, también se visualizan opiniones significativas, sean positivas o negativas. Tomando como referencia al grupo de los 50 expertos entrevistados en los cuatro talleres en la región, podemos decir que han podido proceder a una evaluación con “conocimiento de causa”, y eso a pesar de algunas inconformidades expresadas durante algunos talleres, y en relación con temas específicos.
- Los temas que podemos considerar como definitivamente aprobados y consensuados son:
  - IAE1 Área de influencia de: instalaciones terrestres;
  - IAE3 Área de influencia de: corredor de navegación;
  - IAE4 Instalaciones terrestres–componentes ambientales, aunque con un ruido significativo en cuanto a calidad de la información por el sector social;
  - IAE7 Impactos potenciales y medidas correctivas, aunque con una cierta insatisfacción del sector social y privado en cuanto a calidad de la información;
  - IAE8 Consulta con panel de expertos: resultados;
  - ISE10 Alteración de la estructura poblacional vegetal (diversidad, abundancia y cobertura) por desmonte y limpieza del sitio;
  - ERP21 Estudio de riesgos;
  - ERP22 Medidas preventivas;
  - IAG23 Instalaciones terrestres–componentes ambientales;

## POLÍTICA INTERIOR

- IAG25 Impactos positivos;
- IAG26 Medidas de mitigación;
- IAG28 Afectación por generación de residuos;
- ERG33 Estudio de riesgos gasoductos;
- ERG34 Medidas preventivas gasoductos.

# Sustentabilidad y regulación de la observación de ballenas en México

*Refugio Chávez Ramírez\**

*Horacio de la Cueva Salcedo\*\**

Desde la última década la observación de ballenas (OB) en México ha crecido y tiene una difusión geográfica amplia. Sin embargo, su legislación, la emisión de permisos y los reglamentos particulares parecen no atender esos cambios. La OB contribuye a reducir disturbios locales de ecosistemas en uso, pero no a reducir impactos derivados de actividades costeras cada vez más intensas. Descubrimos y discutimos el panorama legal de la OB, analizando sus deficiencias y repercusiones sobre la actividad y los ecosistemas, ilustrando con los casos de Laguna San Ignacio, BCS y Bahía de Banderas, Nayarit-Jalisco. Proponemos cambios en la expedición de permisos.

*Palabras clave:* observación de ballenas, uso sustentable, regulación de uso de, bienes públicos.

Since the last decade, Whales Observation in Mexico has grown and has a broad geographical communication. However, its legislations permit authorizations and particular regulations seem to leave those changes unattended. Whales Observation contributes to the reduction of local riots of the ecosystems in use, but not to reduce the derivate impacts from more intense coastal activities. We unveiled and discuss the legal realm of Whales Observation, analyzing its deficiencias and repercussions about the activity and ecosystems, illustrating the case

\* Maestra en Administración Integral del Ambiente. Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: [refugiochavez@gmail.com](mailto:refugiochavez@gmail.com)

\*\* Doctor en Biología Experimental y Aplicada, Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada (CICESE). Correo electrónico: [cuevas@cicese.mx](mailto:cuevas@cicese.mx)

of Laguna San Ignacio, BCS and Bahía de Banderas, Nayarit-Jalisco. We propose changes in the permits are given.

*Keywords:* whales observations, sustainable use, public goods usage regulations.

## Introducción

Las actividades económicas tienen efectos sobre los ecosistemas, por ello deben evaluarse los efectos económicos y ecológicos que genera el aprovechamiento de recursos naturales. Ya que a todos los recursos se les puede asignar un precio, incluso a aquellos que no pueden ser sujetos de aprovechamiento directo, no podemos ampararnos al ideal ampliamente difundido de que los ecosistemas permanezcan prístinos.

El uso sustentable<sup>1</sup> de los recursos naturales es el argumento crucial de muchas actividades económicas como el ecoturismo. En el caso de la observación de ballenas (OB), que aquí tratamos, la colaboración a distintos niveles en un país y entre países juega un papel central en el desarrollo de la industria. Derivado de esa colaboración se han generado marcos legales que dictan cómo debe desarrollarse esta actividad.

La OB, donde incluimos la observación general de mamíferos marinos, es una actividad en la cual se avistan a estos animales en un lugar de acceso abierto desde plataformas como embarcaciones, aviones o tierra firme (CBI, 2007); puede tener fines científicos, educativos o recreativos. La OB se relaciona siempre más con empresas o negocios comerciales, por lo que se clasifica como ecoturismo.

Aunque es una actividad no extractiva primordial en términos económicos, es necesario tomar en cuenta el valor de los recursos naturales y el papel de la OB como herramienta para la conservación mediante la creación de instrumentos y políticas de regulación ambiental durante el desempeño de esta actividad.

<sup>1</sup> Según la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), es la utilización de los elementos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.

La OB es importante por la derrama económica que distribuye en las localidades que cuentan con el recurso y por los beneficios educativos y culturales que brinda a la sociedad. Actualmente, la industria de OB es centro de debate sobre el uso correcto de los recursos naturales en un área (Lawrence *et al.*, 1999).

En Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, Islandia, Noruega y otros países la industria de OB se está expandiendo exponencialmente y en Brasil, Sudáfrica, Reino Unido y las Islas Canarias hay presión por permitir ese crecimiento. Aunque hay evidencia científica que sugiere que la OB puede impactar tanto a individuos como a poblaciones de cetáceos, son necesarios más estudios que respalden y motiven el manejo integral de la OB para asegurar la sustentabilidad de la industria y el bienestar de los ecosistemas donde también habitan otras especies (CBI, 2007).

En México la OB ha crecido rápidamente desde 1990 y la tendencia continúa. En 2006 la derrama económica total se estimó respectivamente en más de 59 y 10 millones de dólares en Bahía de Banderas y Laguna San Ignacio (dos lugares representativos en la OB y opuestos en su manejo) (Chávez, 2008); estos ingresos representan el alto valor de uso directo no extractivo dado a los cetáceos.

El gran crecimiento reportado en todo el mundo de la OB obliga a los interesados a mantenerse al pendiente de las regulaciones que giran en torno a ella por los impactos negativos que puede acarrear y las medidas que deben tomarse para minimizarlos. Estas necesidades han generado instrumentos legales que es conveniente revisar, pues pueden mejorar sustancialmente la actividad o poner límites adversos a lo que puede representar una derrama económica significativa para la comunidad. Para el establecimiento de normatividad legal es indispensable considerar tanto a la población de organismos en aprovechamiento como las necesidades socioeconómicas de la comunidad que las aprovecha (Hoyt, 2001). La observación de ballenas *per se* no afecta a los individuos directamente, ya que no se manipulan. Sin embargo, los factores que obligan a regularla son aquellos inherentes a la operación, o bien la conducta que muestran los prestadores del servicio y los interesados, pues en determinado momento ellos podrían ocasionar afectaciones a los ejemplares o al hábitat (Semarnat, 2006).

Muchos reglamentos, normas y leyes sobre OB se hacen a pesar de que no existe información suficiente corroborada adecuadamente sobre la naturaleza de las interacciones entre los cetáceos y los humanos. Por tanto, no sería extraño que mucha de la normatividad esté mal fundamentada y resulte más una barrera que fomento a la actividad (Garrod y Fennell, 2004).

Aquí se ofrece una explicación de las deficiencias que tienen tanto la legislación como la emisión de permisos de OB en México; se describe el panorama actual y las repercusiones que éste tiene y puede tener sobre la actividad y con mayor importancia sobre los recursos naturales utilizados para este fin.

Presentamos dos casos de OB en aguas mexicanas: Laguna San Ignacio (LSI), Baja California Sur, cuyo servicio es exclusivo para ecoturismo (especialmente de OB) y Bahía de Banderas (BB), compartida por los estados de Jalisco y Nayarit, donde el ecoturismo es una de las muchas opciones de entretenimiento que compiten en el mercado. Estos casos contrastan también por las especies observadas: ballena gris, *Eschrichtius robustus*, en LSI y ballena jorobada, *Megaptera novaeangliae*, en BB y el entorno en el que se desarrollan. El primer sitio es un ambiente rural con una población escasa, mientras el segundo es un polo de desarrollo turístico en el país.

### **El turismo de observación de ballenas en Laguna San Ignacio y Bahía de Banderas**

Una comunidad con recursos e intereses turísticos puede ser objeto de distintos cursos de acción. Por un lado, en Bahía de Banderas se atrae abiertamente a grandes inversiones en forma de hoteles de lujo con instalaciones que cubran las necesidades y caprichos del turista que arribará a la zona. Por el otro lado, en Laguna San Ignacio se promueven instalaciones en la comunidad para un turismo considerado de pequeña escala: hoteles, pensiones, restaurantes, etcétera, integrados a la comunidad en la que se encuentran.

El desarrollo a gran escala es preferible desde una visión estatista; el gobierno extraerá ingresos indirectos de los impuestos de los turis-

tas, tarifas de establecimientos comerciales, transporte, servicios bancarios, etcétera, aunque posiblemente una parte considerable del flujo de dinero salga de la comunidad y del país. La segunda forma concentra los beneficios económicos para los integrantes de las comunidades que aprovechan los recursos y genera un desarrollo local intrínseco.

Estas dos formas de desarrollo son las que se muestran y contrastan en este artículo; se describe la dinámica económica en torno a la observación de ballenas en cada uno de los sitios. Éstos fueron elegidos por el contraste que representan en la OB mexicana y por las distintas acciones que toman, aun bajo la misma normatividad.

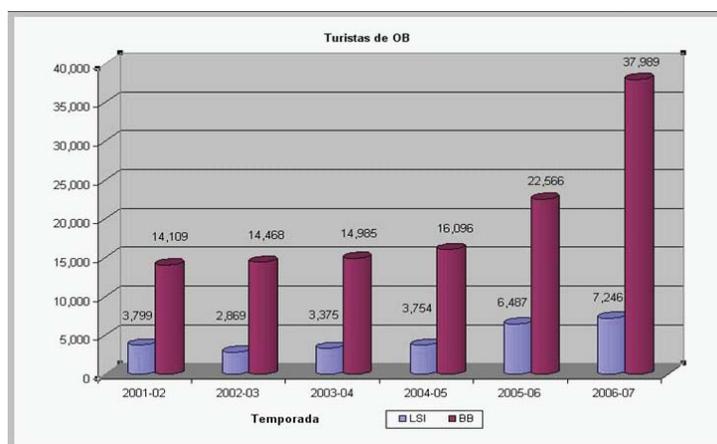
### **Laguna San Ignacio**

Localizada a más de 800 kilómetros al sur de la frontera México-Estados Unidos, es una porción de 80 mil hectáreas de la Reserva de la Biósfera El Vizcaíno (REBIVI).

La comunidad de San Ignacio tiene una población de 719 habitantes y recibe de manera casi exclusiva turismo de OB (90% del total). Cuenta con cuatro hoteles, uno de ellos de cuatro estrellas. La capacidad instalada en total en 2007 era de 56 habitaciones. Además, hay dos estacionamientos de casas rodantes con un total de 88 espacios (Gobierno del Estado de BCS, 2008) y una capacidad instalada para recibir 1,500 personas al día en los campamentos cercanos a la laguna (Campamento Kuyimá, 2008). En 2007, existían en LSI ocho empresas prestadoras de servicios ecoturísticos con 24 embarcaciones menores autorizadas: dos conformadas en asociaciones ejidales y el resto en empresas privadas de origen local; estas empresas brindaron servicios a los 7,246 turistas que arribaron a la zona.

La afluencia turística ha incrementado en 91% de la temporada 2001-2002 a la temporada 2006-2007 mediante la subcontratación entre ellas mismas. Las ocho empresas han podido cubrir el incremento anual de 17.7% (Gráfica 1) sin necesidad de incrementar el número de permisos para la OB.

Gráfica 1. Turismo de observación de ballenas en Laguna San Ignacio y Bahía de Banderas



Fuente: Elaboración propia con datos de la Semarnat Nayarit y REBIVI, 2008.

## Bahía de Banderas

Es una región con 387 mil habitantes, compartida políticamente por los estados de Nayarit y Jalisco, reconocida internacionalmente por su desarrollo turístico. Tiene más de 324 hoteles, más de 15 mil habitaciones, 560 restaurantes y 253 empresas de servicio turístico alternativo que atienden anualmente a casi tres millones de turistas.

Más de 235 cruceros arriban anualmente. El aeropuerto recibe a dos terceras partes del turismo tanto nacional como extranjero y tiene una tasa constante de crecimiento de los servicios generados en torno al turismo total. BB recibe en promedio más de siete veces la población existente en la zona (Setujal, 2008).

BB cuenta también con áreas naturales protegidas importantes que elevan su potencial de uso, aprovechamiento y conservación. A pesar de que sus condiciones son óptimas para el desarrollo del turismo orientado a la naturaleza, el crecimiento económico y demográfico del lugar está erosionando rápidamente el entorno natural del que se sirve. Existen serios problemas ambientales, entre ellos el crecimiento

urbano sin ordenamiento territorial, la ampliación de las vías de comunicación y el vertimiento de aguas negras en la bahía.

En BB más de 100 empresas brindan servicio de OB, la mayoría son servidores con una sola embarcación (Entrevista Semarnat Nayarit, marzo 2008). La tasa de crecimiento de este turismo fue constante pero menor a 10% durante las temporadas 2001-2002, 2002-2003 y 2003-2004. A partir de la temporada 2004-2005 el crecimiento se disparó para alcanzar la tasa de 68% en la temporada 2006-2007. Así, el turismo pasó de 14,109 a 37,989, incrementado un 269% (Gráfica 1). Cabe destacar que al ser BB uno de los principales destinos turísticos del país, la convierte en una zona difícil de regular, pues el tránsito marino se compone de múltiples actores, entre ellos cruceros, yates privados, embarcaciones de pesca de todo tamaño, operadores turísticos y de pesca deportiva con y sin permiso, etcétera.

La OB ha crecido rápidamente en todo el mundo, basta ver las tasas de crecimiento de 18% en LSI y 24% en BB y derramas económicas de 9,854,560 y 53,178,268 dólares, respectivamente, para darse cuenta de su éxito (Chávez, 2008).

El resultado ha sido el desarrollo de una industria capaz de generar impactos sustanciales, tanto positivos como negativos, en el ambiente natural y en las economías locales y federales. Es claro, por tanto, que los participantes de la OB no pueden ampararse a mantener una industria pequeña y restringida en términos geográficos (tratar solamente de contener el crecimiento no funcionará). En México la industria continúa creciendo y dispersándose en otras zonas costeras como Mazatlán, Sinaloa. Los participantes deben dirigir sus esfuerzos a reducir los impactos negativos generados por la actividad y mantener los beneficios percibidos por las comunidades huéspedes. Para ello, es necesario un mejor entendimiento sobre cuáles son los impactos, cuándo ocurren y cómo pueden ser manejados.

### **La legislación en el mercado de observación de ballenas**

Dados los impactos actuales y potenciales de la OB sobre las ballenas, los gobiernos de cada país reconocen que su intervención en el desa-

rollo de la actividad es deseable (Gjerdalen y Williams, en Garrod y Fennell, 2004). Lo que no queda claro es en qué sentido debe ir esa intervención y acompañada de qué instrumentos. En un extremo están las regulaciones formales de comando y control;<sup>2</sup> en el otro, normas informales de los prestadores de servicios para mejorar la calidad del servicio que otorgan. En medio se encuentran normas de corte semi-formales y esencialmente voluntarias como los códigos de conducta y lineamientos (Garrod y Fennell, 2004).

A pesar de que los instrumentos formales de comando y control han sido una respuesta común a los problemas de la OB, en muchos casos han sido regulaciones difíciles de ejercer y cumplir, teniendo en cuenta lo complicado que resulta por ser áreas de observación grandes y difíciles de delimitar con precisión y objetivos estacionales de vigilancia y observación móviles.

Estas características de la OB generan un rol con mayor intervención informal a través de la implementación de códigos de conducta (o medidas voluntarias) que llenan los huecos surgidos de las regulaciones formales o su ausencia. La ventaja de estas medidas es que son relativamente fáciles de implementar en corto tiempo y quienes las acatan están de acuerdo en su necesidad y utilidad.

Las regulaciones formales pueden ser construidas con base en la experiencia ganada y reglas de comportamiento de sentido común y por tanto estar más adaptadas a entornos locales. Alternativamente, los códigos de conducta voluntarios pueden ser usados con el propósito de complementar las regulaciones diseñadas para alcanzar los estándares mínimos de operación. Esta mezcla de regulaciones formales e informales permite a las autoridades adaptar la normatividad de la OB a condiciones locales y a la par mantener un conjunto de provisiones comunes (WDCS y WWF, 2007).

<sup>2</sup> Son instrumentos económicos para la gestión ambiental que fijan normas a las cuales deben sujetarse los diferentes actores sociales (ciudadanos, organizaciones, industria o gobierno mismo). Se vigila su aplicación mediante diversos sistemas de control (verificación y monitoreo) y aquellas acciones que salgan del marco legal se corrigen vía un conjunto de sanciones dirigidas a castigar a quien las infrinja, con el fin de asegurar la protección y buen uso de los recursos naturales (Enriquez, 2006).

## **Normatividad internacional**

Se ha usado una variedad de medidas formales (legales) e informales (voluntarias) para regular la observación de ballenas. La mayoría de los países que cuentan con el recurso tienen legislaciones que evitan el acoso, el disturbio y la caza. Sin embargo, las enmiendas para manejar las actividades turísticas en torno al recurso son necesarias en casi todas las disposiciones legales existentes (IFAW, 1999).

Los aspectos legales de la observación de ballenas varían de acuerdo con la especie y con la jurisdicción. En algunos países no existen códigos de conducta, en otros existen reglas de comportamiento que no están escritas. Desafortunadamente, las leyes, los reglamentos y los lineamientos se enfocan en las especies más observadas y utilizan generalizaciones que no aplican en algunas especies y en algunos casos no cuentan con una base científica sólida (Spalding y Blumenfeld, 1997).

Debido a la falta de estudios científicos que los sustenten, todas las leyes, regulaciones y lineamientos buscan evitar daños perceptibles o imperceptibles por acercamientos, disturbios por ruidos y cualquier afectación física derivada de la actividad (Berrow, 2003).

A nivel internacional, el manejo y conservación de cetáceos ha sido ratificado por instituciones como la Comisión Ballenera Internacional, WWF y otros, que regulan y supervisan aspectos como las muertes totales por especie, capturas incidentales por pesquerías o directas por caza, contaminación química y acústica y el turismo de observación (Corkeron, 2004).

La mayoría de estas instituciones dedicadas al manejo y conservación de cetáceos concuerdan en que las condiciones económicas en las que se desarrolla el turismo de observación de ballenas, a diferencia de la caza de ballenas, genera un mejor escenario tanto para los humanos como para los cetáceos.

Existen dos principios sobre los cuales estas organizaciones se rigen:

1. Manejar el desarrollo del avistamiento de ballenas para minimizar los riesgos de impactos adversos sobre individuos y poblaciones. Generalmente cada organización realiza encuentros en los que se solicitan y presentan programas de investigación

científica, monitoreo de la población, las operaciones de la actividad, impactos derivados de las actividades en torno a los cetáceos (avistamiento, caza, pesca, contaminación acústica, química o térmica, etcétera), así como un componente de manejo ambiental.

2. Diseñar, mantener y operar plataformas para minimizar el riesgo de efectos adversos sobre los cetáceos. Estas organizaciones buscan implementar medidas apropiadas para regular la plataforma de observación, dimensiones de las poblaciones, la actividad, la frecuencia y la longitud de la exposición en encuentros con individuos y grupos de ballenas.

### **Normatividad en México**

El ecoturismo derivado de la gran diversidad biológica y de paisajes mexicanos es una importante fuente de divisas. Dentro de las actividades ecoturísticas, la OB ha logrado que diversas empresas atraigan altos ingresos y generen un desarrollo local.

La visión estatal ante esta dinámica de mercado parece estar orientada a controlar tal crecimiento mediante regulaciones asumiblemente precautorias, antes que una base científica permita la toma de decisiones fundamentadas que promuevan una versión sustentable de la OB.

El Instituto Nacional de Ecología de México considera que si no existieran límites y normas que regularan la OB, muy probablemente el incremento incontrolado del número de embarcaciones (tanto particulares como prestadores del servicio), los tiempos de permanencia, el ruido subacuático producido, los contaminantes del medio acuático y otros factores no explícitos, llevarían a una fuerte perturbación en las actividades de apareamiento, parto, crianza y otras que naturalmente desempeñan estos animales dentro de sus ciclos biológicos en las áreas de observación (Aldama, 2005).

Desde este razonamiento, alteraciones significativas al ciclo biológico llevan a un cambio notable del modo y cantidad en que estas

poblaciones de cetáceos visitan o viven en los mares mexicanos. Por tanto, es probable que un incremento explosivo o sin regulación de la actividad podría derivar en la desaparición o disminución de las visitas de estas poblaciones a las costas del país, convirtiéndose en la práctica en un aprovechamiento con características similares al extractivo, por la disminución del número de individuos derivado de la interrupción de los apareamientos o de la crianza.

La normatividad de la OB existente en México es amplia y de comando y control o proteccionista, especialmente para los mamíferos marinos (Kubli, 2003). Al no haber una consideración cuidadosa de los humanos para obedecer la normatividad, las agencias reguladoras indican el cómo deben comportarse los prestadores de servicio y los observadores, sin sentir la obligación, por parte de quienes escriben la norma, de mostrar por qué algunos comportamientos son mejores que otros para el bienestar de los animales observados.

La normatividad, además de la Constitución mexicana, incluye otros instrumentos legales que regulan la OB, entre ellos los descritos en el Cuadro 1.

Además, México cuenta con cuatro normas oficiales mexicanas (NOM), expedidas por el Ejecutivo federal a través de las secretarías, que tratan directamente sobre cetáceos:

1. NOM-012-PESC-1994: establece restricciones específicas en el uso de redes agalleras o de enmalle pasivas para contribuir con la conservación de la vaquita marina.
2. NOM-131-ECOL-1998: establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas.
3. NOM-059-ECOL-2001: protección ambiental a especies de flora y fauna silvestres nativas de México. Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio. Lista de especies en riesgo.
4. NOM-135-Semarnat-2004: para la regulación de la captura para investigación, transporte, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio.

Cuadro 1. Instrumentos legales aplicables a la OB mexicana

<i>Instrumento legal</i>	<i>Descripción de la regulación aplicable a la OB</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)	Los cetáceos están contemplados tanto de manera general, bajo el rubro de recursos vivos o fauna silvestre y ecosistemas, como de manera particular.
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1998)	La Semarnat junto con la Secretaría de Educación Pública promoverán que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales.
Ley General de Vida Silvestre (2000)	Corresponde a la Federación generar inventarios y estadísticas sobre recursos naturales de vida silvestre.
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007)	Tiene por objeto regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.
Ley de Aguas Nacionales (1992)	Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad. Prohíbe descargar aguas residuales en aguas marinas, así como arrojar o depositar basura, sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de los procesos de tratamiento de aguas residuales en ríos, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo.
Ley Federal del Mar (1986)	Rige las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos.

<p>Ley de Navegación y Comercio Marítimos (2006)</p>	<p>Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con las vías generales de comunicación por agua, o vías navegables, la navegación y el comercio marítimos en las aguas marinas interiores y en las zonas marinas mexicanas y, en general todos los actos y hechos que en ellas se lleven a cabo. Prohíbe a toda embarcación arrojar lastre, escombros, basura, derramar petróleo o sus derivados, aguas residuales de minerales u otros elementos nocivos o peligrosos, de cualquier especie que ocasionen daños o perjuicios en las aguas de jurisdicción mexicana.</p>
<p>Ley de Puertos (1993)</p>	<p>Tiene por objeto regular los puertos (lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento...), terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.</p>
<p>Ley General de Turismo (2009)</p>	<p>Establece las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los estados, municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo. Determina los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios determinados por las leyes en la materia, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos.</p>

Ley General de Bienes Nacionales (2009)	Establece los bienes que constituyen el patrimonio de la nación (bienes de uso común), el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de dichos bienes.
Ley sobre Metrología y Normalización (1992)	Establece que corresponde a las dependencias según su ámbito de competencia expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor.

Fuente: Adaptación de Guerrero, Urbán y Rojas, 2006. Las ballenas del Golfo de California.

México cuenta también con seis reglamentos que apoyan el desarrollo de las leyes mencionadas en el Cuadro 1.

- Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos.
- Reglamento de la Ley de Pesca y Acuicultura Sustentable.

Además, México ha suscrito una serie de convenios con instituciones internacionales que protegen a los cetáceos y su hábitat; entre los más importantes están su adhesión a la Comisión Ballenera Internacional (CBI, IWC), Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), los Convenios de Biodiversidad y de Derechos del Mar, ambos de la ONU, el de Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, fue promotor del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO y estableció un acuerdo en 2002 en el que se declaran las zonas marinas nacionales como área de refugio para grandes ballenas.

Aún con la amplitud de la normatividad mexicana y su extensa participación en foros internacionales de OB, como comenta la Dirección General de Vida Silvestre (2006), podemos encontrar las siguientes deficiencias:

1. No se han documentado y existe un control escaso o nulo sobre el surgimiento potencial de áreas de observación sobre diversas especies, así como de aprovechamiento no extractivo en aquellas áreas que reciben poblaciones migrantes o tienen especies de ballenas residentes.
2. Carencia en la delimitación de fechas basadas en la biología de cada especie (inicio y término del periodo de avistamiento), con el objetivo de proporcionar seguridad a los grupos de observadores y disminuir el estrés sobre las ballenas.
3. La falta de un instrumento que defina los tipos de embarcación, puertos de salida, delimite zonas sujetas a control y restringidas, así como medidas oficiales para evitar el desarrollo desordenado de la actividad.
4. La estimación de la capacidad de un ecosistema al uso de sus componentes no rebasando su capacidad de manutención y recuperación al corto plazo.
5. La ausencia de una zonificación para realizar actividades de observación (particularmente en BB) que permita la vigilancia de la misma, así como la falta de delimitación de zonas que sirvan de refugio y que restrinjan actividades económicas en las áreas de observación y refugio.
6. Aunque la NOM 131 no es específica para sitios, tiene la desventaja de regular solamente las actividades de observación en ballenas gris y en menor medida jorobada, pues el crecimiento de la industria en las zonas donde estas últimas se avistan ha sido reciente y existe el potencial de observación de otras especies.
7. No hay mecanismos que diferencien el desarrollo de la actividad entre las áreas de observación, relacionados a la presencia de especies diferentes de ballenas, su comportamiento, su estacionalidad, las características geográficas del área, capacidad de carga del ecosistema, tipos de embarcación, etcétera.

8. Una limitación muy importante de los reglamentos de OB mexicana es la falta de aplicación. Conforme la significancia económica de la OB crece, la influencia política de la actividad se convierte en una fuerza importante en la determinación de cómo y cuándo las regulaciones deben ser aplicadas, los intereses crecen y de igual forma la necesidad percibida de mantener el *statu quo*, lo cual, como se ha estado mencionando, en el largo plazo puede llevar al detrimento de los recursos.

Para remediar esta situación se debe:

1. Establecer un patrón de aplicación efectiva y equitativa tan pronto como se emite una norma legal disminuye el riesgo de que las reglas no se cumplan y sean abandonadas ante el éxito económico futuro.
2. Proveer de recursos que permitan monitorear y actuar judicialmente y la aplicación (*enforcement*) se lleve a cabo.

A continuación se particularizan las principales deficiencias legales en cada uno de los casos de estudio.

