

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 4 NÚM. 7 ENERO-JUNIO DE 2011

## ARTÍCULOS

*Las alianzas electorales en México: una práctica política*

Salvador Mora Velázquez

*Megaproyectos, infraestructura y los límites  
de la democracia delegativa*

Juan Carlos Domínguez Virgen

*Organización, gestión y agenda para la acción legislativa.  
Una experiencia de evaluación del desempeño  
en el congreso local de Jalisco*

José de Jesús Ramírez Macías

*Modelo de evaluación del servicio de agua  
y drenaje en el Distrito Federal*

Fabiola S. Sosa-Rodríguez

*La gestión de los recursos hídricos. La experiencia del valle  
de Cuautitlán en las etapas de su desarrollo urbano*

Juan Antonio Vázquez Romero

*Prestaciones de seguridad social de los trabajadores  
por obra determinada, Tijuana, B.C.*

Daniel Muñoz Zapata

## NOTAS

*Propuesta metodológica para calcular las acciones  
de política habitacional que se requieren en México*

Gabriela Ponce Sernicharo

*Sociedad civil y participación legislativa: el proceso de discusión  
de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio*

Israel Tonatiuh Lay Arellano

## RESEÑAS

*Particularidades del estado fiscal en Brasil y en Sudáfrica*

Luis Armando Amaya León

*Hipotecando el futuro en seis tiempos*

Mauricio Ochoa Galván

.....

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

Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Sergio Mancilla Zayas  
Alberto Esquer Gutiérrez  
Feliciano Rosendo Marín Díaz  
SECRETARIOS

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
DIRECTORA GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:  
Gustavo Meixueiro Nájera

ASISTENTE EDITORIAL:  
Luis Armando Amaya León

EDICIÓN Y FORMACIÓN:  
Alma Jordan y Fernando Cruz

CUIDADO DE LA EDICIÓN:  
Alejandro López Morcillo

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Año 4, núm. 7, enero-junio 2011, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx). Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilus-

.....

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis  
PARAMETRÍA

Israel Arroyo García  
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Jorge Buendía Laredo  
BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos  
CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela  
UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero  
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas  
CONSULTA MITOFSKY

Francisco J. Sales Heredia  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

.....

tradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por MC Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530, Delegación Coyoacán, México, D.F. Este número se terminó de imprimir el 24 de abril de 2012. Con un tiraje de mil ejemplares.

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

.....

# Contenido

VOLUMEN 4 • NÚMERO 7 • ENERO-JUNIO DE 2011

Presentación

3

## ARTÍCULOS

*Salvador Mora Velázquez*

Las alianzas electorales en México:  
una práctica política

9

*Juan Carlos Domínguez Virgen*

Megaproyectos, infraestructura  
y los límites de la democracia delegativa

33

*José de Jesús Ramírez Macías*

Organización, gestión y agenda para la acción legislativa.  
Una experiencia de evaluación del desempeño  
en el congreso local de Jalisco

63

*Fabiola S. Sosa-Rodríguez*

Modelo de evaluación del servicio  
de agua y drenaje en el Distrito Federal

103

*Juan Antonio Vázquez Romero*

La gestión de los recursos hídricos. La experiencia  
del valle de Cuautitlán en las etapas de su desarrollo urbano

137

*Daniel Muñoz Zapata*

Prestaciones de seguridad social  
de los trabajadores por obra determinada,  
Tijuana, B.C.

163

NOTAS

*Gabriela Ponce Sernicharo*

Propuesta metodológica para calcular las acciones  
de política habitacional que se requieren en México

193

*Israel Tonatiuh Lay Arellano*

Sociedad civil y participación legislativa: el proceso  
de discusión de la Ley Federal de Cinematografía  
como primer ejercicio

215

RESEÑAS

Luis Armando Amaya León

*Particularidades del estado fiscal  
en Brasil y en Sudáfrica*

231

Mauricio Ochoa Galván

*Hipotecando el futuro en seis tiempos*

236

# Presentación

El séptimo número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* presenta seis artículos de análisis académico en su primera sección. Los artículos fueron organizados en tres tiempos distintos porque buscan contestar tres interrogantes diferentes: 1) ¿cómo se llega al poder y cómo se puede gobernar?; 2) ¿cómo se evalúa el trabajo gubernamental?, y 3) ¿cuáles son los resultados de las políticas en los diversos rubros?

## **¿Cómo se llega al poder y cómo se puede gobernar?**

En los últimos años, un tema que ha cobrado mayor relevancia es el de las alianzas electorales. El ensayo de Salvador Mora Velázquez, “Las alianzas electorales en México: una práctica política”, es un interesante estudio académico sobre este fenómeno electoral. Su investigación pretende demostrar que las alianzas son estrategias usadas por las coaliciones gobernantes de los partidos políticos tanto a escala nacional como subnacional con la finalidad de legitimarse como actores exitosos al interior de la organización. Asimismo, argumenta que dichas prácticas ofrecen beneficios colectivos o individuales con la finalidad de obtener la participación de todos los miembros del partido. Hasta este punto es posible observar una tendencia sobre nuevas formas de organización electoral para llegar a posiciones de gobierno.

Sin embargo, aún no se ha contestado cómo se puede gobernar; por ello es menester revisar el siguiente trabajo.

Con la primera presidencia del Partido Acción Nacional (PAN), los mexicanos fuimos testigos de cómo proyectos de infraestructura de gran envergadura, como la construcción de un aeropuerto en los municipios de Atenco y de Texcoco y la presa hidroeléctrica de la Parota en Guerrero, fueron cancelados por la oposición de diversos ciudadanos. Antes de la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) existían pocos registros de proyectos de infraestructura detenidos como consecuencia de protestas sociales.

El artículo “Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa”, escrito por Juan Carlos Domínguez Virgen, intenta responder cómo se pueden emprender megaproyectos de infraestructura en una sociedad democrática. El autor argumenta que antes de la alternancia la infraestructura era una arena no electoral; por ello, señala que el déficit de la infraestructura física y urbana del país no podrá cubrirse en el largo plazo si no se implementan mecanismos para que la sociedad participe en la toma de decisiones de los megaproyectos. Finalmente, analiza algunas acciones para adecuar la construcción de los megaproyectos al entorno democrático del país.

### **¿Cómo se evalúa el trabajo gubernamental?**

A pesar de la alternancia y de la consecuente supervisión ciudadana, existe poco interés por entender y actualizar los dispositivos organizativos y de gestión que influyen en el desempeño de los órganos legislativos locales. Una eventual medición de desempeño legislativo permite evaluar las funciones principales de un diputado local: legislar, representar y gestionar. El artículo de José de Jesús Ramírez Macías, “Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco”, describe una experiencia de medición de desempeño del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPAN) en la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco.

El modelo de evaluación parte del Índice de Acción Legislativa que busca monitorear el nivel de cumplimiento de la agenda legislativa, así como medir el desempeño del GPAN. Dicho índice se integra por tres elementos: el Índice de Eficiencia y Transparencia Legislativa, el Índice del Control y Fiscalización Gubernamental e Impacto Social, y el Índice de Logro de la Agenda Legislativa del GPAN. El artículo es muy interesante y llena un hueco importante en la literatura sobre evaluación del desempeño legislativo y la labor de los congresos estatales.

Respecto de la provisión de servicios, Fabiola S. Sosa-Rodríguez propone una nueva forma de medición del desempeño en su artículo “Modelo de evaluación del servicio de agua y drenaje en el Distrito Federal”. Se califica la prestación de servicio de agua y de drenaje en la capital mediante tres índices: Índice de Eficacia de la Gestión del Agua, Índice de Vulnerabilidad ante la Ineficacia de la Gestión del Agua y el Índice de Riesgo ante la Ineficacia de la Gestión del Agua. Luego de un análisis exhaustivo, la autora concluye que las autoridades han cumplido de manera parcial con los objetivos en materia del suministro, de calidad del agua y de disposición de aguas residuales. Asimismo, destaca que a pesar de las calificaciones aprobatorias respecto de su eficacia, es necesario que las autoridades se esfuercen más por garantizar los estándares de calidad en el agua suministrada a la población, y no sólo por incrementar el suministro o mejorar el acceso en el servicio.

### **¿Cuáles son los resultados de las políticas en los diversos rubros?**

Sobre la misma línea que el artículo anterior y destacando los resultados de una sistema de extracción de agua no sustentable, “La gestión de los recursos hídricos, la experiencia del valle de Cuautitlán en las etapas de su desarrollo urbano”, elaborado por Juan Antonio Vázquez Romero, presenta el caso de Cuautitlán Izcalli, primer municipio del valle de Cuautitlán que presenta un estrés hídrico. El autor describe detalladamente los cambios del uso del suelo en el valle y su debacle hídrico. Concluye que la rápida urbanización e industrialización a partir de 1940 y el aprovechamiento irracional de sus recursos hídri-

cos condujeron a que en la actualidad Cuautitlán Izcalli esté al borde del colapso. El texto de Vázquez Romero es un interesante estudio de un caso que puede ser comparable con otros municipios urbanos industriales a lo largo del país.

Como cierre de la sección de artículos académicos, Daniel Muñoz Zapata presenta un estudio de caso sobre las condiciones en materia de seguridad social de los trabajadores de obra de las Empresas Constructoras de Tijuana (ECT). En el artículo titulado “Prestaciones de seguridad social de los trabajadores por obra determinada, Tijuana, B.C.” se realizó una investigación que permitió conocer las deficiencias de la gestión laboral en las ECT. Con base en sus hallazgos más importantes, el autor concluye que la gestión administrativa de las ECT propicia que las cuotas obrero patronales establecidas por la ley se envíen al Fondo de la Reserva General Financiera y Actuarial y, como consecuencia, que se pierdan los derechos de seguridad social para los trabajadores y sus familias, pues no son reconocidas las semanas de cotización ni el importe de las aportaciones. Finalmente, el autor propone la reforma del artículo 15 fracción VI de la Ley del Seguro Social para crear un Fondo de Trabajadores de Obra con el objeto de otorgarle beneficios a los obreros.

En la segunda sección de la revista se presentan dos notas de gran valor académico. La primera de ellas, “Propuesta metodológica para calcular las acciones de política habitacional que se requieren en México”, elaborada por Gabriela Ponce Sernicharo, da a conocer una iniciativa técnica metodológica que permita conocer el estado del parque habitacional del país y a calcular el tipo y el monto de las acciones de política requeridas para mejorar la calidad y las condiciones de las viviendas en México.

Mediante el método de componentes principales, la autora elaboró un índice que agrupa tres dimensiones o índices parciales: *calidad física e instalaciones*, *calidad en el uso del espacio* y *calidad de los servicios con que cuenta la vivienda*. El artículo concluye que si bien el parque habitacional está consolidado constructivamente hablando, al considerar el bienestar y la calidad habitacional ideal, existe un segmento importante de la población que aún no cuenta con una vivienda adecuada a sus necesidades y a sus aspiraciones.



La segunda nota se titula “Sociedad civil y participación legislativa: el proceso de discusión de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio” y fue escrita por Israel Tonatiuh Lay Arellano. A lo largo de su texto el autor describe la historia de la industria cinematográfica y cómo fue el debate legislativo sobre la Ley de la Industria Cinematográfica: sus autores, sus objetivos y sus resultados.

Finalmente, en la sección de reseñas, Luis Amaya introduce el texto de Evan S. Lieberman, *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, en el que se explican las particularidades del Estado fiscal en Brasil y en Sudáfrica. A primera vista, es un estudio de la política fiscal en ambos países, pero al examinarlo detenidamente, se aprecia que su objetivo es el entendimiento de las relaciones entre el Estado y las clases altas en ambos países. Una lectura muy pertinente a la luz de una posible reforma fiscal y los efectos que tienen los impuestos progresivos en la disminución de la desigualdad de ingresos.

Mauricio Ochoa concluye el séptimo número de nuestra revista con la reseña de *México 2010: hipotecando el futuro*, coordinado por Érika Ruiz Sandoval. Dicho texto es un conjunto de opiniones de distintos autores en ámbitos diversos del acontecer del país. El esfuerzo de estos miembros de la generación de la “transición democrática” merece examinarse con detenimiento y cautela. Es por ello que Mauricio Ochoa propone disfrutar la lectura en seis tiempos, cada uno con distintos sabores y colores en cuanto al porvenir mexicano.

# Las alianzas electorales en México: una práctica política

*Salvador Mora Velázquez<sup>1</sup>*

El objetivo de este ensayo es mostrar las alianzas como estrategias que utiliza la coalición de los partidos políticos en el poder, tanto a nivel nacional como subnacional, con el fin de legitimarse como jugador de éxito en la organización. Por tanto, las alianzas son entendidas como prácticas de política fundamentales en el desarrollo de un partido en la medida en que ofrecen amplios beneficios o promesas de incentivos colectivos o individuales con miras a lograr la participación de todos los miembros del partido. En el caso de México, su aplicación durante el periodo 2006-2010 ha permitido victorias a la oposición que han ayudado a cambiar el equilibrio del poder en la política local en ciertos estados.

Los cambios en la competencia política ocurridos a partir de la alternancia en la presidencia de la república han influido en el sistema de partidos nacionales, como lo evidencian una mayor autonomía de los sistemas locales de representación y la redistribución del poder, ya que las alianzas actuales expresan un entorno altamente competitivo que obliga a los partidos políticos a buscar acuerdos que garanticen resultados y posiciones en las áreas de representación local. En otras palabras, estos acuerdos entre fuerzas políticas opuestas incrementan las expectativas de éxito en los sistemas políticos locales ahí donde la población electoral está fragmentada en tres partes bien definidas.

Fecha de recepción: 28 de marzo de 2011.

Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup>Profesor asociado “B” de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública.

*Palabras clave:* elecciones subnacionales, democracia, partidos políticos, sistema político, alternancia política.

### **Electoral Alliances in Mexico: a Political Practice**

This essay aims to show the alliances as strategies that are used by the ruling coalition of political parties, both national and subnational level, in order to legitimize itself as a successful player within the organization. Thus, alliances are understood as key policy practices in the development of a match. They offer promises widespread benefits or collective or individual incentives, therefore, the purpose of adoption is to obtain the participation of all members party. In the case of Mexico, its implementation between 2006-2010 allowed the opposition to win victories that have helped change the balance of power in local politics.

Changes in political competition since the alternation in the presidency of the republic have impacted the national party system, as it is reflected in greater autonomy of local systems of representation and the redistribution of power, since partnerships today express a highly competitive environment that forces parties to seek electoral arrangements that guarantee results and positions in the areas of local representation. In other terms, these agreements between opposing political forces have increased expectations of success in political models where electoral population is fragmented into thirds well defined.

*Keywords:* subnational elections, democracy, political parties, political system, political alternation.

## **Introducción**

Los procesos electorales –estatales y municipales– que México ha vivido como actos de normalidad democrática en la última década han significado el establecimiento de prácticas políticas que lejos de ser únicas o particulares, forman parte de un proceso que desde mediados de la década de los noventa ha reportado triunfos electorales tanto a la oposición como al partido gobernante.

Las alianzas o coaliciones electorales han posibilitado alternancias electorales<sup>2</sup> en estados de la república en los que la victoria de parti-

<sup>2</sup> Entendemos la *alternancia electoral* como aquella que sólo ocurre en un sistema democrático representativo con un sistema de partidos bipartidista o multipartidista en el que las organizaciones políticas en competencia tienen la misma posibilidad de

dos opositores era altamente improbable sólo mediante su fuerza electoral; asimismo, es de notar que la ratificación en el cargo del partido gobernante también es motivo suficiente para referir al valor político que han cobrado las alianzas.

Desde esta lógica que beneficia tanto a la oposición como al partido gobernante, podemos entender a las alianzas como incentivos suficientes del sistema electoral mexicano que buscan profundizar cambios o alientan transformaciones del sistema político subnacional (Pachano, s/f), en el que predominan prácticas hegemónicas de poder en manos de un partido.

Antes de iniciar la revisión de nuestro tema de estudio, es menester aclarar que entendemos *lo subnacional* como una clasificación metodológica útil en la medida en que, a partir de la alternancia en la presidencia de la república, México ha vivido un fortalecimiento de las estructuras institucionales de los gobiernos estatales y municipales, lo que ha provocado –ante el fin del régimen de partidos con partido hegemónico– una revisión del sistema de partidos federal e incluso del sistema político para dar cabida a una subcategoría de análisis que explique las diferencias o particularidades que han adoptado en los estados estos dos subsistemas.

Desde esta perspectiva, después del 2000 México ha emprendido un proceso de diferenciación que convirtió a las regiones en espacios a veces ajenos a la dinámica política del centro del país, fenómeno político reciente que ofrece una nueva dinámica a actores locales como senadores, diputados, presidentes municipales y, desde luego, gobernadores.

Es así como la política subnacional es un ambiente institucional que se caracteriza, al menos metodológicamente, por considerar los espacios no nacionales como lugares que mantienen condiciones políticas heterogéneas distintas a la dinámica nacional, y que por tanto deben revisarse en las dimensiones institucionales básicas como variables independientes del sistema federal: el sistema subnacional de partidos, la legislación electoral subnacional, los actores políticos locales o regionales, etcétera.

---

obtener el triunfo. Es decir, la alternancia requiere de un “régimen electoral que haga efectivamente posible la rotación de los partidos políticos en el poder y en el que las elecciones sean realmente periódicas, libres, sin fraude y sin coacción” (Gros, 2003: 32).

De esta manera, entendemos que el llamado “subsistema de partidos” hegemónico en México está vigente. En él predomina un partido que ocupa el cargo más importante de representación vía sufragio por lo menos en lapsos que cubren más de tres periodos electorales. Aparece así la *coordinación electoral* como un factor clave de cambio político en espacios territoriales en donde el ambiente electoral ha re-producido un sistema de partidos subnacional hegemónico.

### **Un nuevo contexto político-electoral**

Los cambios en la competencia han impactado al sistema de partidos pues nos muestran el nuevo escenario en que se desarrolla la disputa por el poder. Hoy en día, las alianzas expresan un ambiente de alta competitividad que obliga a los partidos a buscar acuerdos electorales para garantizar resultados y posiciones en los espacios de representación; es decir, estos acuerdos entre fuerzas políticas opositoras aumentan las expectativas de triunfo en modelos políticos en los que la población electora se encuentra fragmentada en tercios bien definidos.

En el caso mexicano, el periodo que va de 2006 a 2010 se resolvió bajo esquemas electorales aliancistas que respondían a una intensa vida política y a elecciones competitivas en las que el punto clave era la alternancia política para el cargo de gobernador más que para otro cargo a nivel subnacional. Asimismo, dichas prácticas no se limitan a partidos que conforman fórmulas aliancistas ganadoras, sino que cubren otras fuerzas que en un mismo proceso electoral construyen acuerdos electorales para mantener su capacidad de triunfo (cuadro 1).

En términos políticos, las alianzas en México responden a que las leyes electorales han permitido el establecimiento de este tipo de acuerdos que rebasan identidades ideológicas izquierda-derecha;<sup>3</sup> es

<sup>3</sup> Con fines expositivos, asumimos la distinción antitética izquierda-derecha considerando los tres criterios establecidos por Norberto Bobbio para referir a las condiciones de diferencia o distinción que el mundo manifiesta en ideologías y que, a su vez, viven en una constante tensión dentro del ámbito del pensamiento y la acción política. Para ello es oportuno hablar de las tres dimensiones de la relación izquierda-derecha conforme a una revisión *descriptiva* en la que estos dos conceptos permiten mostrar una representación sintética de un conflicto ideológico en el mundo político-social; una revisión *valo-*

Cuadro 1  
Alianzas electorales en México, 2006-2011

Año	Alianzas
2006	12 de marzo: Estado de México (3)
	2 de julio: Campeche (2), Colima (6), Distrito Federal (4), Guanajuato (8), Jalisco (2), Morelos (3), Nuevo León (4), Querétaro (2), San Luis Potosí (6), Sonora (4)
	20 de agosto: Chiapas (2)
	15 de octubre: Tabasco (3)
2007	20 de mayo: Yucatán (6)
	1 de julio: Chihuahua (4), Durango (5), Zacatecas (2)
	5 de agosto: Aguascalientes (2), Baja California (8), Oaxaca (2)
	2 de septiembre: Veracruz (4)
	7 de octubre: Chiapas (15), Oaxaca (2)
	14 de octubre: Sinaloa (2)
2008	11 de noviembre: Michoacán (7), Puebla (4), Tamaulipas (4), Tlaxcala (4)
	3 de febrero: Baja California Sur (6), Quintana Roo (4)
	17 de febrero: Hidalgo (3)
	6 de julio: Nayarit (6)
	5 de octubre: Guerrero (4)
	19 de octubre: Coahuila (0)
2009	9 de noviembre: Hidalgo (3)
	1 de febrero: Quintana Roo
	19 de abril: Guerrero
	5 de julio: Campeche (S/D), Colima (9), Distrito Federal (6), Guanajuato, Jalisco (4), Estado de México, Morelos (0), Nuevo León (3), Querétaro (3), San Luis Potosí (6), Sonora (3)
2010	18 de octubre: Coahuila (0), Tabasco (2)
	16 de mayo: Yucatán (1)
	4 de julio: Aguascalientes (4), Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua (4), Durango (1), Hidalgo (4), Oaxaca (6), Puebla (6), Quintana Roo (4), Sinaloa (4), Tamaulipas (3), Tlaxcala (7), Veracruz (6), Zacatecas (6)
2011	30 de enero: Guerrero (2)
	6 de febrero: Baja California Sur (9)
	3 de julio:* Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Nayarit
	13 de noviembre:* Michoacán

\* Al momento de realizar este ensayo no había alguna definición de alianza ante los órganos electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los diversos órganos electorales estatales.

decir, en la estrategia para concretar acuerdos interpartidarios ha predominado un esquema pragmático-electoral que, asumimos, vertebra el tema de las alianzas, las cuales se han venido construyendo a partir del binomio continuismo-alternancia, autoritarismo-democracia.

Así, podemos entender que el sistema electoral, en tanto variable institucional, ha provocado en el sistema de partidos multipartidista moderado no sólo la reducción de los partidos que contienden por los cargos públicos en competencia, sino también “[...] la selección de los competidores que habrán de sobrevivir, una selección cuyos efectos políticos son potencialmente significativos” (Cox, 2004: 21). Este doble impacto nos obliga a atender que las alianzas no sólo configuran triunfos partidistas, sino que el impacto al interior de los partidos es un análisis pendiente para ver en qué proporción un candidato (político) e incluso su grupo o camarilla quedan excluidos de la vida política por motivo de las alianzas.

Esto es, lo que nos ocupa es que la construcción de acuerdos electorales que derivan en candidaturas de coalición provoca demasiadas alteraciones o situaciones dentro del ambiente político-electoral, entre las que destacan dos: *a)* son un factor por el que los procesos electorales posibilitan resultados electorales cerrados; *b)* al afectar sólo el número de contendientes, en el sistema de partidos la decisión de realizar alianzas se vive como un proceso de supervivencia ya que a largo plazo se está garantizando la presencia de un candidato sin alterar la estructura multipartidista moderada.

Sin embargo, a pesar de estas dos aseveraciones, el impacto del sistema electoral sobre el sistema de partidos no necesariamente es un factor de relación causal ya que hay otros elementos a valorar, entre los cuales el principal es que al estar en disputa un cargo en un solo distrito estatal (la gubernatura), en donde quien gana se lleva todo, los partidos encuentran incentivos naturales en el sistema y en la ley electorales para conformar alianzas, pues al ser parte de los de-

---

*rativa* en la que estos dos conceptos permiten hacer un juicio de valor de aprobación o desaprobación sobre cualquiera de los dos elementos aquí considerados; y, finalmente, una revisión *histórica* en la que lo relevante es que izquierda y derecha son momentos que refieren a una fase o tránsito en la vida política de un país. Para abundar en estas dimensiones, véase Bobbio (1995).

rechos particulares con los que cuentan los partidos esta posibilidad es susceptible de ser concretada.

En el ámbito subnacional mexicano, las alianzas electorales han significado acuerdos políticos que, para las fuerzas coaligadas, se traducen en acciones públicas que se busca aprovechar para lograr acuerdos políticos más allá de las elecciones.

Sin embargo, tanto la agenda electoral como la gubernamental son dos esferas que se mueven con distinta lógica o interés en los partidos en la medida en que implican necesidades y objetivos distintos. Así, por ejemplo, la agenda electoral busca, con base en los recursos invertidos o gastados, ganar o inclinar a favor del partido en competencia la simpatía electoral del elector, cosa que la agenda gubernamental no se plantea ya que el triunfo electoral dota al partido ganador de la atribución para gobernar. Una vez obtenida esta facultad, lo electoral se subordina a la capacidad gubernamental del partido para ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas conforme a criterios que median entre lo políticamente deseable y lo administrativamente posible.

Quizá por ello, los acuerdos establecidos que dan origen a las coaliciones, tal como se establecen ante los órganos electorales, no recaban un acuerdo en torno a la trascendencia poselectoral del acuerdo mismo, es decir, no se requiere que la alianza se convierta en un ejercicio compartido de gobierno. Advertimos que esto puede darse por el hecho de que no se busca llegar a ese tipo de peticiones por parte de la autoridad electoral. Entre los múltiples factores que explican esto se cuentan: *a)* el órgano electoral se extralimitaría en sus funciones si solicitara que la alianza fuera extraelectoral pues en sus atribuciones se encuentra sancionar la alianza y el buen desempeño del proceso electoral, mas no validar el trabajo gubernamental; *b)* los acuerdos públicos sólo refieren a condiciones en torno a la participación en la contienda electoral.

Si revisamos un convenio de coalición, encontraremos que la presentación de una plataforma electoral común apta para ser aprobada por los órganos de gobierno de los partidos coaligados considera criterios que dignifiquen la competencia político-electoral, garanticen la información necesaria para el elector, y ofrezcan un proyecto público que vea por el respeto y el reconocimiento de los principios democrá-



ticos federales. Por ende, se deduce que hay una línea de acción que debe proteger el partido en coalición y advertimos que dicha plataforma sólo garantiza que la alianza no violente preceptos que dan sustento a la existencia del régimen político-democrático.

Desde luego, se cuida que la coalición o alianza establezca cómo se llevarán a cabo sus actividades operativas, desde dónde y hacia quién irán los fondos públicos y privados, y cómo y en cuántos lugares se deberán repartir entre las fuerzas convocantes de dicho acuerdo. En suma, más que generar gobiernos socialmente responsables, la vigilancia del órgano electoral se reduce a la entrega formal de documentos que, a pesar de corresponder a una coyuntura, son los mismos que se exigen para la constitución de un partido, a saber: *a)* estatutos; *b)* declaración de principios; *c)* programa de acción; *d)* programa de gobierno; y *e)* agenda legislativa.

En cierta manera, el trabajo del órgano electoral cubre ámbitos formales que garantizan la viabilidad del proceso electoral, sin embargo, hay aspectos que llaman la atención cuando observamos las demasiadas voces opositoras que convocan una alianza, voces para las cuales debe haber una respuesta.