### **Laguna San Ignacio**

El desarrollo de la industria ha presentado un crecimiento ordenado y sustentable. El principal organismo vigilante de la actividad es la oficina administrativa de la REBIVI, pues en la reserva se incluye la Laguna San Ignacio (LSI). Las principales herramientas legales que utiliza son la Ley General de Vida Silvestre (2000), el plan de manejo de la reserva (2000) y la NOM 131 (1998). Sin embargo, existen dos cuestiones que deben ser atendidas:

Primero, las cifras de la REBIVI muestran que el número de turistas ha aumentado considerablemente en los últimos años y las tendencias indican que continuará el crecimiento cuando menos a una tasa similar. Esto sugiere además que habrá que aumentar la capacidad de recepción de turistas en el sitio. Es posible que los niveles actuales de

normatividad puedan resultar deficientes y que regulación o autorregulación adicionales sean necesarias.

Segundo, la LSI debe permanecer como un área donde la prioridad sean las necesidades de la ballena gris y no el desarrollo acelerado e incontrolado de la actividad turística causado por presiones de una demanda creciente.

### **Bahía de Banderas**

La economía de BB está sujeta a una de las más intensas actividades turísticas de México, con un fuerte componente ecoturístico. Tiene más de 300 mil habitantes, una tasa de crecimiento anual de 5% y una afluencia turística de más de tres millones de personas por año. Por tanto, las afectaciones al ecosistema pueden ser mayores y los huecos legales con impactos pueden ser más grandes. La combinación de operadores turísticos con y sin permiso de avistamiento, embarcaciones locales, los más de 200 cruceros que arriban anualmente a la zona y el tráfico de otras embarcaciones, resultan en una situación en que en la temporada de observación más de mil embarcaciones rondan el hábitat de aproximadamente 1,400 ballenas jorobadas (IFAW, 2007). A continuación se presentan los problemas detectados de la legislación en cuanto a su aplicación en BB:

- La legislación no contempla una evaluación del tránsito marino total (existen dos marinas en BB con capacidad para 670 embarcaciones y el puerto recibe cruceros y embarcaciones de marina mercante), tampoco considera el grado en el cual el tránsito marino puede afectar a la población de ballenas jorobadas; se sabe que la colisión con embarcaciones es uno de los mayores factores de riesgo para las grandes ballenas.
- Esta condición describe la situación en la cual la legitimación de la OB está siendo amenazada por la percepción del recurso como bien público, dado el incremento de 13% anual en la emisión de permisos y por el hecho de que legalmente existen pocos instrumentos de acción que puedan detener el comportamiento actual.

- Las embarcaciones privadas, los yates de pesca y las embarcaciones sin autorización dedicadas al turismo de OB siguen congestionando las áreas de reposo de la especie.
- La supervisión es casi nula en todo BB; existe un supervisor de área de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para los más de 4 mil kilómetros cuadrados que comprende la bahía, hecho que describe una incapacidad institucional para el control de los recursos naturales en el área. No parece haber un esfuerzo de autorregulación serio y coordinado entre los prestadores de servicios.
- El desarrollo de la actividad se rige básicamente por lineamientos voluntarios complementados por el marco legal nacional. Estos lineamientos son desarrollados por operadores turísticos con más de 3 embarcaciones para la prestación del servicio y se caracterizan por incluir elementos de la NOM 131 y tener un grado de flexibilidad mayor al que impone la norma, lo que maximiza ganancias y pudiera afectar de forma mediata e inmediata al recurso.
- Ecotours de Vallarta y Vallarta Adventures, dos de las empresas prestadoras del servicio más grandes de la bahía, tienen códigos de conducta propios que difieren un poco entre sí: el primero se enfoca más al servicio brindando un componente de educación ambiental, mientras que el segundo se enfoca en la atención personalizada del ecoturista dejando de lado la cuestión ambiental.
- La Profepa ha tenido un papel marginal en el desarrollo de la actividad. Por ejemplo, en la temporada 2006-2007, debido a un incidente en el que un yate golpeó a una cría de ballena jorobada, la Profepa organizó recorridos de inspección en toda la temporada; en la temporada 2007-2008 hubo muy pocas jornadas de inspección de la actividad en los casi cuatro meses de duración de la temporada y los resultados de éstas no han sido revelados.
- Según la delegación de la Semarnat en Nayarit, otro de los problemas existentes en BB, es que sólo las empresas grandes conocen y utilizan la NOM 131.

- Los permisionarios con una sola panga tienen una noción limitada de las actividades permitidas y no permitidas durante el recorrido; de acuerdo con algunos usuarios de estas embarcaciones, no se les indica cuáles son las conductas a seguir durante el recorrido.
- En 2007, la Profepa organizó un foro de manejo del recurso en BB con el objetivo de evitar problemas derivados de la OB en el entorno de la ballena jorobada. Sin embargo, no hubo cambios significativos en la actitud hacia las ballenas de parte de los participantes del mercado.
- Desde 2005 la delegación de la Semarnat en Nayarit ha recibido un número creciente de reportes de acoso a ballenas, correspondiente al incremento en el turismo y la emisión del número de permisos.
- No existen áreas de observación establecidas en las que se determinen las zonas sujetas a control y zonas restringidas para las diferentes actividades inherentes a la observación de ballenas.
- En BB existe un esfuerzo por establecer áreas de restricción, inexistentes hasta la temporada 2007-2008. La propuesta plantea la declaración de un área restringida conformada por una franja de 2 kilómetros de costa desde Punta Mita, Nayarit, hasta la desembocadura del río Ameca, Jalisco, bajo la observación de que las madres con cría suelen estar cerca de la costa (Moncada y Flores, 2008).
- Tanto entre los tomadores de decisiones como entre los prestadores de servicios parece quedar aún la impresión de que la actividad ni daña ni interrumpe los ciclos biológicos de la especie y las normas informales reflejan esta creencia. Al parecer, la normatividad existente y aplicable en BB se enfoca más en la salud de la industria que en la salud del ecosistema y de las ballenas.

Tanto en LSI como en BB y todos los lugares que prestan avistamiento de cetáceos, la preservación del recurso por parte de prestadores del servicio y los turistas debe ser el principal móvil para el desarrollo de

la actividad económica. Es decir, la planeación y regulación apropiadas de las actividades económicas para asegurar su permanencia en el largo plazo y evitar que resulten extractivas en el corto plazo (desarrollo sustentable).

### **El funcionamiento de los permisos de observación de ballenas**

Es precisamente el libre acceso a los recursos ambientales públicos una de las principales causantes para su degradación. La necesidad de limitar o racionar la entrada de usuarios es reconocida en muchos países y tiene dos fines: promover su uso sustentable y evitar el enorme desperdicio que caracteriza a las operaciones comerciales en un esquema de libre acceso a los recursos naturales (Enríquez, 2006).

La limitación directa mediante la expedición de permisos se ha convertido en uno de los instrumentos más utilizados. Inicialmente los permisos fueron utilizados como herramientas administrativas para obtener un registro de los participantes y facilitar la implementación de sistemas de cobro por derecho de uso. Ahora también se utilizan con el objetivo de lograr un aprovechamiento sustentable, es decir, contrarrestar la situación en que se pueden alcanzar o rebasar los límites sustentables de aprovechamiento y mantener el equilibrio actual de los recursos y asegurar ese estado con el paso del tiempo.

La clave para que este mecanismo sea efectivo es que el número de licencias o permisos sea limitado de acuerdo con la capacidad de carga del sistema que se pretende regular. En áreas naturales protegidas los permisos deben otorgarse a los habitantes locales o a los de las áreas de influencia; con esto se logra que los ingresos económicos producto de la actividad se queden en la localidad y, así, funcionan también como un instrumento para distribuir equitativamente los beneficios derivados del aprovechamiento (Enríquez, 2006).

La emisión de permisos para la OB en México es necesaria, de lo contrario no se tendría un control sobre la perturbación directa a las ballenas y los daños obvios u ocultos a los ecosistemas que esta actividad acarrea.

Sin un número adecuado de permisos (determinado con base en la capacidad de carga del ecosistema y actualizado cada temporada) puede haber demasiada perturbación a los ejemplares en etapas críticas de su ciclo de vida, como parto, amamanto de crías o cópula. El número excesivo de prestadores del servicio de OB puede causar alteraciones en el ecosistema. Además, de no establecerse este tipo de control, se incumpliría con los compromisos internacionales para la conservación de estas especies.

Aunque la emisión de permisos debe disminuir el libre acceso a la OB, en México los requisitos para que cualquier persona física o moral tramite un permiso de OB son mínimos:

- Número y fecha de la autorización anterior, en su caso.
- Nacionalidad del solicitante.
- Tipo de autorización solicitada (observación de ballenas con fines recreativos, científicos o educativos/publicitarios).
- Indicación de la temporada y área de observación para el desarrollo de las actividades.
- Indicación del número de embarcaciones a utilizar.
- Datos de cada embarcación (nombre, matrícula, capacidad de personas y puerto de salida).
- Clave Única de Registro de Población (CURP) (Cofemer, 2009).

Como se puede observar, no existe una barrera legal discriminatoria que limite la emisión de permisos a aquellos que tengan un conocimiento mínimo sobre la NOM-131. Si el solicitante cuenta con la matrícula expedida por la Secretaría de Marina, puede contar entonces con el permiso para la OB; tampoco existe averiguación previa del solicitante ni un seguimiento de su desempeño una vez otorgado el permiso.

El gobierno federal mexicano cuenta con la Comisión para la Mejora Regulatoria (Cofemer), institución que regula y dirige los trámites para la emisión de permisos y establece que el cumplimiento de la regulación debe darse a través de la inspección y vigilancia y de la sistematización de la información. Su mandato incluye una política de libre acceso a mercados y recursos mediante la promoción de la me-

jora regulatoria y la competitividad a nivel nacional, en conjunto con el sector privado, los estados y los municipios. Es muy probable que la Cofemer objete la regulación estricta de la emisión de permisos de OB. Esta entidad estipula que la inspección y vigilancia corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Profepa, en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo federal y gobiernos estatales y municipales, dentro de sus competencias y atribuciones.

Aunque para el aprovechamiento de los recursos naturales el establecimiento del sistema de permisos tiene muchas ventajas, al momento de aplicarlo concurre en fallas.

El sistema de información que recopila los informes obligatorios para los permisionarios tiene severas deficiencias, entre ellas: los permisionarios omiten información o no entregan el formato, el acceso a ese sistema obedece a normas burocráticas que limitan el estudio de la actividad mediante el manejo de la información y la verificación del cumplimiento dentro del plazo establecido por la Semarnat no alcanza a realizarse, las actividades de supervisión son mínimas y en algunas temporadas nulas, lo cual permite dudar de la administración correcta del recurso.

### **Emisión de permisos de observación de ballenas en LSI y BB**

Las iniciativas de regulación de la actividad en México, principalmente la NOM 131, establecen especificaciones claras y normas técnicas y de conducta para los pilotos de las embarcaciones y para los pasajeros, así como limitaciones estrictas en cuanto a las zonas permitidas de observación, los tiempos de permanencia y los números máximos de embarcaciones que desempeñan simultáneamente la actividad, la temporada de observación y otras características dependientes de los sitios y las especies involucradas. De este modo, el desarrollo de la actividad por agentes especializados (prestadores del servicio) que se hacen contratar por los turistas trasladados a las zonas donde están las ballenas y disfrutar del espectáculo en presencia cercana, es con-

siderado un aprovechamiento sustentable de bajo impacto. Como remarca el INE, existen dos situaciones que pueden ilustrar los extremos en el aprovechamiento de la OB mexicana.

En el primer extremo, si las actividades de observación de ballenas se limitaran a la observación desde lejos —digamos en tierra—, mediante el uso de binoculares y telescopios y bajo la precaución de que los turistas no arrojen basura ni contaminen de manera alguna las costas, las playas o el mar. La observación de ballenas, como tal, debería ser considerada un aprovechamiento sustentable de impacto nulo.

En el otro extremo, sin límites establecidos, muy probablemente el incremento incontrolado del número de embarcaciones particulares, de prestadores del servicio y embarcaciones de tránsito local con acciones que devendrían en perturbaciones físicas y de estrés a las comunidades, de los tiempos de permanencia y del ruido producido, repercutirían en las actividades de apareamiento, parición, crianza y, como posible resultado, alteraciones en las poblaciones de cetáceos que arriban a las costas.

En este caso, el aprovechamiento sería considerado de gran impacto y no sustentable.

Se busca que la OB sea una actividad entre ambos límites, donde el aprovechamiento sea el adecuado y pueda brindar beneficios económicos a las comunidades que los aprovechan y los impactos negativos puedan ser atendidos.

La emisión de permisos es una forma de lograrlo. Para ello, debe estar regulada directamente por la NOM 131 y determinada localmente por la capacidad de carga del entorno de la OB, como un indicador del número máximo permitido de embarcaciones que realizan simultáneamente actividades en un área y tiempo determinados.

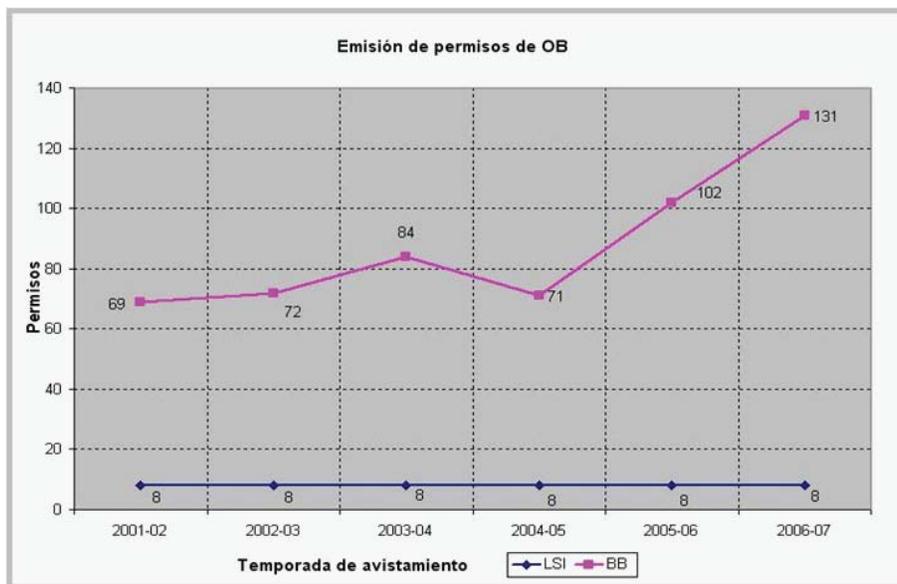
Este parámetro debe ser definido para cada temporada y localidad por la Semarnat con base en estudios sobre la distribución, abundancia y ciclo biológico de las diferentes especies de mamíferos marinos. En la práctica se han tenido dificultades conceptuales, metodológicas y financieras para determinar este factor a través de un método adecuado y que convenza a todos los interesados: investigadores, administradores y prestadores del servicio. Hasta ahora, el otorgamiento de

permisos para el avistamiento de ballenas se ha basado en el desempeño y presiones sociales, negociando sobre el principio precautorio.

En el caso de BB las presiones de la demanda (reflejadas en el crecimiento de 14 mil a casi 38 mil turistas) han generado un incremento en el número de prestadores de servicios, es decir, un incremento en el número de permisos para observación de ballenas emitidos por parte de la Semarnat con una tasa de crecimiento de 15% anual, unos trece permisos nuevos al año (Gráfica 2).

Debe considerarse seriamente el número de permisos que deben emitirse anualmente, al igual que el área de observación (no existe una delimitación territorial para la OB), pues ambos plasman la protección del ecosistema y la especie. Con la afluencia actual de turistas, son necesarias 32 embarcaciones, suponiendo, de acuerdo con la norma, que una embarcación promedio puede trasladar a 10 turistas. Sin embargo, en la temporada 2006-2007 había 131 permisos, que podemos suponer estaban subutilizados y que en emisiones futuras deben

Gráfica 2. Emisión de permisos de observación de ballenas en Laguna San Ignacio y Bahía de Banderas



Fuente: Elaboración propia con datos de la Semarnat Nayarit y REBIVI, 2008.

ser reconsiderados<sup>3</sup> con base en el número de turistas esperados. Se recomienda cerrar la emisión de permisos en la siguiente temporada y elaborar un sistema interinstitucional entre prestadores de servicios, instituciones de gobierno, población local, investigadores, etcétera, con una coordinación que regule los permisos y organizar a los actuales permisionarios con el objetivo de retirar de manera consensuada antes que arbitraria aquellos permisos que sobran.

En cambio LSI tiene una afluencia de turistas más pequeña y por tanto más fácil de controlar, con una tasa de crecimiento anual promedio de 13.8% en los últimos diez años; más de 7 mil turistas en la última temporada (2007-2008). Desde la temporada 2001-2002 hasta la temporada 2006-2007 se asignaron ocho permisos de avistamiento de ballenas para las cooperativas, con un total de 24 embarcaciones menores para realizar la actividad (Gráfica 2). La tasa de crecimiento de la emisión de permisos se mantiene en cero a pesar del incremento en el turismo; sólo autorizan nuevas embarcaciones dentro de los permisos ejidales cuando así lo requiere la demanda. En la mayoría de las temporadas la demanda se puede cubrir mediante el proceso de subcontratación, es decir, aquellas cooperativas o empresas privadas que tengan demanda alta y no pueda ser cubierta por su flota, contratan a otras que tengan una demanda más desahogada.

LSI es un destino turístico durante cuatro meses, el resto del año la comunidad se sustenta en actividades económicas como pesca, ganadería y agricultura. Es en parte esta economía, más las restricciones propias de la REBIVI lo que promueve la conservación del ecosistema de la ballena gris, pues no hay tránsito constante y permanente de embarcaciones.

Por el actual funcionamiento de los permisos, se infiere que los impactos benéficos, que en teoría debió haber mostrado la consecuencia de los permisos, son menores en casos como el de BB, donde la emisión es aparentemente irrestricta y la supervisión mínima.

Reestructurar la emisión de permisos de OB con un componente conservacionista más fuerte no implica una disminución en la oferta

<sup>3</sup> En un modelo de OB planificado, con una afluencia como la de la temporada 2006-2007 de casi 38 mil turistas, eran necesarias 32 embarcaciones, cuando las autorizadas por la Semarnat fueron 131, es decir, tres veces más permisos de los necesarios.

contra una demanda creciente, pero sí garantizará manejar la estabilidad del recurso consolidando los incrementos de la derrama económica a largo plazo. De tal forma que las alternativas regulatorias que se planteen deben reconocer y actuar de manera conjunta con la normatividad vigente, con las capitánías de puerto en el caso de BB y con la REBIVI en el caso de LSI, con la Profepa y la Semarnat para garantizar una actividad lucrativa, duradera y sustentable.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Los objetivos de desarrollo económico de México en la última década buscaron y lograron incrementar la llegada de turistas internacionales vía uso de las costas con fines recreativos.

Con este escenario de prosperidad y crecimiento continuo, la OB también se vio beneficiada, tanto en la derrama económica de más de 50 millones de dólares en BB y de casi 10 millones de dólares en LSI, como en el número de turistas que creció en casi 300% y más de 90% respectivamente en un periodo de seis años (Chávez, 2008).

Sin embargo, estos objetivos también se han extendido hacia ambientes costeros poco alterados y, como consecuencia la demanda y presión en esos ambientes marinos de “alta calidad” (donde se desarrollan actividades ecoturísticas, entre ellas la OB) incrementó, trayendo consigo graves consecuencias.

Estas características ponen de manifiesto dos condiciones que deben ser atendidas.

Primero, el comportamiento y los cambios en los asentamientos humanos aledaños a los hábitats de los cetáceos deben revisarse, pues pueden modificar el entorno de las especies y derivar en efectos perjudiciales por la intensidad de las actividades costeras.

Segundo, ante este crecimiento en la actividad, hay una degradación del ambiente marino por una gran variedad de causas: la cada vez mayor destrucción de los humedales, la descarga de aguas residuales, la sobrepesca, la urbanización en las zonas de influencia marinas, la contaminación desde embarcaciones por arrojado de basura, descargas de aceites, etcétera, el uso de pesticidas y herbicidas en las activida-

des agropecuarias que terminan en el mar arrastrados por aguas de lluvia e infiltraciones, etcétera.

Esto trae consecuencias severas en la industria del ecoturismo y en particular de la OB, que para su supervivencia y prosperidad necesita un ambiente saludable y limpio. Por tanto, la salud de los ambientes marinos en los que se desenvuelve la OB mexicana es un problema de importancia fundamental que el gobierno mexicano debe atender a través de los distintos actores directos e indirectos que intervienen o afectan la actividad.

Sin embargo, esos cambios no han sido incorporados en la legislación ni en los instrumentos que la regulan, como se pudo demostrar en los dos casos aquí analizados. El caso de BB se caracteriza por un esfuerzo pobre o nulo en materia de vigilancia. La actividad se desarrolla en un área extensa, dinámica y con un fenómeno turístico creciente, lo cual hace compleja pero no imposible la supervisión, si existieran recursos económicos y logísticos adecuados. La emisión de permisos de manera descontrolada (cerca de 13 permisos nuevos cada temporada) puede resultar perjudicial a las poblaciones de ballenas jorobadas y otras especies en el sentido de que un mayor número de embarcaciones en el área puede desencadenar efectos nocivos sobre el ambiente en el que realizan sus actividades.

En contraste, LSI presenta una combinación adecuada entre regulación informal y formal que permite mantener el mismo número de permisos de observación y la correcta administración de la actividad. Sin embargo, el creciente número de turistas que arriba año con año a la zona pone de manifiesto la necesidad de revisión constante de estas normas y de una planeación territorial adecuada a la demanda y el entorno.

Anteriormente, la inexistencia de estudios que evaluaran la efectividad de las herramientas (los permisos de observación, por ejemplo) que regulan y manejan la OB era una limitante para el aprovechamiento correcto y sustentable del recurso por parte de los tomadores de decisiones, prestadores del servicio, las comunidades involucradas, etcétera.

Sin embargo, actualmente existen estudios y otras fuentes de información que permiten modificar los instrumentos, como la emisión

de permisos de OB, para asegurar la sustentabilidad del ambiente marino en el que se desarrolla la actividad.

La CBI resalta la necesidad de adaptar las regulaciones a la especie y área donde ocurre la observación de ballenas. Es por ello que es necesario modificar la NOM 131 y crear regulaciones inherentes a la observación de ballenas en BB, pues esta norma fue creada con base en el desarrollo de la actividad en los complejos lagunares de la península de Baja California en torno a la ballena gris, como es el caso de LSI. Debido a la diversidad y abundancia de cetáceos y otros mamíferos marinos en las costas e islas mexicanas, la nueva norma debe contemplar con la misma profundidad las implicaciones que tiene el turismo sobre el medio ambiente en los sitios donde puedan observarse poblaciones de mamíferos marinos, como sería el caso de lobos marinos en el Golfo de California.

Esa modificación debe incluir el desarrollo turístico en torno a todas las áreas, a la demanda y el número de embarcaciones presentes en las áreas de observación y de acuerdo con las necesidades de cada especie. El análisis aquí presentado permite entender que las modificaciones a cambios en el entorno de la actividad deben ser incorporadas en la normatividad, con el objeto de lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable.

A nivel internacional hay casos en que los códigos de conducta y los lineamientos aplicados de manera informal han sido experiencias exitosas en el manejo. En México, sin embargo, la OB es una actividad que no puede mantenerse exclusivamente por medio de la autorregulación por dos situaciones: en primer lugar, existen medidas internacionales que protegen a las especies migratorias como las ballenas y segundo, es una actividad con un componente económico muy importante para la región, lo que hace necesario que las regulaciones sean no sólo normativas sino efectivas y ejercidas por el Estado.

Es necesario que los prestadores del servicio se involucren de lleno con la actividad y que las instituciones involucradas asuman un papel más participativo y de aplicación de las normas, que incluya capacitación sobre la importancia de la actividad, es decir, que el turista observe que la OB es un esfuerzo por conservar el ecosistema donde habitan muchas especies, entre ellas los cetáceos. La interacción entre permisionarios y la Semarnat no debe ser sólo el trámite para la

obtención del permiso, las responsabilidades de todos los actores van más allá si se quiere que la OB sea sustentable y brinde beneficios económicos locales. Recomendamos que la expedición de permisos esté circunscrita a cursos de capacitación sobre la forma de implementar la NOM 131 en el ejercicio de la OB.

Es también muy importante mencionar que las modificaciones a la regulación deben también estar orientadas cada vez más hacia la conservación desde una perspectiva multidisciplinaria (todo el ambiente marino y sus diversos actores); se trata no de conservar especies, sino ecosistemas. Las especies interactúan en espacios comunes, en una red de escala temporal y espacial y, por tanto, los esfuerzos de conservación de especies particulares son recursos invertidos con resultados más pobres que aquellos que se obtendrían si se conservara su ecosistema incluyendo su productividad y biodiversidad.

## **Bibliografía**

- 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma, 24 de agosto de 2009.
- 1988. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.
- 1992. Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de diciembre de 1992. Última Reforma DOF 18-04-2008.
- 1992. Ley Federal sobre Metrología y Normalización, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 1992. Última Reforma DOF 30-04-2009.
- 1993. Ley de Puertos, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1993.
- 2000. Ley General de Vida Silvestre, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2000. Última Reforma DOF-14-10-2008.
- 2004. Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2004. Última Reforma 23-06-2007.
- 2006. Ley de Navegación y Comercio Marítimo, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2006.

- 2007. Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio de 2007.
- 2009. Ley General de Turismo, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2009.
- Aldama, A. (2005), “Aprovechamiento: impacto y sustentabilidad”, *Gaceta Ecológica del INE*, segundo trimestre, Instituto Nacional de Ecología, 20 de abril de 2008.
- Berrow, S. (2003), “An assessment of the framework, legislation and monitoring required to develop genuinely sustainable whalewatching”, en Brian Garrod y Julie C. Wilson, *Marine Ecotourism: Issues and Experiences*, Chanel View Publications, Gran Bretaña.
- Campamento Kuyimá (2008), entrevista con José Varela. Enero de 2008, San Ignacio, Baja California Sur.
- CBI (2007), *The Annual Report of the International Whaling Commission*, Cambridge, Reino Unido.
- Chávez R., Refugio (2008), “El mercado de observación de ballenas en el Pacífico mexicano”, tesis de maestría en Administración Integral del Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte, México, 136 p.
- Comisión para la Mejora Regulatoria (Cofemer) (2009), <http://www.cofemer.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2009).
- Corkeron, P., (2004), “Whalewatching, iconography and marine conservation”, *Conservation Biology*, vol. 18, núm. 3.
- Dirección General de Vida Silvestre (2006), Manifestación de Impacto Regulatorio del Proyecto de aviso por el cual se da a conocer al público en general la temporada año 2005-2006 para llevar a cabo actividades de observación de ballenas, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, México, 18 p.
- Enríquez Andrade, R. (2006), *Manual para el análisis económico de áreas naturales protegidas en México: volumen 3: Instrumentos estratégicos e incentivos económicos*, Conservación Internacional de México A.C., México, 46 p.
- Garrod B., y D. Fennell (2004), “An analysis of whalewatching codes of conduct”, *Annals of Tourism Research*, vol. 31, núm. 2.
- Gobierno del Estado de Baja California Sur (2008), Estadísticas de Turismo. Consulta directa.

- Guerrero, R. M., J. Urbán R. y L. Rojas B. (2006), *Ballenas en el Golfo de California*, Semarnat-INE, México, 537 p.
- Hoyt, E. (2001), *Whale Watching 2001: Worldwide Tourism Numbers, Expenditures and Expanding Socioeconomic Benefits*, International Fund for Animal Welfare (IFAW), United Nations Environment Program (UNEP).
- IFAW (Internacional Fund for Animal Welfare) (1999), *Report of the workshop on the socioeconomic aspects of whale watching*, Kaikura, Nueva Zelanda, 88 p.
- (2007), *Catálogo de fotoidentificación de ballena jorobada en la Bahía de Banderas, Jalisco-Nayarit, México: 1996-2006*, Astrid Frisch Jordán, México, 179 p.
- Kubli García, F. (2003), “Régimen Jurídico de Protección Interna e Internacional de las Ballenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 107, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lawrence T., N. Phillips y C. Hardy (1999), “Watching whale watching: Exploring the discursive foundations of collaborative relationships”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 35, núm. 4.
- Moncada, C. y S. Flores (2008), “Análisis de dos propuestas de áreas de restricción para ballenas jorobadas (*Megaptera novaeangliae*) con cría en Bahía de Banderas”, ponencia presentada en la XXI Reunión Internacional sobre el Estudio de los Mamíferos Marinos, 18-21 de mayo de 2008, Ensenada, México.
- Semarnat-INE (2000), *Programa de Manejo de Reserva de la Biosfera El Vizcaíno*, México, 244 p.
- Semarnat (2000), NOM-131-Semarnat-1998 Lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 2000.
- (2002) NOM-059-ECOL-2001. Protección ambiental a especies nativas de México de flora y fauna silvestres, bajo categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002.
- (2004) NOM-135-Semarnat-2004. Para la regulación de la captura para investigación, transporte, exhibición, manejo y manutención

- de mamíferos marinos en cautiverio, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de agosto de 2004.
- (2006), Situación ambiental de la zona costera y marina, en particular humedales costeros y manglares: gestión 2000-2006, Programa de Gestión 2000-2006, México.
- (1994), NOM-012-PESC-1993. Por la que se establecen medidas para la protección de las especies de totoaba y vaquita en aguas de jurisdicción federal del Golfo de California, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1994.
- (2008), Entrevista con el director estatal de la Semarnat Nayarit, marzo de 2008.
- SETUJAL (2008), Estadísticas del turismo en el Estado. Secretaría de Turismo de Jalisco. En <http://visita.jalisco.gob.mx/espanol/inicio.html> (fecha de consulta: 9 de abril de 2008).
- Spalding, M. y J. Blumenfeld (1997), “Legal aspects of whale watching in North America”, reporte publicado para el encuentro Legal Aspects of Whale Watching, Punta Arenas, Chile, noviembre de 1997, 34 p.
- WDCS y WWF (2007), Whales in Hot Water? The Impact of a Changing Climate on Whales, Dolphins and Porpoises: A call for action, Londres, 17 p.

# Acercamiento al marco regulatorio del gas grisú

*Mario José Torres Moya\**

El presente trabajo da un atisbo a la problemática, solución legislativa y riesgos jurídicos del marco regulatorio administrativo del gas grisú, desde una breve reflexión sobre los esfuerzos para diferenciar este hidrocarburo gaseoso de los demás protegidos por la Constitución federal, hasta la concreción de la reforma a la Ley Minera y la Reglamentaria en el ramo del Petróleo (del 26 de junio de 2006), para regular el autoconsumo y entrega del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral. Esquematiza las cargas que se imponen al Ejecutivo federal ante la necesidad de aprovechar sustentable, ecológica y racionalmente aquel recurso energético, y del anteproyecto de reglamento que a la fecha no ha sido promulgado.

*Palabras clave:* gas grisú, gas no asociado, marco regulatorio del gas grisú, entrega a Pemex.

The present work gives a glimpse to the problem, legislative solution and risks of the regulatory framework of grisú gas, from a brief reflection on the efforts to differentiate this Gaseous Hydrocarbon from the rest protected by the Federal Constitution, to the concretion of the Ley Minero y la Reglamentaria en el ramo del Petróleo reform, to regulate self-consume and to deliver the gas associated to the deposits of mineral carbon. It outlines the imposed charges to the Federal Executive to

\* Cursa la Maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Socio del Despacho Reyes, Garza, Torres Asociados, S.C. Correo electrónico: mariortorresmoya@yahoo.com.mx

the need of, ecologically and rationally seize that energetic resource, as well of the first draft of the regulation that has not yet been approved.

*Keywords:* grisú gas, non associated gas, regulatory frame of grisú gas, deliver to Pemex.

## Introducción

Este trabajo no pretende ser exhaustivo sobre la problemática del gas grisú, pero pretende dar un marco contextual suficientemente objetivo para comprender las justificantes de esta reforma y poner de relieve los riesgos políticos de la asunción a ultranza del mandato constitucional.

Uno de los esfuerzos legislativos por diferenciar el gas asociado al petróleo del gas no asociado a este hidrocarburo se remonta a las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1995, a la fracción III del artículo 3° y al artículo 4° segundo párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Dicha reforma tuvo como fin establecer que el gas constituye materia prima de la petroquímica básica, indicando que forma parte de la industria petrolera siempre y cuando “provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos”. La primera y superficial interpretación de lo anterior es que si alguna de estas condiciones no se actualiza, el gas no está sujeto al monopolio estatal.

La reforma al referido artículo 4o. segundo párrafo, establece que el transporte, almacenamiento y distribución del gas, podrán ser llevados a cabo por los sectores social y privado previo permiso, facultando a los particulares para construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, sin excluir a Petróleos Mexicanos, de esos actos. Este es el primer esfuerzo por atemperar el mandato constitucional con la finalidad de garantizar el racional y adecuado uso de los recursos naturales.

Casi simultánea a la reforma mencionada, se emite la “Norma Oficial Mexicana NOM-121-STPS-1996, Seguridad e Higiene para los Trabajos que se realicen en las Minas”, que fue la primera disposición administrativa en regular, aunque en forma tangencial, al gas grisú.

Su finalidad fue establecer condiciones técnicas de seguridad para los mineros, mediante la obligación de desgasificar el pozo de la mina antes de que los trabajadores ingresen y ventearla durante la jornada laboral, pues la dispersión del gas grisú inhibe su potencial explosivo. Fue sustituida por la “Norma Oficial Mexicana NOM-023-STPS-2003, Trabajos en minas- Condiciones de seguridad y salud en el trabajo”, que al entrar en vigor el 31 de marzo de 2004 canceló la primera, desapareció la mención al “grisú” y se refirió al desgasamiento del metano.

Diversos antecedentes que datan de 1997 sobre solicitudes para autoconsumo de empresas concesionarias de minas de carbón mineral y a los diversos actos administrativos relacionados con las mismas al seno de la Secretaría de Energía fueron considerados por el diputado Aldo Mauricio Martínez Hernández, del Partido Revolucionario Institucional, quien suscribió la iniciativa de reformas presentada ante la Cámara en sesión del 6 de diciembre de 2005, que tras algunas modificaciones y bajo el contexto sumamente desafortunado de la mina “Pasta de Conchos” —pero propicio para el cambio legal— fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2006. Dicha reforma regula el autoconsumo y entrega del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral; sin embargo no hay reglamento de la misma a la fecha.

### **Acercamiento al marco regulatorio del gas grisú**

La actividad minera, y especialmente la explotación carbonífera, ha estado asociada a los riegos del gas que normalmente coexiste en las minas de carbón, al que a pesar de ser una mezcla natural de gases, se le conoce con las denominaciones gas seco,<sup>1</sup> gas de carbón mineral, gas no asociado al aceite mineral crudo, *coalbed* gas o gas grisú.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El denominado gas seco se conforma precisamente de metano y etano (Enciclopedia Salvat, p. 1511).

<sup>2</sup> La palabra “grisú” proviene del francés *grisou*. El *Diccionario de la Lengua Española* (22a. ed.) lo define como “metano desprendido de las minas de hulla que al mezclarse con el aire se hace inflamable y produce violentas explosiones”.

En México, por razones de seguridad, el gas no asociado al petróleo era y es desperdiciado en todas las minas de carbón mineral, sin vislumbre de cambios,<sup>3</sup> cuando resulta de suma importancia la explotación de dicho energético ante el panorama de escalada de precios petrolíferos y decreciente producción. El aumento en la demanda proyectado de gas asociado y gas no asociado (Sener), resulta ser el principal incentivo para que los inversionistas deseen participar e impulsar la explotación de cualquier yacimiento de gas no asociado (Bardán *et al.*, 2003).

En la mayoría de las minas de carbón del mundo existen concentraciones de gas grisú. Algunos países, con sistemas jurídicos menos aprensivos sobre la explotación de recursos naturales, han permitido la explotación comercial del gas grisú proveniente de minas abandonadas e incluso de minas en activo. Alemania es un ejemplo de lo anterior, pues desde 1960 permite la utilización del grisú para proveer a poblados de electricidad (Dinkelbach y Mader, 2004).

Las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (adelante también citada como Ley Reglamentaria) y a la Ley Minera, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2006, que entraron en vigor al día siguiente, permiten el autoconsumo del “gas asociado a los yacimientos de carbón mineral” o el transporte y servicio de entrega del mismo a Petróleos Mexicanos. Tales actividades se sujetan a la obtención de permisos y cumplimiento de requisitos que aún no son definidos por el Ejecutivo federal.

El artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas en mención, ordena la expedición de las disposiciones administrativas relativas a la recuperación y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral que se realice al amparo de una concesión minera. A más de dos años de distancia de la reforma en materia de gas grisú, no contamos con una regulación que provea a su exac-

<sup>3</sup> Actualmente se discute un Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-032-STPS-2008, de “seguridad en las minas subterráneas de carbón”, que reitera las previsiones en materia de desgasamiento de metano, sin considerar ni contemplar previsiones sobre el autoconsumo o entrega que ya mandata la Ley Minera y la Reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo. Dicho proyecto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 15 de agosto de 2008.

ta observancia en la esfera administrativa, pues el anteproyecto que existe adolece de ciertas carencias que serán apuntadas más adelante.

### *Condicionamientos físicos*

Como primer acercamiento al tema de la regulación del gas grisú, debemos apuntar que éste es una combinación de gases presentes naturalmente en el subsuelo, cuya mezcla con el oxígeno lo convierte en explosivo.<sup>4</sup> Ello cobra relevancia al contextualizar que su localización natural se encuentra asociada a los yacimientos de carbón, por lo que en la actividad minera carbonífera resulta normal el “desgasamiento” o “venteo” del área de trabajo previamente al ingreso de los mineros. Evidentemente durante muchos años esta práctica de seguridad e higiene ocasionó inevitablemente una contaminación ambiental al liberarlo en la atmósfera, pues uno de sus componentes está considerado como gas de efecto invernadero, y recientemente se ha puesto de relieve las consecuencias económicas y energéticas del desperdicio de este recurso natural.

Existen debates sobre la naturaleza, origen y proporciones de composición de hidrocarburos del gas grisú.<sup>5</sup> De hecho, gracias a esta situación se plasmó en la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley Minera y la Reglamentaria del 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, lo siguiente: “nunca fue el espíritu del Constituyente Permanente, considerar dentro de las reformas de 1940 al artículo 27 Constitucional, el restringir, prohibir o limitar de alguna forma, la

<sup>4</sup> El gas metano es un carburo de hidrógeno en estado gaseoso a temperaturas y presiones ordinarias, no es polar, es incoloro y apenas soluble en agua en su fase líquida. Es el hidrocarburo alcano más sencillo. Su fórmula química es CH<sub>4</sub> (un átomo de carbono unido a cuatro de hidrógeno, unidos por medio de un enlace covalente). En la naturaleza se crea también como producto final de la putrefacción anaeróbica de las plantas; este proceso natural se puede aprovechar para producir biogas. El metano llega a representar hasta 97% del gas natural, siendo su componente principal. Se le considera uno de los GEI (gases de efecto invernadero) en términos del Protocolo de Kyoto.

<sup>5</sup> El Movimiento Nacional para la Defensa del Petróleo convocó para el pasado 1º de julio de 2008 a la mesa redonda titulada “*El gas grisú, mineral o hidrocarburo en el marco jurídico actual*” en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, cuyo título reproduce esta discusión.

exploración o explotación de carbón mineral y/o de sus derivados o sustancias inherentes a éste”.<sup>6</sup>

Dicha reforma se sustenta en el categórico argumento de que el gas grisú es un derivado o una sustancia inherente al carbón mineral y en consecuencia sujeta a la Ley Minera.

A partir de tal afirmación, el gas grisú resulta ajeno a las disposiciones constitucionales y reglamentarias relacionadas con el dominio directo y a la prohibición de otorgamiento de contratos y concesiones al tratarse de carburos de hidrogeno sólidos, líquidos y gaseosos cuya explotación corresponde a la nación.

La mezcla del grisú no es constante en todas las minas, aunque se encuentra compuesta principalmente de gases considerados carburos de hidrógeno gaseosos identificables en términos de la Ley Reglamentaria en el ramo del petróleo como parte de la industria petrolera, ello a pesar de que normalmente coexiste con los mantos de carbón mineral. La literatura es coincidente respecto a que en la composición del gas grisú domina el gas metano y algunos refieren que en ocasiones contiene también etano.

El llamado gas grisú o gas seco no cuenta con características químicas distintas de otros carburos de hidrógeno gaseosos, sino que su denominación es propia de un tecnicismo en la industria minera que refiere a una mezcla de gases que se componen principalmente de metano, en porcentajes del 80 al 95% de su volumen, que según los yacimientos está acompañado por cantidades variables de otros gases, como etano, propano, butano, dióxido de carbono, nitrógeno y, en menor proporción, argón, helio e hidrógeno (Coal Industry Advisory Board, 1994: 47).

La mezcla del gas grisú se encuentra principalmente en la mayoría de los yacimientos de carbón mineral, debido a la porosidad de este mineral, pero también en las rocas encajantes, sobre todo si son porosas.

En ocasiones dicho gas no existe en yacimientos carboníferos o en algunas capas geológicas de los mismos. Incluso hay presencia de gas grisú en otros tipos de yacimientos sedimentarios, como de potasa, yeso o caliza. En estos, el contenido de grisú es menor que en el caso

<sup>6</sup>Exposición de motivos de la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados en la sesión del 6 de diciembre de 2005.

de los yacimientos de carbón, lo cual se explica por la ausencia de sustancias absorbentes en dichos depósitos.

Su localización en el subsuelo se debe a la acumulación entre capas ígneas o entre la roca porosa. El comportamiento del grisú, incluyendo propiedades físicas y químicas, se debe en esencia a su principal componente, el metano.

En aquellas minas donde se realiza la explotación carbonífera, el grisú se desprende hacia los espacios de las áreas de labores mineras, expandiéndose por los túneles de la mina, lo que se traduce en uno de los principales riesgos en la extracción subterránea del carbón mineral.

Una mezcla de grisú con aire en una proporción de grisú del 5 al 15% y en contacto con una fuente de ignición, puede provocar una explosión. En mezclas por encima del 15% de concentración de grisú en el aire la mezcla arde pero no explota; por debajo del 5% ni arde ni explota.

Los métodos históricos más utilizados para evitar las explosiones en las minas de carbón son el desgasamiento y su dilución con aire (Coal Industry Advisory Board, 1994: 41), mediante la introducción suficiente de un caudal de oxígeno en el interior de la mina y así mantener dentro del pozo una mezcla de gas grisú por debajo del 5 por ciento.

Dadas las anteriores características físicas de este gas, el legislador dejó la carga al Ejecutivo federal para que en el reglamento afronte dos problemas: 1) el reto de evitar que los particulares, bajo el pretexto de extraer carbón mineral, exploten este hidrocarburo en forma directa en mantos que lo contengan; y por otra parte, 2) la laguna legislativa respecto a concesionarios de minas de yacimientos de potasa, yeso o caliza que soliciten permiso de autoconsumo o entrega a Petróleos Mexicanos del gas grisú que coexista con los yacimientos de aquellos minerales, que no podrá colmar debido a que la legislación desatiende las circunstancias físicas del gas grisú y por ende la posibilidad de que el mismo se encuentre en yacimientos no asociados al carbón.

### *Condicionamientos jurídicos*

Como se mencionó, la discusión sobre la naturaleza jurídica del gas grisú o gas asociado a yacimiento de carbón está dada por su composi-

ción de otros hidrocarburos y por la interpretación legislativa dada con motivo de la reforma en comento ante los principios constitucionales.

Reflexionemos brevemente sobre lo que significa para el legislativo que el gas grisú sea un “derivado” o “sustancia inherente” al carbón mineral. La exposición de motivos de la reforma indica que:

De acuerdo con lo previsto por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el gas conocido como gas seco, gas grisú, gas de carbón mineral, gas metano, gas no asociado al petróleo o gas no asociado al aceite mineral crudo, es un gas que por disposición expresa de Ley, no se encuentra bajo la explotación exclusiva del Estado, y por lo tanto, su aprovechamiento puede ser llevado a cabo por terceros distintos al Estado, considerándose su exclusión y no regulación dentro de la Ley del Petróleo, correspondiéndole su regulación dentro de la Ley Minera, tal y como se acreditará de acuerdo con lo que a continuación se indica.<sup>7</sup>

La justificación resulta notoriamente inexacta por lo menos al momento de presentarse la iniciativa, dado que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en sus artículos 3º, fracción II, y fracción III, incisos 1 y 9, y artículo 4º indicaban:

Artículo 3o. La industria petrolera abarca:

...

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran: Etano;

...

9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

<sup>7</sup> Exposición de motivos de la iniciativa.

Artículo 4o. 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 los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

En resumen, la Ley Reglamentaria realiza una inclusión en la industria petrolera de todos los carburos de hidrógeno gaseosos, entre los cuales encontramos tanto al etano como al metano; ambos son componentes más o menos constantes de la mezcla denominada gas grisú.

Entonces, y partiendo de que el carbón mineral es una sustancia sólida inerte, no produce radiación ni emanación gaseosa alguna, resulta física y químicamente inadecuado afirmar, como se hace en la exposición de motivos, que el carbón mineral pueda tener derivados o incluso sustancias inherentes.

Sólo mediante una ficción legal válida, pero que desatienda la naturaleza física o química del “gas grisú”, puede superarse el obstáculo constitucional mediante la fórmula de “gas asociado a los yacimientos de carbón mineral”. Así el gas grisú no se define ni concibe por una fórmula química, sino por circunstancias contextuales específicas: que su presencia, en todo caso, esté asociada a los yacimientos de carbón mineral. De igual forma, debemos recordar que las disposiciones administrativas aplicables en materia de seguridad laboral realizan una regulación de este gas grisú.

En efecto, la ya cancelada “Norma Oficial Mexicana NOM-121-STPS-1996” contenía disposiciones relativas a la obligación de desgasificar o ventear el pozo de la mina antes de que los trabajadores ingresen a la misma, conservando un máximo de 1.5% de volumen e implementar los mecanismos de ventilación que garanticen la seguridad de los trabajadores. Destacando el apartado 7.2.5.2., inciso f) que decía:

7.2.5.2 Para la construcción de depósitos de minerales se deben cumplir los siguientes requisitos de seguridad:

...

f. los túneles bajo pilas de carbón deben contar con una ventilación suficiente para mantener el nivel de grisú por debajo del 1.5% en volumen.

Dicha NOM fue substituida por la “NOM-023-STPS-2003”, la cual contiene una disposición similar en su apéndice N, bajo la norma N.2:

Apéndice N Minas subterráneas de carbón

...

N.2 El contenido de metano en el ambiente de la mina no debe exceder de 1.5% en volumen.

Aunque la anterior regulación sigue vigente, cabe mencionar que el proyecto PROY-NOM-032-STPS-2008 de Norma Oficial Mexicana sobre “seguridad en las minas subterráneas de carbón”, establece en sus puntos 8.1 y 8.1.10.1, inciso c) que:

#### 8.1. Ventilación.

El control de la ventilación en las minas de carbón se establece a fin de reducir los contaminantes a niveles que no representen un riesgo de incendio, explosión o daños al personal y a las instalaciones, el patrón debe contar con sistemas de ventilación de conformidad con el presente capítulo.

...

8.1.10.1 Que los volúmenes de aire suministrados al interior de las minas de carbón, para la dilución de los contaminantes, el control de la temperatura y las necesidades respiratorias de los trabajadores cumplan con lo siguiente:

...

c) El contenido de gas metano en el aire no debe exceder de 1.0% en las frentes de trabajo medidos a un metro de su tope y a 30 cm. del techo, y de 1.5% en los regresos secundarios y generales, y

...

Las anteriores disposiciones ponen de relieve el reto del Ejecutivo federal para dar armonía a una reforma legal incompleta, que necesariamente genera por un lado incertidumbre en los inversionistas, y por otro frena el necesario desarrollo y explotación de este recurso energético, retrasando tanto la creación de empleos como el almacenaje y proveeduría de estas fuentes energéticas.

*Condicionamientos económicos*

El Comité Consultivo de la Industria del Carbón, dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, estimó en 1994 que las emisiones globales a la atmósfera de metano de la industria del carbón rondaban los 25 millones de toneladas por año, de las cuales en 1992 sólo se recuperaba el 7%. Como ya se dijo, la proporción de metano va en porcentajes del 80 al 95% de su volumen en los mantos gaseosos que acompañan al carbón mineral, teniendo un valor calorífico similar al del gas natural (Coal Industry Advisory Board, 1994: 47), lo que económicamente lo haría un sustituto casi perfecto del último.

La recuperación del gas se hace previamente a la explotación de carbón, y una vez agotada, se continúa con la extracción de éste. Básicamente existen dos métodos para la recuperación de gas grisú (Coal Industry Advisory Board, 1994: 48 y 55): perforaciones verticales para desgasificación y perforaciones horizontales. Estos proyectos implican inversiones importantes, pero gracias al creciente mercado de captura de carbono se pueden obtener Certificados de Reducción de Emisiones, en términos del Protocolo de Kyoto, gracias a financiamientos internacionales para Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), a través del Fondo Mexicano de Carbono.

*Perforaciones verticales para desgasificación*

Se estima que bajo condiciones ideales, de 60 a 70% del contenido de metano del yacimiento de carbón mineral puede ser recuperado o removido de la mina usando pozos perforados verticalmente para desgasificación. La técnica más común para capturar este gas es perforar varios pozos verticales en los estratos superiores al yacimiento carbonífero antes de la explotación minera. El metano es venteado por convección natural o ayudado por los ventiladores de succión. La ventaja de esta técnica es que puede perforarse sin afectar la actividad minera, siempre y cuando la calidad de los techos lo permita. Normalmente tiene una tasa menor de recuperación que una perforación horizontal.

*Perforaciones horizontales*

Se realizan de preferencia en mantos de carbón permeables, normalmente en el interior desde los pasillos de la mina. La producción es típicamente alta al principio y declina con el paso de los años. Por tanto, esta técnica es menos sostenible en producciones de larga duración. El índice de producción del gas depende de factores numerosos: la tasa de avance de la exploración minera, la geología y el contenido de gas, y el grado de la desgasificación previo a la explotación minera.

En última instancia, debido a las obligaciones respecto a seguridad de los mineros, los concesionarios deben realizar inversiones para desgasificar las minas, lo que significa que las inversiones necesarias para recuperar el grisú podrían ser pequeñas, maximizando los beneficios de su explotación, evitando el desperdicio innecesario de dichos hidrocarburos y aumentando las reservas nacionales.

**La reforma a la Ley Minera y a la Ley Reglamentaria***Se incluyeron sustancias como objeto de exploración y explotación*

Las reformas incluyen modificaciones de redacción en el artículo 3o. de la Ley Minera para incluir dentro de los conceptos *exploración* y *explotación*, no sólo a los relacionados con depósitos minerales, sino a las sustancias que se encuentren en el terreno concesionado. Este punto es una reforma de estilo, pues el artículo 4° de la misma ley indicaba cuáles son los minerales y sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes del suelo y objeto de la actividad minera.

*Inclusión en Ley del gas no asociado*

Se realiza en el artículo 4o. de la Ley Minera la exclusión del concepto constitucional de dominio directo de la nación sobre los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos al carbón mineral en todas sus variedades y el gas asociado a los yacimientos de éste. Se incluye

dentro de los minerales y sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes del suelo, precisamente al carbón mineral en todas sus variedades<sup>8</sup> y el gas asociado a los yacimientos de éste.

### *No exclusión del grisú en el ámbito de la Ley Minera*

El artículo 5o. contiene un catálogo de conceptos que se exceptúan de la aplicación de la Ley Minera, entre los cuales se incluye por supuesto al petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Ahora, la reforma establece precisamente una salvedad a esa exclusión enlistada respecto del “gas asociado a los yacimientos de carbón mineral”.

Tal salvedad significa en estricta lógica que el “gas grisú” efectivamente es clasificable como carburo de hidrógeno gaseoso, de los que señala la Constitución en sus artículos 27 y 28, y que reserva a la nación el dominio directo y explotación. Ello significa una contradicción entre la motivación del legislador que presentó la iniciativa en la Cámara de Diputados y el texto de la reforma que se discutió en el Senado de la República, pues ésta se apoyó en el supuesto de que el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral no puede identificarse como carburo de hidrógeno.

### *El gas grisú y las secretarías de Economía y Energía*

Las facultades de las autoridades competentes en gas seco fueron otorgadas por la reforma a la Ley Minera en forma “conjunta” o concurrente a la Secretaría de Energía y a la Secretaría de Economía. Esto debido a que la primera conduce la política energética y la segunda se encarga de otorgar las concesiones y los permisos mineros, así como vigilar el cumplimiento de la Ley Minera.

Dada la participación que la reforma otorga tanto a la Secretaría de Economía como a la de Energía, se adicionan tres atribuciones en corresponsabilidad entre dichas dependencias, para:

<sup>8</sup>Turba, lignito, hulla y antracita.

1. Establecer una política de recuperación y aprovechamiento.
2. Fijar términos, condiciones y disposiciones técnicas sobre el aprovechamiento del gas no asociado.
3. Evaluar los proyectos de aprovechamiento del gas grisú.

*Derechos que se incorporan ipso iure  
al título de concesión*

En forma automática y por virtud de la reforma, se incorporan a la esfera jurídica del concesionario diversos derechos relativos al gas no asociado sobre la obtención de permiso para autoconsumo o entrega de ese gas, apoyada en principios de eficiencia.

Cabe mencionar que dichas reformas no establecen supuestos por los cuales pudiera negarse el otorgamiento de dicho permiso.

Por su parte, el artículo 19 de la misma ley, reforma el régimen de concesiones mineras, introduciendo en los derechos que confiere la concesión, el relativo a la obtención del permiso de la Secretaría de Energía para la recuperación y el aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.

*Permiso para recuperación  
y aprovechamiento de gas asociado al carbón*

El permiso para la recuperación y el aprovechamiento de gas asociado a yacimientos de carbón, que extiende la Secretaría de Energía, siempre permitirá la recuperación, y además autorizará:

- a) El autoconsumo del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, o
- b) La entrega del gas extraído a Petróleos Mexicanos.

La ley no establece qué requisitos deberán reunir los concesionarios mineros, por lo que se detallarán los mismos en el “Reglamento para la Recuperación y Aprovechamiento del Gas Asociado a los Yacimientos de

Carbón Mineral”, cuyo anteproyecto propone la posibilidad de combinar el autoconsumo y la entrega a Petróleos Mexicanos de los excedentes.

Dicho anteproyecto de reglamento establece que a la solicitud del permiso deberán acompañarse los documentos que acrediten los siguientes cuatro rubros, con una serie amplia de subtemas que se omiten apuntar aquí:

- I. Capacidad técnica;
- II. Capacidad financiera;
- III. Capacidad jurídica; y
- IV. Capacidad administrativa.

#### *Modalidades de recuperación y aprovechamiento del gas asociado al carbón*

La ley dispone el autoconsumo o la entrega a Petróleos Mexicanos mediante un convenio de cláusulas de derecho exorbitante a la esfera privada.

#### *Autoconsumo*

El permiso para el mismo no excluye la aplicación de otras leyes al método de autoconsumo, lo que posibilita a los concesionarios de minas de carbón mineral obtener adicionalmente un permiso de autogeneración de electricidad y eventualmente de venta de sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), lo que garantiza por una parte la viabilidad económica de estos proyectos sin la necesidad de incentivos fiscales y, por otra, la garantía para el Estado mexicano de que sus recursos serán disfrutados directa e indirectamente a favor de los mexicanos.

El régimen de autoconsumo de gas grisú replica el de autogeneración de electricidad, lo que significa un riesgo regulatorio frente al precedente de la controversia constitucional 22/2001 contra las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues incluso sus considerandos dejaron vislumbrar el criterio de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la interpretación rigurosa y acartonada del texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales (Cortés, 2007: 118). Ello debido a que aún está pendiente que el Ejecutivo federal emita un reglamento en materia de autoconsumo y entrega del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, el cual aunque estará apoyado en el mandato del legislador federal, podría despertar susceptibilidades dado el contexto político actual.