Los que se oponen a estas alianzas lo hacen bajo advertencias del desdibujamiento y pérdida de contenidos programáticos de los partidos, e incluso argumentan consideraciones históricas que remiten a las relaciones que los partidos proaliancistas han tenido con el poder que hoy intentan deponer. Dichas observaciones mantienen una posición válida, pero dejan de lado que dentro del modelo representativo existen órganos de poder institucional dotados de facultades y atribuciones institucionales para servir de contrapesos a estas alianzas electorales de las que se teme no cumplan con su cometido gubernamental, ya que el objetivo no sólo es obtener la victoria electoral, sino lograr las transformaciones que requiere el orden de gobierno en disputa.

Las observaciones de autores como Octavio Rodríguez (2011) son dignas de consideración, pero no hay que olvidar que los triunfos electorales de izquierda que han representado verdaderas revoluciones políticas, sociales y culturales en países como Bolivia, Ecuador, Brasil y Uruguay han sido producto de coaliciones que no se han limitado a su espectro ideológico.

Destacamos al respecto varios elementos que le han ocurrido a estos actores, que en el caso que tomamos como ejemplo pertenecen a partidos de izquierda: *a)* los candidatos son atractivos para posiciones moderadas e incluso de derecha; *b)* los candidatos de izquierda han dirigido su discurso no sólo a los votantes de izquierda sino a la totalidad de electores.

Sin embargo, tras la obtención del triunfo dichas prácticas aliancistas de izquierda generan contradicciones importantes, pues el ganar no autorizan a implementar un proyecto de gobierno de manera automática. De hecho, entre más amplia es la coalición menor es la capacidad del partido gobernante de incluir sus propuestas políticas.

¿A qué se debe que un partido ganador aliancista no cuente con la posibilidad de implementar sus propuestas? En primera instancia, a que su triunfo proviene de una coalición electoral amplia y si está interesado en la reelección no puede radicalizar el proyecto gubernamental. En palabras de Morales, “[...] los partidos políticos de izquierda han reconocido la necesidad de atraer una amplia base de votantes, pero eso también los ha constreñido a implementar políticas menos extremas” (2010: 63).

Por otra parte, los partidos políticos, autónomos e independientes al Poder Ejecutivo local, no necesariamente responden a la misma lógica de cambio político, por el contrario, sus prácticas gubernamentales pretenden afianzar condiciones excluyentes –desconociendo acuerdos e, incluso, la propia correlación de fuerzas.

Estas conductas de los partidos en el gobierno son producto de que no valoran que las posiciones polarizadas son las menos viables, por eso las alianzas no obtienen el triunfo en elecciones concurrentes tanto para gobernador como para congreso local. Una muestra de esta situación la ofrecen procesos electorales tanto federales como locales en donde el *voto diferenciado* ha provocado la existencia de *gobiernos no unificados* en los que el Poder Ejecutivo está en manos de un partido diferente al que ha obtenido la mayoría en la cámara correspondiente. Por eso reconocemos que estos espacios de representación son lugares para la negociación y para la creación de acuerdos políticos que generen gobiernos estables.

También es importante destacar que los partidos aliados no necesariamente mantendrán el acuerdo electoral durante el periodo de gobierno. Esta actitud cooperativista no se extiende a acciones de cogobierno ya que dichos acuerdos requieren de la construcción de gobiernos de coalición en los que se mantengan agendas de reformas comunes.<sup>4</sup>

El riesgo en una coalición es que alguno de los actores rompa con estos acuerdos que son sensibles a la dinámica de la competencia electoral. Esto es, aparece el espacio institucional y organizacional como un lugar que devuelve las diferencias de los actores políticos aliados, pues la reproducción de los comportamientos políticos se construye bajo la lógica de trabajo electoral de los partidos; es decir, se manifiestan las variables en que los incentivos colectivos e individuales se ponen en juego, provocando el subjetivo retorno del partido a su espacio de identidad electoral-programática y no la perenne permanencia del monolito llamado “coalición”.

Así, reconocer la alianza como un momento coyuntural es válido si atendemos a que el partido coaligado no pretenderá seguir aliado en un momento dado; el motivo puede ser pragmático y a la vez legítimo; por ejemplo, el que una opción no sea factible es un buen motivo para no acompañar al gobierno –recuérdese que lo que ha determinado la evolución política es la interacción en tensión permanente entre oposición y gobierno–. Con este binomio gobierno/oposición, la política democrática permite que el modelo democrático se mantenga dinámico, sin embargo, esta situación sólo es factible si no se proponen las mismas políticas ya que “[...] no hay nada que elegir; [...] si cuando están en el poder siguen las mismas políticas, las decisiones electorales no tienen mayor importancia” (Przeworski, 2010: 173).

Esta tesis se refuerza al incorporar otro elemento, ahora dentro del partido, donde al no contar con grupos o tendencias que se “enquistan” en su estructura para mantener una línea política dominante –como podrían ser las alianzas–, la vigencia de los acuerdos políticos

<sup>4</sup> Un ejemplo de una sana práctica política de gobierno de coalición lo llevó a cabo el PT brasileño, que implementó un proyecto aliancista amplio con partidos de centro y de derecha. Los puestos ministeriales “[...] fueron ocupados por conservadores externos al PT y otros por radicales pertenecientes al partido”. Véase al respecto Baiaochi y Checa, en Castañeda y Morales (2010: 134).

o coaliciones como tácticas o estrategias políticas se rompe cuando por las propias correlaciones de fuerza al interior del partido asume la dirigencia otra coalición dominante; es así como, al renovarse la dirigencia, la lógica de reproducción del partido se encuentra como límite o impulso para la práctica aliancista.

Lo interesante es que el argumento en torno a la pérdida de principios por parte de las fuerzas políticas también se emplea para juzgar el fenómeno de la “americanización” de la política; es decir, la llamada *spotización* se ha convertido en una advertencia para un mismo fenómeno que debe analizarse bajo distintos argumentos, pues es conveniente mostrar que los partidos pueden regresar de una coalición y asumir su papel de oposición al gobierno en la medida en que no tienen el poder;<sup>5</sup> pueden incluso desempeñar un papel protagónico en el Poder Legislativo, espacio en el que los intereses representados no necesariamente corresponden al programa del gobierno.

Asimismo, es oportuno aclarar que la pérdida de identidad ideológica por parte de los partidos políticos también debe considerarse –como interpretación útil– no sólo las alianzas, sino también la insatisfacción con la democracia, de la que también los partidos son responsables pues se considera que es la “[...] exigüidad de las diferencias entre los partidos o del hecho de que las políticas estén encerradas en el espectro partidario” (Przeworski, 2010: 176), lo que provoca la desafección ciudadana con el régimen democrático.

Por ello, volviendo sobre la idea de gobierno y reafirmando la diferencia partido/gobierno, reconozcamos que el único que tiene el poder es este último y no las fuerzas políticas. Resumo la idea al considerar que no todo lo políticamente deseable es administrativamente factible. Estamos ante la presencia de dos lógicas distintas que se expresan en la práctica y acción entre partidos y gobierno. Esto es, hay una relación de conflicto que se restituye para permitir la producción y autorreproducción (Luhmann, 1997: 53 y ss.) del sistema político.

<sup>5</sup> Una “coalición ganadora, por el hecho de serlo, acrecienta su poder y recursos y consiguientemente, su número tiende siempre a volver al tamaño ‘mínimo’ necesario, aquel que hace más ‘rentable’ gozar de los beneficios, al tener que compartirlos con menos y, por lo tanto, tiende a expulsar a todos aquellos que puedan ser considerados innecesarios”. Véase al respecto Rial (2003: 197).

## **Los múltiples cambios en los partidos y el sistema de partidos mexicano**

La selección de candidatos y la competitividad electoral son puntos que deben valorarse como parte de un mismo problema al interior de los partidos, pero de hecho, de lo que podemos tener certeza es de que la competitividad ha impactado la estructura interna de los partidos, sus estatutos y las prácticas de selección de candidatos.

Como parte de esta nueva práctica pública-política dentro del sistema político mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), otrora partido hegemónico, a partir del 2000, en un ambiente más autónomo del poder presidencial, tuvo que contar con nuevos criterios para legitimar y dotar a su respectivo candidato de la base de apoyo electoral, es decir, el ciudadano-militante contó por primera vez como el decisor de candidaturas. Si a esto sumamos la competitividad, la construcción de campañas exitosas devino un proceso de nominación de candidatos con atributos contruidos a ras del suelo, en la contienda o experiencia electoral.

Esto reafirma nuestra interpretación sobre el valor de la alternancia política, ya que ha significado un ambiente dinámico de las relaciones políticas dentro del sistema político. Podemos reconocer entonces que tanto la izquierda como la derecha mexicana han construido candidaturas a partir de personajes con alguna ascendencia o presencia regional, con lo que quedan atrás prácticas en las que el candidato era impuesto desde el centro y la tarea era mover la estructura del partido para posicionar al “ungido”.

En los procesos electorales de 2010, este perfil de candidato local confirma nuestra observación. Candidatos provenientes de alianzas electorales como Mario López Valdés, Gabino Cué Monteagudo, Marcos Covarrubias y Rafael Moreno Valle tienen como elemento común el haber pedido licencia en el Poder Legislativo federal para convertirse en candidatos a gobernador para su estado y obtener la victoria en Sinaloa, Oaxaca, Baja California Sur y Puebla, respectivamente. Asimismo, es importante reconocer que dichas candidaturas escapan a los procedimientos establecidos por las fuerzas electorales –por ejemplo, las elecciones internas– y no responden al perfil del candidato de

comprometida militancia. La realidad marca otro criterio: asegurar el triunfo. Esto quiere decir que hay decisiones pragmáticas que dominan la nominación.

A partir de las consideraciones expuestas, el que los candidatos tengan una ascendencia sobre la política local ofrece la posibilidad de regresar sobre el PRI y advertir que durante el periodo de sistema de partidos hegemónico la forma en que los partidos reclutaban a sus candidatos adolecía de un reconocimiento de las carreras locales; esto es, el terreno de la política subnacional era inexistente. En aquel periodo era imposible pensar en un político que saliera de la región para competir por la presidencia, ya que “[...] el sistema político y el de partido estaban centralizados, y [...] a muchos políticos (aunque desde luego no a todos) les resultaba necesario competir en el nivel nacional con otros políticos del PRI incluso para obtener un puesto estatal, como una curul en el Senado o una gubernatura” (Langston, 2008).

Podemos ver las variaciones del modelo de reclutamiento en la ascendencia empresarial de Mario López Valdez en Sinaloa, donde es reclutado para formar parte de los cuadros locales que ocuparon cargos de representación en el ámbito federal. Este posible proceso de descentralización<sup>6</sup> de las decisiones políticas se ha vigorizado y las dirigencias, ante este nuevo ambiente, han considerado que requieren de candidatos con perfiles en los que prime el reconocimiento de la población que se va a gobernar, alguna experiencia pública del sitio, e incluso experiencia electoral y no sólo dentro de la administración pública.

Como hemos señalado, los cuatro hoy gobernadores cumplieron con alguno de los elementos aquí presentados, lo que hace viable asumir estas características como evidencia de que la descentralización política ha contribuido a la elección de candidatos más próximos a los ciudadanos, quienes además cuentan ya con cierta capacidad de

<sup>6</sup> Entendemos la *descentralización* como “[...] una reforma (o serie de reformas) que incrementa el poder político por medio de la elección de funcionarios subnacionales que antes eran designados, y que también otorga cierto nivel de capacidad fiscal autónoma a esos mismos funcionarios”; sin embargo, para el caso mexicano la descentralización requiere considerar que si bien los representantes se elegían vía el sufragio, éste no contaba conforme a las prácticas hegemónicas del partido gobernante. Para una revisión de la descentralización, véase O’Neill (2008: 268).

maniobra dentro de los partidos para que sus posiciones y la defensa de sus intereses sean reconocidas, lo que finalmente impacta en términos positivos en la población gobernada.

Observamos cada vez menos las prácticas de políticos locales que emigraban a la política nacional o al centro para tener influencia y capacidad de ganar nominaciones; hoy predominan los políticos locales que se mueven en la esfera de la política nacional y desde ahí construyen acuerdos y obtienen mayores recursos públicos para sus estados o distritos. Sin duda, esta nueva práctica política sólo ocurre en modelos en los que se va desvaneciendo la fuerza de un sistema político centralizado.

### **La legitimidad del cambio en el entorno de la oposición**

En un sistema político en el que los propios partidos responden a un modelo de centralización –derivado en gran medida del papel preponderante que desempeña el Poder Ejecutivo federal– se conforma un modelo hegemónico de competencia. Si en dicho modelo ocurren alianzas o coordinaciones estratégicas de la oposición, se construye una agenda con un discurso no ideológico en el que impera la búsqueda y construcción de candidaturas con figuras de alta ascendencia local que reporten a los partidos no sólo el éxito electoral sino un nuevo perfil de candidato más cercano a la gente.

La primera medida político-electoral con este tipo de candidatos es que sean reconocidos como parte del grupo opositor, es decir, como actores que emergen de la sociedad para transformar en primera instancia el sistema político local vigente; de ahí que el posible triunfo de una alianza dependerá de que sostengan una discusión política bajo la égida sistema-antisistema, o lo que es lo mismo, autoritarismo-democracia.

De esta manera, el partido político que se coloca en el centro ideológico, sobre todo el partido gobernante –actor que asume este espacio en la medida en que busca mantener los intereses o redes que ha constituido en torno de su predominancia en el poder–, no puede mantenerse en una posición neutral pues el costo político es demasia-

do y colocarse en el polo opuesto al de la oposición tendría desventajas claras.

Es decir, la oposición casi siempre tendrá una ventaja en territorios en donde el partido gobernante ha sido un actor hegemónico, debido a que mantiene los cargos de representación –hablamos de la gubernatura– por más de un periodo electoral.

Esta ventaja de la oposición se traduce en un bono para asumir la representación de la inconformidad, cheque de cambio pragmático que le permite construir un discurso democrático, el cual, entre más amplio o incluyente sea, mayores expectativas generará en la sociedad.

Hemos denominado a esta idea “legitimidad del cambio” y entendemos que su desarrollo inició a partir de la década de los noventa. Poco a poco, al paso de los años, pocos estados se resisten a esta experiencia. Estos cambios inician como expresiones de insatisfacción con el desempeño gubernamental del partido gobernante, fenómeno que se ha incrementado en las últimas dos décadas.

Evaluar el desempeño del gobierno nos obliga a reconocer elementos multifactoriales para entender a profundidad el problema de la gestión gubernamental y su correlación con los resultados electorales e incluso con los partidos políticos. Sin embargo, hay un rasgo que no es ajeno a la evaluación multifactorial: la existencia de discursos antisistémicos o políticos *outsider* que crean un ambiente ideal para el surgimiento de actores neopopulistas que van contra formas proinstitucionales –favorecedoras de la democracia– asentadas a partir de este proceso de mecánica de cambio<sup>7</sup> que el país ha vivido desde la década de los setenta.

En otras palabras, la democracia es hoy una forma de organización y de reparto del poder político. En los últimos diez años, el esce-

<sup>7</sup> La mecánica del cambio debe entenderse como un proceso que ha arrojado un nuevo escenario político-institucional en el que “se acabaron las fuerzas políticas condenadas a la victoria y por supuesto los partidos nacidos para perder. Tenemos un sistema de partidos con arraigo y equilibrado, las elecciones son de pronóstico reservado, la coexistencia de un Presidente con gobernadores de diferentes partidos es un hecho normal y cotidiano, de la misma manera en que los gobernadores y el Presidente se relacionan con Congresos (locales y federales) en donde eventualmente carecen de mayoría [...]”. Véase Becerra, Salazar y Woldenberg (2000).



nario electoral subnacional nos ha demostrado que las regiones son parte fundamental de la política del nuevo siglo.

### **Las alianzas en el sistema de partidos mexicanos a nivel subnacional**

A partir de los procesos electorales de 2010 en México asistimos a la construcción de un sistema de partidos local en el que predominan las fuerzas políticas con registro nacional.<sup>8</sup> Esto habla del creciente dominio que las fuerzas políticas nacionales tienen sobre las regiones.

Si bien son múltiples los elementos a considerar para entender este fenómeno, uno de los principales es el papel decisivo de las estructuras nacionales, pues éstas cuentan con los recursos públicos suficientes no sólo para implementar proyectos políticos nacionales, sino también para impulsar carreras políticas en el ámbito regional o local. Para lograr esta hegemonía sobre la política local, los partidos políticos nacionales emplean mecanismos de patrocinios o padrinos políticos, así como elementos materiales y humanos para conformar equipos de apoyo logístico de las diversas campañas electorales en que participan.<sup>9</sup>

Asimismo, hay que considerar que, como ocurre en las elecciones federales, los sistemas de partidos subnacionales reciben recursos por concepto de financiamiento público posterior al proceso electoral. Por este motivo, la presencia de partidos políticos locales en la competencia intrapartidaria es muy difícil de arraigar. No obstante, en la legislación electoral estatal, 13 de los 14 procesos electorales<sup>10</sup> de 2010 tuvieron la presencia de un partido local; sin embargo, como podrá evaluarse, predominan las fuerzas nacionales (cuadro 2).

<sup>8</sup> Los partidos políticos que compitieron y obtuvieron representación legislativa en los procesos electorales locales de 2010 fueron PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia y Panal.

<sup>9</sup> Para las actividades de promoción y defensa del voto, un partido político envía por lo menos a cuatro personas por distrito electoral.

<sup>10</sup> Aguascalientes es el único estado de la república en que su ley electoral no reconoce la figura del partido local.

Cuadro 2  
Reconocimiento constitucional  
de los partidos locales

<i>Estado</i>	<i>Partidos locales</i>
Aguascalientes	No
Chihuahua	Sí
Baja California	Sí
Durango	Sí
Hidalgo	Sí
Oaxaca	Sí
Puebla	Sí
Quintana Roo	Sí
Sinaloa	Sí
Tamaulipas	Sí
Tlaxcala	Sí
Veracruz	Sí
Yucatán	Sí
Zacatecas	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los códigos electorales de los estados.

En este escenario, contamos con un sistema federal de partidos que permite hablar de un sistema moderado con tendencias centripetas, pues las siete fuerzas políticas participantes establecen acuerdos o alianzas cuyos incentivos promueven la coordinación estratégica para la elección más importante: la del Poder Ejecutivo.

Esta observación es importante ya que, siguiendo la misma lógica de los procesos electorales federales, los sistemas electorales de mayoría relativa en el ámbito local permiten a los partidos políticos establecer acuerdos y materializar una forma de hacer política. Así, los partidos hacen una política-electoral que evita posiciones políticas en cuestiones críticas ante la opinión pública, lo que reproduce el déficit de credibilidad que aqueja la vida política nacional.

Empero, hay que considerar que los procesos de alternancia son sólo las acciones visibles sobre los gobiernos, pero en el sistema de partidos subnacional las alianzas pretenden estabilizar la presencia de actores dominantes en el escenario político local. En virtud de ello,

si las alianzas no sólo reducen los partidos en competencia sino también la presencia de los candidatos que se mantendrán en la lucha electoral, cabe considerar que los factores mecánicos promovidos por los actores políticos deban medirse en el terreno subjetivo o individual de cada partido, ya que cada fuerza política cuenta con elementos para promover la construcción de acuerdos aliancistas que favorecen la presencia de ciertos políticos o grupos dentro de la política local.

Algunos dirigentes de partidos políticos aducen que el mayor incentivo para realizar alianzas es detener la caída electoral y acabar con el cacicazgo en algunas regiones del país, pero sin duda la lucha es por ganar espacios de representación (presidencias municipales, diputaciones locales, gubernaturas);<sup>11</sup> o dicho en otras palabras, por cimentar una clase política local que garantice la presencia política del partido.

Por eso las alianzas deben entenderse como estrategias políticas implementadas para mantenerse vigentes en el sistema de partidos. Estas acciones aliancistas promovidas desde la coalición dominante del partido permiten un ejercicio de “[...] sustitución de los fines oficiales del partido por *otros* fines oficiales” (Panebianco, 1993: 52). Desde esta perspectiva, la política aliancista es adoptada por una clase dirigente como propuesta para legitimarse a la cabeza de un partido. De ahí que 2010 fuese un año relevante en términos electorales ya que contó con una serie de políticos que implementaron estas políticas de alianza como parte de su oferta.

### **El partido como unidad política frente a las alianzas**

Para valorar si las alianzas pueden afectar los fines originales de los partidos hay que considerar elementos distintos a los que configuran su construcción dentro del sistema de partidos.

Lograr el cambio de los fines del partido requiere una nueva línea política y el desarrollo de actividades de reproducción de la identidad

<sup>11</sup> Véase la interesante entrevista que Jesús Ortega concedió en febrero de 2011 a Francisco Reséndiz en *El Universal*: “No me arrepiento de las alianzas”, jueves 10 de febrero de 2011. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/743830.html>>.

colectiva de la organización. Una ‘identidad de partido’ debe entenderse como la formación de un compromiso común que se comparte desde la estructura interna, a partir de que ocurre una constante toma de decisión política en el entorno de la dirigencia para lograr los fines programáticos del partido.

Desde esta idea, la estructura interna del partido –o, en su conjunto, la organización– debe comunicar, incluso a la militancia, la acción política que se desarrollará como estrategia electoral para que se tome como una decisión colectiva válida y no como un riesgo propio de la coalición dominante. Esto es así porque hay decisiones que pueden ser consideradas como riesgos ya que ciertas prácticas –como, por ejemplo, las políticas aliancistas– no necesariamente uniforman criterios en grupos que no reconocen la acción como idónea.<sup>12</sup>

En este caso, el riesgo es sustantivo para entender la relación de la organización y la decisión. Ante la posibilidad binaria de elegir entre “a” o “b”, la organización debe garantizar el mantenimiento de apertura de horizontes, es decir, el partido debe atender tanto las expectativas colectivas como las individuales que se gestan en su interior.

Si la coalición dominante decide una agenda en lugar de otra –es decir, sustituye “a” por “b”, o a la inversa–, deberá buscar que los incentivos colectivos e individuales sigan manteniéndose como parte significativa de su autorreproducción. En el caso específico de una alianza, el objetivo a repartir como un valor subjetivo y colectivo al mismo tiempo es el triunfo electoral.

Con base en todo esto, advertimos que la organización llamada *partido* deberá tener cuidado en la ejecución o desarrollo de ciertas acciones o actividades, ya que sus prácticas políticas no deben contravenir el principio de existencia de la organización. Esto es, las decisiones organizacionales de un partido no deben ir contra la existencia del propio partido.

No se establece una alianza para desaparecer del espectro electoral; por el contrario, se busca obtener de ella los mayores beneficios. Estas acciones electorales que los partidos promueven como alianzas o coaliciones electorales se ven expuestas a crítica porque hay un “[...]”

<sup>12</sup> Es así como entendemos que en un partido haya más de una voz autorizada o no para oponer su postura a la institucional, la cual corresponde a la coalición dominante.

desplazamiento de medios y fines: [en la organización] pues verían sus fines sólo en sus medios y olvidarían el fin para el cual fueron creados” (Luhmann, 2005: 25). Este fenómeno ocurre con frecuencia en la actividad política-electoral de un partido.

Así pues, analizar el sistema de partidos a nivel subnacional desde la perspectiva de la articulación de intereses nos enfrenta a un trabajo permanente de vigilancia de la dirigencia nacional respecto de la estatal para evitar la fractura total, pero también para cuidar que ciertas decisiones no afecten la estructura interna del partido. Esta vigilancia implica la implementación de ciertas acciones cuidando siempre que no afecten la estabilidad de la organización.

Si hacemos caso a la expresión atribuida a Jesús Ortega, líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD), respecto de que las alianzas no habían dañado “ninguna convicción y ningún principio” de su organización, estamos frente a la consideración de una de las fracciones que asumió que los comportamientos de la organización no se opusieron a los fines oficiales.

Sin embargo, como podemos ver, para otras fracciones la meta o fin sí se vio afectada al aliarse con fuerzas políticas con las que el partido ha mantenido una severa oposición. Es importante valorar la observación de estas voces críticas pues quizá estamos en presencia de una pérdida de identidad colectiva. Sin embargo, no hay elementos para valorar si las alianzas modificaron la estructura del partido o si la línea política o algún elemento fundamental del partido se ha desvanecido.

A nuestro parecer, la generación de alianzas no muestra si se afectan los fines oficiales o la meta original de un partido; por el contrario, nos pone ante un elemento clave para analizar el grado de institucionalización<sup>13</sup> de cualquier fuerza política: la existencia de fracciones o tendencias.

<sup>13</sup> Entendemos por *institucionalización* “un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, si no necesariamente aceptada por todos. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que esta práctica u organización ha de prevalecer en el futuro previsible”. Véase Mainwaring y Scully (1996: 3).

## Conclusiones

Las alianzas responden a una serie de condiciones coyunturales que son útiles tanto para un sistema de partidos que se cierra a nuevas fuerzas políticas como para los partidos integrantes de las mismas. Pero también, las alianzas permiten que los partidos ejerzan un derecho inherente al sistema de partidos y electoral, pues posibilitan que las fuerzas obtengan incentivos intrapartidarios que vistos individualmente les reportan la obtención de cargos de representación para presidentes municipales, diputados locales y gobernadores. De cierta forma, la organización participa de las alianzas para repartir incentivos selectivos entre líderes internos.

Desde esta perspectiva, las alianzas son estrategias utilizadas por la coalición dominante, tanto a nivel nacional como subnacional, a fin de legitimarse como un actor exitoso en la organización.

Así pues, entendemos las alianzas como prácticas políticas clave en el desarrollo de un partido pues ofrecen beneficios o promesas que generalizan como incentivos colectivos o individuales; por ende, el objetivo de su adopción es que se logre la participación de todos los miembros del partido. De ahí que los partidos se vean expuestos a severos escenarios si en la acción cotidiana hay prácticas que no necesariamente todos aprueban.

Finalmente, hay que valorar que algunos miembros de los partidos no aprueban estas acciones porque consideran que violentan la identidad de la organización o ya no comparten la causa ideológica de izquierda o derecha, lo que provoca la salida de esos cuadros. Mantener un consenso suficiente en torno de la coalición dominante requiere que los incentivos selectivos –el poder, estatus o elementos materiales– se amplíen o circulen más allá de las élites del o los partidos, ya sea para ocupar cargos internos en la estructura del partido o en candidaturas para cargos públicos. De este modo, sería posible mitigar el desacuerdo con las políticas y prácticas dominantes que en ocasiones buscan el mantenimiento de la organización en momentos de crisis transicionales.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010), *Manual de ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires.
- Becerra, Pablo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid.
- Baiaochi, Gianpaolo y Sofia Checa (2010), “Lo nuevo y lo viejo en el PT de Brasil”, en Jorge Castañeda y Marco A. Morales, *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, Taurus, México.
- Cox, Gary W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.
- Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2010), *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, Taurus, México.
- Gros Spiell, Héctor (2003), “Alternancia en el gobierno”, en IIDH, *Diccionario electoral*, t. I, UNAM, IIDH, IFE, México.
- Lansgton, Joy, “La competencia electoral y la descentralización partidista en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, julio-septiembre, 2008.
- Luhmann, Niklas (1997), “La política como sistema autorreferente”, en *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Barcelona.
- (2005), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, España.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (coords.) (1996), *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, CIEPLAN, Chile.
- , Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (coords.) (2008), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Norma, Colombia.

- O' Neill, Kathleen (2008), "Política descentralizada y resultados políticos en los países andinos", en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.) (2008), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Norma, Colombia.
- Pachano, Simón (s/f), *Descentralización y sistemas subnacionales de partidos*, FLACSO Ecuador, Ecuador. Disponible en <<http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1241153392.pdf>>.
- Panebianco, Angelo (1993), *Modelos de partido*, Alianza Universidad, México.
- Przeworski, Adam (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Rial, Juan (2003), "Coalición de partidos", en IIDH, *Diccionario electoral*, t. I, UNAM, IIDH, IFE, México.



# Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa

*Juan Carlos Domínguez Virgen<sup>1</sup>*

Este trabajo tiene como objetivo central ofrecer algunas reflexiones sobre la relación entre democracia, participación y políticas públicas en el área de infraestructura en México. Se argumenta que el área de infraestructura, particularmente lo que concierne a los llamados *megaproyectos*, constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que enfrenta un mayor déficit en materia de transformación democrática. La discusión permite también identificar algunas medidas concretas que podrían contribuir a alinear los principios de la democracia participativa con los objetivos de la propia política de infraestructura.

*Palabras clave:* infraestructura, democracia participativa, megaproyectos, desplazamiento forzado.

## **Megaprojects, Infrastructure and the Limits of Delegative Democracy**

The main objective of this research is to offer some reflections on the relationship between democracy, participation and public policy in the area of infrastructure in Mexico. It is argued that the area of in-

Fecha de recepción: 26 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 17 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Profesor asociado al Área de Sociología Política y Económica y coordinador académico de la maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Líneas de investigación: política comparada, políticas públicas y procesos políticos (particularmente infraestructura, energía y medio ambiente), historia contemporánea y política del desarrollo en América Latina, movimientos sociales y democratización. Correo electrónico: [jdominguez@mora.edu.mx](mailto:jdominguez@mora.edu.mx)

frastructure, particularly the so-called megaprojects, is a non-electoral arena within the political sphere in the country facing a major deficit in democratic transformation. The discussion also identifies some specific measures that could help to align the principles of participatory democracy's with the policy objectives of infrastructure.

*Keywords:* infrastructure, participatory democracy, megaprojects, forced displacement.

## **Introducción**

En 2002, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) se vio forzado a cancelar la construcción de un nuevo aeropuerto que sería localizado en el oriente de la ciudad de México, en los municipios de Atenco y Texcoco. La cancelación del proyecto con una inversión estimada en casi cuatro billones de dólares, que pretendía atender los crónicos problemas de demanda de servicios aéreos en la ciudad de México, se dio en forma abrupta tras casi un año de movilizaciones de una coalición de grupos encabezados por el Frente Popular en Defensa de la Tierra (FPDT), con apoyo de grupos campesinos, organizaciones no gubernamentales, académicos y distintos actores de la sociedad civil. Apenas unos meses más tarde, campesinos del estado de Guerrero comenzaron a movilizarse en contra del proyecto hidroeléctrico de La Parota, el cual inundaría alrededor de 15 mil hectáreas con el consecuente desplazamiento de 21 comunidades cerca de Acapulco. Las negociaciones con distintos comuneros por parte del Gobierno del Estado de Guerrero y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) resultaron infructuosas y el proyecto se pospuso indefinidamente.

Tanto el aeropuerto como La Parota son parte de una larga lista de proyectos de desarrollo que han enfrentado problemas de oposición social en la última década. Entre la lista de proyectos promovidos por distintas instancias del gobierno federal y por algunos gobiernos estatales que se toparon con situaciones similares vale la pena mencionar el caso de algunos desarrollos turísticos: el puerto Punta Colonet en Baja California, el Plan Puebla-Panamá, diversas presas alrededor del país, Torre Bicentenario, algunas líneas del Metrobús y, más recientemente, la llamada Supervía Poniente de la ciudad de México.

Aunque los problemas de movilización y oposición social contra este tipo de iniciativas no son nada nuevo en la historia de la infraestructura en México, no hay duda de que la frecuencia, intensidad e implicaciones han cambiado en el contexto de la alternancia democrática. Antes de la década de 1980 existen pocos registros de proyectos de infraestructura que hayan sido cancelados o modificados sustancialmente como consecuencia de la oposición social a los mismos.<sup>2</sup> El fenómeno también es relativamente incipiente durante la década de 1980, en gran medida porque la crisis financiera de 1982 obligó al Estado mexicano a recortar el presupuesto en infraestructura física.

Es a mediados del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se registra un mayor número de protestas, fenómeno que sin duda está asociado a los esquemas de participación privada promovidos a partir de este periodo para compensar la falta de recursos públicos en el sector. Sin embargo, incluso en este caso, gran parte de las iniciativas se materializaron prácticamente sin retraso y sin tomar en cuenta las demandas sociales de distintos grupos opositores.<sup>3</sup> Por lo tanto, la mayor participación privada no es suficiente para explicar los mayores niveles de activismo social hasta el punto de obligar a la cancelación parcial o definitiva de varios megaproyectos de infraestructura y desarrollo en general.

El punto de quiebre parece darse hacia finales del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando aumentaron las protestas contra la cuarta etapa del sistema Cutzamala y de distintos proyectos carreteros alrededor del país. De hecho, desde este periodo hasta la fecha es posible contar al menos una decena de proyectos que han sido cancelados, pospuestos o modificados sustancialmente como respuesta a distintas protestas sociales.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Hay registros de protestas sociales contra proyectos petroleros en el sureste mexicano o del proyecto de la siderúrgica Las Truchas en Lázaro Cárdenas, Michoacán, pero la mayor parte de estas iniciativas sí se llevó a cabo eventualmente y la protesta social tuvo un efecto muy limitado.

<sup>3</sup> Un ejemplo son los distintos proyectos inmobiliarios y de modificación urbana en la ciudad de México, como Interlomas, Santa Fe o la regeneración de la Alameda Sur.

<sup>4</sup> La breve reseña histórica presentada anteriormente se basa en entrevistas a actores clave, otros trabajos académicos sobre el tema de los megaproyectos y una revisión hemerográfica desde 1988 a la fecha de los periódicos *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*, y desde 1976 en el caso de la revista *Proceso*.

El fenómeno coincide con una alternancia democrática más generalizada en algunos estados del centro y norte del país, con las primeras elecciones en el Distrito Federal en 1997 y con importantes reformas que contribuyeron a mayores niveles de liberalización política e institucionalidad democrática, como es el caso de la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996 y la reforma a la Suprema Corte de Justicia en 1994. En este contexto, vale la pena explorar de qué manera se ha dado la relación entre participación, democracia y políticas públicas en el área de infraestructura en México y de qué manera dicha relación ha influido para que el fenómeno de la protesta social se haya generalizado en los últimos años.

A partir del contraste entre los conceptos de *democracia delegativa o electoral* y *democracia participativa*, este trabajo argumenta que el área de infraestructura, particularmente en lo que se refiere a los llamados *megaproyectos*, constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que enfrenta un mayor déficit en materia de transformación democrática. El objetivo es contribuir a la construcción de un marco conceptual a partir de los siguientes factores explicativos: 1) la brecha entre los mecanismos limitados de consulta ciudadana y la complejidad de estas iniciativas; 2) el déficit de infraestructura como problema de desarrollo; 3) el poder discrecional del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal; y 4) la imagen de la complejidad técnica como obstáculo para el escrutinio público.

Con base en este marco conceptual, el trabajo sugiere que el déficit de infraestructura física<sup>5</sup> y urbana del país no podrá ser cubierto en largo plazo si no se implementan los mecanismos participativos que permitan la implementación de estos proyectos sin violentar los preceptos básicos de la democracia y salvaguardando los derechos humanos básicos. Aunque existen avances en la materia y ejemplos rescatables, hay todavía mucho por hacer. En este sentido, la discusión permite también identificar una serie de medidas concretas que podrían contribuir a mejorar los procesos de decisión en relación con los llamados *megaproyectos*. Éstas incluyen algunas reformas legales, cambios en el proceso de toma de decisiones y la adopción de con-

<sup>5</sup> Para efectos de este trabajo, el término *infraestructura física* se refiere a las áreas de agua y saneamiento, transporte, energía, residuos sólidos y otro equipamiento ambiental.

ceptos innovadores a partir de lineamientos y experiencias exitosas a nivel internacional.

### **El estudio de los megaproyectos desde distintos enfoques**

El estudio de los megaproyectos<sup>6</sup> en países en vías de desarrollo ha sido abordado desde distintos enfoques teóricos y conceptuales. Desde la perspectiva de los derechos humanos y el desplazamiento forzado, vale la pena mencionar algunos trabajos que buscan problematizar los impactos sociales y ambientales de este tipo de iniciativas, así como sus implicaciones para los derechos humanos de las poblaciones directa o indirectamente afectadas, en particular en el sur de Asia y algunas partes de África. Dos de los casos más conocidos y emblemáticos son los proyectos hidroeléctricos en el valle de Narmada en la India<sup>7</sup> y la reubicación de casi 70% de la población de Tanzania con la finalidad de consolidar nuevos centros poblacionales en la década de 1970 (Rist, 2008: 123-139).

Otro enfoque paralelo es el estudio de los conflictos socioambientales generados por este tipo de megaproyectos desde la perspectiva de la ecología política. Es decir, el estudio de los conflictos causados por la distribución desigual e inequitativa de los beneficios y costos ambientales entre distintos grupos sociales. De nuevo, algunos ejemplos emblemáticos incluyen los proyectos hidroeléctricos en el sur de Asia (Guha y Martínez-Alier, 2000), pero también es posible hablar del caso de las guerras del agua y del gas en Bolivia en 2000 y 2005 respectivamente, de los esquemas de privatización del agua en algunas ciudades latinoamericanas durante la década de 1990 (Castro, 2006, 2007) y de los conflictos generados por la construcción de plantas termoeléctricas en la cuenca baja del Río Balsas en México (Toledo y Bozada, 2002). En

<sup>6</sup> El término *megaproyecto de infraestructura* se usa generalmente para describir aquellos proyectos cuyo costo excede mil millones de dólares (un billón de dólares). Otros proyectos de menor costo pueden ser considerados dentro de esta categoría, dependiendo del contexto y de las proporciones del proyecto en relación con la población afectada, el tamaño de la economía del país o la región en la que son promovidos. Véase al respecto Flyvbjerg (2007).

<sup>7</sup> Para un análisis reciente del caso del valle de Narmada, véase Dwivedi (2006).

gran medida, esta literatura está también vinculada con el estudio de algunas iniciativas y proyectos en países industrializados, como es el caso de la localización de plantas de almacenamiento de residuos radiactivos y peligrosos en Estados Unidos, así como con el papel que desempeñan los expertos en la definición del concepto de *utilidad pública*.<sup>8</sup>

Un tercer enfoque que a menudo se empalma con el análisis de los conflictos ambientales corresponde al estudio de las estrategias, recursos organizativos, discursos e identidades construidas por movimientos sociales y grupos beligerantes que se oponen a este tipo de iniciativas. La literatura en este sentido es abundante, pero uno de los casos que han sido documentados de manera detallada en México es precisamente el proyecto para la construcción de un nuevo aeropuerto en la ciudad de México durante la administración de Vicente Fox.<sup>9</sup>

Finalmente, y sin ánimo de mostrar una revisión exhaustiva, el caso de los megaproyectos ha sido abordado desde la perspectiva de las necesidades logísticas y de crecimiento económico,<sup>10</sup> el desarrollo regional, los procesos de política pública alrededor de estos proyectos,<sup>11</sup> la historia oral y la modificación del espacio urbano y los estudios internacionales desde una perspectiva histórica,<sup>12</sup> sólo por mencionar algunos enfoques.

Sin embargo, pocos autores han situado el tema de manera explícita en el estudio de la democracia y de los distintos procesos sociales, políticos y económicos que dicho concepto conlleva. Una investigación de este tipo debería no sólo reconocer los aspectos negativos de ciertos proyectos de infraestructura, sino tomar en cuenta las propias necesidades de desarrollo económico a las que éstos responden. En pocas palabras, la intersección entre las teorías sobre la democracia y el

<sup>8</sup> El trabajo de Gerrard (1995) sobre la localización de plantas de almacenamiento de residuos peligrosos en Estados Unidos y el papel de los expertos en dicho proceso es uno de los más significativos en la materia.

<sup>9</sup> Algunos ejemplos son Davis y Rosán (2004), Domínguez (2007) y Ortega (2005).

<sup>10</sup> Véanse Fay y Morrison (2007) y Perrotti y Sánchez (2011).

<sup>11</sup> Véase Domínguez (2011) para el caso de la nueva refinería en Tula, Hidalgo, y Nickson y Vargas (2002) para el caso de la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en Cochabamba, Bolivia.

<sup>12</sup> Uno de los trabajos más importantes en esta área es el de Suárez (2003), que analiza la historia del proyecto para construir un canal en el Istmo de Tehuantepec.

estudio de los megaproyectos debe aspirar a contestar las siguientes preguntas: ¿qué factores subyacentes podrían explicar la correlación entre transformación democrática y mayor incidencia de protestas y oposición social en el sector infraestructura?, ¿qué implican este tipo de iniciativas y proyectos para un país como México, que se enfrenta al doble reto de cubrir un significativo déficit de infraestructura y cumplir, al mismo tiempo, con las demandas de un régimen más democrático?, ¿a qué obstáculos se enfrenta la democracia delegativa y qué reformas institucionales y legales podrían contribuir para que ambos objetivos se cumplan en el largo plazo?

### **Los límites de la democracia delegativa**

Hay muchos argumentos a favor de una democracia más incluyente y participativa en contraste con una democracia delegativa que sólo reconoce la competencia electoral como condición necesaria y suficiente de su propia consolidación. Uno de los más poderosos y convincentes ha sido expuesto claramente por algunos estudiosos de la rendición de cuentas y de las llamadas “contralorías sociales” y se refiere a las fallas y limitaciones instrumentales del voto como único mecanismo de delegación del poder político (Vargas, 2008; Smulovitz, 2008).

El argumento se construye de la siguiente manera: cuando un ciudadano emite su voto en la urna está decidiendo de manera implícita sobre una cantidad de procesos y políticas cuyas implicaciones son irreductibles a un “sí” o a un “no” o a un “voto por este candidato y no por aquel”. En otras palabras, el voto de alguna manera condensa en una sola decisión lo que en realidad es una infinidad de decisiones sobre la vida política, y esto representa un problema por varias razones.

En primer lugar, porque lo más seguro es que el ciudadano carezca de información relevante sobre todos y cada uno de los temas que son “condensados” en el acto de votar (Cleary, 2003: 186-187). Después de todo, no se puede esperar que el ciudadano tenga información completa sobre asuntos tan variados como las alternativas de reforma energética, de reforma fiscal, de reforma laboral; las propuestas de política interior; si un candidato favorece o no la legalización del aborto y

los matrimonios entre las personas del mismo sexo; o si un candidato conducirá “x” o “y” política exterior, entre otros asuntos.

En segundo lugar, aun en el hipotético caso de que un ciudadano tenga información completa y confiable sobre las propuestas y preferencias de política pública de un candidato, lo más seguro es que no esté de acuerdo con todas ellas. Como lo sugirió el profesor Eric Schattschneider (1960) en su provocador libro *The Semisovereign People*, las campañas electorales generalmente se basan en un número limitado de ejes temáticos que conviene discutir a las élites políticas y cuya visibilidad le da dirección a los conflictos electorales y termina por desplazar la discusión de otros asuntos. De esta manera, las opciones que se le presentan al votante a la hora de seleccionar representantes son en realidad caricaturas o simplificaciones de la realidad porque no incluyen todos los temas que le interesan.

En tercer lugar, el sufragio puede darse bajo una lógica instrumental retrospectiva (Cleary, 2003: 188); es decir, en muchos casos puede obedecer al deseo de castigar a los gobernantes en turno más que a una expresión de apoyo para el candidato favorecido. O bien, como sucedió en el caso mexicano en las elecciones del 2006, el voto en una dirección determinada también puede responder a la animadversión hacia el candidato opuesto, sin que esto signifique que los votantes estén completamente de acuerdo con las propuestas del candidato al que han decidido apoyar.

Por estas razones, la democracia legal o delegativa –es decir, la democracia sin una buena dosis de procesos participativos y de rendición de cuentas que complementen la celebración de elecciones periódicas y que contribuyan a refrendar la legitimidad de las decisiones respecto de temas específicos de política pública– representa un serio problema de representatividad y de gobernabilidad. De representatividad, porque las preferencias del votante sobre una colección amplia de temas no son representadas de manera adecuada. De gobernabilidad, porque el déficit de representatividad puede poner en riesgo la confianza que el ciudadano tiene en las instituciones tradicionales de interlocución con el Estado, como es el caso de los partidos políticos y de otros canales que permiten la agregación y mediación de preferencias para su procesamiento en el sistema político (O’Donnell, 1994).



En esencia, aunque las democracias delegativa y representativa no son polos perfectamente opuestos (O'Donnell, 1994), sí existen diferencias sustanciales que nos permiten hablar de la necesidad, no de una sino de varias transiciones democráticas. En el caso mexicano, por ejemplo, no es sorpresa que los niveles de confianza en los partidos políticos y los niveles de satisfacción con la democracia hayan presentado una dramática caída a pesar de la transición política del año 2000 y de otros avances registrados en las últimas tres décadas, sobre todo en materia electoral (Latinobarómetro, 1996-2004). Para explicar este fenómeno es necesario, entre otras cosas, echar un vistazo a la toma de decisiones en aquellas áreas de política pública donde la delegación del poder a través del voto podría estar generando problemas de representatividad y gobernabilidad democráticas, como se describió anteriormente.

### **El déficit democrático en materia de infraestructura**

El sector infraestructura, particularmente el caso de los megaproyectos, constituye una de las áreas de política pública donde hace falta implementar medidas proactivas que permitan una mayor profundización democrática por al menos cuatro razones: 1) la brecha entre los mecanismos limitados de consulta y la complejidad de estas iniciativas; 2) el déficit de infraestructura como problema de desarrollo; 3) el poder discrecional del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal; y 4) la imagen de la complejidad técnica como obstáculo para el escrutinio público.

#### *La brecha entre consulta y complejidad*

En primer lugar, resulta paradójico que tratándose de iniciativas tan complejas cuyos impactos son tan diversos y en ocasiones tan difíciles de medir, los llamados *megaproyectos* sean iniciativas que en su gran mayoría se diseñen y se implementen a través de procesos verticales de decisión, es decir, “de arriba hacia abajo”. Parte de la paradoja radica en el supuesto de que se trata de un área de política pública

que requiere de soluciones especializadas que sólo pueden generarse a partir de las propuestas de un grupo reducido de expertos. Después de todo, los muchos análisis técnicos que se requieren para decidir la localización de un aeropuerto o la escala de una planta de generación eléctrica no pueden someterse tan fácilmente al escrutinio público, o más bien, sí pueden someterse, pero es difícil implementar procesos participativos abiertos a la población en general.

Sin embargo, el hecho de que exista un componente técnico-ingenieril especializado no es justificación suficiente para construir barreras y monopolios de política pública que contribuyan a soslayar las distintas implicaciones ambientales, sociales y políticas; mucho menos significa que todos estos aspectos se puedan resolver desde una perspectiva tecnocrática. Es así que el reto para la transformación democrática en este sector requiere contestar a la siguiente pregunta: ¿cómo generamos soluciones que sean factibles técnica y financieramente al mismo tiempo que sean viables desde el punto de vista de las posibilidades de consenso social y político? No dar respuesta cabal a esta pregunta es equivalente a asumir que, efectivamente, el diseño e implementación de algunos proyectos de infraestructura sólo es posible bajo las premisas de una democracia delegativa en la que el ejecutivo federal (o en su caso, los ejecutivos estatales), ya sea de manera individual o a través de los distintos organismos burocráticos que lo representan (secretarías, organismos públicos descentralizados, entre otros), puede y debe de hecho tomar decisiones a partir de su propia interpretación de los “intereses de la nación” o bien, utilizando un término menos romántico, de las razones y las causas de utilidad pública.

### *La infraestructura como problema de desarrollo*

En segundo lugar, el tema se encuentra actualmente entre las prioridades no sólo del poder ejecutivo federal, sino de otros actores institucionales como es el caso de los gobiernos estatales. Más aún, seguirá figurando en la agenda gubernamental por un buen tiempo, simple y sencillamente porque el país enfrenta un déficit de infraestructura que para ser cubierto en las siguientes décadas requerirá importantes in-

versiones, de varios puntos porcentuales del PIB (Fay y Morrison, 2007; *Presidencia de la República*, 2006). Es difícil, incluso si uno simpatiza con la causa de la conservación del medio ambiente o si se define a sí mismo como simpatizante de los movimientos antiglobalización, negar las necesidades de infraestructura en las áreas de agua potable, drenaje, transporte, comunicaciones y energía. Incluso, en algunos casos, mucha de la infraestructura que se necesita podría precisamente contribuir a tener un modelo de desarrollo más justo y más limpio. Tal es el caso de algunas plantas de tratamiento de agua potable, los parques eólicos que se han proyectado en algunas regiones del país o algunas iniciativas para implementar un transporte urbano más eficiente y menos contaminante y cuya demanda de usuarios se concentra sobre todo en sectores social y económicamente menos favorecidos (Karaisl y Domínguez, 2011).

El déficit es en sí mismo un desafío técnico, financiero y económico, pero lo es también en el campo de la política. Si partimos de la idea muy general de que la democracia implica deliberación pública e incidencia sobre los procesos de decisión, esto implica que los distintos actores que participen en las deliberaciones y en las decisiones lo harán no sólo con base en la idea normativa del interés general, sino con base en sus preferencias e intereses particulares. Desde esta perspectiva, el diseño e implementación de algunos proyectos de infraestructura conlleva un verdadero reto para la transformación democrática de nuestro país y para el respectivo proceso de políticas públicas debido a la complejidad de los proyectos, pero también debido a la complejidad de nuestras propias preferencias. En otras palabras, como sociedad queremos más desarrollo económico, más agua, más transporte y más energía a menor costo, pero nos sentimos incómodos cuando nos damos cuenta de que cada proyecto a nivel individual trae consigo significativos impactos ambientales y sociales (y por supuesto, mucho más incómodos si dichos impactos nos afectan directamente como individuos o como miembros de un grupo determinado).

Como ejemplo ilustrativo, basta pensar en el llamado Programa Nacional de Infraestructura (PNI) que anunció el presidente Felipe Calderón Hinojosa a inicios de su mandato (*Presidencia de la República*, 2006). En general, el programa no fue mal recibido por distintos

actores políticos, por algunos grupos de la sociedad y por la opinión pública. De hecho, en el caso de algunas críticas dispersas, éstas se refirieron a lo poco ambiciosas o lo poco claras que eran las metas estipuladas en el PNI (González, 2007). Sobre todo en el contexto de la recesión mundial, cuyos primeros síntomas ya comenzaban a ser evidentes, se veía con buenos ojos que la administración del presidente Calderón le diera prioridad a la política de desarrollo de infraestructura, la cual, según algunos analistas, podía desempeñar un papel contracíclico y tener un importante efecto sobre la reactivación económica (CMIC, 2009).

Sin embargo, el PNI incluye puertos, aeropuertos, presas, carreteras y desarrollos turísticos que en conjunto representan inversiones equivalentes a 20 o 30 aeropuertos como el que se quería construir en Atenco y Texcoco en 2001, incluyendo, por supuesto, todas sus implicaciones ambientales, sociales y políticas. Entonces, sin temor a equivocarnos, podemos decir que sí queremos infraestructura, pero el reto de la transformación democrática se encuentra en cómo incorporamos todo ese otro conjunto de valores de política pública que va más allá de los parámetros tradicionales de factibilidad técnica y financiera y que incluye aspectos tan importantes como la justicia social y la justicia ambiental. ¿Cómo hacer proyectos bajo un esquema de maximización de beneficios y minimización de impactos negativos? O cuando éstos son insoslayables, ¿cómo instrumentar esquemas de negociación más justos para compensar a aquellos grupos que son afectados directamente?

### *El poder discrecional del ejecutivo*

En tercer lugar, muchos de los llamados *megaproyectos de infraestructura* constituyen iniciativas sobre las cuales el ejecutivo tiene todavía un considerable poder de decisión discrecional. Al respecto, si bien el Poder Ejecutivo ha sido acotado en muchas áreas de política pública debido a la sedimentación de un régimen caracterizado por gobiernos divididos en el Congreso (Lehoucq *et al.*, 2008), el área de infraestructura es una “isla” de política pública que no ha sufrido muchos cam-

bios. ¿Qué significa esto en términos de gobernabilidad democrática? En pocas palabras, dicho “poder de decisión discrecional” se refiere a la posibilidad de tomar decisiones de política pública sin que existan mecanismos de consenso o rendición de cuentas desde las etapas más tempranas del proceso, a pesar de las implicaciones multidimensionales de gran escala que tienen estos proyectos.

Un ejemplo claro es el proceso de toma de decisiones alrededor del proyecto para una nueva refinería en la localidad de Tula, Hidalgo. Si bien el Senado participó durante algunas etapas del proceso que tuvo lugar entre 2008 y 2009,<sup>13</sup> hubo decisiones críticas que se tomaron directamente por el Poder Ejecutivo o por Pemex mismo. Éste es el caso de la decisión de inducir la competencia entre las opciones de Tula y Salamanca para ver cuál podía adquirir primero la reserva territorial necesaria para el proyecto (Domínguez, 2011).

Se trata en este caso de iniciativas que pueden ser analizadas por mucho tiempo y quedar relegadas en la agenda por muchos años; en gran medida, el poder de revivirlas está en manos del Ejecutivo y de un grupo de colaboradores muy pequeño, ya sea a nivel federal o estatal. Los ejemplos abundan, pero algunos de los casos más publicitados incluyen el proyecto aeroportuario en Texcoco, el desarrollo portuario de Punta Colonet y las muchas presas que han sido planeadas en el sureste del país. En otros casos, las iniciativas y proyectos no responden a ideas que llevan mucho tiempo esperando en la agenda, sino a ocurrencias que ganan aceptación en un círculo cercano al Poder Ejecutivo de la noche a la mañana. Segundos pisos, trenes bala, megabibliotecas y algunos desarrollos inmobiliarios son sólo algunos ejemplos. Un tercer grupo lo constituyen aquellas propuestas que surgen como respuesta ante una emergencia o un problema de políticas públicas que no puede postergarse; tal es el caso de algunos proyectos que pretenden modernizar el sistema de drenaje para reducir el riesgo de inundaciones en la ciudad de México o la construcción de una nueva refinería para reducir la dependencia de combustibles importados.