Los concesionarios de minas de carbón mineral interesados podrán asociarse para recuperar, autoconsumir y aprovechar el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, previa autorización de la Secretaría de Energía.

El anteproyecto de reglamento, en su artículo 6° indica que “los concesionarios mineros en ningún caso podrán enajenar el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral que se derive de la recuperación y aprovechamiento de los yacimientos de carbón mineral”, por lo que de ser promulgado en estos términos, el autoconsumo, sin importar la forma en que se realice, nunca podrá implicar la enajenación del mismo gas a terceros que carezcan de concesiones mineras.

### *Entrega a Petróleos Mexicanos*

La entrega implica tanto el transporte como la entrega física a Petróleos Mexicanos del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral. Es un servicio que presta el concesionario a Petróleos Mexicanos en forma convencional, y por ende, tendrá derecho a una retribución.

El régimen de transporte y entrega a Petróleos Mexicanos replica el de venta de excedentes de electricidad a la CFE, lo que significa un riesgo regulatorio, como ya se ha apuntado, por el criterio de la SCJN respecto a la interpretación del texto constitucional, más aún si esta modalidad se puede combinar con autoconsumo y, en todo caso, autogeneración con venta de excedentes a la CFE.

Debido a que el transporte del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral se encuentra excluido de la reserva a la nación, el mismo debe operar con base en un contrato celebrado entre el concesionario minero y Petróleos Mexicanos, acorde con las disposiciones

administrativas que fije la Secretaría de Energía y en cumplimiento de lo ordenado por el reglamento de las reformas que al efecto se emita.

Por otra parte, debido a la libertad de contratación establecida en el artículo 4o. constitucional, los términos y la metodología para el pago de la contraprestación del servicio de transporte y entrega del gas asociado al carbón será establecido por la autoridad competente y deberá considerar las inversiones necesarias para su recuperación, transporte, operación y mantenimiento, más la obtención de una utilidad razonable.

Resulta criticable que la reforma omita establecer con precisión cuál es la autoridad competente para determinar los términos y la metodología de pago por el servicio de transporte y entrega del gas a Petróleos Mexicanos.

El anteproyecto de reglamento señala a la Secretaría de Energía como la encargada de fijar los términos y la metodología para el pago de la contraprestación del servicio de transporte y entrega del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral; sin embargo, ello podría ser objeto de juicios de amparo por violar el principio de reserva de ley. Por otra parte, tal situación resulta en una excepción a la normatividad establecida en el artículo 134 constitucional, y en las leyes de adquisiciones y obras públicas. La autoridad con mayor vocación regulatoria precisamente en materia de precios de gas es la Comisión Reguladora de Energía, la cual aparentemente carecerá de facultades en materia de gas grisú.

El anteproyecto de Reglamento para la Recuperación y Aprovechamiento del Gas propone que la entrega del gas pueda ser por medio de ductos, para lo cual los permisionarios deberán, además, celebrar un contrato de interconexión con el permisionario propietario del gasoducto donde se realizará la entrega a Petróleos Mexicanos.

### *Mecanismos de información sobre el gas asociado al carbón*

En resumen, la reforma al artículo 27 de la Ley Minera establece obligaciones de rendición de informes estadísticos, técnicos, contables, datos geológicos, sobre trabajos y producción, descubrimiento de gas

seco o grisú, a las secretarías de Economía y de Energía y al Servicio Geológico Mexicano.

También señala que en el convenio de entrega a Petróleos Mexicanos del gas asociado al carbón, dicho organismo determinará el lugar de entrega del gas, denotando la calidad de contrato administrativo con cláusulas exorbitantes a la esfera privada.

Ahora bien, la serie de cargas y obligaciones a los concesionarios mineros que impone la reforma al artículo 27 se aplicará con independencia de la fecha del título de concesión, es decir, esta obligación aplica a todas las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la reforma en comento. Dichas obligaciones a cargo del concesionario son las siguientes:

- A) Rendir a la Secretaría de Economía un informe geológico-minero que describa los trabajos de exploración y explotación realizados en el lote minero o en la superficie que se abandona cuando la concesión minera correspondiente se cancele por terminación de su vigencia, desistimiento, sustitución por reducción, infracción o resolución judicial.

El informe se registrará por las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Ley Minera, el cual no se ha modificado desde 1999. La Secretaría entregará al Servicio Geológico Mexicano dicho informe para que sea incorporado en el sistema público de información del propio servicio.

- B) Rendir directamente ante el Servicio Geológico Mexicano, en el caso de concesiones otorgadas mediante concurso, un informe semestral en los meses de enero y julio de cada año de los trabajos realizados y de la producción obtenida en el lote amparado por la concesión minera. Ello para controlar el pago de prima por descubrimiento o cualquier otra contraprestación económica contemplada a favor de dicho organismo.
- C) Dar aviso de inicio y suspensión de las actividades relacionadas con la recuperación y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, que se realice al amparo de su concesión minera, a la Secretaría de Energía.

- D) Acumular, registrar y proporcionar periódicamente información geológica a la Secretaría de Energía relacionada con la recuperación y aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.
- E) Avisar sobre el descubrimiento de gas no asociado a los yacimientos de carbón mineral, como producto de las concesiones que amparan la exploración y explotación de yacimientos de carbón mineral, a la Secretaría de Energía.
- F) Entregar el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral en el punto de conexión que indique Petróleos Mexicanos, en caso de que no se destine al autoconsumo.

El anteproyecto de Reglamento para la Recuperación y Aprovechamiento del Gas propone que el mismo organismo (Petróleos Mexicanos) envíe trimestralmente a la Secretaría de Energía información estadística relacionada con la entrega-recepción del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.

*Ausencia de contribución  
por explotación de gas grisú*

Por el momento no existe ninguna contribución que pueda aplicarse a los concesionarios de minas carboníferas por la explotación del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, pues los derechos por extracción de gas natural (primordialmente formado por gas metano) sólo corresponde pagarlo a Pemex Exploración y Producción.

Por último, cabe señalar que el anteproyecto de reglamento contempla la obligación para los concesionarios mineros de emitir informes a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre la emisión de gases de efecto invernadero, posiblemente violando de igual forma el principio de reserva de ley, pues la Ley Minera no contempla esa materia. En todo caso, deberá modificarse el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

*Ampliación de infracciones sancionables con cancelación de concesión*

Establece la reforma al artículo 55 el aumento de las hipótesis de infracciones que ocasionan la cancelación de la concesión minera, principalmente por realizar una sobreexplotación.

Resulta notorio que no se haya incluido como infracción a la ley, que ocasione la cancelación de la concesión, la extracción de gas metano, de yacimientos petrolíferos o de otros hidrocarburos como el gas natural que se encuentren contiguos, o más profundos, y en todo caso, la omisión de notificar a la Secretaría de Energía de cualquier descubrimiento con motivo de exploración o explotación a yacimientos de gas natural o asociado al petróleo.

La reforma establece que entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y las secretarías deberán expedir dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor las disposiciones relativas a la recuperación y aprovechamiento de parte de los concesionarios, la información geológica relacionada con la recuperación y aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la metodología relacionada con la contraprestación por el servicio de entrega a Petróleos Mexicanos del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral que se realice al amparo de una concesión minera.

*Hidrocarburos y gas asociado a los yacimientos de carbón mineral*

El punto más delicado de la reforma es el relativo a la interpretación auténtica del Poder Legislativo que considera al gas asociado a los yacimientos de carbón mineral como excluido de la clasificación de carburos de hidrógeno que realiza la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

De la interpretación de la reforma y de la exposición de motivos de la Ley Minera en el caso concreto del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral, aparece que el mismo no constituye un hidrocarburo asociado al petróleo.

En el caso de considerar que el gas seco o grisú está compuesto de una mezcla donde predomina el gas metano, puede afirmarse que

de la interpretación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se colige que este último gas no tiene el mismo tratamiento jurídico que los hidrocarburos provenientes del petróleo o del gas natural, y que posee reglas legales específicas en cuanto a su extracción y explotación.

Ahora bien, la confusión se presenta entre el término *carbón* y el carbón, situación que no se reconoce a nivel internacional dado que otras lenguas no admiten o permiten la confusión de tales elementos.

Por otra parte, no podría afirmarse que el gas grisú es un hidrocarburo cuya explotación esté reservada al Estado, pues entonces tendríamos que sancionar a funcionarios del gobierno federal y del organismo subsidiario de Pemex por la omisión en la correspondiente explotación del gas, traduciéndose en el abandono de la explotación y cuidado de ese gas por parte de la entidad paraestatal encargada de ello.

El metano que está regulado y reservado a la explotación por parte de la nación conforme a dicha ley reglamentaria, tiene una precisa y puntual calificación por quien puede hacer interpretación del texto constitucional. Es así que el legislador federal ha interpretado jurídicamente que sólo el metano relacionado con los obtenidos en yacimientos de territorio nacional tienen un trato reservado, resultando claro y contundente que sólo los metanos *obtenidos* de yacimientos petroleros son y deben considerarse materia u objeto de la industria petrolera.

### *Estrategia regulatoria y propuestas*

Debido a los cartabones constitucionales en materia de hidrocarburos, se propone realizar estudios técnicos sobre las proyecciones de gas grisú en yacimientos sedimentarios como de potasa, yeso o caliza, para valorar el impulso de una iniciativa de reformas para incluir también esta modalidad en la Ley Reglamentaria en el Ramo del Petróleo. Incluso debe valorarse el tema de la explotación de pantanos, que aunque resultan ser reservas ecológicas, son una fuente muy importante de metano contaminante de la atmósfera.

La reforma a la Ley Minera procuró cerrar nichos de interpretación para evitar explotaciones del gas grisú no inherente al carbón mine-

ral. En tanto no existan reformas legales que permitan la explotación de este hidrocarburo desprendido de recursos naturales diversos a los yacimientos carboníferos, el Ejecutivo federal debe evitar, en el reglamento que al efecto se expida, ampliar las posibilidades de autoconsumo y explotación a personas ajenas al exclusivo círculo de concesionarios mineros.

Evidentemente el Ejecutivo federal debe impulsar la emisión de un dictamen sobre el anteproyecto de Reglamento para la Recuperación y Aprovechamiento del Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón Mineral, que desde el 29 de agosto de 2006 (Cofemer) se encuentra pendiente en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en términos de los artículos 69-E, 69-H y 4° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dicho anteproyecto se ocupa de cuestiones sobre:

1. Atribuciones de las autoridades señaladas en el Decreto de Reformas;
2. Requisitos, términos, alcances y límites de los permisos para recuperación y aprovechamiento de gas asociado al carbón;
3. Requisitos, términos, alcances y límites de la modalidad de transporte y entrega a Petróleos Mexicanos;
4. Formalidades del mecanismo de Información sobre el gas asociado al carbón;
5. Infracciones, entre otros.<sup>9</sup>

Sin embargo, nada refiere sobre una posibilidad que se ha observado en otras latitudes que aumenta la seguridad de los trabajadores y

<sup>9</sup>Del Programa Nacional de Normalización 2007 se desprende que el Subcomité de Explotación y Exploración del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Hidrocarburos, en la Secretaría de Energía, tiene agendados, con fechas estimadas de inicio en abril de 2007 y terminación en diciembre de 2008, los siguientes temas para conformar *normas oficiales mexicanas*: 1) Las características técnicas de operación de las instalaciones de proceso del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral; 2) Los requisitos técnicos para el manejo y conducción del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y de las instalaciones para su almacenamiento; 3) Los requisitos técnicos que se deben cumplir para medir los volúmenes de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral recuperado; y 4) Los requisitos técnicos para llevar a cabo los trabajos de perforación, terminación, mantenimiento, taponamiento y abandono de pozos para la recuperación de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.

maximiza la calidad del gas metano recurado, es decir, el sellado de pozos conectados a los mantos del gas grisú. Dicha medida permite aislar las secciones de la mina donde se concentra el metano y por otra parte aísla la zona de trabajos mineros en forma más segura. Aunque ya han iniciado trabajo para emitir normalización en materia de gas grisú, tales disposiciones pueden ser contempladas desde el reglamento como una medida que aumente la seguridad y maximice la recuperación.

Resulta propicio además que en tanto se desarrollan proyectos de aprovechamiento del gas grisú, no se imponga contribución alguna por actividades extractivas, pues en última instancia serían “repercuidos” económicamente a Petróleos Mexicanos, que será el comprador único del gas grisú.

El proyecto PROY-NOM-032-STPS-2008 de Norma Oficial Mexicana sobre “seguridad en las minas subterráneas de carbón”, reitera los errores de las normas oficiales anteriores, pero mantiene una regulación contradictoria hasta el momento con la Ley Minera y la Reglamentaria en el ramo del petróleo.

Tal situación debe ser corregida para impedir que los particulares promuevan acciones que deriven en su inaplicación por contravenir expresamente un mandato legal, pues en última instancia no puede derogar los derechos derivados de una ley. La elaboración de esta disposición podría ser un buen termómetro sobre la percepción de mineros, concesionarios y autoridades que participan en el proceso de normalización para fijar normas técnicas en materia de aislamiento o sellado de las partes de la mina con gas grisú.

En atención a que el anteproyecto de Reglamento para la Recuperación no contempla ninguna disposición en materia de negativa de permisos, se propone que en el Reglamento se adicione la facultad de la Secretaría de Economía para rechazar permisos de autoconsumo, en condiciones tales que la concesión minera no haya reportado producción de carbón, o se encuentre explotando presuntamente un yacimiento distinto al carbón mineral.

Se debe dar intervención a la Comisión Reguladora de Energía en temas de transporte, almacenamiento y distribución y fijación de precio del gas grisú, y sobre los términos y condiciones relativos al contrato de adhesión que deberán suscribir los concesionarios mineros

con Petróleos Mexicanos, pues aquélla tiene amplia experiencia en materia de gas.

Deberán contemplarse disposiciones relativas a la prohibición de que Petróleos Mexicanos esté impedido para negarse a la compra del gas grisú.

Se deben promover reformas al Código Penal Federal para tipificar el delito de venta por el concesionario minero a terceras personas del gas grisú o metano a particulares. Asimismo se debe contemplar expresamente un mecanismo de rescate de concesión y de todos los instrumentos y bienes relacionados a su operación para el caso de violación de las obligaciones relativas al autoconsumo o a la entrega exclusiva a Petróleos Mexicanos del gas producido.

En todo caso, la Norma Oficial Mexicana debe contener disposiciones que permitan el autoconsumo, transporte y entrega del gas asociado a yacimientos de carbón, aunque dicho proyecto de NOM insiste en el venteo del gas metano sin contemplar disposición alguna sobre su armonización con las leyes reformadas y con el eventual reglamento en materia de gas grisú.

Debe considerarse que la reforma en materia de gas grisú sobre las leyes Reglamentaria y Minera sólo fue aprobada debido al clima político propiciado por la tragedia del 19 de febrero de 2006 en la mina de Pasta de Conchos, en la cual desafortunadamente perdieron la vida aproximadamente 65 mineros derivado del derrumbe ocasionado por una explosión de gas grisú, lo que permitió hacer notar la relevancia del tema y la necesidad de una decisión asertiva sobre dicha reforma, que había sido objeto de diversos cabildeos legislativos desde 2003.<sup>10</sup>

Esta situación lamentable permite por otra parte la firmeza de las disposiciones legales, pues ha transcurrido en exceso el término legal para interponer por minorías de legisladores la acción de inconstitucionalidad contra la misma.

<sup>10</sup>Lo cual puede corroborarse de la lectura de las iniciativas presentadas en relación con la Ley Minera, en especial de la primera propuesta en la sesión plenaria del 18 de junio de 2003, de la Cámara de Senadores por la senadora Verónica Velasco Rodríguez (PCEM) con proyecto de decreto de reformas a la ley en sus artículos 5º, 15, 19, 27 y 46 y adiciones de los artículos 18 Bis y 22 Bis, la cual puede ser consultada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, relativa a la Comisión Permanente, núm. 7, año 2003, miércoles 18 de junio, tercer año de ejercicio, segundo receso.

Dado el actual sobrecalentamiento en el ambiente político por la reforma a Petróleos Mexicanos, posiblemente se replicará en el esquema de transporte y entrega a Petróleos Mexicanos del gas asociado a yacimientos de carbón, el esquema de inconstitucionalidad de los permisos de autoabastecimiento de energía eléctrica y venta de excedentes a la Comisión Federal de Electricidad, pues resulta claro que aunque no se promovió ninguna acción de inconstitucionalidad ni controversia constitucional contra la reforma a la Ley Minera y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, posiblemente un sector de legisladores podrían intentar combatir el Reglamento para la Recuperación y Aprovechamiento del Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón Mineral, alegando algún “exceso” que se pretenda encuadrar como invasión de competencias entre la esfera del Ejecutivo federal y el Legislativo.

## **Conclusiones**

No importa si se le denomina gas grisú o gas asociado a yacimientos de carbón, lo cierto es que este gas carece de características químicas propias.

El Poder Legislativo cuenta con la facultad de reglamentar los principios constitucionales, por lo que resulta posible y acertada la redefinición del gas asociado a los yacimientos carboníferos como excluido de los carburos de hidrógeno gaseosos que forman parte de la industria petrolera, permitiendo a los concesionarios mineros no sólo el autoconsumo de dicho gas, sino su cooperación remunerada con el Estado mexicano en la extracción y almacenamiento de dicho gas para su entrega al organismo Petróleos Mexicanos, el cual realiza la actividad estratégica especializándose en el procesamiento de hidrocarburos.

Las normas oficiales mexicanas referidas cometen un doble error: por una parte obligan al concesionario de la mina a ventear a la atmósfera un gas volátil y tóxico, contaminándola y por otra se desperdicia irracionalmente un energético gaseoso que podría ser aprovechado, cargándole costos significativos y permanentes.

## Bibliografía

- Bardán Esquivel, Cuitláhuac *et al.* (coords.) (2003), *Evolución y perspectivas del gas natural en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México.
- Cámara de Senadores (2003), *Gaceta Parlamentaria* relativa a la Comisión Permanente, núm. 7, miércoles 18 de junio, Tercer Año de Ejercicio, Segundo Receso.
- Coal Industry Advisory Board (1994), *Global methane and the coal industry*, OECD, París.
- Cofemer, en <http://www.cofemermir.gob.mx/crLecAnte.asp?seccionid=F43&formId=43&submitid=11135>
- Cortés Campos, Josefina (2007), *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, Porrúa-ITAM, México.
- Dinkelbach, L., Mader, R. Capture and Use of Methane from Operating and Abandoned mines in Germany, G.A.S. Energietechnologie GmbH, 2004, consultable en: [www.coalinfo.net.cn/coalbed/meeting/2203/papers/coal-mining/CM007.pdf](http://www.coalinfo.net.cn/coalbed/meeting/2203/papers/coal-mining/CM007.pdf)
- Enciclopedia Salvat, *Diccionario*, tomo 6, Salvat Editores.
- Ley Minera (reformada en 2006).
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (2005 y 2006).
- Norma Oficial Mexicana NOM-023-STPS-2003, Trabajos en minas. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- NOM-121-STPS-1996, Seguridad e higiene para los trabajos que se realicen en las minas.
- Programa Nacional de Normalización 2007.
- Proyecto de “Reglamento para la recuperación y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral”, En: <http://www.cofemermir.gob.mx/crLecAnte.asp?seccionid=F43&formId=43&submitid=11135>
- Proyecto PROY-NOM-032-STPS-2008 de Norma Oficial Mexicana sobre “seguridad en las minas subterráneas de carbón”.
- Real Academia de la Lengua (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., España.
- Secretaría de Energía, *Prospectiva de Gas Natural 2002-2012*.

# Intervención moderada del Estado y el progreso del desarrollo nacional

*Carlos Agustín Vázquez Hernández\**

En las primeras dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado nacional proveyó la estabilidad económica necesaria para desarrollar las bases de un sistema internacional que llevara entonces al actual y hegemónico orden mundial dirigido por el libre mercado. Para ese tiempo, las doctrinas económicas orientadas al mercado eran consideradas progresistas. Actualmente, para los países en vías de desarrollo traer de vuelta la intervención del Estado —en una forma moderada— puede ser considerada como la política pública más progresista. Una política pública es definida como “progresista” si está pensada en buscar un orden económico más justo. Un orden económico es definido como “más justo” si su establecimiento lleva a incrementar los niveles de igualdad dentro de un país como entre países. El artículo argumenta que la intervención del Estado y el mercado global no son incompatibles, y que una intervención moderada del Estado puede suavizar algunos de los resultados negativos de la implementación de políticas públicas que fomenten el libre mercado en los países en desarrollo.

*Palabras clave:* libre mercado, intervención moderada del Estado, países en vías de desarrollo, sistema internacional, desarrollo.

\* Doctorante en Economía por la UNAM. Maestro en Política Internacional por la Universidad de Melbourne, Australia. Temás de interés: economía política internacional, institucionalismo, desarrollo sostenible (PyMEs Verdes).

## Introducción<sup>1</sup>

El libre mercado es una ideología y filosofía que apoya el individualismo, la libre acción entre ofertantes y demandantes, y una mínima intervención del Estado en la economía (Slaughter, 2005). En su crítica radical acerca de las políticas neoliberales, Susan George argumenta que vivimos en una época en donde los mecanismos del mercado se apoderan de la vida diaria de tal manera que dirigen el destino de los seres humanos. Debido a ello, un resultado socio-cultural mayor es la aceptación del neoliberalismo como la condición normal y natural de la humanidad. La autorregulación del mercado define la forma en que la sociedad debe comportarse y la política debe conducirse. El resultado político de la desregulación neoliberal es la exclusión del Estado del sistema económico nacional y el mercado global (1999: 24-26).

Los liberales argumentan que priorizar la dimensión económica de la vida y liberalizar el intercambio económico entre países es para un mayor beneficio de la comunidad mundial como un todo (Gilpin, 1987). A pesar de que el neoliberalismo es la doctrina hegemónica para la realización de políticas públicas de esta era, no es la única y posiblemente tampoco la respuesta a las complejas y diferentes realidades del mundo. Esto queda de manifiesto, por las muchas fallas sociales, políticas y económicas originadas por la implementación de estrategias liberales. En particular, a pesar de que el neoliberalismo ha incrementado la riqueza de una población minoritaria en el mundo (20%), la situación de la vasta mayoría, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, ha empeorado desde que esta doctrina fue introducida en los setenta. Thomas Pogge (2002), por ejemplo, argumenta que el mercado global es sinónimo de pobreza global.

Crear un sistema económico mundial de corte neoliberal ha involucrado la privatización de los monopolios nacionales tradicionalmente relacionados a la provisión de servicios públicos. Ha involucrado también la desregulación de las economías nacionales. La circulación de productos, servicios y capitales se ha liberalizado. Los mercados nacionales se han abierto a inversiones extranjeras.

<sup>1</sup> Para conservar la integridad de las fuentes bibliográficas de este ensayo, se conservaron sus títulos en el idioma de origen.

Con el decreciente papel del Estado y la creciente dimensión del comercio internacional, una batería de instituciones y organizaciones internacionales se han creado para apoyar el camino del libre mercado. En particular estas son: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se asume de manera apriorística que la liberalización de los mercados y la desregulación, al igual que la privatización de los monopolios nacionales, generan un incremento en las inversiones y en el intercambio comercial, que en cambio, se asume incrementen la riqueza, tanto para individuos involucrados en las inversiones y el intercambio, como para el público global (Smeets, 2002:7-35).

A pesar del incremento en el intercambio de mercancía a nivel global, la imposición del libre mercado como el único modelo económico de desarrollo mundial presenta diversas debilidades. La estrategia del libre mercado ha fallado en proveer un orden económico mundial más justo (Pogge, 2002). El sistema internacional fomentado por el mercado global es caracterizado por una relación predatoria entre los grandes y poderosos actores con los pequeños y los débiles. De acuerdo con el Banco Mundial, 85% del producto global es disfrutado por el 15% de la población. Más aún, 2.7 billones de personas, en el 2004, vivían con menos de 2 dólares al día y consumen menos del 1.3% del producto global. Esta información considera tanto a personas viviendo en países en desarrollo como en países desarrollados. Casi el 80% de la población ha visto deteriorarse su condición económica desde principios de los ochenta (World Bank Research Observer, citado en Pogge, 2002).

Este artículo se concentra en la mayoría pobre dentro de los países en vías de desarrollo, donde las fallas del modelo de libre mercado son más evidentes debido a la muy desigual situación económica entre países ricos y pobres característicos del orden mundial. Esa estructura desigual es debida, en parte, a los mecanismos de dependencia creados por el mundo desarrollado a través de, entre otras cosas, la deuda internacional. Está también relacionada al tipo de políticas de ajustes estructurales impuestas por las instituciones internacionales a favor de un modelo de desarrollo económico basado en el libre mercado, y que eran condicionantes para prestar dinero a países más po-

bres. Dichas políticas menoscaban el desarrollo de instituciones para el bienestar social como las de servicios de salud y educación consideradas en este artículo como centrales para el camino al desarrollo (Welle, 1995: 91-113).

Siguiendo las líneas de Susan George, este artículo argumenta que en las primeras dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado proveía la estabilidad económica necesaria para desarrollar las bases de un sistema internacional que resultara en el actual y hegemónico orden mundial de libre mercado. Para ese tiempo, las doctrinas orientadas por el mercado eran consideradas progresistas. Actualmente, traer de vuelta la intervención del Estado en una forma moderada puede ser considerada como la política pública más progresista para los países en vías de desarrollo. Una política es definida como “progresista” si se basa en el interés de un orden económico más justo, y éste se define como tal si su establecimiento lleva a incrementar los niveles de equidad de un país y entre países. El argumento principal de este artículo es que la intervención del Estado y el mercado global no son incompatibles. No se argumenta que los países en vías de desarrollo deban desprenderse del sistema internacional y del mercado global, sino que una intervención moderada del Estado puede suavizar los efectos de algunos de los resultados negativos de la política pública a favor del libre mercado. El propósito de este artículo es desarrollar un marco de trabajo preliminar de una intervención moderada del estado en el mercado moderno desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: primero, se identificarán las condiciones “ocultas” para el “éxito” de una economía nacional en el orden económico de libre mercado; segundo, se analiza por qué y cómo estas condiciones no son satisfechas en los países en desarrollo. A la luz de esta falla, las políticas neoliberales serán descritas como una amenaza para el bienestar de la mayoría pobre de la población que vive en los países en vías de desarrollo; tercero, el artículo intenta proveer una revisión de cómo la intervención moderada del Estado permite a los países en desarrollo producir estrategias económicas más adecuadas a su realidad social y política.

La conclusión propuesta menciona que en la práctica la intervención moderada del Estado requiere de una nueva relación entre los in-

tereses individuales y los intereses nacionales, siendo ésta de beneficio y obligación mutua. Por un lado, el Estado debe facilitar el acceso de una parte más amplia de la población al sistema económico (por ejemplo, mejorando la calidad de la infraestructura nacional). Ello requiere de designar políticas nacionales adecuadas a las necesidades específicas del país. Por otro lado, los ciudadanos de los países en vías de desarrollo tienen la responsabilidad de aprovechar las oportunidades de un nuevo pacto estatal, comportándose pro-activamente y manteniendo con ello la economía nacional, permitiendo al mismo tiempo que sus países jueguen un papel importante en el mercado global.