Estos ejemplos coinciden con la descripción típica de lo que Guillermo O'Donnell (1994) y otros teóricos de las transiciones democráticas

<sup>13</sup> Un ejemplo es la organización de foros para escuchar a los distintos gobernadores interesados en atraer la enorme inversión de la nueva refinería.

en América Latina originalmente llamaron “democracia delegativa”, pero aplicada al caso específico de algunos proyectos de infraestructura. Es decir, hablamos de decisiones que son tomadas bajo el supuesto de que el voto en la urna es suficiente para legitimar cualquier decisión de política, sin importar el alcance y la magnitud de sus implicaciones. En otras palabras, se trata de decisiones que son tomadas bajo el supuesto de que el voto conlleva la delegación incondicional e ilimitada del poder por un periodo de tiempo determinado.

El problema es que la visibilidad de los llamados *megaproyectos de infraestructura* y su potencial para reconfigurar el espacio físico y urbano hacen que estas iniciativas tengan cierta carga simbólica que las hace muy atractivas para “dejar huella”, legitimar la autoridad de los gobernantes en turno y, en algunos casos, promover su carrera política (Myers y Dietz, 2002). Por ejemplo, se pueden mencionar los ambiciosos proyectos de infraestructura y desarrollo urbano que se emprendieron en la ciudad de México durante la administración del regente Hank González, conocido por algunos como “Genghis Hank” (Davis 1994: 241-251). Aunque muchas de estas iniciativas sin duda contribuyeron a mejorar la eficiencia del transporte urbano en la capital del país, la mayoría se implementó sin mecanismos adecuados de consulta.

Otros ejemplos incluyen la construcción de presas, carreteras e infraestructura energética en el sureste de México cuyos problemas de desplazamiento forzado han sido una constante desde mediados del siglo xx. También vale la pena recordar las expropiaciones que se hicieron sin ningún tipo de consulta previa o los proyectos que Pemex llevó a cabo durante las décadas de 1970 y 1980 y cuyos impactos sociales y ambientales fueron mal atendidos. De hecho, gran parte de la infraestructura que se hizo en México durante el periodo posrevolucionario se realizó bajo estos parámetros. El Estado era el actor “fuerte” y por lo tanto estaba en posibilidades de expropiar, manejar el conflicto generado y llegar a arreglos “tras bambalinas”.

Sin rendición de cuentas y sin otros mecanismos que hagan efectiva una mejor distribución del poder político, resulta muy difícil resistir la tentación de tomar decisiones discrecionales como las antes descritas. Es así que el problema de representatividad del que hablamos al

inicio de este artículo se vuelve palpable en el sector infraestructura. Por un lado, a la hora de votar, un ciudadano pocas veces tiene en mente si su candidato va a promover la construcción de una carretera, un puerto o un aeropuerto, si dicho proyecto es conveniente o no, o si esto va a tener impactos sociales o ambientales de consideración. Sin embargo, por otro lado, los representantes de los poderes ejecutivos a nivel estatal y federal sí tienen la capacidad de promover y darle luz verde a este tipo de proyectos, prácticamente sin la necesidad de buscar consensos con otros actores tanto a nivel horizontal como vertical.

A nivel horizontal, uno de los pocos mecanismos de control indirecto lo tiene el Congreso a través de la aprobación del presupuesto de la federación. Pero se trata de un mecanismo de control sobre los recursos globales que se dedican al sector y no sobre los detalles y posibles impactos que un proyecto tiene de manera individual. Esto contrasta, por ejemplo, con lo que sucede en Estados Unidos, donde algunos proyectos que requieren de fondos federales y cuyos impactos alcanzan escalas interestatales deben ser aprobados explícitamente por el Congreso (Goodman y Hastak, 2006: 3-17).

En México, otro mecanismo está en manos del Poder Judicial a través de las controversias constitucionales que pueden ser promovidas ante la Suprema Corte de Justicia. Al respecto, vale la pena recordar que excepto por algunos temas que no eran muy sensibles políticamente, la Suprema Corte no gozó de mucha autonomía durante buena parte de la hegemonía priista en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, las reformas aprobadas en 1994 cambiaron el mecanismo por el que son nominados los jueces de la Corte y crearon la figura de las “acciones de inconstitucionalidad”; esto incrementó la autonomía de la Corte y abrió la puerta para que este organismo pudiera desempeñar un papel más activo (incluso definitorio) en algunas áreas de política pública, sobre todo si el efecto de las reformas de 1994 se analiza en conjunto con otros elementos de un contexto relativamente más democrático y de mayor liberalización política (Lehoucq *et al.*, 2008: 316-321).

Como se demostró en 2002 con la revocación de los decretos de expropiación para conformar la reserva territorial del nuevo aeropuerto en Texcoco, la efectividad de este instrumento como mecanismo de rendición de cuentas no es nada desdeñable. Desafortunadamen-

te, como lo demuestra también el caso del proyecto aeroportuario, se trata de una medida reactiva que resulta muy costosa, tanto para el promotor del proyecto como para el promotor de la controversia en cuestión. En un escenario ideal, caracterizado por una democracia más representativa y participativa, este tipo de controversias debería ventilarse en etapas más tempranas del ciclo del proyecto con la finalidad de minimizar el riesgo de estos descalabros legales; descalabros que además pueden derivar en una crisis de legitimidad para los representantes del poder ejecutivo o en el descontento generalizado de ciertos sectores de la ciudadanía, convencidos de que la democracia no sirve para llevar a cabo este tipo de iniciativas de política pública.

Por otra parte, un mecanismo de rendición de cuentas vertical es la consulta pública que todo promovente de un proyecto de infraestructura debe realizar como parte de la respectiva manifestación de impacto ambiental (MIA). Desafortunadamente, se trata de un proceso administrativo que a menudo se cumple con objetivos protocolarios y sin un efecto de fondo sobre el contenido y diseño de un proyecto en sí mismo.

Otro mecanismo de contraloría social es la presión y la acción directa de organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o de movimientos sociales que surgen de manera reactiva, en situaciones excepcionales, como el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra en Atenco o manifestaciones similares en el caso de algunos proyectos de generación de energía hidroeléctrica como La Parota en el estado de Guerrero, pero obviamente estas manifestaciones tienen importantes limitaciones. Como lo demuestran las recomendaciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el caso de la Supervía Poniente en la ciudad de México, el problema es que este tipo de medidas no tienen carácter vinculatorio.

### *La imagen de la complejidad técnica*

En cuarto y último lugar, el rezago democrático en comparación con otras áreas de política pública es incluso más grave en el caso de los proyectos de infraestructura cuyas magnitudes se mencionaron an-



teriormente. Al tratarse de un área relativamente protegida por las imágenes dominantes de “complejidad técnica” y “aquí sólo entran los expertos” se ha generado un desfase: los mecanismos de consulta y participación democrática en este sector simplemente se encuentran atrasados en comparación con las transformaciones democráticas registradas en otras áreas de la vida social y política del país.

Como explican Baumgartner y Jones (2002: 21), una imagen dominante en política pública generalmente se basa en la definición unidimensional de la realidad. De esta manera, los actores que tienen acceso a cierto sector de política pública pueden garantizar que su poder de decisión no sea cuestionado por actores externos. El ejemplo clásico es el de la energía nuclear para usos civiles en Estados Unidos. Entre 1944 y finales de la década de 1960, los discursos de política pública enfatizaban los beneficios de esta tecnología en términos de eficiencia y progreso técnico. Durante este periodo, la regulación y monitoreo de la energía nuclear estaba en manos de una sola agencia gubernamental –la Comisión de Energía Atómica (AEC, por sus siglas en inglés)–, la cual disfrutaba de un cerrado monopolio de política que prevenía el escrutinio por parte de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, esto ha cambiado drásticamente a partir de una serie de accidentes nucleares dentro y fuera de Estados Unidos que han servido para introducir otras dimensiones analíticas, reemplazando la imagen positiva basada en las ideas de progreso y eficiencia por una imagen negativa basada en riesgo y peligro.

Algo similar se puede decir del sector infraestructura en México. Si bien el desarrollo de un nuevo aeropuerto o una nueva presa puede representar mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, este aspecto constituye sólo un lado de la moneda. Las mismas iniciativas que hacen más eficiente el transporte de bienes y personas o que contribuyen al suministro de energía de una sociedad pueden, desde otro punto de vista, representar externalidades negativas, desplazamientos forzados e impactos sociales y ambientales, entre otros. En este contexto, la construcción de imágenes de política pública basadas en un número reducido de dimensiones –por ejemplo, los beneficios económicos y los aspectos técnicos– pueden dejar de lado otros aspectos que demandan un proceso de políticas públicas más inclusi-

vo. Éste es precisamente el peligro que se corre en el caso de México, y muestra de ello son las movilizaciones sociales en contra de diversos proyectos de infraestructura en los últimos años; movilizaciones que en gran medida se explican porque los hacedores de política pública han tratado de legitimar sus proyectos con base en sus implicaciones positivas, sin llevar a cabo mecanismos de consulta y participación adecuados que ayuden a identificar, negociar y mitigar las implicaciones negativas.

En pocas palabras, es como si el proceso de política asociado a grandes iniciativas de infraestructura se hubiese quedado varias décadas atrás al mismo tiempo que otros aspectos de la vida política han ido avanzando, poco a poco, aunque sea de manera marginal. En este sentido, hay algunos cambios positivos, pero desafortunadamente no son suficientes y todavía hay un largo camino por recorrer.

Por ejemplo, la descentralización política y administrativa ha permitido, por un lado, mayor competencia entre distintas soluciones de infraestructura, promovidas por distintos gobiernos estatales en paralelo a las propuestas del gobierno federal. Dos ejemplos claros son el proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México y el proyecto para una nueva refinería en Tula, Hidalgo. Por otro lado, en algunos casos, este mismo fenómeno ha permitido que los actores de la sociedad civil encuentren la posibilidad de alianzas con algunos actores institucionales a fin de oponerse a proyectos específicos. En su conjunto, estos dos fenómenos han generado una política de infraestructura relativamente más abierta y menos sujeta a barreras de entrada que estén basadas en la imagen de complejidad técnica.

La liberalización política ha permitido que, al menos en comparación con dos o tres décadas atrás, algunos actores de la sociedad civil echen mano de la acción directa como alternativa de presión y de influencia en el proceso de políticas públicas. Esto también ha permitido la capacitación en el liderazgo de algunos actores sociales y su colaboración con otros actores, como algunos académicos que han contribuido con argumentos técnicos y legales para articular la oposición a este tipo de iniciativas (Scott Robinson, comunicación personal, noviembre de 2010). Como lo describe Billet (2009) para el caso de algunos parques eólicos en La Venta, y Domínguez (2007) en el caso del

proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México, la falta de mecanismos adecuados de participación puede orillar a las comunidades afectadas a buscar información por otros medios, por ejemplo, a través de algunos sectores de la academia y de la sociedad civil. El problema es que este tipo de alianzas a menudo se ha dado como parte de una estrategia reactiva y en medio de un ambiente de polarización que no favorece la construcción de acuerdos entre promoventes y comunidades afectadas.

La relativa apertura de los medios masivos de comunicación en comparación con dos o tres décadas atrás es, sin duda alguna, otra herramienta que los actores de la sociedad civil pueden aprovechar para problematizar el contenido de algún plan o proyecto de infraestructura. Asimismo, el escrutinio internacional hace más difícil la supresión del conflicto o su minimización a través de arreglos poco transparentes. Más aún, los mayores niveles de consulta que se han logrado en el caso de algunos proyectos se han debido a la condicionalidad impuesta por organismos como el Banco Mundial.

De esta manera, el escenario social y político al que nos enfrentamos actualmente es muy distinto al que enfrentaron los hacedores de política cuando se construyó la mayoría de los puentes, aeropuertos, presas y carreteras de este país, por no mencionar proyectos más controvertidos como la planta nuclear de Laguna Verde en Veracruz, o proyectos urbanos como los ejes viales y la mayor parte de la red del Metro en la ciudad de México. Entonces, si los escenarios han cambiado, no podemos seguir haciendo política pública en materia de infraestructura o pretender que la podemos implementar como si siguiéramos en las décadas de 1960 y 1970; es decir, privatizando el conflicto, negociando en lo “oscurito”, amenazando con la zanahoria en una mano y el garrote en la otra.

Este rezago no sólo tiene implicaciones desde el punto de vista del ideal democrático al que queremos aspirar como sociedad, sino desde un punto de vista más práctico, para la consecución de los propios objetivos en materia de infraestructura. Dicho de otra manera, hoy en día la factibilidad de los proyectos no sólo depende de los aspectos técnicos y financieros, sino de la capacidad de identificar riesgos sociopolíticos a tiempo y de mitigarlos a través de la conciliación de

intereses, detonando procesos participativos y construyendo alianzas con distintos sectores de la ciudadanía.

Como lo ha documentado la ONG inglesa *Engineers Against Poverty* (2008) respecto de varios proyectos de minería alrededor del mundo, si los riesgos son atendidos desde las etapas de planeación y diseño, el costo normalmente no excede 0.3% del monto total de inversión. Sin embargo, si los riesgos sociopolíticos no son tomados en cuenta desde las etapas más tempranas de planeación, el costo puede llegar a ser infinito. Éste es el caso de aquellos proyectos que deben cancelarse o posponerse indefinidamente. Para decirlo con mayor claridad, ignorar los aspectos técnicos en el diseño de un aeropuerto implica la posibilidad de que los aviones se estrellen, pero ignorar los aspectos sociales y políticos implica la posibilidad de que el aeropuerto completo se estrelle.

Basta revisar con detenimiento los avances del mencionado PNI al momento de escribir este artículo (casi cinco años después de anunciado este programa). Aunque las cifras difieren, hay algunas estimaciones que indican que el dichoso PNI lleva un atraso de alrededor de 50% respecto de sus metas originales. Por supuesto, para ser justos, hay que tomar en cuenta que muchos proyectos se han cancelado o pospuesto debido a la crisis global de liquidez financiera y debido a la difícil situación económica por la que atraviesa nuestro país. Sin embargo, la cifra también obedece al hecho de que muchos proyectos se han enfrentado a problemas de carácter sociopolítico, incluyendo la dificultad para negociar derechos de vía o con las comunidades afectadas, como es el caso de La Parota. En muchos otros, como Punta Colonet, los aspectos de carácter social tardaron tanto en ser resueltos que cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estaba lista para licitar el proyecto ya era muy tarde: la coyuntura financiera había cambiado.

### **Algunas tareas pendientes**

Partiendo de los argumentos y de los ejemplos presentados en la sección anterior, se concluye que es necesario repensar la manera en cómo diseñamos e implementamos este tipo de iniciativas, de tal ma-

nera que el proceso sea relativamente más participativo y esté más acorde con el nuevo contexto político que caracteriza a México en la actualidad. El reto no es sencillo porque tiene al menos dos aristas que son complicadas y en ocasiones empujan en direcciones opuestas: por un lado está la urgencia con la que debe atenderse el déficit de infraestructura en sí mismo, y por el otro, la necesidad de un proceso que permita incorporar distintos valores de política en línea con las premisas básicas de la democracia, entendida en el sentido amplio de incidencia sobre las decisiones públicas. Ante esta disyuntiva, ¿qué tanto hemos avanzado y qué nos falta por hacer?

En el plano legal, el caso del aeropuerto propició que se cambiaran los artículos 143 y 144 de la Ley de Bienes Nacionales, permitiendo que los promoventes de un proyecto de infraestructura tengan mayor margen de maniobra para negociar las compensaciones que reciben las comunidades afectadas por este tipo de iniciativas. Por supuesto, éste es un avance importante, pero el problema es que hasta la fecha prácticamente ningún servidor público ha utilizado las provisiones de estos artículos para llevar a cabo la negociación de un proyecto de infraestructura y la razón es que ambos artículos no están adecuadamente reglamentados, dejando un vacío legal que puede ser utilizado en contra de los servidores públicos que elijan esta vía. Entonces, una medida legal muy concreta que hace falta y debe instrumentarse de manera urgente consiste en la reglamentación adecuada de dichos artículos.

También en el plano legal vale la pena mencionar los cambios que se llevaron a cabo a la Ley de Expropiaciones en junio de 2009. Lo que significan dichos cambios es que los actores inconformes con un acto de expropiación sólo podrán interponer una controversia en relación con los montos de compensación y no a la causa de utilidad pública en sí misma. Por supuesto, en algunos casos este instrumento podrá utilizarse para minimizar las posibilidades de conflictos o para evitar la instrumentalización y politización de los mismos por parte de terceros. Sin embargo, si esta reforma no es complementada con otras medidas, existe la posibilidad de que en otros casos suceda de hecho lo contrario: que se termine por incentivar mayores niveles de movilización social.

Después de todo, cualquiera que ha estudiado un poco la dinámica de los movimientos sociales de este país sabe que no hay nada más efectivo para la radicalización de los mismos que la violencia por parte de las instituciones gubernamentales; y la violencia, no hay que olvidarlo, no necesariamente debe ser violencia física. También hay violencia argumentativa, como cuando, precisamente, las razones de utilidad pública son impuestas sin una discusión pública más amplia. Dicho de otra manera, aunque el concepto de *utilidad pública* es uno de los más ambiguos que existen en la ley y en la teoría económica y social, esta reforma limita el espacio para el debate público sobre si un proyecto amerita o no la aplicación de dicha categoría.

Por otro lado, en el plano cultural, “el fantasma de Atenco” (como le llaman algunos servidores públicos) ronda a menudo los pasillos de la SCT, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y demás organismos relacionados con el tema de infraestructura, incluyendo a los gobiernos estatales. En otras palabras, la consideración de aspectos sociales y políticos más allá de las tradicionales evaluaciones técnicas y financieras ha tomado mayor importancia para los hacedores de política, aunque no sea de forma institucionalizada.

De nuevo, un ejemplo claro es el proyecto para una nueva refinería en Tula, Hidalgo. En este caso, el gobierno de Hidalgo, encargado de adquirir la reserva territorial correspondiente, prefirió desde el principio explorar la opción de compra de tierra y descartó por completo llevar a cabo una expropiación. A pesar de las dificultades que esto representó en términos de los trámites agrarios correspondientes y aunque el precio pagado por la tierra fue mucho más alto, los representantes del gobierno de Hidalgo prefirieron esta vía para evitar un conflicto similar al de Atenco unos años atrás (Domínguez, 2011). Otro caso es el del proyecto Puerto Balsas, una terminal multimodal que fue propuesta por el gobierno de Guerrero en el municipio de La Unión (aledaño al puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán) alrededor del 2007 y cuya factibilidad financiera fue reconsiderada a la luz de varios factores, incluyendo las expectativas de compensación que existían por parte de las comunidades que serían desplazadas por el proyecto.

De hecho, el reto ahora consiste en llevar el “cambio cultural” que se ha dado en algunos actores y en algunos círculos al siguiente nivel. Es decir, que sea un cambio que incida sobre las estructuras gubernamentales de forma permanente, de manera que el ejercicio de tomar en cuenta lo que piensa la gente no sea una excepción sino una práctica regular y el papel de la sociedad civil no se limite a acciones defensivas sino a estrategias proactivas y constructivas que enriquezcan el debate y el proceso de decisiones sobre los grandes proyectos de infraestructura en México. Como ya se mencionó, existen algunos instrumentos como la manifestación de impacto ambiental y la posibilidad de interponer controversias constitucionales, pero en el primer caso los efectos son limitados, y en el segundo se trata de una medida de carácter reactivo que no necesariamente contribuye a la consecución de los objetivos de infraestructura.

¿Qué medidas hacen falta? En el plano del proceso de políticas públicas hace falta cambiar el orden en el que algunos factores de evaluación son incorporados en el ciclo del proyecto. Dicho de otra manera, los proyectos deben anunciarse y, lo que es aún más importante, sólo deben recibir financiamiento una vez que los obstáculos de carácter legal, social y político han sido debidamente atendidos. De la manera como está definido el ciclo del proyecto actualmente, las iniciativas se diseñan, se evalúan técnica y financieramente, se anuncian con premura y sólo se modifican o se cancelan una vez que los conflictos con la sociedad surgen, es decir, *a posteriori*. Esto es costoso para los actores afectados, para el erario público y para la sociedad en general.

Entonces, ¿cómo cambiamos la lógica del ciclo de proyectos? Un concepto que resulta clave y que ha sido propuesto por algunos organismos internacionales y algunas ONG alrededor del mundo es el de las “licencias sociales para operar”, las cuales constituyen un instrumento para formalizar la aprobación de un proyecto por parte de los distintos grupos sociales involucrados (Engineers Against Poverty, 2007). En pocas palabras, de la misma manera que un proyecto debe obtener la licencia de construcción, la aprobación del impacto ambiental y otros requisitos normativos, hace falta formalizar de alguna manera la aprobación pública, incluyendo sobre todo la aprobación de

los actores afectados por este tipo de iniciativas. Pero, obviamente, el concepto de una “licencia social para operar” supone como prerequisite que de alguna manera se institucionalicen procesos de decisión más participativos y supone que los tiempos de gestión sean ampliados considerablemente.

Si bien esto representa un reto en términos de la gestión de los proyectos, el concepto de las licencias sociales para operar es sólo una de varias alternativas. Otras opciones podrían construirse a partir de la revisión de otros instrumentos, como los lineamientos propuestos por la iniciativa de transparencia de industrias extractivas (ETTI), los estándares propuestos por diversas agencias internacionales y los *equity principles* que han sido adoptados por algunos bancos como parte de la evaluación del riesgo asociado a este tipo de iniciativas de desarrollo. En estos tres casos, la premisa es que ningún proyecto debe recibir financiamiento hasta que se cumplan estándares mínimos de participación y compensación social.

Por ejemplo, prácticamente cualquier agencia bilateral o multilateral de cooperación internacional impone como requisito que cualquier proyecto que implique el desplazamiento forzado de población contemple la instrumentación de un Plan de Reasentamiento Involuntario (en inglés, *Resettlement Action Plan*). Dicho plan debe garantizar compensaciones justas que incluyan la restitución social, económica y cultural de los afectados, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables: mujeres, niños y personas de la tercera edad.

Ahora bien, en el plano cultural hace falta que el llamado “fantasma de Atenco” de alguna manera “asuste a más gente”. Una posibilidad es concentrarnos en aquellos organismos que tienen un poder informal de veto en el sector infraestructura. El Fideicomiso del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) constituye un ejemplo. Actualmente, el Fonadin es de las pocas instituciones que todavía cuentan con recursos públicos para proyectos de infraestructura. Pero para financiar proyectos, el Fonadin pide una serie de requisitos, incluyendo los estudios tradicionales de factibilidad financiera, técnica y económica. Por lo tanto, este organismo podría estar en la posición de exigir los estudios que se necesitan para identificar los factores de riesgo sociopolítico asociados a un proyecto de infraestructura; diseñar es-



trategias de gestión más participativa; e identificar las condiciones y los escenarios bajo los cuales se pueden obtener las debidas “licencias sociales para operar” (o el requisito que así se decida).

Otra posibilidad es la creación de organismos y dependencias especializadas en el tema. Por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad creó en 1989 la Gerencia de Desarrollo Social. Dicha medida tuvo su origen en las condiciones que fueron incluidas como parte de un préstamo del Banco Mundial para la construcción de dos presas hidroeléctricas, P.H. Zimapán (Hidalgo y Querétaro) y P.H. Aguamilpa (Nayarit). Los términos de referencia del préstamo también estipularon un monitoreo del proceso de desplazamiento de comunidades en la región de los embalses de ambas presas. El monitoreo fue realizado por el entonces Instituto Nacional Indigenista y constituyó la primera vez que una agencia del Estado mexicano llevara a cabo una evaluación continua de una obra construida por otro ente público. Tres ejidos desplazados parcial o completamente por el futuro embalse del P.H. Zimapán fueron restituidos con tierras de riego y viviendas. El ejemplo constituye el primero y hasta la fecha el único ejemplo de una política de desplazamientos que respete cabalmente el proceso productivo de los afectados. Desafortunadamente, en proyectos posteriores –por ejemplo, en la presa El Cajón (2001-2006)– la misma Gerencia de Desarrollo Social de la CFE no reprodujo los buenos logros de su inicio, y más aún, la experiencia no ha sido replicada tampoco por otros organismos públicos, lo cual sin duda constituye una importante área de oportunidad (Dominguez y Robinson, 2011).

Más allá de la organización y las tareas de los propios organismos públicos, el aparato legal existente también representa un área de oportunidad. Aquí se puede incluir por supuesto la reglamentación de los artículos 143 y 144 de la Ley de Bienes Nacionales y el monitoreo del posible impacto derivado de la reforma a la Ley de Expropiaciones que se llevó a cabo en 2009; esto con la finalidad de promover enmiendas en caso de ser necesarias. Otro tema que debe explorarse es la posibilidad de promover una Ley Federal de Desplazamientos que incluya el tema de los megaproyectos de desarrollo como posible causa de los desplazamientos internos forzados. Aunque se trata

de un tema espinoso, el contenido de dicha ley podría de hecho dar mayor certidumbre tanto a los promotores de los proyectos de infraestructura como a las comunidades afectadas directa e indirectamente, dependiendo del carácter que se le dé a dicha iniciativa.

Finalmente, en el plano del aprendizaje hace falta que algunas experiencias exitosas se estudien con mayor detalle con la finalidad de replicarlas en otros escenarios. Un ejemplo claro es el de la presa de Zimapán mencionado anteriormente. Otro ejemplo es el de la línea 1 del Tren Suburbano en la ciudad de México, en el que se instrumentó una lenta y complicada negociación con un número considerable de familias que habían invadido el derecho de vía original.

Aunque falta mucha documentación sobre este caso de estudio, hay por lo menos dos cosas que vale la pena rescatar. Primero, que la relocalización de población es un proceso complejo con aristas económicas, políticas, sociales y culturales que no pueden reducirse fácilmente a una evaluación técnica-financiera tradicional. En el caso del Tren Suburbano se llevaron a cabo negociaciones “casa por casa”, identificando las expectativas y las necesidades de cada una de las familias que serían desplazadas por el proyecto. Es decir, se trató de una intervención social de carácter “quirúrgico” que pocas veces se había llevado a cabo para otros proyectos de infraestructura. Y segundo, esto implicó que las negociaciones llevaran mucho tiempo, lo que obligó a que la gestión del proyecto se alargara más allá de los estándares esperados en México.

## **Conclusiones**

La incidencia, magnitud y duración de las protestas sociales y movimientos de oposición contra los llamados *megaproyectos* de desarrollo parecen haber aumentado en el contexto de un régimen más democrático, con mayores niveles de descentralización política y administrativa y mayores niveles de liberalización política y competencia partidista, sobre todo desde mediados de la década de 1990. Para analizar este fenómeno es necesario vincular el tema de los megaproyectos con algunos conceptos teóricos sobre la democracia y, como se ha

propuesto en este trabajo, identificar y problematizar los límites y las deficiencias de la democracia delegativa en contraste con un modelo de democracia más participativa.

A partir de estos conceptos se ha propuesto que el sector infraestructura constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que es susceptible de una mayor transformación democrática. En su conjunto, el análisis presentado obliga a repensar la manera en cómo se diseñan, negocian e implementan este tipo de iniciativas, de tal manera que el área de infraestructura no se quede atrás y pueda también funcionar en línea con los principios básicos de una democracia participativa, es decir, de una democracia donde se amplíen las posibilidades para que la población participe en procesos decisorios que afectan al interés general. Aunque este enfoque puede parecer riesgoso porque mayores niveles de participación y consulta pública podrían derivar en mayores retrasos en el sector infraestructura, la experiencia internacional demuestra que un enfoque de mayor participación y que toma en cuenta los factores de riesgo sociopolítico en las etapas más tempranas del ciclo del proyecto puede incluso minimizar costos y resultar más conveniente en el largo plazo.

En este contexto, el presente trabajo ha intentado identificar algunos retos y tareas pendientes, pero más que propuestas terminadas el objetivo ha sido ofrecer puntos de reflexión a partir de los cuales podrían generarse debates más específicos y sofisticados sobre las reformas legales e institucionales que son necesarias.

## **Bibliografía**

Baumgartner, F. y B. Jones (2002), "Punctuations, Ideas, and Public Policy", en F. Baumgartner y B. Jones (coords.), *Policy Dynamics*, Chicago, Illinois, Londres, University of Chicago Press.

Billett, Simon (2009), "The Sustainable Governance of Sustainable Development: World Bank Climate Projects in Mexico", tesis de maestría, Oxford, Oxford University Press.

Canto, Manuel (2007), "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José Luis Calva (coord.), *Democracia y*

- governabilidad*, Agenda para el Desarrollo, vol. 15, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Castro, J. E. (2006), *Water, Power and Citizenship*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2007), “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 207, pp. 94-112.
- Cleary, Matthew (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 3.
- CMIC (2009), “Infraestructura al rescate”, disponible en <<http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/noticias/ene2009.pdf>>.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Filadelfia, Temple University Press.
- Davis, Diane y Cristina Rosán (2004), “Social Movements in the Mexico City Airport Controversy: Globalization, Democracy, and the Power of Distance”, *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 9, núm. 3, pp. 279-293.
- Domínguez, Carlos (2007), “Public Policy and Social Movements. The Cases of Bolivia and Mexico”, tesis doctoral, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.
- (2011), “Beyond Efficiency: The Politics of Investment Policies in Mexico’s Oil Industry”, en *The Future of Oil in Mexico*, disponible en [[www.baker.org](http://www.baker.org)].
- Domínguez, Carlos y Scott Robinson (2011), “Un paso para adelante y dos para atrás. Megaproyectos y los dilemas del desarrollo”, presentación preparada para la reunión anual de la International Association for Impact Assessment (IAIA), Puebla, mayo-junio.
- Extractive Industry Transparency Initiative (2011), en <[www.eiti.org](http://www.eiti.org)>, marzo.
- Engineers Against Poverty (2008), “A Systematic Approach to Project Social Risk and Opportunity Management”, documento informativo, Londres, Engineers Against Poverty.
- Fay, M. y M. Morrison (2007), *Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Research Developments and Key Challenges*, Washington, D.C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo / Banco Mundial.

- Flyvbjerg, Bent (2007), "What is a Megaproject?", en <<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php>>, abril.
- Gerrard, Michael B. (1995), *Whose Backyard, whose Risk. Fear and Fairness in Toxic Nuclear Waste Siting*, Boston, Massachusetts, MIT.
- González, Susana (2007), "En riesgo, el programa de infraestructura, alerta la IP", *La Jornada*, 30 de julio, última edición, en <<http://www.jornada.unam.mx>>.
- Goodman, Alvin y Hastak Makarand (2006), *Infrastructure Planning Handbook: Planning, Engineering, and Economics*, MacGrawHill/American Society of Civil Engineers.
- Guha, Ramachandra y Juan Martínez-Alier (2000), *Varieties of Environmentalism*, India, Oxford India Paperback.
- Karaisl, Marie y Carlos Dominguez (2011), "El doble reto de la infraestructura en el contexto de la mitigación y la adaptación al cambio climático", en Simone Lucatello (coord.), *Los aspectos sociales del cambio climático*, en prensa.
- Latinobarómetro (1996-2004), *Base de datos de Latinobarómetro*, en <<http://www.latinobarometro.org/index.php?id=177>>.
- Lehoucq, Fabrice *et al.* (2008), "Policymaking in Mexico under One-Party Hegemony and Divided Government", en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ley de Expropiación (1936), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>>.
- Ley General de Bienes Nacionales (2004), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-141.pdf>>.
- Middlebrook, Kevin (2004), "Mexico's Democratic Transitions", en *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute for Latin American Studies.
- Myers, David y Henry Dietz (eds.) (2002), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne.

- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, núm. 5, enero.
- Ortega, B. (2005), "San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia", CLACSO, Buenos Aires. Disponible en <<http://clacso.org.ar/biblioteca>>.
- Perrotti, Daniel y Ricardo Sánchez (2011), *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Presidencia de la República (2006), *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*. Disponilbe en <[www.infraestructura.gob.mx](http://www.infraestructura.gob.mx)>.
- Rist, Gilbert, (2008), *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Schattschneider, E. E. (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Rinehart and Winston.
- Smulovitz, Catalina (2008), "Accountability social y crisis de representación", ponencia presentada en el seminario internacional Claroscuros de la democracia: aprendizajes y desafíos en materia de participación, rendición de cuentas y desarrollo institucional, México, Instituto Mora, 27 de junio.
- Suárez, Ana Rosa (2003), *La batalla por Tehuantepec: el peso de los intereses privados en la relación México-Estados Unidos, 1848-1854*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Toledo, Alejandro y Lorenzo Bozada (2002), *El delta del Río Balsas. Medio ambiente, pesquerías y sociedad*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- Vargas, Jorge (2008), "La eficacia de las contralorías sociales para elevar la calidad de la democracia", ponencia presentada en el seminario internacional Claroscuros de la democracia: aprendizajes y desafíos en materia de participación, rendición de cuentas y desarrollo institucional, México, Instituto Mora, 27 de junio.

### *Revisión hemerográfica*

*La Jornada*, 1988-2011.

*Proceso*, 1976-2011.

*Reforma*, 1988-2011.

*El Universal*, 1988-2011.

# Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco

*José de Jesús Ramírez Macías<sup>1</sup>*

Se presenta una experiencia de medición del desempeño legislativo en una legislatura local, basada en un diseño muy particular de agenda legislativa en tanto instrumento de gestión del que se dispone para concretar la acción legislativa. Esta experiencia se vio complementada con un modelo de evaluación del desempeño legislativo, presentado por primera vez para el Congreso del Estado de Jalisco. Una vez obtenidos los primeros resultados de la medición, es interesante constatar la disparidad en el desempeño de los integrantes del grupo parlamentario, lo que permite identificar tres tipos de legislador: *gestor, político y legislador*.

*Palabras clave:* agenda legislativa, congresos locales, evaluación del desempeño, funciones del legislador.

## **Organization, Management and Legislative Agenda for Action. A Performance Evaluation Experience in the State Congress of Jalisco**

This research present a measurement of performance in a local legislature based on a very particular design of legislative agenda, understood as a management tool for concrete legislative action. This experience was complemented with a model of evaluation of legislative

Fecha de recepción: 2 de marzo de 2011.

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es profesor-investigador en la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: jramirez@ugto.mx.

performance used for the first time in the local Congress of Jalisco. One has to point out that once obtained the first results of the evaluation,, there was a disparity in the performance of the parliamentary group members, identified as three types of congressmen: managers, politicians and legislators.

Keywords: legislation performance, legislation measurement, legislative agenda, Jalisco local congress.

## Introducción<sup>2</sup>

En medio de la ola de cambios, evoluciones y mutaciones en los procesos y diseños institucionales que condicionan el ejercicio de los poderes públicos (Cotarelo, 1986; Casar y Marván 2002), notamos que aún existe en México un limitado interés por entender y actualizar los dispositivos organizativos y de gestión que influyen en el desempeño del Poder Legislativo,<sup>3</sup> y más escaso es ese interés tratándose de congresos locales.<sup>4</sup> La labor legislativa debe considerar cabalmente las exigencias que ciudadanos y diversos grupos sociales, económico-productivos y políticos han realizado sobre su desempeño, en la gestión de lo que día a día integra la institución de lo cotidiano –entiéndase por esto la representación popular, la expresión de la voz pública y el poner los acentos en lo colectivo (Alcántara, 2005).

<sup>2</sup> El autor agradece el apoyo de la maestra Rosa María Pérez Vargas para sistematizar los complejos contenidos de los reportes de tres años de evaluación del GPAN en la LVIII Legislatura.

<sup>3</sup> Entendemos que parte de esta falta de interés por profundizar en el estudio y análisis de estos espacios se gestó en los años en que éstos se integraban por mayorías absolutas emanadas del mismo partido que el representante del gobierno, y que, por lo mismo, el congreso local no representaba una arena auténtica para la deliberación, el debate y la construcción de políticas y programas (Carbonell, 2002). Esta situación no ha cambiado mucho en varias entidades federativas de nuestro país. Empero, ya desde 1997, en la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana firmada en Valparaíso, Chile, por representaciones de 20 cuerpos legislativos iberoamericanos, se identificaron diez tópicos centrales que debían considerarse en el diseño y ejecución de los procesos de reforma y modernización institucional de los congresos. Véase al respecto Rodríguez (1999).

<sup>4</sup> Para efectos de este trabajo se utiliza la nomenclatura básica de Congreso para referirnos al Poder Legislativo, asumiendo que remite a la institución representativa y popular dentro de un sistema democrático, republicano y presidencial.



La responsabilidad de legislar se ve así influida por las decisiones de un cúmulo de actores políticos y sociales en un marco institucional, definido pero a la vez contingente y dinámico, pues tanto la condición de generar legislación como la de reformular el marco institucional donde se “juegan” las decisiones de las esferas técnicas y políticas revisten una “carga” de responsabilidad ético-pública. Es aquí donde la medición de los niveles de desempeño legislativo adquiere relevancia, en tanto que es el dispositivo para evaluar los componentes de la triada que supone la labor de un diputado local: *legislar, representar y gestionar*,<sup>5</sup> la cual se desprende del diseño constitucional de las entidades federativas y de la práctica política asociada a las actividades que desde los partidos políticos se desarrollan y que definen en mucho los estilos del desempeño legislativo de los grupos parlamentarios que ahí convergen.<sup>6</sup>

En las siguientes páginas se presenta una experiencia de medición y evaluación del desempeño legislativo de un grupo parlamentario en la LVIII Legislatura en el Congreso del Estado de Jalisco (que comprendió el periodo 2007-2009), basada en un diseño muy particular de

<sup>5</sup> Diversos estudiosos sobre el tema han hecho mención de al menos tres “funciones” sustantivas de los legisladores (Hayek, 1980) que no difieren en mucho de las ya mencionadas; sin embargo, para autores como Berlín (2000) las funciones pueden ser mucho más amplias. Para efectos de este capítulo nos enfocaremos en tres de ellas que adquieren mucha relevancia y sentido en la gestión de lo cotidiano; sin embargo, esta clasificación no pretende ser exhaustiva ya que se trata de un aspecto muy estudiado y por ende complejo (Tosi, 1996) que apenas se constituye como una muestra de las posibilidades en las que pueden estudiarse las funciones de los congresos locales, pues si consideramos en un espectro amplio la naturaleza del poder legislativo, nos remitirían también a la *función constituyente* (en materia de reformas a las constituciones), la *función cuasi-judicial* (al instrumentar las etapas de juicio político, por ejemplo), la *función electoral* (en el nombramiento y selección de las autoridades electorales), la *función electiva* (para sancionar algunos nombramientos de funcionarios) y la *función expresiva* (expresar la voluntad de la nación y la sociedad).

<sup>6</sup> Genéricamente, se denomina *Grupo Parlamentario* a los conglomerados que se forman al interior de los congresos, en los que los diputados procedentes de los diferentes partidos que alcanzaron representación se aglutinan y conforman cuerpos colectivos denominados “grupos”. El Grupo Parlamentario, según la terminología legislativa, es la forma de organización que integran los legisladores de un mismo partido político al interior del pleno para realizar tareas propias del quehacer legislativo (Coordinación Nacional de Diputados Locales, 1997).

agenda legislativa y en un modelo de evaluación del desempeño legislativo presentado por primera vez para el Congreso de Jalisco.

### **¿Qué evaluar en materia de desempeño legislativo? Las funciones de *lo cotidiano* en el legislador**

En la discusión acerca de los sistemas de gobierno y los arreglos institucionales que dan vida a la división de poderes –donde se definen y explican los alcances y las limitaciones de cada uno de ellos–, el Poder Legislativo se asume como un conglomerado de fuerzas políticas cuyas labores cotidianas se circunscriben en tres funciones: *representar, legislar y gestionar*; mismas que, inmersas en la tendencia de rendición de cuentas, la presión por la transparencia y la fiscalización de las decisiones públicas, demandan mayor atención por ser, digámoslo así, las funciones de *lo cotidiano*, ya que enmarcan las posibilidades del desempeño en el día a día, proveyendo el momento-espacio en que la actividad individual de un legislador se puede percibir con mayor nitidez, sin las distorsiones o irrupciones propias que las nociones de *grupo, fracción o asamblea* imponen al desempeño particular de cada legislador.

#### *El legislador: naturaleza, concepto y funciones*

La conformación de un congreso local representa en sí una gran responsabilidad para cada legislador que lo integra, ya sea de mayoría o de representación proporcional, pues reviste una naturaleza en extremo dinámica como instancia representativa de los ciudadanos y de sus funciones institucionales –como, por ejemplo, la del control parlamentario, esencia de las relaciones entre los poderes, pues define casi por sí misma la razón de ser del Poder Legislativo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En lo que respecta a las funciones del Poder Legislativo, se hace mención principalmente al *poder* como tal, y la literatura le ha concedido ya muchas páginas a las funciones parlamentarias, especialmente en lo que a la función del control se refiere. Para ejemplos, los trabajos del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (Indetec, 1991, 1994), J.R. Montero (1986), J. García Morillo (2004), Tosi (1996) y Pedroza de la Llave (1996).

Sin embargo, la naturaleza del poder público y del legislador vuelven a cobrar relevancia no sólo desde la perspectiva clásica del “gobierno representativo”,<sup>8</sup> sino también en la ruta de la rendición de cuentas por los actos de los legisladores en ámbitos políticos, sociales y económicos de los espacios locales que afectan el desempeño económico y social de otros actores a través de las funciones ya mencionadas (cuadro 1).

Estas tres funciones son un parámetro viable para identificar variables de medición del desempeño individual y de grupo de los legisladores locales, así como para detectar el equilibrio entre cada una de las funciones en el desempeño de cada diputado, a fin de conocer a mayor profundidad la acción política que ocurre al interior de los congresos locales; dimensionar la trascendencia de sus reglas, incentivos y acuerdos que determinan y moldean la vida pública en los entornos locales; e incluso identificar los “estilos” de cada integrante de un grupo parlamentario en la forma de ejercer la representación política.

### **¿Con qué evaluar? Diseño e integración de una agenda legislativa**

El diseño constitucional de los congresos locales nos otorga pocas pistas de la ruta a seguir para dar lectura al desempeño de los congresos estatales. La literatura se ha concentrado en su naturaleza, en las reglas para tener acceso a la representación, la estructura interna y cuestiones mucho más asociadas a una arquitectura del poder público, dejando de lado instrumentos para su gestión y desempeño.

La definición de mecanismos para su evaluación adquiere mayor relevancia tanto para el ciudadano como para sus instancias de representación (Bañón, 2003). Sin embargo, es necesario identificar pri-

<sup>8</sup> Esta noción, atribuida a John Stuart Mill (1966), hace referencia a que el “significado de gobierno representativo consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir. Los representantes deben de poseerlo por completo; siempre que les plazca deben controlar las operaciones gubernamentales”.

Cuadro 1  
Funciones de lo cotidiano en los legisladores locales

<p style="text-align: center;"><i>Legislar</i></p>	<p>Es considerada una de las funciones básicas de los diputados. El mandato constitucional y las disposiciones legales del Poder Legislativo así lo establecen:<sup>1</sup> “Legislar significa convertir el mandato de los votantes en leyes, normas jurídicas y administrativas que promuevan el logro de objetivos comunes para mejorar el bienestar de la población”. Es una de las funciones que desde los ejercicios de observación del desempeño de los congresos ha tenido mucho peso, ya que se presenta como uno de los criterios para definir el impacto del Poder Legislativo en el desarrollo de las políticas a seguir por el gobierno. De igual manera, es desde los tópicos de la legislación que se construye un legado legislativo.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Representar</i></p>	<p>Se trata de una de las funciones que recoge la tradición del gobierno representativo, tanto para la historia de México como para la historia de los sistemas políticos. Es un concepto que evoca una multiplicidad de significados (“cuidar los intereses de alguien, sustituir, actuar en lugar de, reflejar las características de algo”) y puede tener un significado de acción,<sup>2</sup> pues representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otro, lo cual puede tener implicaciones en el sistema político. Representar significa cumplir el mandato que los electores delegan en los representantes populares, siendo ésta la esencia del Poder Legislativo, en tanto que sus integrantes, los diputados, se erigen como los depositarios de la soberanía popular. Este reconocimiento lleva implícita la fuente de la legitimidad de las decisiones que en este poder se realizan. A su vez, el ejercicio de la representación significa anteponer los intereses de la colectividad a los intereses individuales.<sup>3</sup> Se trata quizá de la función más abstracta y simbólica de un legislador.</p>

El impulso de acciones desde un espacio regulado y acotado, pero a la vez imbuido de un carácter político y con una asociación directa entre legislar y representar, contrasta con la maleabilidad de la *gestión* que realiza un legislador, entendida ésta como la posibilidad ampliada de incidencia e intervención por parte de un actor, desde su ámbito de responsabilidad, para modificar, tener acceso o solicitar a otro determinadas acciones. Es esta dimensión la que alimenta el sentido de respuesta y compromiso con el ciudadano. Es a través de la *gestión* que se concreta la legitimidad del Poder Legislativo. Es el puente que conecta una idea abstracta de representación y del ejercicio de la voz del representado con una acción pública específica. Esto es, alimentar la idea de que desde el Poder Legislativo se cuenta con la capacidad de resolver problemas.<sup>4</sup> Es desde la acción de *gestionar* recursos, proyectos y en general bienes de satisfacción a necesidades inmediatas de los ciudadanos, que el congreso puede contar con herramientas para responder ante la opinión pública por su desempeño y con ello intentar suplir en cierta medida la ausencia de mecanismos de relación y vinculación con el ciudadano ante una exigencia cada vez mayor de reformulación del propio Congreso.

### *Gestionar*

<sup>1</sup> El Congreso del Estado cuenta con un apartado en la Constitución Política del Estado de Jalisco, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en su reglamento. La normatividad puede consultarse en <<http://congresoaj.gob.mx/BibliotecaVirtual/>>.

<sup>2</sup> Sobre el concepto de *representación política* puede consultarse la obra de Bobbio, Matteucci y Pasquino (1998).

<sup>3</sup> Para no dejar que el optimismo se convierta en ingenuidad, recordemos aquello que expresó Bruno Leoni: “Cuanto más numerosa es la gente a la que se trata de representar a través del proceso legislativo y cuando más numerosos son los asuntos que se trata de representarlos, la palabra ‘representación’ adquiere un significado menos referible a la voluntad del pueblo real” (Leoni, citado en Sartori, 1994).

<sup>4</sup> Mucho de la discusión de los gobiernos divididos recae en la competencia de legitimidad entre poderes públicos, más en regímenes presidenciales donde el imaginario de las mayorías legislativas es uno de los instrumentos de control del sistema político. Ampliar el horizonte de gestión de los legisladores parece acotar o disminuir en alguna medida ciertos espacios del gobierno, aun cuando el monopolio del ejercicio del gasto público sea una diferencia notable (Casar y Marvan, 2002).

Fuente: Elaboración propia.

mero uno de los dispositivos organizativos poco explorados: *la agenda legislativa*.

La literatura se ha centrado poco en estos instrumentos, aunque resulta de mucha utilidad la distinción de Evangelina García<sup>9</sup> respecto de dos tipos de agenda: *la legislativa* y *la parlamentaria*, pues hace una distinción sumamente necesaria –aunque artificial– para la definición temática y para dimensionar los alcances de cada uno de estos instrumentos en el estudio de los congresos locales.

En el caso que nos ocupa, la agenda se hace presente como un recurso en la normativa interna del poder legislativo, tal como se muestra en la Ley Orgánica del Poder Legislativo<sup>10</sup> (LOPL). Si bien su estudio y análisis no debe restringirse sólo a una perspectiva de mandato legal, éste es un parámetro para definir una agenda legislativa una vez que los grupos parlamentarios se han integrado. De ahí que la agenda legislativa sea uno de esos instrumentos de gestión de los que se dispone para concretar la acción legislativa, ya que se trata de un espacio construido para la acción, el diálogo y la gestión política de los legisladores locales.

<sup>9</sup> En el texto *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Evangelina García (2010) propone una muy interesante distinción entre los tipos de agenda que, según la autora, son clave para la definición de un universo susceptible de evaluación del desempeño de los congresos locales. Por ejemplo, siguiendo a García, una *agenda legislativa* es la opción concreta de la legislación, es decir, la concreción de un programa político de legislación por cada una de las fuerzas políticas. Por otra parte, la *agenda parlamentaria* se construye de los acuerdos que en el seno de la legislatura son posibles y aprobados, e incluso genera aquellos temas viables para convertirse en programas o en políticas por parte de los gobiernos. La autora nos precisa: la agenda legislativa y la agenda parlamentaria se requieren mutuamente. Ambas están atravesadas por exigencias políticas y técnicas sin las cuales no es posible alcanzar una u otra. Para ilustrar gráficamente esta idea, habría que pensar que tanto el cumplimiento de la agenda legislativa como el de la parlamentaria están impregnados de elementos y procesos técnicos y políticos. Pensar en la agenda legislativa es referirse a un mecanismo para la acción legislativa de un grupo parlamentario, en tanto la agenda parlamentaria representa el mejor momento de acuerdo político de una instancia clave para el gobierno interno de un congreso local: la junta de coordinación política.

<sup>10</sup> Aun cuando no se establece una definición propia de *agenda legislativa*, su mención es recurrente en la normatividad del Congreso Local del Estado de Jalisco.

### *Definiciones generales de agenda legislativa*

Referirnos a la agenda legislativa es reconocer la existencia de objetivos, intereses o, por lo menos, una serie de temas de entre los cuales se priorizan unos u otros en tanto se pondera los niveles de importancia estructural o coyuntural de cada uno en su contexto social y político.

El concepto *agenda* marca esta condición desde su definición etimológica pues indica “las cosas que han de hacerse”. Por ello, es posible considerar a la agenda legislativa como un instrumento organizativo –primero de diseño programático-político, y posteriormente de gestión público-política– que representa una fase crucial en el diseño de políticas (producto de la legislación) desde el Poder Legislativo y de control de gestión del propio congreso, pues es la agenda la que orienta esas “cosas que se han de hacer”, enfrentando el reto fundamental de constituirse como un dispositivo para emprender una acción colectiva con un propósito social en la medida en que traduce en proyectos legislativos “lo que requiere la sociedad”, lo que “desea la mayoría de los ciudadanos”.

Se trata, en suma, de una disposición muy comprometida para el diálogo y el debate, en la que la búsqueda de coincidencias es el piso para continuar avanzando y los disensos son los posibles escenarios futuros del acuerdo. Siguiendo a García (2010), la *agenda legislativa* se concibe como la apuesta concreta y operativa del programa político de un grupo parlamentario.

### *Naturaleza y tipos de agenda legislativa*

La construcción de una agenda se enfrenta siempre a su doble dimensión: *la institucional y la sistémica*.<sup>11</sup> Una definición muy apretada con-

<sup>11</sup> En la teoría de las políticas públicas, la formación de una agenda consiste en el proceso mediante el cual diversos problemas identificados y elaborados por los agentes sociales y políticos atraen la atención del gobierno como asuntos de política pública. Debido a que los problemas pueden ser definidos de muchas formas, lo que está en juego a lo largo de este proceso no es sólo la visibilidad de determinados problemas, sino su definición misma (Cobb y Elder, 1984: 115). La agenda es del gobierno, pero los problemas se originan y se conceptualizan por comunidades epistémicas más amplias

sidera a la *agenda* como el conjunto de problemas que se incorporan al debate público, entendiendo lo *público* como la síntesis de las necesidades y demandas desde lo *social*, y las políticas y estrategias desde lo *gubernamental*, formando esa triada que marca el arte moderno de gobernar: el eje *social-público-gubernamental*.

Como es lógico, los contenidos de la agenda deberán variar con el tiempo, asumiendo que los problemas públicos que se incluyan en ella deberán ser objeto de priorización y ponderación a fin de asegurar su dinamismo y pertinencia de la temática que la componga. El diseño de la agenda implica en sí un mecanismo de selectividad. Por ello, no debe confundirse el concepto *agenda* con otras nociones como *orden del día*, *programa* o *proyecto*. Con estas consideraciones, encontramos que en la normativa del Congreso del Estado de Jalisco no existe propiamente una definición de la *agenda legislativa* a pesar de que sí se establece un periodo para su formulación;<sup>12</sup> no obstante, resulta evidente la importancia de contar con una agenda e informar su cumplimiento.

Ante la aridez bibliográfica sobre este tema, debemos hacer lo posible por diferenciar dos opciones metodológicas que se emplean convencionalmente en la integración de una agenda legislativa y se presentan como alternativas viables para su gestión. Dichas rutas son: *a)* una agenda vertical o de leyes implicadas; y *b)* una agenda horizontal o tematizada.

---

y que involucran a ciudadanos y especialistas. De este modo, se distingue una agenda más amplia, construida por agentes sociales, denominada *agenda sistémica* (Birkland, 2006). Esta agenda “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. La agenda institucional está formada por “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (Cobb y Elder, 1984).

<sup>12</sup> Puede consultarse el artículo 19 M fracc. II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco (LOPLJAL).



## a) La agenda legislativa vertical o de leyes implicadas

Este tipo de agenda ofrece la posibilidad de “enlistar” las leyes que se desea reformar o adicionar, o bien, identificar las iniciativas para crear leyes nuevas. Este es el modelo más socorrido en nuestro país, que en sí mismo no representa ningún desafío metodológico ni argumentativo. La agenda resultante de este ejercicio se representa por bloques que permiten el manejo temático de forma más o menos precisa en relación con el conjunto de propuestas y peticiones que desde la sociedad se acopian y consultan. Sin embargo, hay que reconocer que esta forma tiene su límite cuando un bloque de leyes a reformar se vuelve complejo en razón de los temas que abarca, lo cual imposibilita manejar los grados de consenso o disenso (cuadro 2).