### **¿Qué queda oculto tras la retórica de una economía mundial “libre del Estado”?**

Los mercados autorregulados son postulados por los abogados del neoliberalismo como la mejor manera de promover la eficiencia económica y crear con ello riqueza. El interés individual y la riqueza, en cambio, son postulados como las condiciones suficientes para generar riqueza pública. De acuerdo con Adam Smith, el principal referente de los nuevos liberales, el individuo, en persecución de sus propios objetivos, contribuye también al beneficio público (Smith, 1976). Este punto es reafirmado por los neoliberales, quienes apoyan la idea de que la armonía entre individuos es el resultado de la suma positiva de sus ganancias mutuas en el largo plazo (Nakano, 2007). Sin embargo, Smith argumentaba que el individuo en la búsqueda de su propio interés, promueve un bien (público) final que no forma parte de su intención (Smith, 1976).

Mientras el neoliberalismo promete que la suma de las ganancias individuales de corto plazo llevará a ganancias públicas de largo plazo, la definición de largo plazo se mantiene vaga. ¿Cuánto tiempo la población pobre necesita esperar para beneficiarse de una política de libre mercado? En respuesta a esta crítica, Steven Slaughter argumenta que para que los beneficios de largo plazo de las políticas neoliberales sean totalmente aprovechados, formas más intensas de liberalización y desregulación se requieren (Slaughter, 2005). Aún cuando éste sea

el caso, el concepto neoliberal de armonía de largo plazo no aplicaría de la misma manera en todos lados. Para que la relación causa-efecto, la de lo individual/público, y el corto/largo plazo pueda funcionar, la sola extensión de los mecanismos del mercado no es suficiente. También necesita extenderse el comportamiento individualista sobre el cual los modelos de libre mercado están basados. Ello, en cambio, requiere desarrollar la capacidad de todos los individuos a través de los países para que sean significativamente integrados a la economía de mercado. Si es cierto que los beneficios mutuos son resultado de los beneficios individuales, de hecho, los individuos sólo contribuyen a la riqueza de sus comunidades si pueden contribuir a su propia riqueza. Es necesaria una reflexión sobre la capacidad de todos los individuos en el mundo para acceder y explotar el sistema de libre mercado.

Ante ella, el neoliberalismo responde en primer plano que la importancia de la competencia entre individuos es el mecanismo necesario para lograr sus intereses mutuos (Gilpin, 1987). El criterio de competencia, sin embargo, no reconoce las diversas condiciones enfrentadas por diferentes individuos viviendo en el mismo espacio social. La realización de los beneficios personales depende de la particular situación de una persona en una economía en concreto. El hijo de un empresario rico y el hijo de un trabajador de la construcción, por ejemplo, tienen diferentes grados de integración y acceso a la economía de libre mercado. El primero es favorecido. El sistema no es neutral porque las oportunidades del hijo del trabajador de la construcción para tomar decisiones libres y adquirir ganancias individuales no son independientes de su condición social inicial. La incapacidad del neoliberalismo para reconciliar el vacío entre el tipo de individuo que se adecua al modelo de libre mercado y “otro” menos adaptable a este modelo es discutido por Ralph Pettman (2009). La negación del poder como variable que influencia la relación entre individuos, negada particularmente por el modelo de la económica neoliberal, es discutida por Williams (2005) como elemento de desigualdad entre personas.

La principal limitación social y política del mecanismo autorregulador del mercado sobre la cual la economía neoliberal se basa, es su incapacidad, sin intervención externa, de incluir a todos los individuos y sustentar su libertad para buscar su propia ganancia indi-

vidual (Hirst y Thompson, 1999:7-35). Una pregunta emerge de este análisis: ¿Todos los individuos son parte de la suma positiva de ganancias? Una posible respuesta es que sólo algunos son parte de ello. Su acceso al juego económico y su éxito dependen del acceso a una batería de condiciones específicas para hacerlo funcionar. En otras palabras, el neoliberalismo puede, cambiar la condición de riqueza de los individuos, pero sólo cuando las condiciones de las personas permiten que los mecanismos de mercado funcionen. La libertad de elección es limitada y con ello también el beneficio social que el libre mercado puede generar. Como argumenta Susan George, la economía de libre mercado define la sociedad y la política y no al revés. Los asuntos de reconocimiento y redistribución de la riqueza no pueden ser manejados con la política neoliberal en sí.

De hecho, Adam Smith discutió el papel del gobierno como “facilitador del comercio” y como una manera para fomentar los mecanismos ejecutores del mercado y las libres elecciones individuales (Smith, 1976). Sin embargo, el tipo de papel que tiene el Estado para promover el bienestar económico de todos es limitado. Más aún, tal papel no rinde cuentas de cómo se establecen las condiciones de los individuos para acceder a la dinámica económica neoliberal y con ello realizar decisiones libres exitosas. Como ya se señaló, el neoliberalismo puede generar bienestar económico sólo cuando los individuos son proveídos con las condiciones necesarias para ello. Cuando estos se involucran en la economía bajo las reglas del mercado y no son capaces por ellos mismos de proveer a otros individuos con las condiciones necesarias para involucrarse de la misma manera, el papel del Estado debe ser reconsiderado.

Es cierto que en los países desarrollados, el grado de acceso al sistema económico nacional o internacional es más alto que en países en desarrollo. El sistema económico neoliberal es más efectivo ahí porque los individuos tienen la capacidad para operar dentro de los lineamientos que el mismo sistema prescribe. Para asegurar su actual bienestar económico, los países desarrollados se apoyan en el acceso de la mayoría de la población a la educación, a los sistemas de salud, a las oportunidades de empleo y a la infraestructura pública (Main, 2006: 219-225).

Es en esos países donde un gran número de individuos tiene acceso a esos “servicios para el desarrollo”; siguen promoviendo que su modelo de economía libre del Estado debe ser acogido por todos los demás países. Ellos argumentan que sólo de esta manera se puede lograr el bienestar global. En su defensa pública, quienes abogan por el libre mercado sostienen que en la medida en que se reduce el papel del Estado en la economía, se abren los mercados y se privatizan empresas; todos los individuos en el mundo podrán, eventualmente, tener la oportunidad de salir de la pobreza. Es importante notar, sin embargo, que dichas políticas siguen marginando a la mayoría de los individuos en el mundo, incluyendo aquellos países donde el modelo neoliberal funciona mejor. Más aún, como argumenta Smart (2003), al hacer de esta estrategia de desarrollo la única disponible, las democracias occidentales terminan por reducir su potencial influencia benéfica para el desarrollo de los países más pobres.

El sistema de libre mercado está siendo cuestionado dentro y fuera del mundo desarrollado. Desde dentro, sus resultados desiguales son cuestionados a partir de sus premisas y estrategias básicas (Avnon y de Shalit, 1999). Desde fuera, el neoliberalismo es criticado también por sus resultados políticos antidemocráticos y su respuesta reduccionista a las diferentes situaciones y problemas que enfrentan los países más pobres de la economía mundial. Ésta es, por ejemplo, la perspectiva de diferentes intelectuales latinoamericanos (Bradford, 1992).

El neoliberalismo es el modelo hegemónico tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, los países desarrollados han establecido métodos más exitosos para ayudar al individuo en la participación de la riqueza nacional. El mismo acercamiento a la realidad es aplicada en diversos ámbitos que emergen de diferentes historias. En las últimas tres décadas los países en vías de desarrollo han aplicado la política de libre mercado, sacrificando con ello la posibilidad de desarrollar estrategias alternativas para crear riqueza pública.

En este punto es necesario hacer una pregunta importante: ¿Por qué y cómo han fallado los países en vías de desarrollo en proveer a sus ciudadanos más pobres de las condiciones que les permitan un exitoso desempeño en la economía de mercado de la misma forma en

que sucede en los países desarrollados? La siguiente sección intentará responder esta pregunta.

### **¿Por qué los países en vías de desarrollo son los perdedores de la dinámica económica mundial?**

Si un abogado recién graduado no puede tener acceso a un sistema carretero que le permita viajar a su lugar de trabajo (acceso a la infraestructura), este individuo no podrá trabajar ese día y por tanto no ganará ningún dinero. ¿Y si este abogado no gana dinero, cómo puede pagar, en caso de enfermedad, sus cuentas (acceso al sistema de salud)? Vayamos más atrás a la condición que enfrenta este individuo antes de siquiera tener acceso a su profesión. ¿Cómo puede alguien convertirse en abogado sin tener acceso a la educación? ¿Cómo puede estar seguro de encontrar empleo después de haber terminado sus estudios? ¿Cómo puede estar seguro de que ese empleo pueda darle dinero suficiente para desarrollarse como agente económico (acceso a oportunidades de empleo)?

Este simple ejemplo muestra el mecanismo vicioso que las políticas de libre mercado puede disparar. Con el neoliberalismo convertido en modelo hegemónico el acceso a los servicios de bienestar depende más y más de las condiciones del mercado que de la provisión del Estado.

Dado el nivel general de pobreza que caracteriza a los países en vías de desarrollo, las estrategias neoliberales pueden minar la capacidad de un individuo cualquiera para empezar a participar en la economía nacional. Aquellos individuos que ya tienen una situación de ventaja, son más propensos a tomar partido para incrementar la eficiencia prometida y algunas veces alcanzada por la privatización, la desregulación y la liberalización, así como otras políticas fomentadas por el libre mercado. Sin embargo, ¿cómo pueden ser afectados los individuos más vulnerables por dichas políticas?

De hecho, mientras más grande sea la participación de la población en la economía, mucho más grande será el beneficio para todos, de acuerdo con los intelectuales neoliberales. Al acoger los mecanismos del mercado y al ligar su soberanía a las tendencias internacio-

nales, los gobiernos de los países en desarrollo permanecen con una capacidad limitada para manejar efectivamente las fallas del mercado global en proveer a la mayoría de sus ciudadanos con un adecuado nivel de vida.

La explicación general propuesta aquí sobre cómo los países en desarrollo son los perdedores de la economía mundial, está relacionada con su incapacidad de construir las condiciones para el éxito en dicho ámbito. Cuatro razones específicas serán proporcionadas para apoyar este argumento: la primera es que los flujos de capital hacia los países en desarrollo no son controlados por ellos. No obstante que la inversión extranjera directa (IED) tiene impacto en la generación de empleos nacionales, también implica costos sociales que los inversionistas piden que sean pagados por los gobiernos locales. La segunda razón es que el proceso de democratización que conlleva la funcionalidad de la política de libre mercado tiene un alto costo para los países en desarrollo. Este costo frena el proceso de desarrollo económico. La tercera razón es que se ha privilegiado a la política neoliberal como “el” camino para el desarrollo en un tiempo muy corto, e involucró un cambio repentino de las estrategias nacionales establecidas. Los países en desarrollo no estaban listos para esta conversión radical. La cuarta razón busca establecer que hay una falta de control sobre el ingreso generado de la explotación de los recursos naturales (los cuales son abundantes en los países en desarrollo) y que la privatización de los monopolios nacionales, como condición para pertenecer al mercado global, ha debilitado la función primordial del Estado como generador de bienestar nacional.

La habilidad del Estado en los países en desarrollo para proveer a los ciudadanos de manera individual de las condiciones necesarias para su exitosa participación en la economía de mercado depende de cómo se mueven los flujos de capital y los individuos a través de las fronteras nacionales. Mientras que los Estados no puedan controlar los flujos de capital y la IED ni cómo y dónde éstos puedan ser reinvertidos por la comunidad financiera mundial, se mantiene en territorio nacional el costo social de proveer a las compañías y a los inversionistas extranjeros con la necesaria infraestructura y la fuerza de trabajo necesarias aún después de que el capital ha abandonado los países en

desarrollo. Mientras el capital se mueve libremente, los recursos necesarios para que rinda dicho capital se mantienen estáticos. El acceso de los individuos (de un país en particular) a las actividades económicas generadas por la IED no es totalmente fondeado por los retornos de la propia IED. De hecho, a los inversionistas extranjeros se les ofrecen regímenes fiscales especiales, que incluyen reducciones de tasas impositivas, como estrategia de atracción por parte de los gobiernos locales. Ello reduce el monto de recursos disponibles para que el gobierno pueda generar el poder económico básico que debería tener una estrategia de desarrollo en el largo plazo. Este poder económico ya existía en los países desarrollados aun antes de que el neoliberalismo llegara a ser hegemónico (George, 1999: 24-26).

Para que los países en desarrollo sean exitosos jugadores en los mercados globales, es necesario, primero, un complejo y doloroso proceso de democratización de sus sociedades y de su política. La mayoría de los países en desarrollo eran antiguas colonias de los imperios europeos. Su independencia fue obtenida en gran número después de la Segunda Guerra Mundial. En muchos casos obtenida por medio de la revolución armada.

Después de que los europeos dejaron de controlarlas, las antiguas colonias se enfrentaron al peso y a la responsabilidad de implementar modelos democráticos válidos y gobiernos eficientes. De hecho, esta construcción es la condición necesaria para poder ser incluidos en la comunidad global.

Convertirse en un país democrático es una empresa costosa y larga. Por ejemplo, en México ello involucró muchos recursos para tener un proceso electoral efectivo (inversión en tecnología de información de punta y la creación de un aparato burocrático, al igual que fondos para mantener el sistema de partidos); con ello se esperaba poner fin a la problemática estructura de corrupción electoral. En el ámbito cultural es importante señalar que toma muchos años para que la gente conceptualice totalmente el significado de *democracia*. Toma tiempo y dinero convertir a las personas en individuos educados. Toma tiempo y dinero construir una sociedad civil activa. Sin estas condiciones es poco realista pensar que los países en desarrollo puedan participar exitosamente en el libre mercado.

Como señala Brohman, previamente argumentado por los promotores de la teoría de la dependencia, las condiciones para que un país en desarrollo funcione democráticamente no pueden ser creadas a pesar de su independencia política formal (1995: 121-140). Económicamente hablando, los países desarrollados han hecho dependientes a las antiguas colonias a través de una explotación campesina, empobrecimiento rural y deuda externa. Política y socialmente, la dependencia ha sido creada y mantenida por la formación de élites en los países en desarrollo. La clase alta ha tenido acceso al desarrollo del mundo para que ellos pudieran transferir los principios y valores del libre mercado hacia sus propias y específicas realidades (Cardoso y Faletto, 1995).

Las formas en que los países en desarrollo fueron dirigidos —y con esto determinada su unión al mercado global— resultaron abruptas para las economías nacionales, las absorbieran sin quebrantos. En el caso de México, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, el fuerte nacionalismo económico fue reemplazado por la liberalización de las políticas que fomentaron un incremento en la IED en diferentes industrias. El resultado fue la crisis de diversas industrias nacionales y conllevó a un alto desempleo y un lento desarrollo económico. Mientras las fronteras económicas se iban abriendo, los emprendedores de los países en desarrollo no estaban preparados para competir con los industriales extranjeros. A mitad de los ochenta, en Argentina, por ejemplo, abrir la economía nacional a los competidores globales implicó que las instituciones financieras locales salieran del mercado. En el poco tiempo en que la revolución de la ideología del libre mercado ha sido establecida en los diferentes países del mundo, sus gobiernos no han podido desarrollar los mecanismos necesarios para suavizar los desequilibrios sociales que dicha revolución estaba generando. La brecha entre ricos y pobres se hacía peligrosamente más grande a consecuencia de ello (Kaplinsky, 2001: 45-65).

El argumento expuesto aquí explica los efectos negativos de globalizar el libre mercado en los países en desarrollo, debido a los resultados inestables de éste. Específicamente en relación con los precios, los gobiernos nacionales ya no los controlan, ahora los determinan los mecanismos de mercado, con la influencia de los jugadores más grandes de la economía mundial: Estados Unidos y Gran Bretaña (George,

1999: 24-26). Los países en desarrollo, con la reciente exclusión de India, China y Brasil, no desempeñan un papel importante para influir a nivel mundial sobre los precios de sus recursos.

Hasta este punto, desde un principio la dinámica del libre mercado ha puesto a los países en desarrollo en la condición de “alcanzar” a los países desarrollados. Estos últimos parecen ir a un paso más rápido que los primeros. Mientras que el mercado se vuelve cada vez más global, los países en desarrollo siguen intentando construir las condiciones para competir exitosamente en la economía mundial.

América Latina y Asia, por ejemplo, ya habían tenido movimientos hacia el desarrollo económico aun antes de que el libre mercado se volviera hegemónico. Los servicios básicos como el suministro de agua, electricidad y los sistemas carreteros no son un regalo del neoliberalismo. De hecho, se puede argumentar que en las últimas tres décadas la calidad de éstos, en general, no ha mejorado sustancialmente.

Los países en desarrollo, como un todo, siguen tratando de desarrollarse a pesar de que la minoría rica se ha visto positivamente afectada por las estrategias económicas menos nacionalistas. Aun cuando la IED está creciendo año con año, es importante preguntarse si dicho flujo de dinero está beneficiando a la modernización de los países más pobres del mundo. Aquí se argumenta que dejar que el mercado decida quién va a ganar y quién va a perder dentro de los países y entre ellos, no es la única solución posible. De hecho, no es la opción más favorable para los países en desarrollo y su mayoría pobre. Se argumenta que al seguir fomentando el liberalismo sin corrección no se podrá compartir los beneficios de un mercado global entre los individuos y los gobiernos. La alternativa por la que se inclina este documento es definida como una intervención moderada del Estado.

### **Intervención moderada del Estado en los países en desarrollo: lineamientos preliminares**

La justificación normativa para globalizar el libre mercado es que genera más justicia, libertad y desarrollo. Las prácticas acerca de la intervención estatal, entonces, son objeto de ser etiquetadas como

anti-progresistas. Turner argumenta que frente a la amenaza de la intervención del Estado en los países en desarrollo, la opinión pública en los países desarrollados tiende a recurrir a la retórica de la “justicia global” (Turner, 2005: 10-15). La intervención estatal es rechazada por considerarse inconsistente con el progreso universal. Sin embargo, ¿Cómo pueden promover la justicia, la libertad y el crecimiento los países en desarrollo de acuerdo con sus formas? ¿Existe sólo un tipo de progreso? Más aún, ¿Cómo puede el Estado actuar, en palabras de Adam Smith, como “facilitador del comercio” sin tener los recursos económicos necesarios para hacerlo? El libre mercado por sí solo parece incapaz de proveer un orden económico mundial más justo.

Abogar por una intervención moderada del Estado no significa necesariamente retroceder al momento mercantilista practicado antes de la implementación del neoliberalismo. En su lugar, ello significa proponer que los gobiernos de los países en desarrollo deban ser flexibles en su participación sobre la economía nacional. El Estado debe evitar cualquier confrontación con el mercado. Los casos de Cuba, Corea del Norte, después del colapso de la Unión Soviética, muestran que una reacción antagonista contra el neoliberalismo puede resultar en detrimento del interés real de los individuos cuyos gobiernos deciden rechazar la lógica del mercado. En cuanto a las estrategias populistas, como las implementadas por Venezuela recientemente, puede argumentarse que pudiesen servir como herramienta de redistribución de la riqueza; sin embargo, distan mucho de ser herramientas para un desarrollo económico nacional inclusivo.

No obstante, conformar mejores estrategias que sean más adecuadas a las necesidades especiales de un país en particular es responsabilidad del Estado, incluyendo la promoción del empresariado nacional como pilar del crecimiento. Dos lineamientos preliminares se identifican de acuerdo con la racionalidad de la intervención moderada del Estado: el primero propone que los gobiernos nacionales deben fomentar el diálogo interno y externo entre los actores sociales, políticos y económicos; el segundo argumenta que la intervención moderada del estado debe re-equilibrar las relaciones públicas-privadas que han sido alteradas profundamente por seguir el modelo de libre mercado. El tipo de intervención propuesto aquí es de corte regulador y normativo.

Algunos autores argumentan que el papel del gobierno para ayudar a las fuerzas políticas, sociales y económicas a formar la identidad nacional se refleja también como parte de la dinámica interna del país (Bond, McCrone y Brown, 2003: 371-391). Ello implica establecer y regular el diálogo interno entre las estructuras políticas, las industrias nacionales y la sociedad civil, así como realizar una negociación con el sector externo y con los actores internacionales, dirigida principalmente con lo que derive del diálogo interno. En este sentido, el papel del Estado es promover la estabilidad nacional en lugar de intentar cubrir sólo los requerimientos de la dinámica de la economía mundial. El principal propósito de una intervención moderada del Estado no es mejorar la posición relativa de un país en particular dentro de la doctrina del libre mercado, ya que no es sólo convirtiéndose en un jugador más importante dentro de este esquema que se puede lograr un mejor, más igualitario y justo desarrollo económico nacional.

Desarrollar foros internos para el diálogo implica acercarse directamente al sector nacional privado para formar las estrategias que consideren tanto la competencia internacional como el desarrollo de una red de pequeñas y medianas empresas más cercanas a la realidad social de su país. Desarrollar el diálogo externo puede tomar ventaja de los actuales foros internacionales como el Foro Social Mundial y la Organización de las Naciones Unidas. Ralph Pettman argumenta que el diálogo externo puede proteger a los países en desarrollo de sanciones económicas (Pettman, 2009). El discurso de libertad utilizado por los abogados del libre mercado también puede ser utilizado por los países en desarrollo para defender su decisión de intervenir en la economía para fines sociales y políticos. El discurso del desarrollo individual y la libertad personal puede ser utilizado también como estrategia para defender la política pública nacional en contra de cualquier ataque de las instituciones globales.

Fomentar el diálogo interno y externo puede requerir de un cambio en la distribución del gasto público, así como un financiamiento internacional del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio. Los costos y beneficios de cada una de estas políticas públicas deben ser cuidadosamente escudriñadas.

El segundo lineamiento preliminar para dirigir la intervención moderada del Estado en los países en desarrollo involucra un nuevo equilibrio en el papel de los actores económicos, públicos y privados. Este proceso debe enfocarse a estrategias de servicios públicos. No se argumenta que la privatización deba ser eliminada, pero sí que debe llevarse a cabo un análisis más cuidadoso para conocer qué elementos y qué industrias deben conservarse fuera del alcance del capital privado y los gerentes. La educación, por ejemplo, como una condición importante para convertir a los individuos de un país en parte activa de la economía nacional debe ser conservada fuera de la lógica del mercado. Aceptar que los mecanismos de mercado proveen mejoras en la economía no lleva necesariamente a privatizar todas las industrias nacionales. Una privatización moderada puede, de hecho, fomentar la redistribución de riqueza a través de los diferentes estratos sociales. Todo el mundo se podría beneficiar del ingreso generado por la provisión de servicios públicos por parte del gobierno, a pesar de que este ingreso, como lo argumentan los neoliberales, puede ser, en teoría, inferior a aquel que se puede lograr gracias a la racionalidad del mercado.

## **Conclusión**

Este trabajo ha argumentado que la intervención moderada del Estado y el mercado global no son incompatibles, ni que dicha intervención sea un movimiento anti-progresista. De hecho, puede ser vista como la forma más progresista en que los países en desarrollo puedan enfrentar los peligros de la globalización del libre mercado, la cual ha fallado en crear un orden económico mundial más justo. La división entre la minoría acaudalada y la mayoría más pobre, tanto en países desarrollados como en desarrollo, se ha incrementado radicalmente en las últimas tres décadas. Los países en desarrollo en particular no han sido capaces de desarrollar las condiciones necesarias para ser exitosos en el mercado global, siguiendo la dinámica del libre mercado. Estas condiciones incluyen infraestructura pública, sistemas de salud y educación, así como otros servicios que coadyuvan al incre-

mento del acceso a la economía a una mayor parte de la población. La intervención moderada del Estado se ha propuesto como una forma de establecer dichas condiciones para el desarrollo. Se ha determinado que ello, sin embargo, implica un reto importante dentro de las estructuras de los países en desarrollo. Dicho reto es suavizar las consecuencias negativas de la economía de libre mercado sin desprender al país de la comunidad global.

La intervención moderada del Estado está lejos de ser una realidad práctica en los países en desarrollo, al menos en la forma que aquí se explica. La lucha política y la desigualdad social son los principales obstáculos para la realización de esta estrategia alternativa. Aunque se requiere mucho más investigación para entender el tipo de intervención que debe llevarse a cabo en circunstancias particulares, es posible anticipar un elemento clave que necesitará ser tomado en cuenta tanto por teóricos como por tomadores de las decisiones políticas. Este es el desarrollo de una nueva relación entre los intereses individuales y el interés nacional de los países en desarrollo.

Esta nueva relación entre individuos y gobierno puede desarrollarse si se promueven valores cívicos a través del sistema educativo. Tal vez sean necesarias algunas reformas fiscales para permitirle al gobierno desempeñar un papel más importante sin afectar negativamente al sector privado y sin desmotivar a la sociedad civil. Ello requiere, por ejemplo, crear foros para que la sociedad civil, el sector nacional privado y el público en general, conozcan las estrategias de desarrollo gubernamentales e incluso tengan la posibilidad de influir en ellas.

Para fomentar la relación de beneficio y obligación mutua, el gobierno debe darle poder y libertad de elección a una mayor parte de la población. Ello pudiese implicar reinvertir el dinero derivado de las reformas fiscales a la mejora de la infraestructura pública. También pudiese implicar fomentar el mejoramiento tecnológico de los sistemas y habilidades de una mayor parte de la población. Finalmente, ello pudiese implicar el fomento de modelos “semi-privados” en los sectores estratégicos como la educación o el sistema de salud.

Respecto a la obligación de los ciudadanos de los países en desarrollo, ellos debieran aprovechar las oportunidades que la intervención moderada del Estado puede crear. Esto significa no sólo actuar

pro-activamente en lugar de esperar que el gobierno satisfaga las necesidades que el mercado no ha podido satisfacer. También significa comportarse como si la comunidad nacional importara, es decir, como si el beneficio del comportamiento de uno dependiera de los intereses y de las acciones de otro ciudadano.

## **Bibliografía**

- Avnon, Dan y Avner de Shalit (1999), "Liberalism and its practice", Routledge, Londres.
- Brohman, John (1995), "Universalism, Eurocentrism, and ideological basis in development: from modernization to liberalism", *Third World Quarterly*, vol. 16, núm. 1.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1979), "Dependency and development in Latin America", University California Press, Berkeley.
- George, Susan (1999), "A short history of neo-liberalism, twenty year of elite economics and emerging opportunities for structural social change", Conferencia sobre "Soberanía económica en un mundo globalizado", Bangkok.
- Gilpin, Robert (1987), "The political economy of internacional relations", University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Bradford JR, Colin (1992), "Strategic options for Latin America in the 1990s", *Health Publications Service*, OCDE.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1999), "The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality", en Frans Buelens (coord.), *Globalisation and the Nation-State*, Asociación Belga-Holandesa para la Economía Política e Institucional.
- Kaplinsky, Raphael (2001), *Review of Internacional Political Economy*.
- Main, Thomas (2006), "The future of the welfare state and political theory", *Perspectives on Political Science*.
- Nakano, Takeshi (2007), "Alfred's Marshall Economic Nationalism", *Nations and Nationalism*.
- Pettman, Ralph (2009), "Reading International Relations, or how to tell what you are not being told", manuscrito sin publicar.

- Pogge, Thomas W. (2002), *World Poverty and Human Rights*, Polity Press and Blackwell Publishers, Cambridge, Reino Unido.
- Ross, Bond, David McCrone y Alice Brown (2003), “National identity and Economic Development: reiteration, recapture, reinterpretation and repudiation”, *Nations and Nationalism*.
- Slaughter, Steven (2005), *Liberty Beyond Neo-Liberalism*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Smart, Barry (2003), “Economy, Culture and Society”, Open University Press, Buckingham.
- Smeets, Maria (1999), “Globalisation of Internacional Trade and Investment”, en Frans Buelens (coord.), *Globalisation and the Nation-State*, Asociación Belga-Holandesa para la Economía política e institucional.
- Smith, Adam ([1776]1976), “An inquiry into the Nature and Causes of the Welath of Nations”, Oxford University Press, Oxford.
- Turner, Stepeh (2005), “Symposium: Globalization on trial. The Third Way”, Transaction Publishers.
- Welle, Patrick G. (1995), “Public Policy and the Quality of Life: How relevant is economics?”, en *Public Policy and the Quality of Life: Market incentives versus government planning*, Greenwood Press.
- Williams, Juliet A. (2005), “Liberalism and the limits of power”, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- World Bank Research Observer, citado en Thomas W. Pogge (2002) “World Poverty and Human Rights”, Polity Press and Blackwell Publishers, Cambridge, Reino Unido.