Cuadro 2  
Ventajas y desventajas de una agenda legislativa vertical

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Permite iniciar de manera inmediata los trabajos de reforma sobre ordenamientos concretos.	Hace menos claros los puntos a debate, resultando más difícil acotar los alcances de la reforma.
Permite mantener elevados la moral y el ánimo de los participantes, pues se perciben aparentes avances contrastables y medibles de manera inmediata.	Limita la adopción de una adecuada planificación y la división interna del trabajo correspondiente.
Confiere la idea de que los productos estarán a disposición del congreso inmediatamente.	Puede llegar a inducir búsquedas exhaustivas de leyes concretas, pero no identificadas previamente como prioridad.
	Por lo anterior, puede conducir a que la inversión del tiempo requerido para el procesamiento de los productos sea mucho mayor al extraviarse en el camino.
	Limita la identificación de los actores responsables de un tema o proyecto legislativo.

Fuente: Documentos internos de trabajo del GPAN, LVIII Legislatura.

b) Agenda horizontal o tematizada

En este modelo de agenda legislativa los contenidos suelen ser más desglosados y permiten identificar responsables, ya que, en vez de adoptar las propuestas de reformas por leyes y en bloque, se realiza primero un ejercicio de ponderación y jerarquía de temas relevantes y críticos para el grupo parlamentario, seguido por un desglose lo más específico posible de los mismos. Este desglose se sustenta en aquellos puntos que realmente están siendo objeto de debate en la sociedad, entre los partidos políticos y en las instituciones públicas. Los temas representan verdaderos retos de los que habrá de responsabilizarse un grupo parlamentario a fin de lograr soluciones adecuadas a los problemas que propician descontento o necesidad social. Desde esta perspectiva, la agenda legislativa condensa el conjunto de problemas que aparecen en el debate público y que requieren respuestas concretas de quienes toman decisiones en la arena pública (cuadro 3).

Descritos estos dos modelos de agenda, la pregunta que se antoja es: ¿gestión vertical u horizontal? Esta doble representación no es una disyuntiva insalvable. Lo que cabe esperar es una lógica de integración combinada y complementaria de ambas maneras, a fin de que la agenda resultante sea metódica y sistemática. Es claro que una agenda legislativa tiene como eje de sus actividades reformar, actualizar y crear leyes. Lo que no es tan claro es si la mejor manera de hacerlo es acudiendo directamente al cuerpo de éstas o mediante la construcción de una agenda tematizada, debidamente ordenada según determinados criterios de prioridad y, ante todo, consensada por quienes serán los responsables de impulsarlas. Veamos el caso de Jalisco y en la descripción de lo que aconteció en la LVIII Legislatura tratemos de obtener alguna lección útil acerca de cómo es posible resolver estas disyuntivas.

*Planeación y sistematización de una agenda legislativa:  
la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, periodo 2007-2010*

Como ya se ha expresado, en el Congreso de Jalisco existe la obligación legal de establecer una agenda legislativa en el marco de su

Cuadro 3

## Ventajas y desventajas de una agenda legislativa horizontal

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Los contenidos de la agenda suelen ser más manejables, ya que se realiza una “tematización” acompañada de un desglose lo más específico posible.	No produce en lo inmediato la modificación a las leyes, pues hay que realizar previamente trabajo técnico de investigación.
Permite que la jerarquía de prioridades y los actores involucrados sean identificados y definidos con toda claridad.	Requiere de un “alto” en el camino y replantear algunas de las definiciones o decisiones ya tomadas.
Permite abordar los temas sin necesariamente restringirse a un ordenamiento legal determinado, ni tampoco agotarlo, ya que puede ser materia de trabajo de otra mesa.	Implica un trabajo especializado que, probablemente, parezca improductivo a quienes desean ver resultados inmediatos.
Permite una programación más adecuada evitando perderse en el cúmulo de temas contenidos en el bloque de leyes, así como el caer en la tentación de una revisión exhaustiva de cada una de las leyes.	
Deja más clara la división del trabajo dentro de la fracción y permite conocer si se requieren recursos humanos especializados adicionales y, de ser así, de qué tipo.	

Fuente: Documentos internos de trabajo del GPAN. LVIII Legislatura.

proceso de planeación. A partir de la revisión de documentos públicos de la legislatura en mención, la Comisión Especial para la Integración de la Agenda Legislativa Común de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco coordinó los trabajos para el establecimiento de una agenda legislativa común que condensara las agendas legislativas de los grupos parlamentarios<sup>13</sup> con representación en el congreso. La

<sup>13</sup> Al momento de escribir este artículo, la actual legislatura (LIX) había modificado los contenidos del sitio *web* del Congreso del Estado de Jalisco, por lo que lamentablemente las referencias directas al caso que se presenta ya no se encuentran disponibles al público, aunque están a resguardo de la biblioteca del Congreso del Estado, además de constar en los archivos particulares de cada grupo parlamentario.

agenda legislativa común para el periodo 2007-2010 empezó a esbozarse con los temas prioritarios planteados por cada grupo parlamentario para quedar como muestra el cuadro 4.

Con base en dicha propuesta se definieron temas genéricos para la formulación de la agenda legislativa común. Además, en el dictamen aprobado por la Asamblea se estableció como acuerdo legislativo:

De conformidad con lo establecido por los artículos 19-A y 19-F de la Ley que rige a esta Soberanía, y a través del Comité de Planeación del Poder Legislativo del Estado, *se implementará un modelo de evaluación del cumplimiento de la Agenda Legislativa* a efecto de conocer los resultados de la productividad real y de la eficacia de los trabajos de esta Legislatura.<sup>14</sup>

Desafortunadamente, la iniciativa de reforma del Poder Legislativo que contenía la propuesta de evaluación del desempeño del Congreso fue rechazada.<sup>15</sup> De ahí que nos interese revisar el planteamiento del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPAN) ya que fue la única experiencia de agenda legislativa que se comprometió a definir e implementar un modelo de evaluación del desempeño legislativo para dicho grupo parlamentario.<sup>16</sup>

### *Acuerdos iniciales en el GPAN para fortalecer su agenda legislativa con un modelo de evaluación del desempeño*

Los diputados del Partido Acción Nacional conformaron un grupo diverso en el que contaron con una diputada elegida bajo el principio de representación proporcional y 19 diputados conforme al principio de

<sup>14</sup> Dictamen de la agenda legislativa común, Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2007.

<sup>15</sup> La iniciativa de reforma fue iniciativa del coordinador del grupo parlamentario del PAN en Jalisco, el licenciado Jorge Alberto Salinas Osornio, como puede consultarse en el diario de debates del Poder Legislativo.

<sup>16</sup> Esto es muy relevante, no sólo por la obligatoriedad al interior del grupo parlamentario, sino por el peso específico del grupo ya que se trató de la mayoría legislativa, en donde, incluso, de los 20 escaños del GPAN, 19 fueron obtenidos por mayoría y sólo uno de los diputados de Acción Nacional formó parte de la legislatura por la vía de la representación proporcional.

Cuadro 4

## Temas por grupo parlamentario para integrar agenda legislativa común

	PAN	PRI	PRD-PT	PVEM	Panal
Temas prioritarios para ser considerados en la agenda legislativa común	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección y defensa de los derechos fundamentales para el desarrollo humano y el bienestar socioeconómico</li> <li>2. Impulso al desarrollo sustentable y la responsabilidad ambiental</li> <li>3. Integración regional y competitividad con ordenamiento territorial productivo</li> <li>4. Responsabilidad y certeza ciudadana con base en la participación social responsable</li> <li>5. Sociedad armónica, protegida y ordenada, garante de la paz y el patrimonio social y familiar</li> <li>6. Fortalecimiento democrático y construcción de ciudadanía para la gobernabilidad y el estado de derecho</li> <li>7. Fiscalización y rendición de cuentas para la consolidación institucional de los poderes públicos y los órdenes de gobierno</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Labor legislativa</li> <li>2. Eje económico</li> <li>3. Eje social</li> <li>4. Eje político</li> <li>5. Normas sujetas a revisión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma institucional y de los poderes públicos</li> <li>2. Política sustentable y calidad de vida</li> <li>3. Derechos sociales</li> <li>4. Seguridad pública, prevención y readaptación social</li> <li>5. Marco normativo a revisión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión integral del marco jurídico ambiental del estado</li> <li>2. Áreas naturales protegidas</li> <li>3. Calidad y abastecimiento de agua</li> <li>4. Calidad del aire</li> <li>5. Crecimiento y desarrollo urbano</li> <li>6. Política social</li> <li>7. Rendición de cuentas</li> <li>8. Fortalecimiento municipal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma integral</li> <li>2. Reforma educativa</li> <li>3. Consolidación de una cultura cívico-político-electoral</li> <li>4. Desarrollo sustentable dentro de una cultura ambiental</li> <li>5. Integración social ciudadana en una cultura de gobierno compartido</li> <li>6. Seguridad social, adecuación del sistema de pensiones</li> </ol>

Fuente: Dictamen de agenda legislativa común, Poder Legislativo de Jalisco, 2007.

mayoría relativa. Con perfiles y experiencia profesional distintos, en el grupo había cinco ex presidentes municipales, seis más se habían desempeñado como regidores en sus municipios y tres de ellos habían sido además síndicos en ayuntamientos.

Para la definición de la agenda se establecieron varios mecanismos internos<sup>17</sup> entre los que se cuentan:

Selección y acuerdo en torno a la metodología a seguir para el modelo de agenda legislativa para el GPAN.

- Diseño y sistematización de la *Cédula básica de información* para la integración de la agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN (AL-GPAN).
- Diseño y sistematización del *Cuaderno de trabajo* para la recopilación de propuestas específicas por prioridad legislativa para la integración de la AL-GPAN.
- Diseño, levantamiento y sistematización del *cuestionario para entrevista* con integrantes del GPAN para la identificación de temas críticos.
- Diseño del *formato de dictamen* al interior del GPAN para la validación y publicación de la versión impresa de su agenda legislativa.
- Integración del documento final de agenda legislativa del GPAN y modelo de evaluación del desempeño.
- Diseño de imagen y composición editorial del documento.
- Revisión y encuadre legal de la legislación involucrada en el estudio y desahogo de las prioridades de la agenda legislativa.
- Coordinación del cuidado en proceso editorial y de impresión de la versión final.
- Obtención del número de registro internacional de publicaciones (ISBN).
- Publicitación y distribución de la agenda legislativa.
- Diseño de la “síntesis ciudadana” de la agenda legislativa.

<sup>17</sup> La parte documental de estos mecanismos se encuentra en los archivos del GPAN en el Congreso del Estado de Jalisco. Algunos elementos se recuperan en Arámbula, Pérez y Ramírez (2007).

La implementación de estas fases fue descrita por los integrantes del GPAN como un mecanismo “para concretar una presentación y compromiso público de Evaluación del Desempeño del GPAN”. La agenda legislativa del GPAN propuso un conjunto de proyectos legislativos en torno a siete prioridades,<sup>18</sup> las cuales orientan y agrupan los 52 objetivos temáticos que a su vez reúnen 195 lineamientos para proyectos legislativos específicos que fueron propuestos por los integrantes del GPAN (Salinas, 2007). El resultado fue una estructura básica que pretendió sintetizar todos los elementos que presenta la figura 1.

En el diseño de este tipo de agenda se pretendió, en primer lugar, lograr una combinación entre las peticiones ciudadanas y los compromisos de campaña adquiridos por los integrantes del GPAN. Con este esquema se plantearon las prioridades de trabajo y con ello los desgloses temáticos con los proyectos legislativos. El documento resultante fue titulado *Agenda legislativa 2007-2010. Trabajamos para alcanzar juntos el pleno desarrollo socioeconómico y el bienestar de todos los jaliscienses. Pautas para la acción integradora del desempeño legislativo del GPAN LVIII Legislatura* (Salinas, 2007), el cual se imprimió en un tiraje suficiente para hacerlo llegar a líderes y actores de los distritos de procedencia de cada uno de los diputados integrantes del GPAN, a las coordinaciones de los grupos parlamentarios del país y a los medios de comunicación y líderes de opinión; asimismo, fue publicado en el página *web* del Congreso del Estado. Como se mencionó, además de proponerse ser una síntesis entre el modelo vertical y el horizontal, esta agenda incluía un componente innovador: un *modelo de evaluación del desempeño legislativo* para el grupo parlamentario.

### **¿Cómo evaluar? El modelo de evaluación del desempeño del GPAN en la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco**

En el documento de la agenda legislativa del GPAN en la LVIII Legislatura se establece una referencia directa al código de ética partidista y se menciona una revisión exhaustiva de los diversos modelos de

<sup>18</sup> Las prioridades se detallan en la agenda legislativa del GPAN.

Figura 1  
Estructura y componentes de la agenda legislativa del PAN



Fuente: Coordinación de Asesores del GPAN (2007).

evaluación y seguimiento de las acciones de los legisladores que para el caso de México<sup>19</sup> se han registrado. Según establece la agenda legislativa del GPAN, el modelo fue resultado de un estudio y análisis de otras experiencias en tanto se consideró que el éxito de un sistema de evaluación requiere de una buena base técnica y de una estrategia de implantación. El modelo propuesto considera revertir la tendencia mecánica que sólo se orienta a evaluar el desempeño legislativo en relación con:

- Número de iniciativas presentadas.
- Numero de iniciativas aprobadas.

<sup>19</sup> A este respecto se revisaron las experiencias del Monitor Legislativo en las que participó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2007) y los estudios del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC, 2007) y de la Fundar (2007) respecto del Congreso de la Unión. Dada la limitación metodológica de estos estudios, se incorporaron al análisis experiencias internacionales en la gestión del desempeño mediante la agenda legislativa, de entre las que destaca la del Congreso Nacional en Perú (2007), el cual da cuenta de un modelo altamente calificado mediante un acabado ejercicio de medición del desempeño a partir de indicadores de gestión aplicables a su agenda. Cabe mencionar que esta experiencia estuvo auspiciada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y apoyada por la Universidad de Nueva York.



- Asuntos rezagados en las comisiones.
- Asistencia de los diputados a las sesiones plenarias.
- Duración de las reuniones o costo de las sesiones.<sup>20</sup>

En un intento de revertir esta tendencia, para el proceso de evaluación del cumplimiento de su agenda legislativa el coordinador del GPAN encargó a su equipo de asesores diseñar un modelo de evaluación del desempeño legislativo consistente en una batería de indicadores que permitiera medir el desempeño legislativo de su fracción. Los componentes de dicho modelo quedaron articulados como muestra la figura 2.

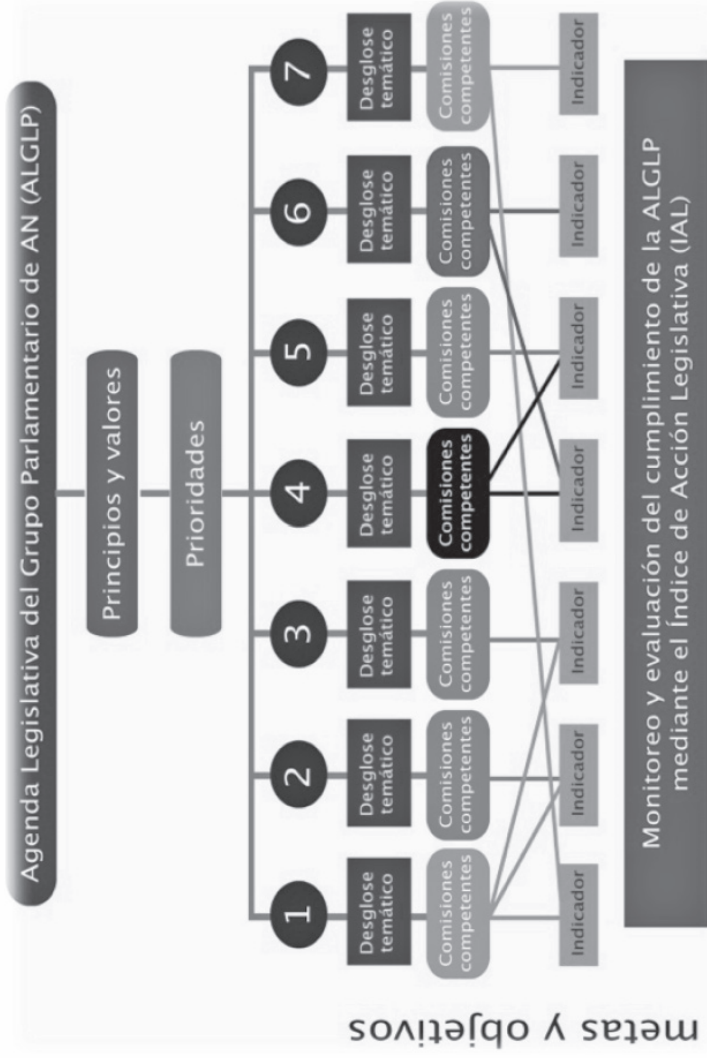
Así, la base para impulsar el modelo de evaluación quedó establecida en el siguiente planteamiento del coordinador del GPAN: “[...] es el trabajo en comisiones el que se enfocaría al cumplimiento de las prioridades establecidas en la Agenda Legislativa, orientadas por metas y objetivos, y en encuadre permanente con los principios y valores para el desempeño legislativo, a fin de que culminen con éxito las inquietudes sociales sintetizadas en su agenda”.<sup>21</sup>

El modelo implica un elemento principal: el Índice de Acción Legislativa (IAL), destinado a monitorear el nivel de cumplimiento de la agenda legislativa y a medir el desempeño del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. El IAL se conforma a su vez por tres índices: *a)* el índice de eficiencia y transparencia legislativa; *b)* el índice de control y fiscalización gubernamental e impacto social; y *c)* el índice del logro de la agenda legislativa del GPAN. A continuación se analiza cada uno de ellos.

<sup>20</sup> Como es el caso de los mencionados estudios del Monitor Legislativo del CIDE, el CIDAC y la Fundar respecto del trabajo del Congreso de la Unión –y que retoma, por ejemplo, Antonio Trejo (2003)–, así como la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM cuyas evaluaciones patrocina la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

<sup>21</sup> Así lo manifestó el diputado coordinador del GPAN, Jorge Alberto Salinas Osornio, en la rueda de prensa en la que se presentó formalmente la ALGPAN el 23 de mayo de 2007.

Figura 2  
Estructura y componentes del modelo de evaluación del GPAN



Fuente: Agenda Legislativa del GPAN (2007: 63).

*Índice de eficiencia y transparencia legislativa*

Este índice se compone de cuatro indicadores: producción y contribución al éxito legislativo, eficiencia en la tramitación de asuntos, dedicación a sus labores legislativas y compromiso con la transparencia.

## Producción y contribución al éxito legislativo

La agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN (2007) define a este indicador como “el porcentaje del número de iniciativas de ley aprobadas respecto a las presentadas por comisión correspondiente al Pleno. Además, se hará un cálculo de dichas cifras aplicable a todo el Grupo Parlamentario respecto del total de dictámenes emitidos”.

Se considera que el trabajo legislativo no se agota con la presentación de iniciativas, pues se incluyó la presentación de decretos y acuerdos. Con este indicador se pretende apreciar “el nivel de capacidad técnica que se tiene para que las iniciativas y acuerdos presentados al pleno sean aprobados, reflejando el trabajo al interior de las Comisiones, cuyo Presidente sea del Grupo Parlamentario del PAN o como Vocal de comisiones legislativas”, midiendo así la capacidad de sustentar metodológica y jurídicamente sus iniciativas y adecuarlas gracias a su capacidad de cabildeo y negociación a fin de lograr su aceptación por parte de las demás fracciones parlamentarias.

## Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Producción y contribución al éxito legislativo por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa

$$Y = .70 (X1) + .20(X2) + .10(X3)$$

X1 = Porcentaje de iniciativas de ley aprobadas por el congreso, respecto de las que fueron presentadas por las Comisiones Legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

X2 = Porcentaje de iniciativas de decreto aprobadas por el congreso, respecto de las que fueron presentadas por las comisiones legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

X3 = Porcentaje de acuerdos legislativos de decreto aprobados por el congreso respecto de los que fueron presentados por las Comisiones Legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

(.70); (.20) y (.10) = Factor de ponderación.

### Eficiencia en la tramitación de asuntos

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “resultado de la división del número de asuntos resueltos entre el número de asuntos turnados a la Comisión”.

Con este indicador se advierte la asertividad en la resolución de asuntos que se turnan por parte del pleno a la Comisión Legislativa cuyo presidente sea del grupo parlamentario, “por lo que se tiene que pugnar por la rápida resolución de los asuntos, sin que con ello se entienda que se tiene que olvidar la seriedad, análisis y dedicación que se tiene que dar a cada caso”. Su cálculo es conforme a las siguientes consideraciones:

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Eficiencia en la tramitación de asuntos por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = X1 * 100 \div X2$$

X1 = Número de asuntos resueltos por la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN respecto de los asuntos turnados por el pleno.

X2 = Número de asuntos turnados por el pleno a la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN.

### Dedicación a las labores legislativas

La agenda legislativa del GPAN define este indicador en los siguientes términos: “Se establecen estrictamente las asistencias y horas dedicadas al desahogo del trabajo en comisiones, además del número de asistencias a las sesiones en el Pleno entre el total de horas laborables que dura el encargo”.

Con este indicador se pretende evidenciar que los diputados del GPAN cumplen todas las asistencias al pleno y a las Comisiones Legislativas de las que forman parte, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN en sus asistencias en el pleno, las sesiones celebradas en la Comisión Legislativa que preside y en las comisiones en la que es vocal.

$$Y = .50 (X1) + .30(X2) + .20(X3)$$

X1 = Porcentaje de asistencias al pleno del diputado del GPAN sobre las sesiones celebradas por el pleno.

X2 = Porcentaje de sesiones celebradas por la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN respecto de las que son obligatorias por ley.

X3 = Porcentaje de sesiones celebradas por la(s) Comisión(es) Legislativa(s) en las que el diputado del GPAN es vocal respecto de las que son obligatorias por ley.

(.50); (.30) y (.20) = Factor de ponderación.

### Compromiso con la transparencia

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “número de obligaciones establecidas por la legislación en materia de transparencia, y que la Comisión Legislativa las haya cumplido”.

Por tal motivo, y para dar cumplimiento a lo que establece la ley en materia de transparencia, se da prioridad a la obligación de las Comisiones Legislativas cuyo presidente sea del GPAN de publicar en la página de internet la información fundamental que conforme a las diferentes fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco les corresponde difundir. Lo anterior es independiente a las peticiones de información que se reciban de la ciudadanía a través de la Unidad de Transparencia e Información del Poder Legislativo.<sup>22</sup>

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

<sup>22</sup> Cabe señalar que el coordinador de asesores del GPAN, mediante escrito fechado el 15 de mayo del 2007, conforme a la legislación aplicable efectuó una consulta al presidente del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y solicitó información a la titular de la Unidad de Transparencia del mismo instituto para que precisarán las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco aplicables a las Comisiones Legislativas del Poder Legislativo como sujetos obligados de dicha ley. La titular de la Unidad de Transparencia respondió que “[...] se realice un análisis por parte del sujeto obligado que nos ocupa [...]” para que con base en el contenido de cada una de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco determinen cuál es la información que por disposición legal (leyes, reglamentos, acuerdos legislativos, etc.) están obligados a generar.

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular en el indicador Compromiso con la transparencia del diputado del GPAN y de la comisión que preside, medido a partir del porcentaje de cumplimiento de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco que se consideran aplicables a cada Comisión Legislativa presidida por el GPAN, y de las cuales se publicó información correspondiente.

### *Índice de control y fiscalización gubernamental e impacto social*

Al igual que el anterior, este índice se compone de cuatro indicadores: fiscalización y control político, atención a la comunidad, participación ciudadana y austeridad y congruencia presupuestal.

Enseguida se detallan las características de cada uno de ellos.

#### Fiscalización y control político

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como aquel en que

[...] se registrarán las comparecencias de los servidores públicos de la Administración Pública, del Poder Judicial o del Ayuntamiento de algún Municipio, a las comisiones ordinarias y extraordinarias. Además de registrarse los requerimientos de información que la Comisión o el Congreso del Estado, por gestión de tal Comisión, ha realizado a servidores públicos, precisando cuántos de ellos han sido atendidos o ha sido necesario reiterarlos, además de los que se encuentran en proceso de atención.

El control y la fiscalización para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo es fundamental en un sistema conformado por los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ahí la importancia estratégica de la fiscalización que realiza el Poder Legislativo a las dependencias de la administración pública estatal y municipal.

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Fiscalización y control político por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = .45(X1) + .35(X2) + .20(X3)$$

X1 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside del número de comparecencias, requerimiento de información, visita o entrevista *in situ* acordados por el GPAN para el periodo.

X2 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside del número de evaluaciones, pronunciamientos o informes públicos, trabajo escrito, investigaciones o proyectos realizados y que hayan sido turnados al pleno (incluye la glosa) que haya acordado el GPAN para el periodo.

X3 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside de formar parte o conformar una comisión especial, subcomisión legislativa, mesa de diálogo o grupo de trabajo permanentes.

(.45), (.35) y (.20) = Factor de ponderación.

### Atención a la comunidad

La agenda legislativa del GPAN (2007) define a este indicador como el “resultado de la división de los asuntos de ciudadanía atendidos entre el número de visitas y asuntos planteados por los ciudadanos en lo individual o los diversos sectores sociales”.

Precisamente, al ser preponderantemente de elección popular, el diputado local tiene la obligación de estar atento a las inquietudes



sociales, no sólo en lo que respecta a su plataforma política, sino también en lo que toca a las necesidades que la sociedad le plantea en forma directa, lo que le permite enriquecer su trabajo.

#### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Atención a la comunidad por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = X2 * 100 \div X1$$

X1 = Número de visitas y asuntos planteados por los ciudadanos en lo individual o por los diversos sectores sociales a la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN.

X2 = Número de asuntos atendidos por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN respecto de los planteados por los ciudadanos en lo individual o por los diversos sectores sociales.

#### Participación ciudadana

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “Número de eventos públicos y consultas públicas convocadas por la Comisión, en foros, talleres, etc., entre las metas en materia de consulta pública planteadas”.

Con este indicador se pretende apreciar la forma en que la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN emprende diversas estrategias para vincularse con la sociedad y conocer sus puntos de vista e inquietudes.

Fórmula del indicador

$$Y = \frac{X1 + X2}{2}$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN y de la comisión que preside en el indicador de participación ciudadana.

X1 = Porcentaje de metas logradas sobre metas programadas en el evento público, consulta convocada por la comisión en foros, talleres, etcétera.

X2 = Porcentaje de objetivos alcanzados por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN para un evento público, una consulta convocada por la comisión en foros, talleres, etcétera.

Austeridad y congruencia presupuestal

La agenda legislativa del GPAN ofrece la siguiente definición: “Austeridad y congruencia presupuestal: Se logra mediante la división de las metas y objetivos logrados entre el presupuesto ejercido. Enfatizando las medidas de ahorro, racionalidad y austeridad”.

Con este indicador se pretende evidenciar en términos financieros el rendimiento de aquellas Comisiones Legislativas cuyo presidente sea del GPAN, dentro de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad gubernamental en sus procesos internos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

$$Y = \frac{X3 + X5}{2}$$

$$X3 = \frac{X1 + X2}{2}$$

$$X5 = X3 * 100 \div X4$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Austeridad y congruencia presupuestal por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa

X1 = Cumplimiento por parte del diputado del mismo grupo parlamentario y de la Comisión Legislativa que preside de las metas acordadas por el GPAN.