# La participación ciudadana en la problemática de los migrantes

*Marivel Meza García*

En la actualidad no existe una ley sobre la participación ciudadana en el estado de Sonora. Los gobiernos en el poder desarrollan la participación como lineamientos o pasos a seguir de acuerdo con sus programas o metas de gobierno, de ahí que surja la necesidad de un mayor cuestionamiento de análisis y discusión sobre el tema.

Existe una iniciativa creada con la finalidad de promover, fomentar y regular los instrumentos que permitan a la ciudadanía organizarse y mantener estrecha relación con las instituciones de gobierno con los ámbitos municipal y estatal.

Es de suma importancia retomar este gran tema sobre la participación ciudadana en el diseño de los planes de desarrollo, así como en la asignación de los presupuestos que ejercen los gobiernos para procurar dar respuesta a las demandas sociales y se logre realmente una mejor calidad de vida para todos.

## **Introducción**

El proceso de globalización es un parteaguas en los cambios económicos, políticos y sociales que se han generado a nivel mundial.

Este proceso histórico ha venido a transformar el transcurso de la migración como consecuencia de las múltiples necesidades de las comunidades, desde donde los individuos parten a otros lugares en busca de mejores condiciones para sus vidas.

Es importante analizar la participación de los ciudadanos en la problemática de los migrantes, es decir, exponer cómo aquéllos se

conforman en grupos, consejos, asociaciones, organismos gubernamentales y no gubernamentales, para apoyar a éstos a sobrellevar y solucionar de alguna manera los problemas que conllevan: tratar de cruzar la línea fronteriza y establecerse en suelo estadounidense para realizar sus anhelos e ilusiones de lograr una mejor calidad de vida.

Estos cambios profundos, que tienden a transformar la base de las estructuras de las sociedades en los aspectos económico, político, social y cultural, han dado pie a nuevas tendencias de economías relacionadas con el comercio, lo financiero y los sistemas de comunicación mundial, dónde las naciones van dependiendo cada vez más de un panorama de los centros de poder mundial tanto económico, social, financiero y comercial, ubicados en las grandes ciudades consideradas nodos o centros de poder.

## **Migración**

Con el auge del capitalismo se estructuran también nuevas formas urbanas que atraen a la población rural, por lo que se dan innumerables migraciones a las ciudades: gente que migra en busca de mejores oportunidades laborales, económicas, sociales, culturales, rompiendo lazos entrañables y estrechos con la tierra; individuos que escapan del hambre y de la necesidad en la que viven tanto en zonas rurales como urbanas, que migran apropiándose del territorio, incorporándose a las metrópolis en busca de libertades y de progreso económico.

Según Gilberto Giménez, a través de la historia de la humanidad podría verse el flujo de la apropiación progresiva y define al “territorio como porción del espacio apropiado por las sociedades humanas para desplegar en ellas sus actividades productivas, sociales, políticas, culturales y afectivas, y a la vez inscribir en ellas sus estrategias de desarrollo, y todavía más, para expresar en el curso del tiempo su identidad profunda mediante la señalización de los lugares” (Giménez, 2002:6).

Concibe también como “territorio el espacio apropiado por un grupo social, para asegurar su reproducción y satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas” (Giménez, 2002:7).

Los migrantes se apropian del territorio estableciéndose con una economía doméstica e informal, ejerciendo nuevas prácticas sociales; de esta manera los migrantes vienen a transformar las ciudades.

### **Participación ciudadana**

En la actualidad la participación ciudadana ha trascendido todos los niveles tanto en las ciudades como en los países. Los estados y municipios también están inmersos en esta realidad de la participación, lo que genera una gran actividad de los ciudadanos en las gestiones locales de los ayuntamientos.

El origen de la participación en un contexto histórico se remonta a las formas de participación social y ciudadana. Aparece como superación de la crisis del modelo clientilismo que se caracterizaba por la relación tradicional entre gobierno, ciudadanos y partidos políticos.

En años anteriores existían organizaciones en la modalidad de colegios de servicios y de profesionales. Es hasta la mitad de los ochenta cuando aparecen organizaciones ciudadanas constituidas por diversos conjuntos de la comunidad local.

En nuestra entidad el origen de la participación social y ciudadana estuvo influida por los gobiernos locales; y en un segundo momento se instituye como no gubernamental, pero bajo un reclamo permanente de apoyo económico a los gobiernos locales.

El discurso de la participación ciudadana no puede aislarse del contexto histórico; así se ha concebido entre estudiosos contemporáneos de la materia donde es importante considerar a Nuria Cunill: “la participación implica que se está ‘tomando parte’ y en la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ‘ciudadanos’ toman parte de alguna actividad pública” (2002: 70), ya que el concepto de *participación* debe ser inherente a la modernidad de las sociedades y es considerado como un logro de una sociedad más participativa.

Se plantea la participación ciudadana como un fenómeno social, como instrumento para incorporar a todos los sectores, especialmente a los de más bajos recursos económicos, como parte de las dinámicas del desarrollo de los gobiernos. Tal es el caso de los planes de de-

sarrollo de las ciudades, que firmemente se plantea la participación ciudadana como elemento fundamental para el alcance de los logros y metas por parte de los gobiernos que están ejerciendo el poder, y que hacen énfasis en la importancia de la participación ciudadana para que encuentre representatividad en el sistema político.

El gobierno plantea la participación ciudadana como un instrumento óptimo para crear una nueva relación entre sociedad y Estado.

En el caso de la problemática de los migrantes, en su intento por cruzar la frontera son objeto de maltrato, persecuciones por parte del gobierno, abusos, violaciones, discriminación y explotación. Existe una agresión constante y creciente contra este grupo social, quebrantando su integridad física y emocional, que se manifiesta día con día.

La solución a esta problemática se ha canalizado a través de diversas formas de colaboración, ayuda y participación hacia los migrantes por parte del gobierno, sin culminar las metas que les sean satisfactorias. Sin embargo, cuentan con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los consulados, el Instituto Nacional de Migración y los programas Lazos, Paisanos, Camino a Casa y con organizaciones civiles como el Grupo Beta, con el Programa sin Fronteras (orientado a menores).

También existen grupos de ciudadanos conformados por migrantes que no han tenido ningún tipo de apoyo. No cesan de luchar para que sus derechos humanos sean respetados.

Es preciso manifestar la urgente necesidad de ejercer una mayor colaboración, de ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, implementación y seguimiento de los programas de población de las ciudades, encaminado a satisfacer las necesidades reales de la sociedad y en este caso de los migrantes, así como promover la participación activa de la ciudadanía en los programas gubernamentales y asegurar la prestación de servicios de calidad en poblaciones donde la presencia gubernamental es limitada.

Las organizaciones de la sociedad civil representan una fuerza fundamental para impulsar, gestionar, promover y atender las demandas de estos grupos sociales.

## **Bibliografía**

- Bazant, Jan (2002), *Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, UAM.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información economía. Sociedad y Cultura, vol. 1. La sociedad red*, Siglo XXI Editores.
- Correa Serrano, Ma. Antonieta y Roberto Gutiérrez Rodríguez, “Hacia una geografía de la globalización”, en *Tendencias de la globalización en el nuevo milenio*.
- Cunnil, Nuria (2002), “La participación ciudadana en América Latina”, en *La participación ciudadana*, Editorial Icaria.
- Enríquez Pérez, Isaac, “Los procesos de globalización y política pública como instrumento del espacio urbano en México” (archivo pdf).
- Giménez, Gilberto (2002), *Cultura, identidad y metropolitano global*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2002.



# El voto electrónico: un resumen de consideraciones para su legislación en México

*Guillermo Ramón Adames Suari*

## **Introducción**

El proceso de votación se ha tomado como un procedimiento incuestionable en México durante mucho tiempo y esto por varias razones. Este artículo tiene por meta activar la conciencia de los legisladores mexicanos respecto al voto electrónico así como resumir lo que se conoce mundialmente a la fecha para esta posibilidad. El voto electrónico, que no se explota ampliamente en México, va a revolucionar la democracia en el país. Al igual que las computadoras lo han hecho en nuestra vida cotidiana, y lo seguirán haciendo en muchos otros aspectos aún desconocidos, nuestra vida democrática también será afectada, y por mucho.

Para esto, incluso el concepto de *democracia* como se conoce actualmente, será modificado no sólo en superficie sino en profundidad. Igualmente se enfatiza la problemática que va a haber en los ámbitos de la votación y de la vida democrática misma. El voto electrónico es poco conocido y aplicado en México: por el momento se han hecho esfuerzos en elecciones en el D.F. y en Coahuila, así como para ciertas elecciones internas de algunos partidos políticos, y esto sólo en algunas localidades. No hay partido político que lo haya adoptado completamente. Otra dimensión del voto electrónico aún no utilizada en México es que puede ser aplicado a un referéndum. ¿Qué hay respecto a la legislación correspondiente al “voto electrónico”? También

habrá muchas otras áreas que tendrán que tomarlo en cuenta, pues no forma parte de las elecciones actualmente conocidas, legisladas y en aplicación.

De igual forma, los legisladores mexicanos quedarán invitados a legislar después de haber analizado lo que pasó en el vecino país del norte en las elecciones presidenciales de 2008 y en otros países, como el referéndum en Venezuela. Es indiscutible el peso que va adquiriendo al paso del tiempo la comunicación en general, y en particular la información para uso electoral por medio de Internet.

Los grupos de apoyo del actual presidente de Estados Unidos utilizaron este medio de comunicación para generar redes poderosas que canalizaron el voto a favor del ahora nuevo presidente. Es claro que redes de este tipo se desarrollarán en México en los próximos años, copiando/innovando/modificando/ ampliando los enfoques que puedan ser legalmente permitidos y debidamente enmarcados. No olvidemos que estas actividades conllevan gastos y que los gastos de los partidos, así como los gastos de campaña, están regulados: ¿cómo cuantificarlos?, ¿qué van a permitirnos los legisladores mexicanos en un futuro cercano?, ¿en qué términos? Es decir, habrá que completar y desarrollar el marco regulatorio. El autor presentó un documento ante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, cuando postuló para un puesto de Consejero Electoral del IFE, en el que cuestiona sobre el tema del voto electrónico (Adames, 2008a).

En el presente documento también se explora la pregunta: ¿qué tan fiable es el uso del voto electrónico para proponerlo a la ciudadanía y al Congreso? Sobre este aspecto se hace un breve resumen respecto a las experiencias, inquietudes y métodos que han surgido en unos y otros lados del planeta y se presentan a los legisladores mexicanos las posibilidades de decisión concretas, fiables y probadas en otros países: una tecnología probada de utilidad para el país.

Para terminar, alerto a los legisladores: hay un problema de educación implícito a esta actividad relativa al ejercicio del voto. Tenemos que educar a la población no sólo en la parte relativa al voto electrónico, sino también sobre los efectos colaterales de las técnicas informáticas que estamos viviendo y de las cuales no podremos sustraernos. Esta espiral que ha sido echada a andar con la utilización de computa-

doras (y que se utilizan cada vez más y más) en un camino irreversible. Más vale identificar el sentido que lleva esta tendencia, utilización y consecuencias, y tomar las acciones correspondientes al respecto, que encontrarse frente a un problema sobredimensionado y/o incontrolable, ante el cual no se haya hecho nada.

### **¿Modificación de la democracia?**

Vale la pena regresar a la antigua Grecia para revisar la evolución que ha habido en México. La palabra griega “democracia” (el gobierno del pueblo) fue inventada por los atenienses para definir un sistema de gobierno de la ciudad en el cual las decisiones eran tomadas por la asamblea de ciudadanos, y ya no por un rey o emperador como en otras ciudades o imperios de la antigüedad. Es decir, el gobierno era llevado a cabo por las mismas personas a las que afectaban las decisiones.

Sin embargo, la mayor parte de la población de Atenas estaba integrada por esclavos, y ni éstos ni las mujeres eran considerados ciudadanos. Por esta razón la democracia ateniense tiene pocas similitudes con la democracia moderna, íntimamente vinculada a la abolición de la esclavitud y a los derechos humanos, particularmente los de la mujer. El número de votos distribuidos en las urnas de la antigua Grecia debería coincidir con el número de ciudadanos presentes, que de pleno derecho eran pocos, y era la forma más sencilla de control.

A esas alturas la decisión, nombramiento, etcétera, era tomada/aprobada por unos cuantos. En nuestros días la democracia ha sido extendida a toda la población con derecho de voto, con las restricciones correspondientes, y las decisiones son votadas (después de un recuento completo). Por el momento, en México sólo se vota para algunos cargos de elección popular. El más conocido es el voto para la elección del presidente de la república. En un futuro no lejano, más y más puestos serán decisión directa de la ciudadanía. Esto conllevará a la legislación correspondiente. Para resumir estas acciones, la modificación de la democracia en México será involucrar cada vez más al ciudadano para que le indique a sus gobernantes a través del voto “qué” es lo que quiere como camino y “quiénes” quiere que sean los ejecutivos en dichos puestos.

Como ejemplo podemos pensar que en un futuro no lejano la elección también permitirá designar a magistrados, jueces y más adelante a directores de Pemex, del INEGI, de las policías, para ilustrar algunas posibilidades. La parte importante en este contexto es que será la población la que designe, evalúe y destituya o renueve en sus cargos a estos funcionarios.

Poco a poco el concepto de que “el Gabinete que escogió el señor presidente (con la excepción de puestos de confianza) es bueno o es malo”, pasará a ser responsabilidad puramente del ciudadano. Este tipo de ejercicio deberá entrar en operación en México en un futuro no lejano.

El mismo gobierno no aceptará que se le siga responsabilizando de problemas que él no genera y en contraparte forzará a la ciudadanía a tomar su responsabilidad: a tomar una posición más participativa y menos receptiva en cuanto al desarrollo y la política misma del país. Es decir, si hay problemas, cada quien tendrá que asumir su parte de responsabilidad: unos como dirigentes y otros como votantes. Por otro lado, el contrapeso en costo utilizando los métodos actuales (boletas en papel) es muy elevado.

La solución reside en el voto electrónico. Habrá que dar ese paso si los mexicanos queremos llegar a esta democracia, llamémosla “extendida”, “más amplia”, “más participativa” o “más responsable”.

### **Breve historia del voto electrónico**

Embriones de voto electrónico surgieron por primera vez en la India en el curso de los años ochenta. Hubo pruebas que impulsaron a ese país a la creación de las primeras máquinas de conteo de votos, conocidas como EVM's (Electronic Voting Machines) (Latapí, 2004).

Por otro lado, el término “voto electrónico” propiamente dicho, también conocido como “e-voting”, fue finalmente acuñado por Rebecca T. Mercuri (2007) en su tesis doctoral presentada en la Universidad de Pensilvania el 30 de abril de 2001. Vale la pena dedicar a esta autora, importante en el tema que nos ocupa, un breve análisis de su trabajo. Curiosamente su tesis versa más sobre la seguridad y transparencia en procedimientos informáticos fiables y seguros, que sobre la “vota-

ción a través de medios electrónicos” propiamente dicha. Para ella, el ejercicio del derecho de voto “existe y es incuestionable”. Su preocupación era y es el procedimiento técnico de conteo y su seguridad u honestidad. Explora los problemas computacionales y sociológicos que generan el imponer esta nueva metodología operacional a los ciudadanos con derecho a voto.

Como conclusión, la doctora Mercuri desarrolló una metodología en la que básicamente recomienda la generación de boletas físicas una a una y que acompañan al voto, empatadas a alguna de las formas electrónicas de conteo disponibles. El método Mercuri consiste en el control físico de archivos informáticos a través del recuento de votos generados físicamente en papel. El argumento de seguridad de su método se basa en que la metodología de conteo de los votos en una computadora puede ser alterada sin que los votantes, los presidentes de casilla o los observadores de los partidos políticos puedan detectarlos. Ella propone el uso de las computadoras junto con boletas de voto generados y aprobados por el votante mismo, es decir, una doble votación: informática y física que evidentemente no es diferente. Esto tiene como ventaja una economía considerable en papel, ya que sólo se imprimen en la casilla las boletas de las personas que se presentaron a votar.

Como ejemplo recordemos los comicios que vivimos en México en 2006: en la casilla que fui presidente registramos 35% de asistencia: se tuvo que anular 65% de las boletas que desgraciadamente no sirvieron para nada. Esto sucedió en el Distrito Federal. Si mantenemos ese tipo de porcentaje a lo largo y ancho del país, imaginen simplemente el desperdicio de recursos de todo tipo a nivel nacional: licitación para la emisión de boletas, su impresión, distribución a lo largo y ancho del país, controles por el IFE, controles por los partidos políticos, manipulación para citar los más impactantes desde los puntos de vista administrativos y económicos.

El método informático permite no alterar las boletas de voto que se usaron o desviar las que no se usaron en el caso de boletas pre-impresas. Puede verse, de acuerdo con la descripción, que de una forma relativamente clara el método informático incluye los primeros candados para evitar fraudes electorales.

## **¿Qué tipo de máquinas existen para el voto electrónico?**

Hay varios tipos de máquinas que se utilizan alrededor del mundo: las más conocidas en la actualidad son aquellas con pantallas sensibles al tacto y aquellas que escanean ópticamente las boletas de voto en papel. Las primeras son más precisas que las segundas. También existen las máquinas puramente mecánicas alimentadas con tarjetas electrónicas o las que funcionan con tarjetas perforadas. Es muy importante indicar en este rubro el voto por Internet. Éste va en una dimensión adicional, pero también electrónica. Está también la última generación, basada en computadoras PC: simplemente cargadas con “software abierto de punta actualizable” posterior a la tecnología elaborada por la doctora Mercuri. ¿Qué tenemos? Mientras los legisladores no hayan sentado las bases de “una” o “varias” tecnologías, el resultado para México será una mezcla de tecnologías que se apoyen en el voto electrónico expresado de alguna manera y se tendrá un margen de manejo de esta tecnología. Es por eso que urge una movilización al respecto: ¿En qué sentido tenemos que o podemos ir?

## **Análisis de los sistemas de voto electrónico**

Se pretende que nuestros sistemas de conteo operen de la mejor forma posible, de la forma más fácil, en el contexto evolutivo de la democracia que estamos viviendo. Insistiremos en que sean fáciles de utilizar (lo que se conoce informáticamente como “amigables”).

Analicemos los sistemas y sus usos potenciales antes de explorar la fiabilidad del voto electrónico.

## **Pantallas sensibles al tacto**

Este tipo de máquinas presentan el inconveniente de que es difícil en ocasiones “atinarle” exactamente a un candidato/partido político, principalmente por los tamaños físicos de los logotipos en la pantalla misma debido a la cantidad de candidatos o de partidos. Esto puede

invalidar una boleta incluso si el votante no tiene la intención de emitir un voto nulo. El proceso de supresión de la boleta electrónica en cuestión debe ser transparente y no encontrar complicaciones para no multiplicar el voto por el votante. Debe también existir la posibilidad de que un votante invalide (ahora sí por decisión personal) su boleta o su boleta electrónica.

### **Máquinas de tarjetas**

Éstas están basadas en una tecnología menos utilizada, y por qué no, llamarla por su nombre: informáticamente antigua. Consisten en registrar un voto en papel, principalmente algún tipo de tarjeta física que queda salvaguardado en un documento “papel”, etcétera, de ahí se pasa este voto a máquinas que cuentan la cantidad de tarjetas con una perforación física en tal o cual lugar de la tarjeta. Algunas de estas máquinas son versiones más recientes de aquellas que fueron llamadas “clasificadoras”: máquinas desarrolladas por la compañía IBM en los años cincuenta que ayudaban principalmente en los problemas de contabilidad.

Estas máquinas tienen la complicación que primero hay que transferir el voto (como sea que éste haya sido emitido) a un soporte papel y después el contarlos; existen pues, dos fuentes potenciales de errores.

### **Máquinas de escaneo óptico**

Los aparatos que utilizan esta tecnología operan en forma ligeramente distinta a las anteriores. También son más fiables. Existen dos tipos: aquellas que tienen un método óptico y aquellas en las que se escribe como lo hacemos normalmente. En las primeras se utiliza un “lápiz óptico” y el voto es posregistrado e impreso en una boleta en papel. En las segundas se “escribe físicamente” en una boleta en papel la selección hecha por el ciudadano. En ambos casos, la boleta es procesada a través de un escáner y los votos son contados. Este sistema tiene la ventaja de que en caso de disputa electoral queda el soporte en papel

del voto. Hay que precisar que en este procedimiento no se requiere la impresión en general de las boletas de todo el padrón electoral: se van imprimiendo de una por una, conforme van llegando cada uno de los ciudadanos a ejercer su derecho de voto.

### **El voto por Internet**

Esta tecnología requiere implementaciones tecnológicas muy consecuentes y conceptos nuevos sobre los cuales debe haber una legislación eficaz. Para ilustrar brevemente las dificultades en el área de Internet, cabe hacer un paralelismo con la firma electrónica que se encuentra actualmente disponible en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda. Hay un problema muy grave relativo al acceso a Internet a nivel país: esto limita considerablemente su utilización. En las grandes ciudades y en todas las capitales de los Estados, el acceso a Internet no presenta verdaderamente mayor problema aun cuando su utilización/operación es un problema de educación operacional informática. Todo mundo puede prender una computadora, pero eso no quiere decir que sepa usarla.

La tecnología desarrollada en Estonia para las elecciones parlamentarias del 4 de marzo de 2007 fue la concepción de la credencial de elector con *chip* electrónico. ¿Ésta es una posibilidad para México?

Este sistema se puede desarrollar pero requiere de presupuestos considerables. A futuro es lo que se utilizará no sólo en México, sino en el mundo. Su implantación será paulatina debido principalmente a las limitantes de educación, de informática, de seguridad y de conectividad en el país. Si queremos dar los primeros pasos en esta línea, nos urge ya una legislación adecuada y comenzar desde ahora para ir implantando paulatinamente esta modalidad. Se sugiere una tarjeta de elector con *chip* electrónico (actualizable) entregada por el momento a los jóvenes que por su edad pueden tener por primera vez su credencial de elector. Al hacer esta entrega, generar el equivalente de la “firma electrónica segura correspondiente como en el SAT”, para votar por primera vez tanto por edad como por Internet. Esta metodología ya ha sido probada en Estonia y tendríamos que considerar la

metodología en este país para ver si es posible seguir algunos de sus pasos y aplicarlos en México. El SAT también podría transmitirnos sus experiencias para incorporarlas en la metodología a desarrollar en el IFE o, por qué no, desarrollar una tecnología conjunta con el SAT.

### **Fiabilidad del voto electrónico**

Queremos garantizar a la ciudadanía y a los legisladores que el voto electrónico puede reemplazar los comicios como se llevan a cabo actualmente. Como pudimos ver en la descripción de la tecnología, por un lado, y las máquinas actualmente disponibles, por otro, queda claro que tenemos que preparar una base de trabajo técnicamente segura, y que dé confianza a la ciudadanía, para que pueda ser utilizada con éxito. Nos queda elaborar los candados para asegurar que nuestro nuevo sistema de trabajo es viable completa y verdaderamente profesional. Para comenzar, podemos apoyarnos en parte en el trabajo de la doctora Mercuri, completado por las limitantes que ofrece el país debido a su extensión y posibilidades de comunicación, sobre todo en las áreas rurales.

Debemos asegurar la creación de algún comité informático nacional en el seno del IFE, compartiendo las tecnologías con las universidades mexicanas y extranjeras, con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales y otros gobiernos que ya hayan probado/ usado/ desarrollado esta tecnología (Adames, 2008b). (Véase más abajo los problemas que presentan actualmente las instituciones educativas en México.)

A la fecha este tipo de comités con vocación interestatal no existen en México, pero el autor forma parte de esos grupos que existen a nivel internacional.<sup>1</sup> Esto nos llevaría a incorporar la nueva tecnología y medir la aceptación por parte de la ciudadanía de este nuevo método de trabajo. Notemos que la sugerencia de un comité informático es el principio de los cambios a base de tecnología que se registraran en el futuro y vale la pena dotar al IFE (así como a los otros institutos electorales estatales) de un foro que refleje la evolución técnica en

<sup>1</sup> Véase <http://www.verifiedvotingfoundation.org/>, <http://www.votobit.org/>, <http://lorrie.cranor.org/>, <http://www.ipu.org/strct-e/geopol.htm>, para citar sólo algunos.

México en este ramo, con particularidades y necesidades que derivan de la realidad típicamente mexicana. El voto electrónico, así como la maquinaria disponible, son bastante seguros, pero requieren de una promoción considerable y una educación consecuente. Para ilustrar, en su momento el uso pionero de tarjetas de crédito, los estados de cuenta bancarios emitidos a partir de archivos electrónicos en los bancos, las compras por Internet, el ordenar todo tipo de alimentos para entrega en domicilios, fueron recibidos con mucha reserva. Con el tiempo hemos visto su utilización y aceptación progresiva en la sociedad. A la fecha, la transmisión de archivos, mensajes y demás a través de teléfonos celulares, son práctica común y corriente entre la mayoría de usuarios de la telefonía celular, particularmente entre los más jóvenes. Esto se ha obtenido sólo en los últimos 10 o 12 años. El voto electrónico seguirá forzosamente el mismo camino, pero con mayor facilidad, ya que el camino le ha sido allanado. La ciudadanía ha experimentado, vivido y empleado otros usos exitosos de técnicas informáticas.

Ya se analizaron las ventajas y la tecnología del voto electrónico en las descripciones y utilizaciones anteriores. Por otro lado, no debo pasar por alto los comentarios negativos relativos al voto electrónico. En una discusión en un foro de una sociedad informática a la que pertenezco,<sup>2</sup> James S. se identificó como un programador de computadoras e indicó: “Como programador de computadoras no confío en las máquinas electrónicas. Éstas están programadas por gente que tiene opiniones políticas.”

Otros comentarios en el mismo foro precisaban que conforme la información en sentido amplio vaya ganando terreno en nuestra vida cotidiana, la posibilidad de que “un solo voto” haga la diferencia en una elección se convierte cada día en un argumento crucial. Las dos preguntas son: “¿Será “mi” voto tomado verdaderamente en cuenta?”. La segunda pregunta es: ¿elegiremos a un presidente de la república “por sólo un voto de diferencia”?

<sup>2</sup> Asociación informática Windows XP (2008) <http://www.wxnews.com/archives/wxnews-344-20080909.htm> esta dirección URL es a título indicativo y sólo reúne a miembros en foros en línea.

Una persona más en Estados Unidos, en las recientes elecciones presidenciales de ese país, quedó sorprendida de “tener obligatoriamente” que utilizar una máquina de pantalla sensible al tacto y no recibió ninguna indicación de cómo hacerlo. La máquina se bloqueó y tuvo que indicarle a un representante de casilla cuál era su elección, misma que hubiera preferido mantener en el anonimato debido a los problemas sociales en su comunidad. Después, no supo si en efecto el representante de casilla pudo “recuperar” su boleta e ingresar otra selección. Gente sin formación previa, por somera que ésta sea, estaba muy a disgusto de ser forzados a utilizar algo que no comprendían “cómo” operaba. De igual modo, mucha gente que intervino en el foro, incluso sin conocer los alcances de los *hackers* (o piratas informáticos) daba la impresión de no estar muy a gusto con esta nueva metodología: estas objeciones iban desde puras suposiciones sobre los alcances de la intervención a través de varias técnicas e incluso el hackeo, hasta el rechazo por parte de la sociedad con el argumento de que “las computadoras están invadiendo la vida de la gente y que un voto podrá ser rastreado como lo es hoy una transacción bancaria”. Los defensores de los derechos de anonimato utilizan este argumento como un elemento sumamente negativo contra el voto electrónico.