X2 = Cumplimiento por parte del diputado del mismo grupo parlamentario y de la Comisión Legislativa que preside del porcentaje de los objetivos programados.

X3 = Metas logradas y objetivos alcanzados por el diputado del GPAN y de la comisión que preside en el periodo.

X4 = Porcentaje ejercido en el periodo del monto autorizado en el año legislativo por la Comisión Legislativa cuyo presidente es del GPAN.

X5 = Congruencia presupuestal entre las metas y objetivos alcanzados y el presupuesto ejercido en el cuatrimestre.

### *Índice de logro de la agenda legislativa del PAN*

Este índice se compone de cuatro indicadores: congruencia ideológica, atención de asuntos de la ALGPAN, participación ciudadana en la ALGPAN y efectos sociales legislativos.

A continuación se detalla cada uno de ellos.

#### Congruencia ideológica

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como el “número de veces en que el sentido de su votación se orienta al cumplimiento de la

Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario de PAN, en votaciones, acuerdos, etcétera”.

Este indicador mide la incidencia en el logro de la agenda legislativa del GPAN registrando las ocasiones en que la intención del voto de los diputados del grupo parlamentario es congruente con los objetivos y metas respecto de la aprobación de las iniciativas de ley, decretos o acuerdos legislativos concernientes a la agenda.

#### Fórmula del indicador

$$Y = .25(X1) + .25(X2) + .25(X3) + .25 (X4)$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN en el indicador de congruencia ideológica.

X1 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN del pleno con la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Porcentaje de asistencias a las reuniones previas del grupo parlamentario por parte del diputado del GPAN.

X3 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN de la comisión que preside respecto de la agenda legislativa del GPAN.

X4 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN en la(s) comisión(es) en las que es vocal respecto de la agenda legislativa del GPAN.

#### Atención de asuntos de la agenda

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como la “división del número de asuntos atendidos por la Comisión Legislativa concernientes específicamente a la prioridad establecida en la agenda o que tengan impacto en ella, entre el total de asuntos concernientes a la agenda que le fueron planteados”.

Al ser la agenda legislativa un documento que sintetiza las propuestas y plataformas principales de los diputados del grupo parla-

mentario del PAN –las cuales, a su vez, son reflejo de las inquietudes sociales–, deberá existir el compromiso de cumplirla con responsabilidad y sobre todo de evitar la dispersión de esfuerzos. Con este indicador se podrá demostrar cómo los asuntos de las comisiones presididas por miembros del GPAN se avocan con seriedad a conocer los asuntos de su agenda legislativa.

#### Fórmula del indicador

$$Y = X2 * 100 \div X1$$

De donde:

X1 = Número de visitas y asuntos planteados por la sociedad y los actores relevantes de la misma, relacionados con la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Número de asuntos atendidos de los planteados por la sociedad y los actores relevantes de la misma, relacionados con la agenda legislativa del GPAN.

#### Participación ciudadana en la agenda

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como el “número de eventos públicos y consultas públicas relacionadas con la prioridad establecida en la agenda legislativa, referidos a foros, talleres, así como el tiempo dedicado en programas de televisión, radio, etcétera”.

Con este indicador, considerando los fundamentos de la planeación democrática sustentada en la planeación y ciudadanía participativa responsable, se da cuenta de acciones que legitiman el actuar legislativo.

#### Fórmula del indicador

$$Y = \frac{.75(X1) + .25(X2)}{n}$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN y de la comisión que preside en el indicador Participación ciudadana en la agenda.

X1 = Eventos de consulta realizados por la comisión conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Objetivos alcanzados por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN derivados de las acciones de consulta convocadas conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN.

n = Número de eventos públicos o consultas convocados conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN por la comisión presidida por un diputado del GPAN

### Efectos sociales legislativos

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como la

[...] percepción de comportamientos positivos en indicadores e índices concernientes a la materia que se pretende impactar (dependiendo la materia estratégica derivada de la prioridad de la agenda, por ejemplo: en Salud, Educación, Derechos Humanos, Calidad, etc.). Además de que se debe nutrir de la información ciudadana respecto a la evidencia real de beneficio o impacto respecto al acuerdo, dictamen o ley aprobada.

Con este indicador se pretende advertir de manera objetiva e imparcial la forma en que el trabajo legislativo –junto con otros factores en los que pueden incidir otras instancias gubernamentales y sociales– puede influir en el aumento de un determinado indicador (al ser planteado en forma positiva) relacionado con las prioridades, temas, objetivos y metas de la agenda legislativa del GPAN.

### Fórmula del indicador

$$Y = (b) * 100 \div (a)$$

donde

(a) = Resultados esperados en el periodo del cambio positivo en el indicador de efectos sociales.

(b) = Avance real logrado en el periodo en el indicador de Efectos sociales.

Una vez establecidos los tres índices de medición, la coordinación del GPAN estableció una serie de lineamientos necesarios para su implementación,<sup>23</sup> los criterios generales para el cálculo y las ponderaciones de cada uno de los indicadores para obtener el Índice de Acción Legislativa (IAL) correspondiente a cada diputado.

### **Resultados de la aplicación de un modelo de evaluación del desempeño a un grupo parlamentario del congreso local**

El resultado de los índices por diputado permitió establecer la calificación en torno a su desempeño legislativo, integrándose con éstos una tipología que puede ser empleada para describir el desempeño particular de los integrantes del GPAN. La tabla de valoración que se usó para cada uno como resultado de la aplicación del IAL se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5  
Escala de desempeño

<i>Excelente</i>	<i>Bueno</i>	<i>Suficiente</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Reprobable</i>
1-0.95	0.94-0.75	0.74-0.50	0.49-0.25	0.24-0

<sup>23</sup> Uno de los aspectos valorados para definir un instrumento cuantitativo y cualitativo respecto del trabajo de los 20 diputados del GPAN fue diferenciar el trabajo individual del colectivo. Para ello, los cuadernos de apoyo para el registro de las actividades individuales y la revisión de los informes del Comité de Proceso Legislativo y del Sistema de Iniciativas del Poder Legislativo, nos permitieron identificar las iniciativas, dictámenes y proyectos que se impulsaban en común. Incluso, en lo que respecta a la disciplina de partido, se han considerado los acuerdos internos del propio grupo parlamentario. La construcción del IAL fue la apuesta por consolidar un índice que mostrara equilibrio entre lo individual y lo colectivo.

Por ejemplo, para todo el grupo parlamentario se generó un resultado<sup>24</sup> concentrado por cada uno de los índices (cuadros 6, 7 y 8).

Esta información refleja un comportamiento en los rangos de desempeño que se muestra en la gráfica 1.

## **Conclusiones**

La evaluación del desempeño ha cobrado sentido en fechas recientes en cuanto a la forma de observar al sector público en general y a los poderes públicos en particular (Ugalde, s/f). En la labor legislativa, la experiencia de evaluación se ha limitado a acumular iniciativas de ley sin considerar la calidad o su adecuación a los instrumentos normativos dispuestos por los grupos parlamentarios.

En el caso de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, se planteó aplicar un modelo de evaluación del desempeño a todo el congreso, aunque finalmente sólo lo instrumentó uno de los seis grupos parlamentarios: el PAN.

En los documentos internos del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se observan dos aspectos clave: la obligatoriedad de cumplir con un planteamiento autoimpuesto (el modelo de evaluación con arreglo a la agenda legislativa), y la responsabilidad ante el partido y ante el ciudadano de rendir un informe de trabajo legislativo.

Una vez iniciada la sistematización, el resultado de cada uno de los índices por diputado permitirá establecer la calificación en torno a su desempeño legislativo, proporcionando con ello una tipología que puede ser empleada para describir el comportamiento de los integrantes del grupo parlamentario.

<sup>24</sup> Para efectos ilustrativos, se presenta por lo menos un ejemplo sin mencionar nombres de los integrantes de la legislatura. Agradecemos al diputado Jorge Alberto Salinas Osornio, entonces coordinador del GPAN y principal impulsor de esta medida, su colaboración y acceso a la información pues ello nos ha permitido la reproducción parcial de los documentos que dan cuenta de los resultados de la evaluación del GPAN. Cabe mencionar que los datos que se presentan son un concentrado de los tres años que comprende el periodo de la legislatura.



Cuadro 6  
Índice de Eficiencia y Transparencia Legislativa (IETL)

<i>Diputado del GPAN</i>	<i>IETL</i>	<i>Calificación</i>
N1	.7233	Suficiente
N2	.6719	Suficiente
N3	.6338	Suficiente
N4	.6051	Suficiente
N5	.5809	Suficiente
N6	.5000	Suficiente
N7	.4916	Insuficiente
N8	.4856	Insuficiente
N9	.4215	Insuficiente
N10	.3808	Insuficiente
N11	.1598	Reprobable
N20	.0833	Reprobable

Cuadro 7  
Índice del Logro de la Agenda Legislativa del PAN (ILALP)

<i>Diputado</i>	<i>ILALP</i>	<i>Calificación</i>
N1	.5963	Suficiente
N2	.4142	Insuficiente
N3	.3666	Insuficiente
N4	.3333	Insuficiente
N5	.3333	Insuficiente
N6	.3222	Insuficiente
N7	.3111	Insuficiente
N8	.3000	Insuficiente
N9	.2100	Reprobable
N10	.1999	Reprobable
N11	.1500	Reprobable
N20	.0700	Reprobable

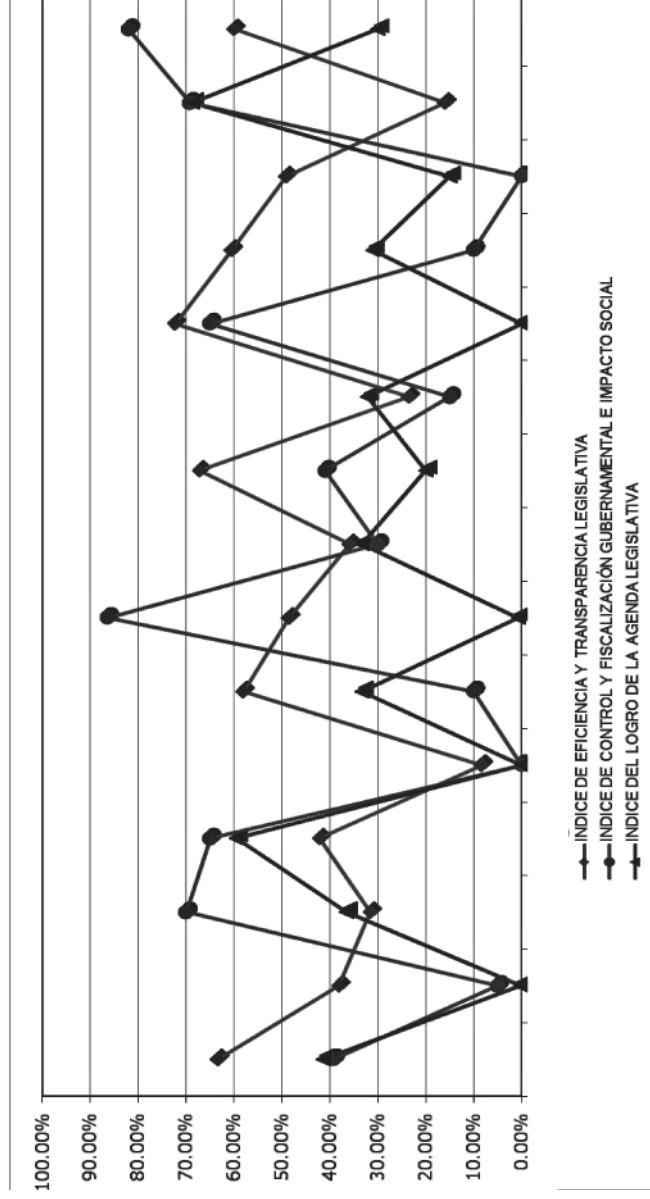
Cuadro 8  
Índice de Control y Fiscalización Gubernamental e Impacto Social (ICFGIS)

<i>Diputado</i>	<i>ICFGIS</i>	<i>Calificación</i>
N1	.8641	Bueno
N2	.8200	Bueno
N3	.7000	Suficiente
N4	.6925	Suficiente
N5	.6499	Suficiente
N6	.6499	Suficiente
N7	.4100	Insuficiente
N8	.3928	Insuficiente
N9	.3000	Insuficiente
N10	.1499	Reprobable
N11	.1000	Reprobable
N20	.1000	Reprobable

Queda muy clara la tendencia dispar del comportamiento de los integrantes del grupo parlamentario. De ahí podemos extraer las siguientes aproximaciones preliminares:

- a) La participación de los diputados para nutrir de información para el modelo de evaluación fue mayor en los dos primeros años legislativos, en contraste con el tercer año de gestión, que además coincide con el proceso electoral en el que se renueva el congreso local.
- b) Existe una disparidad en el comportamiento del grupo parlamentario que permite identificar tres tipos de legislador: un *gestor*, un *político* y un *legislador*, según la intensidad de las actividades desarrolladas y medidas en cada dimensión de evaluación.
- c) La calidad de la información enfrentó varios obstáculos para su integración. Es aquí donde la solidez de los cuerpos técnicos de los diputados adquiere peso, además de que se hacen evidentes las limitaciones institucionales para ello. El proceso legislativo

Gráfica 1  
Desempeño diputados GPAN



está diseñado para ser medible en términos de producción, mas no evaluable en relación con un instrumento como la agenda legislativa.

- d) La tarea de sistematización de la información fue otro desafío tanto para el procesamiento de la información como para la integración de los bancos de información que evaluarían a cada uno de los diputados.

## **Bibliografía**

- Alcántara Sáez, Manuel *et al.* (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Universidad de Salamanca, España.
- Arámbula Maravilla, E., R. M. Pérez Vargas y J. de J. Ramírez Macías (2007), *Guía para la elaboración del informe anual de avances de indicadores de la agenda legislativa del GPAN*, Serie Cuadernos Metodológicos, LVIII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco.
- Bañon, Martínez Rafael (comp.) (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, España.
- Berlín Valenzuela, Francisco (2000), *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Birkland, Thomas A. (2006), “Agenda Setting”, en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor and Francis, Nueva York.
- Bobbio, N. *et al.* (1998), *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Carbonell, Miguel (2002), *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1984), “Formación de la agenda”, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Congreso de Perú (2007), “Informe de los Indicadores de las Gestión Parlamentaria correspondiente a la Primera Legislatura 2006-2007 (Datos actualizados al 28 de febrero 2007)”, consultado en <[http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME\\_INDICADORES\\_28febrero.pdf](http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME_INDICADORES_28febrero.pdf)>.
- Coordinación Nacional de Diputados Locales (1997), *Modelo de desarrollo parlamentario de Acción Nacional*, EPESSA, México.
- Cotarelo, Ramón (comp.) (1986), *Transición política y consolidación democrática*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- García Prince, Evangelina (2010), *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Hugo y Lizeth Jiménez (2005), “Modelo para evaluar la agenda de buen gobierno”, trabajo presentado en febrero de 2005 en el Diplomado para la Innovación Gubernamental en el ITESM, México.
- Hayek, F. (1980), “El ideal democrático y la contención del poder”, en *Revista Estudios Públicos*, núm. 1, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Montero, José Ramón *et al.* (2004), *Democracy in Modern Spain*, Yale University Press, New Haven.
- Nacif *et al.* (s/f), “Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura”, *Monitor Legislativo*, CIDE, México.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pedroza de la Llave, S. T. (1996), *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Rodríguez Chang, Ronny (comp.) (1999), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, Serie Parlamentos y Gobernabilidad, Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de los Estados Americanos.
- Salinas Osornio, Jorge Alberto (coord.) (2007), *Agenda legislativa 2007-2010. Trabajamos para alcanzar juntos el pleno desarrollo so-*

- cioeconómico y el bienestar de todos los jaliscienses. Pautas para la acción integradora del desempeño legislativo*, Grupo Parlamentario del PAN, LVIII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Stuart Mill, John (1966), *El gobierno representativo*, Herrero, México.
- Tosi, Silvano (1996), *Derecho parlamentario*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Trejo, Antonio (2003), “Desempeño legislativo. Diputados de escasa calidad”, *Enfoque*, 24 de agosto de 2003.
- Ugalde, Luis Carlos (s/f), “Transparencia y rendición de cuentas del congreso mexicano”, ponencia presentada en el seminario Corrupción y democracia en México: retos y desafíos para el siglo XXI, México.

# Modelo de evaluación del servicio de agua y drenaje en el Distrito Federal<sup>1</sup>

*Fabiola S. Sosa-Rodríguez<sup>2</sup>*

Durante las últimas décadas, la escasez de agua, el deterioro de su calidad y su desigual distribución han incrementado los riesgos que enfrentan los habitantes del D.F., convirtiendo su prevención y mitigación en un desafío que exige el diseño y ejecución de perspectivas innovadoras en materia de gestión, donde la evaluación del desempeño de las instancias responsables en la prestación de dichos servicios es un requisito indispensable. Esta investigación propone un método innovador para evaluar la eficacia de la gestión del agua en el D.F. a fin de suministrar a la población con un volumen de agua suficiente que cumpla con los estándares de calidad, así como disponer las aguas residuales de manera rápida e higiénica. Asimismo, este método identifica los grupos más vulnerables para enfrentar las amenazas potenciales generadas por el insuficiente abastecimiento de agua o su deficiente calidad, por la inadecuada extracción de las aguas residuales y por las zonas y los niveles de riesgo.

Fecha de recepción: 29 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 22 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> La autora agradece el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), y del doctor Manuel Perlo Cohen para la realización de esta investigación.

<sup>2</sup> Posdoctorante de la Universidad de Waterloo, Facultad de Medio Ambiente, Departamento de Geografía y Gestión Ambiental, Canadá. Líneas de investigación: gestión del agua, índices de evaluación de la eficacia de la gestión, cambio climático, justicia ambiental, evaluación ambiental. Correo electrónico: fsosarod@uwaterloo.ca

*Palabras clave:* evaluación de la gestión del agua, evaluación del desempeño, vulnerabilidad, servicio de agua y drenaje, calidad del agua, índices, ciudad de México.

### **Assessment Model of the Water and Sewerage Supply Services in Mexico City**

During the last decades, water scarcity, the decline in its quality and unequal distribution have increased the risks faced by the inhabitants of Mexico City, making its prevention and mitigation a challenge that requires the design and implementation of innovative perspectives on management, where performance evaluation of the authorities responsible in the provision of such services is a prerequisite. This research proposes an innovative method to evaluate the effectiveness of water management in Mexico City to provide its population with a sufficient volume of water that meets quality standards. Also to provide wastewater treatment quickly and hygienically. This method also identifies the most vulnerable population groups that face potential threats generated by insufficient water supply or poor quality, by inadequate treatment of wastewater, or by the areas and levels of risk.

*Keywords:* assessment of water management, performance assessment, vulnerability, water and sewerage services, quality of water, Mexico City.

## **Introducción**

La falta o mala calidad de los servicios de agua y saneamiento constituyen una amenaza para la salud humana, el medio ambiente y el desarrollo económico. Las personas que no tienen acceso al servicio de agua directo de la red pública se ven obligadas a buscar fuentes alternativas que no necesariamente garantizan un consumo seguro y en algunos casos suelen ser más caras. Por otro lado, la disposición de las aguas residuales sin tratar y el uso indebido de fosas sépticas y letrinas han incrementado los riesgos de contaminación de aire y suelo y de las fuentes de agua superficiales y subterráneas.

Durante las últimas décadas, la escasez de agua, el deterioro de su calidad y su desigual distribución han incrementado los riesgos que enfrentan algunos capitalinos, convirtiendo su prevención y mitiga-



ción en un desafío para las autoridades responsables de la prestación de estos servicios en el Distrito Federal. Hacer frente a esta problemática para garantizar un suministro de agua suficiente y que cumpla con los estándares de calidad requiere tanto el diseño como la ejecución de perspectivas innovadoras en materia de gestión. Además de estos desafíos, nuevos retos ponen en cuestionamiento la viabilidad de la ciudad, destacando el cambio climático, el aumento de la demanda de agua, la generación e intensificación de conflictos por el acceso y control de los recursos hídricos, y la contaminación de las fuentes de agua (Sosa-Rodríguez, 2010a: 682).

Con el fin de prevenir los impactos de los riesgos generados por la falta o mala calidad del agua, así como por el inadecuado saneamiento, es indispensable que los niveles de desempeño de las autoridades responsables de la prestación de estos servicios en el Distrito Federal sean evaluados de manera sistemática. Asimismo, es necesario que los resultados de las evaluaciones realizadas se traduzcan en un lenguaje que facilite su entendimiento tanto para los tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general a fin de que sean un insumo útil en la elaboración de la política del agua.

En este contexto, esta investigación propone un método innovador para evaluar el desempeño de las autoridades del D.F. en la prestación del servicio de agua y drenaje. En un primer momento, se analiza la eficacia en la prestación de los servicios de agua y drenaje por medio del Índice de Eficacia de la Gestión del Agua (IEGA). Este índice mide el éxito de las autoridades para abastecer a la población con un suministro de agua suficiente y que cumpla con los estándares de calidad, así como para disponer de manera rápida e higiénica las aguas residuales generadas. En un segundo momento, se estima el Índice de Vulnerabilidad ante la Ineficacia Gestión del Agua (VIGA), el cual determina qué tan vulnerables son los residentes de la capital del país ante la falta o deficiente calidad del agua, al igual que ante la inadecuada extracción de las aguas residuales. En tercer lugar, por medio del Índice de Riesgo ante la Ineficacia de la Gestión del Agua (RIGA) se determina cuáles son las áreas de riesgo y los niveles de exposición que enfrenta la población como resultado de la convergencia entre los problemas en la prestación de estos servicios y las limitaciones en las capacidades de

los habitantes para hacerles frente. Finalmente, se abordan algunas conclusiones de esta investigación.

### **La gestión del agua en la capital del país**

El D.F. se localiza en la región hidrológica con la mayor escasez de agua en el país. A pesar de ello, concentra una población total de 8.8 millones de habitantes, quienes producen casi 20% del PIB total (INEGI, 2011). Aunque en la última década, entre 2000 y 2010, su tasa de crecimiento demográfico fue de 0.28% anual, las consecuencias del crecimiento no planificado entre la década de 1940 y 1970 continúan desafiando los esfuerzos de las autoridades capitalinas para proveer los servicios de agua y drenaje a la población.

#### *Suministro*

Actualmente, esta entidad recibe 31.7 m<sup>3</sup>/seg de agua provenientes tanto de fuentes internas como externas. Las fuentes internas están constituidas primordialmente por pozos y manantiales dentro de la ciudad. Estas fuentes proporcionan un caudal de 13.6 m<sup>3</sup>/seg (43.5% del volumen total), siendo la principal fuente de abastecimiento (cuadro 1). Dado que el volumen extraído (507.36 hm<sup>3</sup>/año) del acuífero Valle de México prácticamente duplica la tasa de recarga natural (220.05 hm<sup>3</sup>/año), el centro y este del D.F. continúan hundiéndose en promedio 10 cm anualmente (Conagua y Semarnat, 2006: 7; Semarnat, 2008). Esta situación ha provocando la ruptura o dislocamiento de las redes de agua y drenaje, inundaciones con aguas residuales y la aparición de fugas. La pérdida de humedad del subsuelo también ha amplificado la intensidad de los eventos sísmicos y la aparición de grietas en sus capas arcillosas. Dichas grietas tardan cada vez más tiempo en cerrarse de manera natural, exponiendo al acuífero Valle de México a la infiltración directa de aguas residuales y lixiviados (Mazari, 1996: 115; Sosa-Rodríguez, 2010a: 682).

Los sistemas Lerma y Cutzamala constituyen la segunda fuente de abastecimiento de agua para la capital del país, al proveerla con 42.90% del caudal total que recibe (cuadro 1). Sin embargo, suministrar agua a la ciudad de estas fuentes es costoso. Por ejemplo, el caudal transferido del Sistema Cutzamala tiene que ser transportado 126 km y bombeado más de 1 200 m, incurriéndose en elevados gastos por el consumo de energía eléctrica (Conagua y Semarnap, 1997: 11). Como resultado del abatimiento del acuífero, se espera que la dependencia del D.F. a fuentes cada vez más lejanas aumente. Esta situación podría generar o intensificar conflictos por mantener el control y los derechos del agua (Perló y González, 2005: 59-60; Sosa-Rodríguez, 2010b: 137).

El volumen suministrado por las fuentes internas y externas abastece por medio de la red de distribución a 96.83% de las viviendas de la capital del país; el restante 3.17% de las viviendas tiene que recurrir a formas alternativas de acceso, obteniendo este líquido principalmente por medio de pipas. Cabe destacar que no todos los hogares que cuentan con este servicio dentro de sus viviendas o predio tienen acceso al agua permanentemente: se estima que 6.4% de la población total recibe agua tres veces por semana, mientras que 138 mil personas sólo una vez por semana (INEGI, 2011). Los grupos más afectados se encuentran en las colonias de bajos ingresos al este y sureste del D.F.

Aunque las autoridades capitalinas han realizado esfuerzos considerables para mejorar la detección y control de las fugas de agua,

Cuadro 1  
Fuentes y caudal suministrado al Distrito Federal, 2010

<i>Tipo de fuente</i>	<i>Fuente</i>	<i>Caudal (m<sup>3</sup>/seg)</i>	<i>Proporción (%)</i>
Internas	Pozos y manantiales en el D.F.	13.8	43.53
Externas	Pozos en el Estado de México [incluidos los del Plan de Acción Inmediata (PAI)]	4.3	13.56
	Sistema Lerma	4.0	12.62
	Sistema Cutzamala	9.6	30.28
Total		31.7	100.00

Fuente: Elaborado con base en la información proporcionada por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva de Operación.

el volumen de agua perdido por este problema sigue siendo cuantioso y representa casi 38% del caudal total recibido; este volumen supera al suministro de agua que proviene del Sistema Cutzamala, del Sistema Lerma o del Plan de Acción Inmediata (PAI) (Conagua y Semarnat, 2006: 25). Por consiguiente, no todo el caudal que se abastece a la ciudad (302 litros/habitante/día) es consumido de manera efectiva por la población debido a las fugas en las redes de distribución y a las tomas clandestinas, estimándose un consumo doméstico total per cápita de 133.74 litros/día en 2010.

Aunque en promedio el consumo de agua de los habitantes del D.F. cumple con el volumen mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para preservar la calidad de vida y salud de las personas –100 litros/día (OMS, 2003: 3)–, los residentes de la tercera parte de las colonias que conforman la capital del país realizan consumos muy por debajo de esta cifra. Esta situación no sólo incrementa su vulnerabilidad, sino también favorece la ocurrencia de brotes de enfermedades de origen hídrico, en particular de enfermedades infecciosas gastrointestinales. Además de la falta de agua, algunos capitalinos también enfrentan otros riesgos que pueden afectar su salud y bienestar, tal es el caso del deterioro de la calidad del agua que reciben, así como problemas para desechar de manera rápida e higiénica sus aguas residuales. Actualmente, el suministro de agua al D.F. enfrenta varios desafíos, incluyendo la elevada demanda de este líquido y su uso poco racional, la extracción intensiva de las aguas subterráneas, la elevada dependencia a fuentes externas cada vez más distantes y la pérdida de más de un tercio del volumen suministrado como resultado de las fugas y tomas clandestinas (38% del caudal total).

### *La calidad del agua*

De acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, el agua suministrada a la población debe estar libre de microorganismos y sustancias que dañen la salud humana. Con este objetivo, la calidad del agua suministrada a los habitantes del D.F. es monitoreada por medio del análisis de parámetros como la concentración residual de cloro o la presencia

de bacterias coliformes. La NOM-127-SSA1-1994 define los límites que deben tener estos parámetros en el agua suministrada a la población. En el caso de la cantidad de cloro residual, ésta debe fluctuar entre 0.2 y 1.50 mg/litro, mientras que las bacterias coliformes fecales deben estar ausentes del volumen suministrado (Semarnat, 2011). Los reportes de calidad del SACM (2008) informan que cerca de 2% de las muestras analizadas no cumplió con los estándares de calidad en materia de concentración de cloro residual; mientras que en el caso del análisis bacteriológico, 12% del total de las muestras no cumplió con los estándares bacteriológicos. Las zonas más afectadas por la baja calidad del agua se localizan al sur y sureste de la capital del país.

En este sentido, aunque el agua suministrada a los capitalinos fue desinfectada con cloro (Conagua, 2007: 95), se han encontrado en algunas muestras bacterias como *Helicobacter pylori*, coliformes totales y fecales, estreptococos y *Vibrio spp.* (Mazari-Hiriart *et al.*, 2005: 5131-5134). Esta situación evidencia que el uso del cloro como único mecanismo de desinfección ya no es suficiente para garantizar un consumo humano seguro, ya que diversos microorganismos como los protozoarios *Cryptosporidium*, *Cyclospora cayetanensis*, *Giardia lamblia* y *Entamoeba histolytica*, los virus entéricos causantes de enfermedades como la diarrea (Rotavirus [*Reoviridae*], Adenovirus [*Adenoviridae*] y Astrovirus [*Astroviridae*]), la gastroenteritis (Norovirus [*Caliciviridae*]), y la hepatitis viral (HAV y HEV), son más resistentes a la desinfección con cloro (o sus derivados) (OMS, 2008: 4; Metcalf *et al.*, 1995: 461).

Aunado al deterioro en la calidad del agua de las fuentes utilizadas, actualmente las autoridades son menos capaces de identificar en qué zonas se están incumpliendo estos estándares, incrementándose los niveles de exposición de los capitalinos a riesgos a la salud por enfermedades de origen hídrico. Lo anterior se debe a que se ha reducido no sólo el número de muestras analizadas, sino también la cantidad de colonias en donde la calidad del agua se monitorea –desde 1997, las muestras de agua analizadas se han reducido de 160 mil a menos de 30 mil por año (SACM, 2008)–. Evidentemente, mejorar el análisis de la calidad del agua requiere mayores recursos humanos y económicos para que el número de muestras y de colonias analizadas se incrementen. Asimismo, es importante tener en cuenta que la calidad del

agua que recibe la población también puede deteriorarse por la falta de higiene de los tanques o cisternas en que se almacena el líquido, la ausencia de mantenimiento o problemas en la instalación de las tuberías de agua en el interior de las viviendas y edificios, y las fallas en las conexiones de las tuberías de aguas residuales. Por consiguiente, existen diferentes vías de transmisión para las enfermedades de origen hídrico que incluyen el consumo directo de agua que no cumple con los estándares de calidad, la ingestión de alimentos contaminados, el traslado de microorganismos en el aire, el contacto persona a persona, condiciones poco sanitarias en las viviendas y sus alrededores, y los malos hábitos de higiene.

En la capital del país, la morbilidad por enfermedades de origen hídrico ocupa el décimo lugar, aunque para los menores de cuatro años de edad constituye la tercera causa de egreso hospitalario. En el caso de la mortalidad por este tipo de padecimientos, ocupa el lugar 19, pero para los menores de cuatro años de edad, las enfermedades de origen hídrico son la primera causa de muerte. De las 263 muertes por enfermedades de origen hídrico registradas en 2010, 95% fueron provocadas por diarreas y gastroenteritis; y 5% se atribuyó a infecciones intestinales virales (SSDF, 2011).

### *La disposición de las aguas residuales y su tratamiento*

La red de drenaje se ha visto considerablemente afectada por la subsidencia del suelo. Esto ha aumentando el riesgo de inundaciones con aguas residuales, además de hacer necesaria la construcción de varias plantas de bombeo para extraer las aguas residuales fuera de la ciudad. El deterioro y colapso de las redes de drenaje no sólo se atribuye al hundimiento diferencial del suelo, sino también a otros factores, incluidos el crecimiento demográfico, la mayor descarga de aguas residuales, la disposición de residuos sólidos en las redes de drenaje y la falta de mantenimiento. Con la infraestructura actual con la que cuenta la capital del país, 93.43% de sus viviendas está conectado a la red de alcantarillado; en el 6.57% restante, los ocupantes de los inmuebles tienen que recurrir a mecanismos alternativos: 5% utiliza

fosas sépticas y 1.57% dispone sus excretas al aire libre, en barrancas o ríos cercanos (INEGI, 2011).

En el D.F. se generan 25 m<sup>3</sup>/seg de aguas residuales, de las cuales sólo 12% recibe algún tipo de tratamiento; el 88% restante se dirige directamente a ríos y manantiales utilizados para su traslado hacia el mar, contaminándolos. Con la construcción de la planta de tratamiento de Atotonilco, la cual se concluirá a finales de 2012, se espera que se incremente en 60% el tratamiento de las aguas residuales generadas tanto en el D.F. como en su zona metropolitana (Conagua, 2010). Si bien esta acción tendrá importantes efectos positivos para la preservación ambiental y la salud de los habitantes de la región, un prerrequisito para realizar una gestión sustentable del agua es el tratamiento de la totalidad de las aguas residuales.

Algunas zonas agrícolas situadas en el Valle del Mezquital y en el Valle de Tula utilizan las aguas residuales extraídas de la ciudad para el riego agrícola. Esta práctica ha repercutido en la salud tanto de los productores como de los consumidores de estos cultivos, además de contaminar el suelo y el aire. Prueba de ello es el repunte de las enfermedades de origen hídrico a lo largo de las últimas décadas: la morbilidad por *Ascaris lumbricoides* en niños de 0 a 4 años de edad aumentó de 2.7 a 15.3 defunciones por cada 100 mil niños en las zonas donde se emplearon aguas residuales para regar los cultivos, mientras que la morbilidad por *Entamoeba histolytica* para los grupos de edad de 5 a 14 años aumentó de 12.0 a 16.4 muertes por cada 10 mil personas (Romero, 1994: 268).

Por lo pronto, 7.8% de las aguas residuales tratadas se destina al riego agrícola; 57.1% al riego de áreas verdes y llenado de lagos y canales; 15.3% a las actividades industriales (principalmente en procesos de enfriamiento), y el 24.8% restante a la recarga del acuífero en la Sierra de Santa Catarina (López, 2004: 154-157; Escalante *et al.*, 2002: 233). Aunque con la infiltración artificial del agua tratada se espera reducir la velocidad de subsidencia del suelo, también se ha incrementado la exposición del acuífero Valle de México a ser contaminado en caso de que el agua infiltrada no llegara a cumplir con los estándares de calidad. Actualmente, existen dos normas –NOM-014-Conagua-2007 y NOM-015-2007-Conagua– que definen los estándares

de calidad que tiene que cumplir el agua tratada y de lluvia que se infiltra. El objetivo de estas normas es garantizar la preservación de la calidad del agua de los acuíferos, los cuales en el caso del D.F. constituyen la principal fuente de abastecimiento.

En este contexto, surge la interrogante sobre cómo podría calificarse el desempeño de las autoridades del D.F. para abastecer con agua a la población con un volumen suficiente y que cumpla con los estándares de calidad, así como para disponer de manera rápida e higiénica las aguas residuales generadas. ¿Será dicho desempeño *aprobatorio* o *reprobatorio*? Para responder esta pregunta, esta investigación detalla cuáles son las instituciones responsables de la prestación de estos servicios y propone un método experimental para evaluar sus niveles de desempeño.

### **Instituciones que participan en la gestión del agua**

En la gestión del agua en México están involucradas diversas dependencias que pertenecen a distintos niveles de gobierno (figura 1). Cada dependencia tiene responsabilidades particulares en la administración y preservación de los recursos hídricos, así como en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Dados los objetivos de esta investigación, en este apartado se analizan con mayor detalle las instituciones responsables de la prestación de los servicios de agua y drenaje en el D.F. y sus atribuciones.

#### *Instituciones federales*

##### Comisión Nacional del Agua (Conagua)

La autoridad en la gestión del agua corresponde al Ejecutivo federal, que la ejerce directamente o mediante la Comisión Nacional del Agua (Conagua) (LAN, art. 4). Esta dependencia, al ser la autoridad técnica, es responsable de diseñar, coordinar e implementar la política hídrica nacional, así como las disposiciones asociadas a la inversión y



mantenimiento de la infraestructura hidráulica. Asimismo, regula las concesiones para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales; los permisos de descargas y perforación de pozos; y la recarga artificial de los acuíferos (LAN, art. 9, 18, 84-88 y 106-107).

### Organismos de cuenca

Para cumplir con estas funciones, la Conagua se apoya en 13 organismos de cuenca que constituyen la autoridad operativa en la gestión del agua en el país. Los organismos de cuenca se encargan de diseñar la política hídrica y administrar las aguas nacionales en su jurisdicción, mantener la infraestructura hidráulica, coordinar la gestión integrada de los recursos hídricos con las autoridades estatales y locales, apoyar la prestación de los servicios hidráulicos, controlar las inundaciones y asignar a las comisiones estatales la dotación de agua en bloque otorgada por la Conagua. Las comisiones estatales, por su parte, además de recibir el agua asignada, están obligadas a tratarla para que cumpla con las NOM y a distribuirla a los organismos operadores locales (LAN, art. 12).

### Consejos de Cuenca y Consultivos

Otras instituciones y dependencias que también participan en la gestión del agua son los Consejos de Cuenca (CC) y los Consejos Consultivos del Agua (CCA). Los CC promueven la participación, coordinación y concertación entre las dependencias gubernamentales y la sociedad para resolver los problemas del agua en el país. Se auxilian de las Comisiones y Comités de Cuenca, así como de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas), cuyos ámbitos de acción son las subcuencas, microcuencas y acuíferos. Aunque estos organismos no están subordinados a la Conagua, su funcionamiento se sujeta a las disposiciones legales emitidas por esta instancia (LAN, art. 13). Por otro lado, los CCA son organismos autónomos de consulta integrados por personas físicas pertenecientes al sector privado y social que

están relacionadas con la problemática del agua. Sus funciones incluyen crear una nueva cultura del agua, recomendar acciones para resolver los problemas de este recurso y evaluar la eficacia de las medidas implementadas (LAN, art. 14).

### *Instituciones en el Distrito Federal*

#### Secretaría de Medio Ambiente (SMA)

En el D.F., el Jefe de Gobierno (JGDF) ejerce su autoridad en materia de agua por medio de la SMA. Esta dependencia es responsable de la gestión del agua en la capital del país y es la encargada de formular la política ambiental en esta entidad, vigilar la conservación y control de la contaminación de las aguas asignadas por la Conagua o de jurisdicción del D.F., expedir las normas ambientales en materia hídrica, vigilar la disponibilidad y calidad del agua para todos los habitantes, implementar las acciones para aprovechar las aguas pluviales y tratar las aguas residuales, conducir la política para la construcción de obras hidráulicas, otorgar concesiones para la prestación de los servicios hidráulicos y proteger las zonas de recarga de los acuíferos (LADF, art. 15; LAMDF, art. 9, 71, 104-107).

#### Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)

Para la administración, control y preservación del agua en el D.F., la SMA se auxilia de su órgano desconcentrado, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM). Esta instancia fue creada en 2003 con el fin de concentrar las funciones de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y de la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF) para evitar la duplicidad de funciones. Algunas de las actividades que eran competencia de la CADF son realizadas actualmente por cuatro empresas privadas con las que el GDF firmó contratos por servicios. La participación de estas empresas ha favorecido el incremento en la recaudación, en la emisión de boletas de

pago, en la reparación de fugas, en la instalación de medidores y en la actualización del padrón de usuarios. Entre las atribuciones del SACM destacan: regular las descargas de aguas residuales; evitar la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; recargar artificialmente los acuíferos; administrar las aguas que son de jurisdicción del GDF; evaluar la disponibilidad y calidad del agua; construir, operar y dar mantenimiento a la infraestructura hidráulica realizada con recursos del GDF; prestar los servicios de agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento y reuso de las aguas residuales; evitar el azolve de la red de alcantarillado; suministrar de manera alternativa el agua cuando no sea posible por la red; vigilar que el agua cumpla con las NOM, y sancionar a quienes no cumplan las disposiciones en esta materia (LADF, art. 16-84).

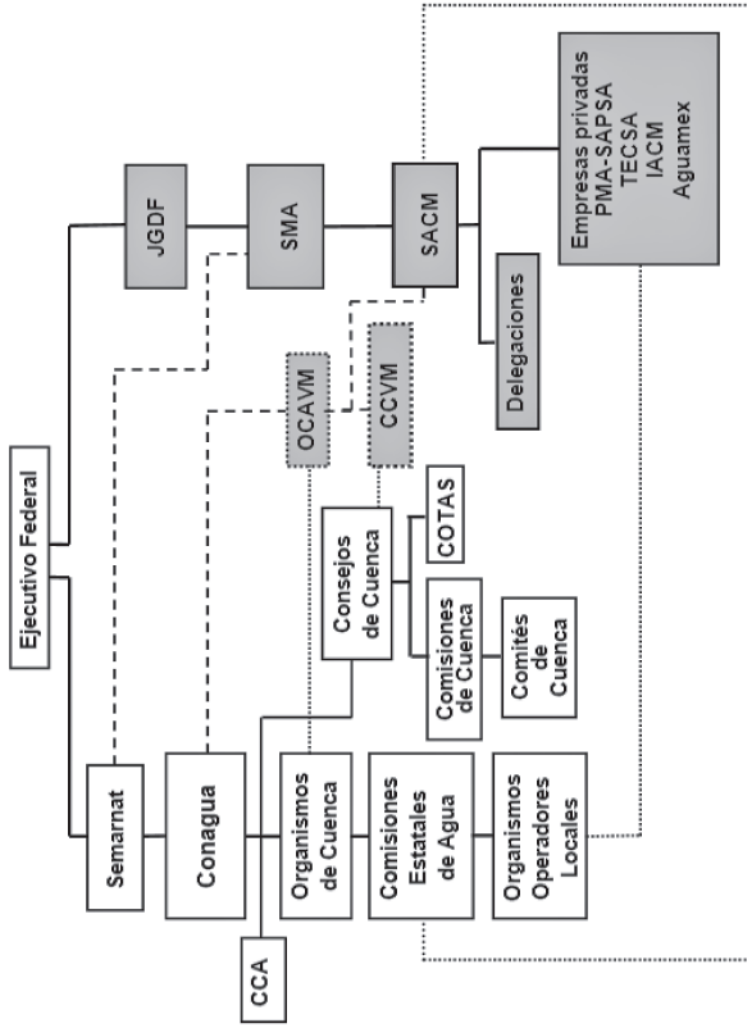
### Delegaciones

Las delegaciones han tenido una participación relevante en la gestión del agua. Sin embargo, sus funciones se han limitado a apoyar a la SMA y al SACM en el cumplimiento de sus atribuciones. Estas instancias colaboran en la implementación de la política, planes y programas en materia de agua en sus territorios, en la prestación de los servicios hidráulicos, en la construcción y reparación de la infraestructura hidráulica, así como en el control de las descargas de las aguas residuales (LAN, art. 88; LADF, art. 41-42).

### Instituciones y organismos regionales y metropolitanos

Debido a que el D.F. es parte de la Cuenca de México, de la Región Hidrológico-Administrativa XIII y de la ZMCM, la gestión del agua en esta entidad también está sujeta a las disposiciones y los acuerdos del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México y Sistema Cutzama-la (OCAVM), el Consejo de Cuenca del Valle de México (CCVM), la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM) y el Fideicomiso 1928 para apoyar el saneamiento del Valle de México (Fideicomiso

Figura 1  
Instituciones responsables de la gestión del agua



Fuente: Elaboración propia.

1928). El ccvm es una instancia de coordinación y concertación entre los representantes de los usuarios, la Conagua y los gobiernos federal, del D.F. y del Estado de México. Está encargado de formular y ejecutar los programas para mejorar la administración del agua, desarrollar la infraestructura hidráulica y sus servicios, además de conservar y restaurar las cuencas de México y Tula. Finalmente, la CADAM y el Fideicomiso 1928 constituyen órganos básicos para la coordinación en materia hidráulica entre los gobiernos federal, del D.F. y del Estado de México. Mientras la CADAM promueve la colaboración para la planeación, construcción, operación, mantenimiento y transferencia de caudales de agua potable, residual, pluvial y tratada de los sistemas hidráulicos metropolitanos, el Fideicomiso 1928 tiene como propósito administrar los proyectos de drenaje y saneamiento de la ZMCM.

Al ser el SACM la instancia responsable de la prestación de los servicios de agua y drenaje, la evaluación realizada en esta investigación determina sus niveles de desempeño para abastecer a la población con un volumen de agua suficiente y que cumpla con los estándares de calidad, así como para disponer las aguas residuales de manera rápida e higiénica por medio del servicio de drenaje.

### **Evaluación de la gestión del agua**

Hasta el momento, no existe un consenso sobre lo que se debe entender por *eficacia*, *vulnerabilidad* o *riesgo*; tampoco hay un método único para la evaluación de estos conceptos. Por ello, esta investigación utilizó las definiciones más aceptadas a nivel nacional e internacional, entendiéndose por *eficacia de la gestión del agua* el cumplimiento de los objetivos en materia de suministro, calidad del agua y disposición de las aguas residuales (Foster y Lock, 1990: 113-118; Denhardt, 1995: 260-264; OCDE, 2003: 2-8; CEPAL, 2005: 14-16; WWAP, 2006: 121); por *vulnerabilidad*, las limitaciones en las capacidades de la población para hacer frente a las amenazas a las que está expuesta; y por riesgo, el producto de las amenazas por la vulnerabilidad (Renn, 1992: 58; Alexander, 2000: 282; IPCC, 2007: 31, 82, 787-791; Cardona, 2003: 7; ISRD, 2004: 5-7; UNDP, 2004: 11).

## Consideraciones metodológicas

Con base en estas definiciones, se calcularon tres índices utilizando el método de componentes principales a fin de determinar en qué medida la gestión del agua en el D.F. ha sido capaz de reducir la exposición de sus habitantes a los riesgos por la falta de agua, su mala calidad y la inadecuada disposición de sus aguas residuales. Para favorecer y simplificar la comprensión de los resultados obtenidos por parte de los tomadores de decisiones, así como de los diferentes actores involucrados en la gestión del agua, los índices estimados fueron normalizados y transformados en unidades decimales con el objetivo de utilizar los criterios de evaluación "aprobado"/"reprobado" del sistema escolar en México.

El análisis de componentes principales es una técnica estadística para la síntesis de información, la cual se basa en la extracción de componentes independientes entre sí que resultan de la combinación –lineal o no-lineal– de las variables analizadas. Esta técnica tiene la ventaja de resolver los problemas de multicolinealidad o heterocedasticidad en la estimación de modelos, los cuales hacen que los parámetros calculados sean sesgados y, por ende, que su capacidad explicativa y predictiva sea muy limitada. Esto es posible porque los componentes extraídos tienen una correlación nula entre sí, ya que cada variable de la muestra se satura en un solo componente. Asimismo, los componentes identificados sintetizan las variables incorporadas en los modelos, aunque éstas fueron medidas con unidades diferentes, situación que facilita la interpretación de los resultados.

Los índices estimados son de tipo ordinal, por ende, no proporcionan un valor preciso sobre en qué magnitud se cumplen los objetivos de la gestión o en qué intensidad es vulnerable la población. Sin embargo, al jerarquizar las colonias con base en los resultados obtenidos es posible conocer cuáles se ven más afectadas por problemas en el suministro de agua, por la mala calidad del volumen abastecido o por la disposición no adecuada de las aguas residuales.

Las variables utilizadas fueron seleccionadas con base en su capacidad para explicar tanto los diferentes niveles de eficacia en la prestación de los servicios de agua y drenaje como las limitaciones en

las capacidades de la población para hacer frente a problemas en la prestación de estos servicios. Durante la calibración del modelo, fueron eliminadas aquellas variables que no contribuyeron a explicar las variaciones en los niveles de eficacia de la gestión o los niveles de vulnerabilidad de la población, como por ejemplo, la existencia de plantas potabilizadoras y de tratamiento.

Aunque la prestación de los servicios de agua potable y drenaje no se circunscribe al D.F. sino que trasciende sus límites político-administrativos más allá de su Zona Metropolitana y de la Cuenca de México, la falta de información estadística y cartográfica para hacer operativos los modelos de evaluación propuestos obligó a circunscribir esta investigación al D.F., siendo necesario construir un SIG *ad hoc*. La información que alimentó a los modelos fue proporcionada por el SACM y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); en el caso de la información cartográfica, ésta requirió ser georreferenciada y en algunos casos digitalizada.

Todavía se requiere evaluar la posibilidad de replicar este método propuesto en otros contextos espaciales y temporales, dado que el estudio realizado consistió en un análisis de corte transversal para 2005, que fue el periodo para el cual se obtuvo la información requerida desagregada a nivel de colonia y áreas geoestadísticas básicas (AGEB).

### *Método de evaluación del servicio de agua y drenaje*

#### Índice de Eficacia de la Gestión del Agua

El Índice de Eficacia de la Gestión del Agua (IEGA) mide el éxito en la provisión de un suministro de agua suficiente que cumpla con los estándares de calidad, así como en la disposición adecuada de las aguas residuales. La ecuación que representa el modelo IEGA es la siguiente:

$$IEGA = \varphi_1 \overline{ISUM} + \varphi_2 \overline{ICA} + \varphi_3 \overline{IED} \quad (1)$$

Este índice se compone a su vez de tres subíndices: el Índice de Eficacia en el Suministro (ISUM), que evalúa la actuación de las auto-

ridades en la prestación del servicio de agua para abastecer a la población con una dotación mínima capaz de satisfacer sus necesidades básicas; el Índice de Eficacia en la Calidad del Agua (ICA), que mide la eficacia de las autoridades para abastecer a la población con un volumen de agua que cumpla con los estándares de calidad; y el Índice de Eficacia del Servicio de Drenaje (IED), que determina en qué grado el servicio de drenaje extrae de manera rápida, higiénica y sustentable las aguas residuales (cuadro 2).

Con el fin de facilitar la comprensión de la evaluación en la eficacia en la prestación del servicio de agua y drenaje, los resultados del IEGA fueron normalizados y transformados en unidades decimales. Por consiguiente, si  $IEGA_i \approx 10$ , la gestión del agua en la colonia  $i$  es eficaz. Si  $IEGA_i \geq 6$ , los problemas en la prestación de estos servicios no son una grave amenaza para el bienestar y salud de sus residentes; pero si el valor de este índice es menor ( $6 > IEGA_i > 0$ ), la falta de agua, su mala calidad y la inadecuada disposición de las aguas residuales consti-

Cuadro 2  
Variables para evaluar la eficacia en la gestión

Índice	Variables
ISUM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo de agua per cápita (CCap)</li> <li>• Acceso al agua por medio de la red (Adviv)</li> <li>• Cobertura de la red de agua (Redag)</li> <li>• Volumen perdido por fugas en la red de distribución (Fugas)</li> </ul>
ICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración de cloro residual (ClSAT)</li> <li>• Bacterias coliformes (Baccoliform)</li> <li>• Mortalidad total (MortT)</li> <li>• Mortalidad infantil por enfermedades gastrointestinales (MortI)</li> </ul>
IED	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al drenaje por medio de la red pública (ADRpub)</li> <li>• Cobertura de la red de drenaje (Redren)</li> <li>• Inundaciones en zonas residenciales (Inundurb)</li> <li>• Inundaciones en vialidades (Inunvia)</li> </ul>



tuyen problemas urgentes de atender, ya que pueden representar un gran riesgo para los grupos más vulnerables que se localizan en esta colonia.

### Índice de Vulnerabilidad ante la Ineficacia en la Gestión del Agua

La falta de capacidad de los capitalinos para hacer frente a problemas en el suministro de agua y en la disposición de las aguas residuales fue estimada mediante el Índice de Vulnerabilidad ante la Ineficacia de la Gestión del Agua (VIGA). La ecuación que representa el VIGA es la siguiente:

$$VIGA = \gamma_1 \overline{LAF} + \gamma_2 \overline{IBS} + \gamma_3 \overline{ICE} + \gamma_4 \overline{IRPA} \quad (2)$$

Este índice determina en qué medida las condiciones físicas (IAF), económicas (ICE), sociales (IBS) y políticas (IRP) de los habitantes del D.F. obstruyen sus capacidades para encontrar formas alternativas de acceso al agua que les permita un consumo humano seguro y una disposición adecuada de sus excretas (cuadro 3). En primer lugar, los componentes físicos que aumentan la vulnerabilidad de la población están determinados principalmente por su ubicación en el territorio, dado que su localización en ciertas áreas los predispone a ser afectados por inundaciones, hundimientos diferenciales del suelo o falta de servicios públicos (*i.e.*, suministro de agua, drenaje o electricidad). En segundo lugar, el componente social, asociado con la segregación, tiene que ver con los obstáculos que ciertos grupos enfrentan para tener acceso a la educación, atención médica, servicios públicos de calidad y a residir en viviendas seguras construidas con materiales durables. En tercer lugar, los componentes económicos se relacionan con los ingresos recibidos, el empleo, las horas de trabajo y el tipo de actividad realizada, lo cual le permite a la población contar con fondos suficientes para encontrar otras alternativas de abastecimiento de agua y disposición de sus excretas, a pesar de que en general suelen ser más caras. Finalmente, los componentes políticos se refieren a la capacidad de las autoridades para atender las demandas de los ciuda-

danos, así como a la participación y organización de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de gestión del agua.

Los resultados del VIGA también fueron normalizados y transformados en unidades decimales para facilitar su comprensión. De manera que si  $VIGA_i \approx 10$ , los residentes de la colonia  $i$  no son vulnerables a los problemas generados por la falta de agua, su mala calidad o la disposición inadecuada de las aguas residuales, ya que sus capacidades

Cuadro 3  
Variables para evaluar la vulnerabilidad de la población

Índice	Variables
IAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendiente (Pend)</li> <li>• Pluviometría (Lluv)</li> <li>• Hundimiento del suelo (Hund)</li> <li>• Permeabilidad del suelo (Suelo)</li> <li>• Proximidad a ríos (Ríos)</li> <li>• Proximidad a presas (Presas)</li> </ul>
IBS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densidad poblacional (DensP