Pasemos al punto de vista puramente electrónico: las cuatro opciones informáticas citadas antes pueden presentar un problema puramente técnico, incluso sin pretender cometer un fraude por ninguna de las partes: la manipulación de archivos informáticos puede haberlos corrompido/destruido; algún *chip* de memoria defectuoso; un microprocesador con una falla; un disco duro con alguna avería no detectable o cuando se hace la transferencia de los datos a algún servidor como consecuencia de alguna falla en la red de comunicaciones.

La transferencia de datos “completos” no es un trabajo “sin problemas”: siempre hay y debe formar parte obligatoriamente algún tipo de supervisión.

Algunas veces los archivos pierden datos en el camino hacia los soportes magnéticos o entre servidores; a veces la información es modificada por el mismo proceso de transferencia o también en el proceso de recopilación sin ninguna intervención humana. Una red de computadoras está sujeta a este tipo de “problemas”, verdaderamente in-

voluntarios y no deseados por ninguna de las partes, debido a causas mecánicas/electrónicas/comunicacionales. En contraparte, la ventaja que presenta el “error”, “distorsión”, “diferencia”, etcétera, informático propiamente dicho, es que en general es completamente aberrante respecto a los datos que se manejan. Para ilustrar este tipo de error/desproporción en un problema informático que tuve en el desarrollo de mi tesis doctoral, se consideraba la población mundial. El error informático radicó en que la cantidad de registros arrojado, era más de 5 mil veces mayor a la cantidad de registros de los que se disponía. El problema fue que los datos de la población mundial resultante eran mayores a unas 5 mil veces a la cantidad actual.

Hemos revisado bajo este rubro ambas posibilidades: los puntos positivos y los negativos. No dudo que haya aspectos sólidos en contra y a favor del voto electrónico, pero estos puntos son también válidos para los votos en boletas físicas como se llevan a cabo los comicios hoy en día. Siempre se encontrarán puntos buenos y malos, pero creo firmemente que una tecnología bien aplicada nos depara una serie de ventajas superiores en calidad y en número a las desventajas evocadas por gente que está en contra del voto electrónico.

### **¿Cuál es la práctica actual de voto electrónico en el mundo?**

La lista a continuación sigue un orden cronológico que incluye, cuando existen, las ligas informáticas correspondientes.

La India es pionera (desde 1989) en el voto electrónico. Ahí han concebido sus propias máquinas (EVM's: Electronic Voting Machines), que son las más baratas del mundo, para lo que se conoce como “la democracia más grande del mundo”, que consiste en más de mil millones de ciudadanos y más de 500 partidos políticos. Hay que señalar que el equivalente de su Cámara de Diputados está compuesta por 543 curules. Como precisión adicional, en 2003 todas las elecciones estatales se llevaron a cabo utilizando sus EVM's (Latapí, 2004).

En Venezuela se usó el voto electrónico por primera vez en 1998. El Consejo Nacional Electoral (equivalente de nuestro IFE en México) regula su operación. Tienen 20 mil máquinas instaladas y mil de re-

emplazo. Cabe ilustrar el impacto que tuvo en este país y cuya influencia cotidiana forma ya parte de los desarrollos democráticos con el voto electrónico. El actual presidente, Hugo Chávez, solicitó el voto de los ciudadanos en un referéndum para aprobar o rechazar la modificación de la Constitución de Venezuela. La idea de esta reforma era permitir a los presidentes venezolanos su reelección indefinida. El voto (electrónico) relativo a este primer referéndum rechazó la propuesta del mandatario venezolano.

A principios del año en curso, se llevó a cabo un nuevo referéndum sobre el mismo tema. El ejemplo citado en el presente párrafo no pretende de ninguna manera opinar sobre la política interna de ese país, sino ilustrar una aplicación del resultado rápido y preciso en la vida democrática del siglo XXI, con los controles correspondientes para presentar el resultado final del voto ciudadano (electrónico) que es lo que verdaderamente nos interesa en este artículo. Venezuela tiene una experiencia que valorar y compartir.<sup>3</sup> A criterio del autor y con base en la documentación existente, Venezuela y Brasil son los países más avanzados en la metodología del voto electrónico en América Latina.

En Canadá, el país más grande del mundo, dada la extensión del territorio, el sufragio electrónico se lleva a cabo localmente desde 1990, pero no en todas las ciudades. Cabe señalar que aparte de que la población ha ganado confianza en la forma de elaborar los comicios y la aplicación de los resultados, el desarrollo del voto electrónico ha tenido mucho éxito y también un seguimiento excepcionales (Latapí, 2006).

En Bélgica el voto se hizo a través de tarjetas magnéticas y lápices ópticos desde 1991, siguiendo la experiencia de la India. Pocos resultados se conocen sobre el desarrollo del voto electrónico en este país.

En Estados Unidos: de acuerdo con el reporte de la cadena televisiva CNN (Griggs, 2008), se revisa desde los primeros ensayos de voto electrónico en Florida en el año 2000. Igualmente precisa que para las elecciones presidenciales de ese país en 2008, una tercera parte de los estadounidenses votaría con máquinas sensibles al tacto y que la mitad utilizaría algún tipo de escaneo óptico.

<sup>3</sup> Véase <http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/venezuela2004.pdf> (consultada en febrero de 2009).

Esto indica que 83% de los votantes usaría las técnicas más comunes de conteo electrónico de votos. La misma cadena televisiva confirmó estas estimaciones.

En Brasil la posición fue radical. Las urnas electrónicas son el único medio de votar desde 2002. Ellos producen sus máquinas y las comercializan. Hay mucha literatura al respecto.<sup>4</sup>

España no ha dado un paso decisivo a nivel nacional, ya que sólo Cataluña (2003) se ha distinguido por realizar el voto por Internet. El voto no ha sido generalizado todavía para todo el país, aun cuando existen intentos y pruebas por extender la votación.

En Alemania hubo desarrollos tecnológicos desde la unión de las dos Alemanias: se concibió como parte de una estrategia política para consolidar la unión. Desde 2005 se empezó con el voto electrónico y actualmente este voto está migrando a una votación por Internet. Todavía no se conocen resultados definitivos.

En el Reino Unido el voto en boletas de papel es predominante. Las boletas se cuentan a mano. Aun cuando el anonimato queda asegurado, las boletas tienen un número de serie. El representante electoral escribe en el padrón electoral este número de serie.

Esto tiene como meta no conocer quién votó por quién, sino resolver casos cuando haya reclamos relativos a votos duplicados, en el caso en que dos votantes, indicando que son la misma persona, puedan ser deslindados. Una vez hecho esto y los conteos son aceptados, las boletas en papel son destruidas, quedando los nombres de los votantes con un número de boleta que ya no existe.<sup>5</sup>

John Deane, el 6 de septiembre de 2005, describió la fuerte reacción del Partido Conservador, indicando que no se utilizaría el voto electrónico para las elecciones de 2006: "El gobierno ha decidido no recibir solicitudes de los gobiernos locales para las pruebas piloto a llevarse a cabo en las elecciones locales del 2006".

En Irlanda, aun cuando no se da una fecha de inicio, se puede ver que hubo algunas comisiones encargadas de explorar el voto electrónico a principios de 2004. Se utiliza una tecnología que ha sido pro-

<sup>4</sup> <http://noleakybuckets.org/index.shtml> que describe la problemática en Brasil.

<sup>5</sup> (2006) <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/evoting-plans-shelved-505750.html> que describe el enfoque del voto electrónico en el Reino Unido.

bada en los Países Bajos, Alemania y Francia, sin dar precisiones de la metodología ni de las máquinas. Se especifican los procedimientos de conteo, y se indica que más de 400 mil votantes las han utilizado y que la respuesta de la ciudadanía ha sido muy positiva. Por otro lado, indican que el 5 de octubre de 2006 las máquinas fueron “hackeadas” o “pirateadas”. Una lección digna de tomar en cuenta es que en este país se tiene un sitio web que presenta toda la información sobre el voto electrónico desde 2003, mejoras, quejas y demás informaciones que van con este procedimiento de voto.<sup>6</sup>

En China, aun cuando su régimen político no los lleva a implementar el voto como lo conocemos en México o en otros países, se proponen varios tipos de maquinaria y sistemas para procesar el voto electrónico.<sup>7</sup>

A la fecha en México se ha experimentado principalmente en dos estados: el Distrito Federal y Coahuila. En el Instituto Electoral del Distrito Federal se cuenta con 60 urnas electrónicas y 20 más de respaldo. Se hizo una prueba en las elecciones locales de 2006 en el Distrito Federal (Rosas, 2009). Ha habido esfuerzos similares en Coahuila.

En Estonia el voto se lleva a cabo únicamente por Internet desde el 4 de marzo de 2007. El voto se basa en una identificación con *chip* emitida por el gobierno federal estoniano con su propio certificado de seguridad. Los ciudadanos pueden votar varias veces, pero sólo se toma en cuenta el último voto. El ciudadano también se puede presentar físicamente en cualquier casilla (no sólo la que le corresponde, como es el caso actual en México, sino literalmente en cualquier casilla), su voto electrónico es eliminado y se toma en cuenta el voto “presencial”. En comparación con México, la firma electrónica registrada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) puede cumplir con estos requerimientos.

Aunque México no está listo todavía para este procedimiento, no está muy lejano el día en que tendremos, a través de alguna “tarjeta inteligente”, toda nuestra información recopilada. Ha habido varios ensayos respecto a este tipo de tarjetas de identificación para todo el

<sup>6</sup> (2008) <http://www.electronicvoting.ie/>

<sup>7</sup> (2009) [http://www.sunvote.com.cn/product.html?gclid=CODU5J3BIJcCFQkia-god\\_Bg3JA](http://www.sunvote.com.cn/product.html?gclid=CODU5J3BIJcCFQkia-god_Bg3JA)

país, credenciales para votar también a nivel nacional y otros esfuerzos en ese sentido como información médica vital. La mayor parte de estos esfuerzos, ideas, se han saldado como negocios fructuosos y en algunos casos fueron cancelados en medio de fraudes, escándalos y deportaciones.

Esta diferencia entre la aplicación de la tecnología actual en México y su aplicación en otros países, me obliga a llamar la atención de nuestros diputados: casi todos estos países nos llevan 10 años de adelanto. Por este medio invito a los diputados, senadores y lectores a considerar seriamente esta metodología de conteo en completa armonía con el siglo que comienza para la evolución de la democracia que nos corresponderá. No evadamos la responsabilidad: el ciudadano cada vez más consciente exigirá más y más y como técnicos nos exigirá más y más posibilidades. Tendremos que ofrecerles a nuestros conciudadanos los resultados que nos exijan. En contraparte, a futuro, la ley exigirá a los ciudadanos las responsabilidades de designar al funcionario responsable. Un sistema de control sobre las actividades y su evolución es deseable y un ejemplo se lleva a cabo en Irlanda.<sup>8</sup>

### **¿Cómo percibe el IFE esta evolución del voto electrónico?**

Miguel Ángel Solís Rivas, director ejecutivo de Organización Electoral del IFE, cita a Julio Téllez Valdez: “la integración de las tecnologías a la votación es un futuro que es inminente, se quiera o no se quiera” (IFE, 2007: 17). La tecnología va abarcando todos los modos de actuación y toda nuestra propia vida, y resume en cierta forma lo que nos espera. Cita también que en el IEDF, así como en el estado de Coahuila, ya se han hecho experimentos en estos rubros.

Por otro lado, Téllez precisa: “Bueno, el objetivo es que el voto electrónico no sea sólo una buena idea, sino una buena solución. Y ese es el problema: que se convierta en una solución a un problema que existe actualmente, entre otros el de la desconfianza.” (IFE, 2007: 27).

<sup>8</sup> <http://www.evoting.cs.may.ie/>

Y en lo que se refiere a la seguridad, estoy en ligero desacuerdo con Solís Rivas en la forma en que esto debiera aplicarse: mi discrepancia es dictada simplemente por una orden de seguridad informática. Esto ya quedó esbozado por tecnologías seguras más informáticas que prácticas. No estoy seguro de que no haya *hackers* voluntarios o involuntarios en la red del IFE (IFE, 2007: 28). Desde el momento que existe un servidor informático con algún tipo de información explotable, estos individuos se infiltran en esas redes: no es un problema exclusivo del IFE, sino de toda la comunidad informática. Mientras más grande o más sensible es el servidor, más interesante resulta para un *hacker*. Por mi parte, y para el ejercicio del voto electrónico, he concebido un enfoque más seguro y actual basado en los controles desarrollados por Mercuri y en la tendencia del “software abierto de punta actualizable”. Los problemas evocados en el IFE datan de 2007.

Las soluciones propuestas en su momento por el IFE, van acumulando a la fecha retrasos informáticos cuyos desarrollos son, por llamarlos correctamente, “semanales”: en términos de la práctica informática actual, dos años son un verdadero atraso.

En cuanto a su intención de asumir un papel protagónico en el diseño y aprobación de leyes y políticas públicas tendientes a garantizar el acceso educativo a las tecnologías de la información y de comunicación, la LX Legislatura creó la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos. De esta manera, el Congreso toma la iniciativa de la discusión amplia acerca de la forma y el ritmo en que el país debe manejar su incorporación a la sociedad de la información. Esto va en conjunción con las políticas analizadas en el mismo IFE.

### **Educación de la ciudadanía**

Particularmente en Camboya y en Burundi, mucho más que en Sudáfrica, las elecciones no hubieran podido ser un hecho si la ciudadanía no hubiera sabido “qué estaba haciendo y para qué”. Igualmente el autor ha insistido ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura (y en las dos ocasiones que fue candidato a Consejero Electoral del IFE, 2007 y 2008) sobre la formación electoral a largo plazo que requiere

México: que se eduque a la población, por un lado, para que sepa qué implica su voto y, por otro, aumentar la participación ciudadana para ejercer este derecho. La educación debe considerar también los derechos, pero todavía más, las obligaciones y responsabilidades. A la fecha, hay un revuelo conforme a las exigencias electorales por parte de la ciudadanía: todo mundo exige “derechos”, aun cuando la ciudadanía, por ignorancia o por conveniencia, no sabe si en efecto estos “derechos” existen verdaderamente o sólo son producto de una lógica de conveniencia. La ciudadanía tampoco sabe canalizar las peticiones/requerimientos a través de su representante democráticamente elegido. ¿Qué se espera del o de la representante? Actualmente esta práctica se aplica muy poco en México: pocos conocemos quiénes son nuestros representantes en el Congreso.

Difícilmente podemos exigirles si no sabemos a qué tenemos derecho como ciudadanos ni conocemos sus nombres ni sus planes de trabajo. El esbozo del plan educativo que desarrollé e implementé en Camboya fue remitido a uno de los actuales consejeros electorales en función en el IFE para intensificar la educación tanto cívica como electoral en México. La pregunta que nos podemos hacer es simple: Si nuestras autoridades no le indican a los ciudadanos qué hay, qué pueden hacer o qué pueden exigir y cómo: ¿Cómo esperamos que lo hagan? ¿Les podemos exigir a nuestros conciudadanos una responsabilidad que no conocen o que no se les ha enseñado? ¿Cómo esperamos mayor participación ciudadana si se sigue considerando palabrería en vez de acción? También tenemos que definir nuestras metas y nuestros alcances, así como las obligaciones de los mismos ciudadanos.

Pero hay algo todavía más importante respecto a la educación en este tipo de actividades:

### **Pertinencia de los programas presentados por las instituciones educativas**

En los países en los que he contribuido a las elecciones democráticas con las Naciones Unidas, particularmente en Sudáfrica, e incluso

en México, con el respaldo de alguna universidad surgen “entrenamientos”, “diplomados” e incluso “grados académicos” dirigidos a la aplicación de formación democrática orientada a la votación y sus implicaciones. Como provienen de una institución educativa, la ciudadanía ni siquiera se hace la pregunta de si en efecto estos estudios tienen algún valor o sustento. Desgraciadamente muchos de estos cursos incluyen contenido que no tiene mucho sustento técnico ni específico, claro ni completo. En México se toma como un hecho que cuando una universidad (la que sea) otorga un grado o una formación, estos “grados” están fundamentados y aprobados por las instancias educativas del país.

A decir verdad, en México no hay una formación oficial sobre elecciones o electoral. Independientemente de la insistencia del autor (Adames, 2008), sería conveniente que cuando algún programa orientado a este tipo de actividades fuera propuesto por alguna institución educativa, tuviera el aval del IFE. Considero que al igual que la educación en sentido amplio está regulada por la Secretaría de Educación Pública, la educación específica a la aplicación en los ámbitos de elecciones debería estar regulada o supervisada por el IFE.

Finalmente, si las instituciones educativas van a tener que interactuar con el IFE mismo o con algún otro instituto electoral local, más vale que la información/formación que se maneje, sea acorde a las necesidades y las prácticas en el país. Qué mejor que el IFE para regular los contenidos de formación electoral, cualquiera que ésta sea, en los ámbitos académicos. Valdría la pena incorporar a los institutos electorales estatales en este programa para evitar que cada estado trabaje por su lado: legal y prácticamente. Si esto sucede, acabaríamos teniendo una “unión de repúblicas”, en vez de un país regido por las mismas leyes electorales.

### **Pertinencia de la educación de nuestra juventud**

¿Cómo vamos a educar a la juventud y no sólo en términos de la votación? No me distraigo del voto electrónico: me refiero a la tecnología informática que invade de forma impresionante nuestra vida cotidiana.

¿Cómo enseñarla? ¿Cómo manejarla? Actualmente, hasta nos divierte que nuestros chiquillos manejen todo tipo de relojes digitales, teléfonos celulares, computadoras, agendas electrónicas, etcétera, pero esos chiquillos van a dirigir nuestro país en un futuro no muy lejano y hay que preguntarse también cómo se les va a educar cuando tenemos toda esta tecnología “electrónica e informática” pesando sobre sus cabezas.

Los chiquillos están cada vez más “separados” entre ellos mismos y de los adultos, ya que no salen de Internet o de oír música en sus teléfonos celulares u otros aparatos reproductores que incluyen un número interminable de formas de hacerlo y un número impresionante de funciones y operaciones nunca antes vistas. Las “conversaciones” entre nuestros chiquillos de hoy en día se reducen a mensajes telefónicos con palabras que no tienen ninguna similitud con alguna ortografía de la Real Academia Española (o alguna otra academia lingüística, la que sea). Las discusiones hoy ya no son como las conocimos anteriormente: discusiones o debates. Aparentemente los jovencitos tienen que “desconectarse” de algún sistema informático, musical o televisivo, para “bajar a la vida real” y comunicarse con otras personas. Esos chiquillos: ¿Cómo van a entender un mensaje político? ¿Cómo van a ocupar los escaños de la Cámara de Diputados aprobando o rechazando leyes?

Y, finalmente, respecto a lo que nos interesa en este artículo: en este contexto de vida informática, ¿cómo van a votar? ¿Con base en qué? El concepto de *educación* adquiere completamente otra dimensión que ya no podemos ignorar ni postergar. Hay que estar listos para ese tipo de invasión que ha hecho la tecnología en nuestra vida. Es claro que el IFE tiene y tendrá que hacer su parte educativa también en este rubro llevando/generando la formación o entrenamiento que se requiere en el ámbito de “responsabilidades cívicas”. De no hacerlo, el propio IFE se convertirá en un organismo completamente inoperante, ya que no estará en posibilidad de transmitir ningún mensaje, simplemente por no estar al día. Exhorto ya no sólo a los diputados y senadores, sino a todas las instituciones educativas del país a tomar conciencia de este grave problema del cual apenas podemos ver su comienzo.

En mayo de 2008 aseguré a los diputados de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura, que se requiere de una institución que forme “verdaderos” profesionales electorales. “En México no hay institución que imparta esta formación. Una posible solución sería hacer un convenio con alguna universidad”. Destaqué en ese momento que “se podría crear alguna institución que salga del IFE”. Reiteré la necesidad de una institución para la formación de profesionales del IFE, “háganlo, funden una cosa de ese tipo, no se arrepentirán; si no lo resolvemos, vamos a acabar mal”. Invité a los diputados a reflexionar que “en los últimos 20 años hemos sido actores y espectadores de una evolución política y democrática sin precedente en México”.

### **Conclusiones y recomendaciones**

En primer lugar tenemos que aceptar que la tendencia en el voto electrónico es irreversible. México no puede seguir retrasado respecto a la evolución tecnológica en materia electoral. Tenemos que adoptar tarde o temprano el voto electrónico.

En segundo lugar, es necesario dotar al país de la tecnología correspondiente: esto implica una inversión considerable en recursos como se hizo en Venezuela o en Brasil para “dar el paso” y llegar al siglo XXI en términos de elecciones.

En tercer lugar, urge desarrollar en el seno del IFE la tecnología intrínseca mexicana para resolver el problema de las distancias, los tiempos y los espacios gigantescos donde se tendrá que registrar el voto. Aun cuando he planteado esto en varios foros, incluyendo la LX Legislatura, a la fecha no he sido escuchado. El futuro nos depara muchas exigencias por parte de la ciudadanía a la cual tendremos que responder.

En cuarto lugar, las máquinas serían una combinación de algunas tecnologías citadas anteriormente, completadas con tecnología evolutiva y más actual, tomando en cuenta su precio, eficiencia y flexibilidad. Ciertas máquinas ya son obsoletas. Igualmente es preciso desarrollar dentro del *software* un bloqueo completo o desconexión de los varios métodos de acceso inalámbrico (*wifi*, *bluetooth* o transmisión infrarro-

ja, que son los únicos existentes en el momento). El proceso queda ilustrado al final del documento e incluye candados, así como las bases de métodos cruzados de auditoría. El autor forma parte de asociaciones de profesionistas informáticos que manejan este tipo de tecnología (*open-source*) que permite emitir un diagnóstico basado en la tecnología disponible y sobre la cual se discute en todo el mundo.

Como se puede concluir del párrafo anterior, considero que no hay una solución única para México. Ésta tendrá que ser una combinación de las distintas tecnologías ya citadas y se irán incorporando poco a poco en el tiempo para dar como resultado algún tipo de voto electrónico. Igualmente dependerá de los fondos que se asignen y las interacciones con los institutos electorales estatales. Las posibilidades y opciones dependerán de las regiones, medios, presupuestos, educación y conciencia cívica. Pero tenemos que tomar la iniciativa antes que el tiempo y la tecnología nos rebasen.

Finalmente, urge una planificación tanto legislativa como tecnológica que sólo puede ser orientada y dirigida por el IFE y/o por una coalición de institutos electorales estatales. Algunos de éstos ya han tomado la iniciativa de innovar en el área del voto electrónico.

Tomemos como ejemplo de utilización del voto electrónico para las elecciones presidenciales de 2012 (que también coincidirán con las elecciones de diputados y senadores).

- De no haber comenzado en 2009 a hacer los trámites para una aprobación legislativa del voto electrónico, la emisión de credenciales del IFE que acepten el voto electrónico, el desarrollo de la logística, la educación de aquellas ciudades que van a tener un voto electrónico, no tendremos nada listo para las elecciones presidenciales de 2012.
- Hay que hacer notar que en México existe una ley electoral del 19 de diciembre de 1911 que en su artículo 31 manifiesta que la votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas (Téllez, 2007).
- Supongamos que las bases prácticas y legales para que haya alguna forma de voto electrónico se sentaron en 2009. Desde ese momento y hasta 2012 tendremos que educar a la pobla-

ción de “qué es” lo que se va a hacer electrónicamente: una operación en cierta manera similar al retiro de efectivo de un cajero, similar al pago con tarjeta de crédito (plástico) de alguna compra, pero de alguna manera una educación práctica de utilización “informática”. Para otros será presentarse frente a una máquina y presionar algún(os) botón(es).

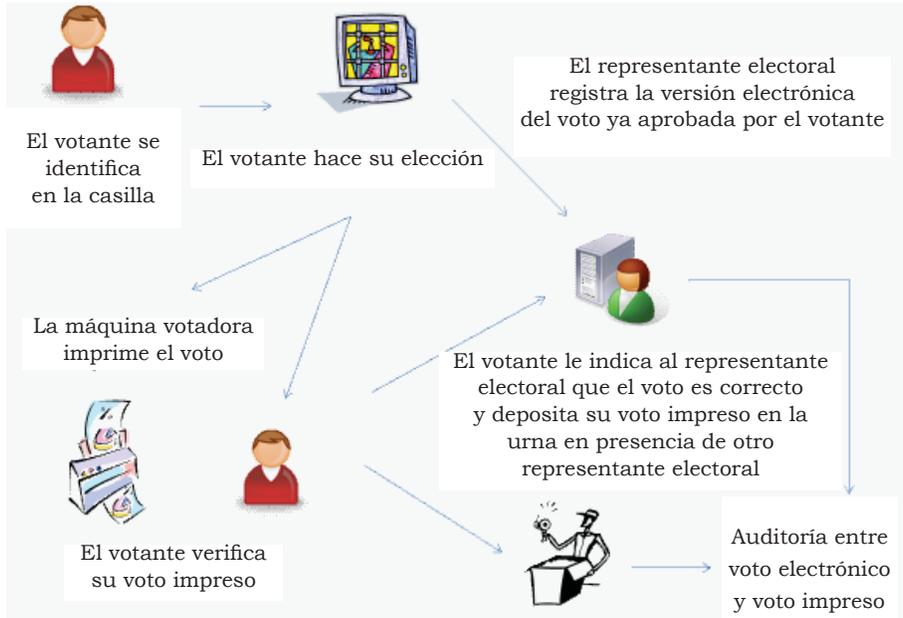
- Elaboración de esquemas educativos, estructuración de los mismos, pruebas en el terreno impulsadas principalmente con niños en sus escuelas, que estaremos educando para su futuro; sus padres recibirán, en derrama, la educación que transmitimos a sus hijos.
- Planificación estratégica de la logística correspondiente. Por ningún motivo podemos aceptar como excusa un error de algún tipo. Eso sería catastrófico para el país y para el IFE, ya que correspondería a la pérdida de credibilidad en la institución que nos debería garantizar tomar en cuenta los votos ciudadanos y aplicarlos de acuerdo con las decisiones ciudadanas.
- Adquisición de equipo correspondiente. Utilizar cierto tipo de máquinas como en Brasil, la India o en Venezuela, o las computadoras que quedarían como base para las elecciones futuras. Este equipo se sugirió en el rubro “Qué tipo de máquinas para voto electrónico”. Esto significa pura y simplemente computadoras con sistema operativo que acepten el *open source freeware* ya probado y aceptado por las asociaciones informáticas en la mayor parte de países que reconocen este procedimiento como veraz.
- Invitar al personal de Naciones Unidas, de las ONG, así como de otras organizaciones técnicas dedicadas a la tecnología informática en el voto —que trabajan arduamente en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos— a ver, de primera mano, nuestro esfuerzo y poder compartir nuestras experiencias con otros países/organismos en este esfuerzo y que la práctica generada sienta las bases para una “mejor” democracia en México.
- Desarrollar un programa educativo para nuestros jóvenes que incorpore las técnicas electrónicas actuales compartidas por ellos.

- Publicar regularmente en los medios los elementos del programa educativo desarrollado para la toma de conciencia de la ciudadanía, incluyendo ejemplos y entrevistas con todo tipo de ciudadanos.

## Bibliografía

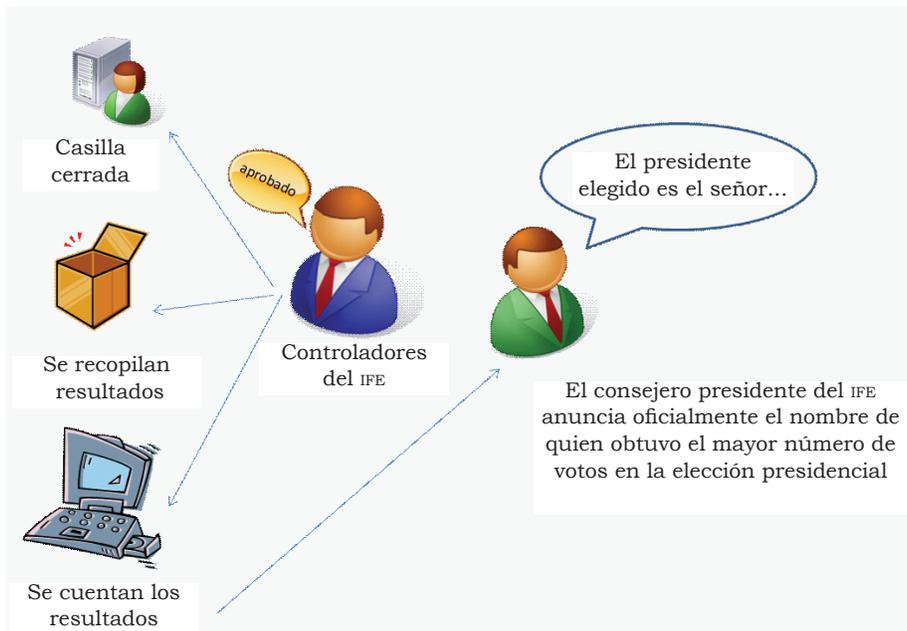
- Adames Suari, G.R. (2008a), “Ensayo sobre la aplicación de la Reforma Constitucional en material electoral y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, presentado ante el H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, México.
- (2008b), en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/004\\_2008/005\\_mayo/27\\_27/3894\\_concluye\\_segundo\\_dia\\_de\\_entrevistas\\_a\\_candidatos\\_a\\_consejeros\\_del\\_ife\\_sugerencia\\_presentada\\_ante\\_la\\_LX\\_Legislatura](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/004_2008/005_mayo/27_27/3894_concluye_segundo_dia_de_entrevistas_a_candidatos_a_consejeros_del_ife_sugerencia_presentada_ante_la_LX_Legislatura).
- Griggs, B. (2008), en [http://www.cnn.com/2008/TECH/10/30/voting\\_machines/index.html](http://www.cnn.com/2008/TECH/10/30/voting_machines/index.html)
- IFE (2007), en <http://www.ife.org.mx/documentos/CDD/memorias-SeminarioEdemocracia/archivos/M2.pdf>
- Latapí, A. (2004), “Informe de la consejera Alejandra Latapí sobre la misión de observación electoral en India”, en <http://www.ife.org.mx/documentos/CDD/memorias>.
- (2006), “Informe de la consejera Alejandra Latapí sobre su viaje a Canadá del 19 al 23 de enero de 2006”, en <http://www.ife.org.mx/documentos/CDD/memorias>.
- Mercuri R. (2007), en <http://www.notablessoftware.com/evote.html> refiere a todo el trabajo informático del autor.
- Rosas, T. (2009), “La modernización del sufragio, el reto del IEDF”, *El Economista*.
- Téllez Valdez, J.A. (noviembre 2007 -13 21), <http://www.ife.org.mx/documentos/CDD/memorias-SeminarioEdemocracia/archivos/M2.pdf>

## Pasos para el uso del voto electrónico





Transmisión y control de datos al IFE en el Distrito Federal.



*Para entender. La institución ciudadana*, de Ricardo Raphael, Nostra Ediciones, México, 2007, 85 p.

Roberto Ocampo Hurtado

“Al investirse de la categoría ciudadana, los individuos se vuelven jurídicamente iguales ante sus congéneres, ante la ley y ante el Estado” (Raphael, 2007: 10).

La transición democrática en México, cuyo inicio y desarrollo fue posible, en buena medida, dadas las reformas electorales que desde los años setenta (del siglo pasado), han sido aprobadas, trajo consigo a un nuevo actor, del cual, hoy se afirma, resulta fundamental para la comprensión de los procesos de cambio político.

Dicho actor es la ciudadanía, la cual, a partir del pleno respeto a sus garantías y en ejercicio de la totalidad de sus derechos, se presenta ya no como un espectador, sino como un personaje que al opinar y actuar influye en las decisiones que los gobernantes toman.

Tal situación no debería causar mayor comentario o beneplácito si se considera el principio de que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, por lo

que el hecho de que la opinión ciudadana repercuta en el proceder de los gobernantes no tendría que ser una novedad; sin embargo, durante varias décadas, en diversas naciones (sin distinción geográfica), tal ejercicio no fue una constante o, incluso, no se había gestado.<sup>1</sup>

Dicha limitante tenía su origen en el lento (debido principalmente a razones políticas) desarrollo de los derechos políticos y sociales, en donde el ciudadano, al verse impedido en el ejercicio de sus facultades, difícilmente podía influir, de manera pacífica, en la acción de gobierno.

Hoy, por el contrario, dada la denominada ola democrática y la caída del socialismo, hechos que permitieron la expansión de la democracia en diversas regiones del orbe, es factible percibir cómo la opinión y la partici-

<sup>1</sup> Fue Abraham Lincoln quien en 1863 pronunció, respecto al gobierno democrático, la citada frase, “del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. El discurso completo puede leerse en: <http://showcase.netins.net/web/creative7lincoln/speeches/gettysburg.htm> (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2009).

pación ciudadana influyen en las decisiones gubernamentales.<sup>2</sup>

Sin embargo, y pese a que se afirma que “La ciudadanía se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en la más importante de todas las instituciones democráticas”, bien valdría preguntarse hasta qué punto la opinión ciudadana influye directamente en las decisiones gubernamentales y, en igual sentido, en qué medida los derechos ciudadanos son plenamente ejercidos por la ciudadanía (Raphael, 2007: 8).

Ante tales cuestionamientos, el texto denominado *La institución ciudadana*, correspondiente a la colección Para entender, escrito por Ricardo Raphael, presenta un detallado análisis en donde el objetivo principal es explorar las funciones y el desarrollo de la ciudadanía, así como responder, entre otras preguntas a: ¿Cómo se mide la dimensión, sus limitantes y alcances de lo que el

autor denomina “la institución ciudadana”, “¿Cómo se constituye dicha institución?, ¿Qué políticas de gobierno, leyes o resoluciones judiciales le fortalecen? y ¿Cuáles son las razones de su debilidad o de su baja intensidad? (2007: 8).

En su análisis, Raphael parte de la premisa de que sólo el ejercicio de las prerrogativas jurídicas del individuo puede determinar la talla y dimensión de la ciudadanía; “esta a su vez, influye en la calidad y los atributos de la democracia” (2007: 11).

Cabe acotar que el tema del desarrollo de la institución ciudadana no se centra en el caso de México, sino que el tema es abordado de manera general y a través del cual el autor recurre, para su explicación, al pensamiento político de diversos teóricos, así como a sucesos históricos ocurridos en todo el orbe.

Ricardo Raphael refiere que si se pretende encontrar un punto de partida en el desarrollo de la institución ciudadana, bien podría recurrirse a los antiguos griegos, los cuales “construyeron el primer sistema político con aspiraciones democráticas del que se tenga noticia”, en el cual los ciudadanos debían gozar de tres prerrogativas: isonomía, isegoría e isocracia, mismas que, según lo escrito por el autor, fueron el primer instrumento de igualdad entre las personas (2007: 14).

De igual forma, en este recorrido histórico por el desarrollo de la institución ciudadana, el autor ubica al imperio romano, en cuya riqueza de pensamiento jurídico y político se estableció también el concepto de *ciudadanía diferenciada*.

Sin embargo, pese a la aportación al desarrollo de la institución ciuda-

<sup>2</sup> El concepto de *ola democrática* fue utilizado con insistencia, en buena parte de sus obras, por el estadounidense Samuel Huntington, quien al referirse al desarrollo de tal proceso, señala lo siguiente: “En los años 70 se inicia también la llamada Tercera Ola Democratizadora con el derrocamiento de la dictadura portuguesa de Salazar mediante un golpe militar. La ola comenzó en el Sur de Europa a mediados de los 70, alcanzó a los regímenes militares de América del Sur a finales de los 70 y comienzos de los 80, y llegó al Este, Sudeste y Sur de Asia desde mediados a fines de los 80. El final de los 80 contempló una floración de transiciones de los antiguos regímenes comunistas del Este de Europa y la Antigua Unión Soviética así como de Centroamérica hacia la democracia” (Huntington, 1991).

dana por griegos y romanos, el autor afirma que su verdadero origen se encuentra en el periodo renacentista: “El renacimiento es la antesala de la Modernidad. Durante sus mejores años, se fraguan las condiciones para que las ideas más sustantivas de la ciudadanía moderna tuviera lugar” (2007: 23).

Debe resaltarse que el breve, pero sustancial análisis que el autor presenta en este punto del texto, resulta muy interesante, ya que a través de una explicación sencilla, la cual aborda hechos históricos, tales como la Reforma Luterana o la Revolución encabezada por Oliverio Cromwell, pueden comprenderse las razones que llevaron a que los gobernantes comenzaran a respetar, plenamente, los derechos ciudadanos, iniciándose con ello un equilibrio en la relación gobernantes–gobernados.

Al respecto de los derechos ciudadanos, Ricardo Raphael expone, a partir del tercer capítulo del texto, tanto los antecedentes históricos como los teóricos, del gran conjunto de derechos ciudadanos, los cuales incluyen los derechos cívicos, los derechos políticos, los derechos sociales y los denominados derechos de las minorías.

Respecto a los derechos cívicos, el autor analiza aquellas potestades incluidas en este grupo, como el derecho a la vida, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, de prédica, a la vida privada, a la propiedad y a las libertades físicas.

Por otro lado, Ricardo Raphael menciona que un elemento de gran relevancia en la construcción de la institución ciudadana, y con ello del Estado liberal y del gobierno democrático, es el respeto y ejercicio de los

derechos políticos, mismos que incluyen la deliberación pública, la participación política, la organización de los individuos, la rendición de cuentas y las elecciones libres y justas.

En el texto se afirma que tanto los derechos civiles, así como los políticos, no tendrían eficacia si éstos no estuvieran acompañados de facultades ciudadanas que permitieran el desarrollo humano y la equidad entre los ciudadanos, por lo que los denominados *derechos sociales* resultan de vital importancia para el bienestar y la acción de la institución ciudadana. Tales derechos son, entre otros, el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y a un medio ambiente sustentable, un derecho que, sin duda, durante los próximos años adquirirá gran relevancia.

Por otra parte, derivado de los derechos sociales, en el texto se analiza también el tema de las *minorías*, concepto con el cual el autor visualiza a todo aquel grupo social que por rasgos étnicos, por diferencias de clase o de pensamiento, ha sido objeto de discriminación y, por ende, sus derechos cívicos, políticos y sociales no han sido respetados.

Al respecto, en el texto se describen y se analizan tres derechos de las minorías que con mayor frecuencia son demandados, mismos que contemplan, en primer lugar, los derechos especiales de representación, seguidos por los denominados derechos económicos y sociales diferenciados y, finalmente, los derechos especiales de autonomía (gubernamental y judicial).

Cabe destacar la reflexión final que el autor presenta, misma que permite entrelazar los temas de los derechos humanos, la institución ciudadana y el de la consolidación democrática.

En dicha reflexión se aborda el concepto de la *participación ciudadana*, a la que se le observa como un elemento esencial para que la democracia se consolide; sin embargo se advierte que “no hay nada más grave para una democracia que su población se encuentre desinteresada por la cuestión pública” (2007: 68).

Un punto a tomar en cuenta, dado que bien puede aplicarse al escenario nacional, es la afirmación presentada por el autor en la que declara que un elemento clave para incentivar la participación social es la confianza que la ciudadanía tenga respecto a la acción gubernamental.

Finalmente, debe apuntarse que al igual que en todos los textos de la colección Para entender, resulta muy enriquecedor el glosario de términos que al final del libro se ofrece.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hungtinton, S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.

\* \* \*

*Caleidoscopio del exilio. Actores, memoria, identidades*, de Clara E. Lida, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 2009, 180 p.

Mariana Reyes Bello\*

Cuando hablamos de *identidad* nos referimos a una cuestión de carácter ontológico y filosófico que se ha formulado el hombre a lo largo de toda su historia. Individual o colectiva, esta identidad ha sido motivo de crisis, de discordias e incluso de guerras entre grupos sociales; por otro lado, ha participado en la consolidación de grandes proyectos de nación y ha dado larga vida a civilizaciones hegemónicas.

En el caso de nuestro país, podríamos considerar como uno de los problemas profundos que aquejan a México, históricamente, cierta falta de identidad que vive la sociedad mexicana, reflejada en la confusión, el escepticismo y en un endeble sentido de pertenencia. Frente a un tema crucial y polémico en el desarrollo de toda nación, es útil analizar de qué forma han impactado en nuestro país distintos acontecimientos históricos, así como la influencia que diversos grupos han dejado, tras su inserción en la sociedad mexicana, y las particularidades de dichos procesos, como en el caso del exilio republicano español.

La obra más reciente de Clara Lida, *Caleidoscopio del exilio. Actores, memoria, identidades*, se nos presenta como un abanico de posibilidades, en tanto que ofrece diversos temas

\* Estudiante de la licenciatura en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

y objetos susceptibles de investigación; de la misma forma, como un universo problemático, toda vez que aporta interesantes planteamientos y categorizaciones (identidad, memoria y actores) en torno al exilio español en México.

Cabe aclarar, para aquellos lectores cuyo primer acercamiento al tema es la presente obra, que ésta goza de un sentido profesional crítico y riguroso, basado en la comparación de las fuentes empleadas, así como de un halo que conjuga la sensibilidad y la reflexión científica de la autora, cuya especialidad y dominio del tema data de la década de 1980.

A grandes rasgos, vale la pena resaltar como una de las principales aportaciones del texto, los numerosos datos estadísticos que arroja sobre las características generales de los grupos de inmigrantes que arribaron a México en el periodo comprendido entre 1939 y 1950. Basándose en dicha información, así como en la obra de Dolores Pla Brugat (1999), principalmente, Clara Lida elabora un estudio comparativo de ambas fuentes que le permite construir una noción mucho más descriptiva y precisa para la formulación de hipótesis cuyo objetivo radica en comprender la forma y el significado del éxodo republicano.

Otra de sus contribuciones es, sin duda, la posibilidad de abordar este acontecimiento histórico a partir de los contrastes y semejanzas que pueda presentar con el exilio argentino que tuvo lugar en la década de 1970, como consecuencia de los regímenes autoritarios impuestos en Sudamérica en esas fechas. Estas y otras cuestiones de no menor importancia se presentan en las siguientes líneas.

De acuerdo con la estructura metodológica del libro, que cuenta con tres capítulos, veamos a continuación los elementos centrales que se discuten en cada uno de ellos.

La primera parte puede ser considerada, siguiendo las “Notas sobre historiografía” de José Gaos, como el mayor resultado de la labor heurística de la investigación. Con ello me refiero a la exposición que hace de los datos asimilados y seleccionados —provenientes de la recopilación de distintas fuentes como el Registro Nacional de Extranjeros, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Archivo General de la Nación— que brindan información no sólo cuantitativa respecto de los españoles que arribaron a México entre 1939 y 1950 —ocupaciones, edades y calidad migratoria— sino por otro lado, sirve como la fuente de conocimiento para el análisis cualitativo del exilio, mismo que se desarrolla en capítulos posteriores de la obra.

Para afinar sus observaciones, Clara Lida establece una división del periodo estudiado (1939-1950) en dos sexenios. El primero de ellos abarca los años de 1939 a 1944 y el segundo de 1945 a 1950. Gracias a esta partición le fue posible identificar y concluir que si bien la mayoría de los españoles refugiados eran republicanos derrotados por el franquismo, en calidad de asilados políticos y con un nivel social y profesional mejor cualificado que el de los inmigrantes que llegaron antes de 1939, con el paso del tiempo, hacia el segundo sexenio, las migraciones ya no sólo se realizaron por causas estrictamente políticas, sino por razones económicas. Asimismo, los datos reflejaron el carácter altamente capacitado y profesionalizado de los espa-

ñoses que se establecieron en nuestro país, sentando las bases de lo que sería una influencia de niveles elevados dentro de un México en pleno proceso de modernización.

En el segundo apartado de este primer capítulo, se define el problema central que caracteriza a todo aquel que haya vivido en carne propia un exilio. El papel que juega la memoria y la historia en la construcción de una identidad, en este caso de los refugiados, es fundamental en toda investigación al respecto; de ahí que las particularidades con las que los españoles asimilaron sus vidas y las de sus descendientes frente a un nuevo e incierto panorama, se nutrieran básicamente de la esperanza que pervivía en su mentalidad y en sus corazones; la esperanza por el pronto regreso a España.

Esta actitud fungió como el motor que los condujo a crear sus propios espacios de convivencia, de desarrollo y preservación de su arraigado espíritu español republicano. En ese sentido, aquellos “lugares de la memoria” que nuestra historiadora recupera,<sup>1</sup> se relacionan específicamente con la creación de editoriales y escuelas, mismos que no tuvieron otra finalidad que la de resguardar y transmitir una identidad republicana.

Las ventajas y desventajas que para unos y otros, mexicanos y españoles, significaron estos espacios de convivencia tan exclusivos, es otro de

los temas que aborda la autora de *Ca-leidoscopio del exilio*.

Por un lado tenemos como ventaja la cohesión que se generó dentro del grupo de los inmigrantes y que mantuvo viva su identidad y memoria republicanas en los espacios arriba mencionados. Por otro lado, observamos que tal reticencia por integrarse a la cultura mexicana derivó en una negación y exclusión de la realidad que los acogía; lo que conllevó a las recurrentes dificultades de inserción que se testimonian en las variadas y abundantes memorias de los exiliados.<sup>2</sup> De esta situación provino lo que Lida llama una “cultura en vilo, desgajada del tronco cultural peninsular, pero sin raíces vigorosas con las cuales arraigar (Lida, 2009: 75)”.

Del problema anterior emanaría la disertación y la construcción ideológica en la que José Gaos concibió al exilio como un transtierro y no como un destierro; esencialmente porque en el ideal de muchos exiliados no se quería aceptar un desarraigo que desvaneciera el carácter y la identidad de los refugiados, sino por el contrario, concibieron el exilio como un trasplante de continente que les permitía mantener intactas sus raíces peninsulares. Visión que, por otra parte, no era compartida por Adolfo Sánchez Vázquez, otra figura emblemática del exilio español, para quien el concepto de *transtierro* carecía de sustento, tanto filosófica como ideo-

<sup>1</sup> Idea que Clara Lida retoma de Pierre Nora para referirse “a las referencias imaginarias y a las realidades históricas que conforman una identidad social y cultural, y que contribuyen a la variedad de las formas en las que las colectividades se piensan a sí mismas” (Lida, 2009: 70).

<sup>2</sup> Una interesante diferencia que se presenta en el exilio español en Francia, es la que se relaciona con la lengua. Este aspecto obligó a los españoles a integrarse con mayor rapidez a la cultura francesa, ya que de ello dependía su subsistencia (Lida, 2009: 80).

lógicamente, al confrontarlo con la realidad mexicana (Sánchez, 1999: 124-126).

Ante tal discusión, sólo podemos concluir que la integración del español en México finalmente se dio de una forma lenta y complicada, pero favorecida sobre todo gracias a la inserción laboral de distintos sectores y a la colaboración académica de pensadores mexicanos y españoles. Finalmente, dentro de este capítulo, veremos con mayor detalle las circunstancias en las que se insertó el exilio en México.

Ambos actores de este exilio nutrieron una relación de reciprocidad. Las políticas que México implementó tanto para el ingreso como para el establecimiento de los peninsulares, permitieron que éstos desarrollaran y potenciaron sus conocimientos y capacidades en territorio mexicano, dejando así enormes ventajas que van desde lo cultural hasta lo industrial en un país en proceso de industrialización, desarrollo y crecimiento económico. En este escenario es comprensible que la creación de la Casa de España (más tarde El Colegio de México) por órdenes del ex presidente Lázaro Cárdenas y bajo la dirección de Alfonso Reyes y Daniel Cosío Villegas, haya dejado para españoles y mexicanos beneficios invaluable en el ámbito académico-cultural.

Lo anterior nos refiere, una vez más, al alto nivel cualitativo de algunos de los que llegaron a América a raíz de la Guerra Civil española.<sup>3</sup>

En el segundo capítulo la autora experimenta con un acercamiento comparativo entre el exilio español

<sup>3</sup> Para mayor claridad véanse los cuadros 10 y 11 (Sánchez, 1999: 46, 47 y 50).

y el argentino de 1976 en México. A pesar de suscitarse en circunstancias mundiales y locales disímiles, este estudio permite reflejar con mayores referencias la peculiaridad del éxodo español. Asimismo, hace hincapié en que gracias a las políticas de asilo mexicanas, ambos exilios sembraron invaluable frutos en nuestra nación; sin embargo, sería interesante preguntarnos qué procesos se viven al interior de la sociedad mexicana en la construcción de su propia identidad a partir del condicionamiento y la convivencia con culturas extranjeras, o bien, de qué forma nos influyen y cómo lo asimilamos.

En otro sentido, una más de las características y aportaciones de este segundo capítulo se relaciona con la inclusión de testimonios de niñas y mujeres que tuvieron lugar en el exilio. De la misma manera, se contempla el legado de personajes que por su formación académica dejaron profundas huellas en la vida intelectual mexicana. Huellas que hoy en día perviven en instituciones como El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, la FLACSO, sin olvidar la institucionalización y profesionalización de los estudios históricos en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. De la misma manera cobra importancia la enorme colección que dejaron las traducciones españolas en el Fondo de Cultura Económica, las cuales contribuyeron a difundir ampliamente temas de humanidades y ciencias sociales.

La parte final del libro está integrada por tres homenajes dedicados a actores relacionados íntimamente con el éxodo republicano iniciado en 1939. Tales personajes son el ex

presidente Lázaro Cárdenas, cuya intervención en el contexto en el que se desata el exilio se considera admirable por la congruencia, la diplomacia y la fortaleza que caracterizaron sus acciones tanto en la política internacional como en la nacional. No es de extrañar que sus decisiones de acoger a los expulsados de España tuvieran un sentido ventajoso y conveniente para México, ya que esa manera de actuar no fue y no es exclusiva de nuestro gobierno, sino, muy por el contrario, es fundamental en el ejercicio de la política en la historia de la humanidad; por ello, entre otras cosas, merece este y un sinfín de homenajes que nos hagan recordar con orgullo su papel en la historia de México.

El segundo y tercer homenajes se refieren a Vicente Llorens y a José Puche Planas, respectivamente. En su relato predomina un vínculo sentimental que permite recordar el ejemplo que estos españoles significaron dentro de los exiliados. El primero por haber dedicado su vida profesional al estudio de las emigraciones españolas contemporáneas y el segundo por el lazo identitario que estableció con México sin olvidar su naturaleza republicana.

Para concluir estas notas, hay que decir que la obra en comento pone a disposición de sus lectores la posibilidad de explorar el caleidoscopio del exilio, para comprenderlo mejor, a través de un análisis profundo, que interpreta con nuevas miradas y enriquecidos cuestionamientos, los cambios, continuidades y significados de la compleja realidad histórica y social

del grupo humano formado por republicanos españoles exiliados y su inserción en la sociedad mexicana del siglo xx.

Finalmente, una breve referencia biográfica de la autora. Clara Eugenia Lida es doctora en historia por la Universidad de Princeton. Sus líneas de investigación han sido los movimientos sociales y socialistas europeos en el siglo xix y las migraciones y exilios de España a América. Dentro de sus principales publicaciones se encuentran *Inmigración y exilio: reflexiones sobre el caso español* (México, Siglo XXI, 1997); *México y España en el primer franquismo, 1939-1950: rupturas formales, relaciones oficiosas* (México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2001), así como el trabajo de referencia obligada para los interesados en la historia de El Colegio de México, *La Casa de España en México*, donde contó con la colaboración de José Antonio Matesanz, publicado por El Colegio de México en el número 113 de la Colección Jornadas, en 1988.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- José Gaos, "Notas sobre historiografía", en *Historia Mexicana*, vol. IX, núm. 4, abril-junio de 1960, pp. 481-508.
- Dolores Pla Brugat (1999), *Els exiliats catalans. Un estudio de la emigración republicana española en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia-Orfeo Catalá de México-Libros Umbral, México.
- Adolfo Sánchez Vázquez, *Del exilio en México. Recuerdos y reflexiones*, Grijalbo, México, 1997, pp. 124-126.

# Gestión y Política Pública

## Gestión y Política Pública



Librería Virtual  
[www.e-cide.com](http://www.e-cide.com)



**GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA**  
Carlos Vilalta  
*El miedo al crimen en México:  
Estructura lógica, bases empíricas y  
recomendaciones iniciales  
de política pública*

**GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN**  
Ma. de Lourdes Amaya Ventura  
*Acción pública, instituciones y  
efectividad de los mecanismos de  
cooperación en el sistema de gestión  
del agua de Aguascalientes*

**EXPERIENCIAS RELEVANTES**  
Patricia S. Sánchez, María L.  
Domínguez, José de la Paz Hernández  
*Género y comportamiento ambiental  
de los negocios de artesanías de barro*

**GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL**  
Verónica Vázquez García  
*Mujeres y gobiernos municipales  
en México: Lo que sabemos y lo que  
falta por saber*

**POSICIONES E IDEAS**  
Eduardo Ibarra Colado  
*Herbert A. Simon y su monomanía:  
El comportamiento humano como  
comportamiento artificial*

vol. XIX, núm. 1, 2010

# estudios demográficos y urbanos

vol. 24, núm. 1, enero-abril, 2009

***El sistema de ciudades chileno en la segunda mitad del siglo xx:  
entre la suburbanización y la desconcentración***

Jorge Rodríguez, Daniela González, Miguel Ojeda, Maren Jiménez y Fernanda Stang

***La geografía local del narcomenudeo:  
patrones, procesos y recomendaciones de política urbana***

Carlos J. Vilalta Perdomo

***Aspectos comparativos de los hogares con y sin jóvenes en México: una primera  
aproximación a partir de la información del II Censo de Población y Vivienda***

Patricia Román Reyes y Mauricio Padrón Innamorato

***Mortalidad materna en Los Altos de Chiapas. Validación de un indicador alternativo  
para identificar el subregistro de muerte materna en algunas regiones indígenas***

Graciela Freyermuth, Cecilia de la Torre, Sergio Meneses y David Meléndez

***Biografías sexuales de los adolescentes varones en las favelas de Recife,  
Brasil: cuestionando algunos estereotipos de la sexualidad adolescente***

Fátima Juárez y Teresa Castro Martín

---

<i>País</i>	<b>Estudios Demográficos y Urbanos</b> <i>Periodicidad: cuatrimestral (3 números)</i> <i>Instituciones e individuos</i>	<i>Ejemplar*</i>
México	225 pesos	75 pesos
Otros países**	60 dils.	25 dils.

---

\* Vigente o atrasado  
\*\* Debe sumar al costo de su suscripción, 20 dólares por gastos de envío

El Colegio de México, A.C., Dirección de Publicaciones, Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, C.P. 10740 México, D.F. Para mayores informes: 54493000, exts. 3090, 3138, 3278 y 3295. Fax: 54493083 o Correo electrónico: emunoz@colmex.mx

mayo-agosto 2009

año 24 número 70

ISSN 0187-0173

# sociológica

Aproximaciones al poder



## Convocatoria

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, invita a graduados de maestría y doctorado y a investigadores miembros del Sistema Nacional (sni), a publicar artículos y ensayos en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Los artículos y ensayos podrán abarcar temas de la agenda nacional. El abanico de las líneas de investigación puede consultarse ampliamente en nuestra página electrónica.

El objetivo de la revista, la cual será publicada durante los meses de junio y diciembre, es contribuir en la difusión y creación de conocimiento en áreas vinculadas a las ciencias sociales y que tengan relevancia para el quehacer legislativo en el Congreso de la Unión.

No hay límites temporales o geográficos, pero sí se pretende que la revista contenga asuntos relacionados con el trabajo parlamentario.

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de selección, realizado siempre por pares, que responderá a estrictos criterios de calidad, observando el anonimato tanto de los autores/as como de los evaluadores/as.

**Los requisitos para las colaboraciones pueden consultarse en nuestra página electrónica:  
<http://diputados.gob.mx/cesop>**



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS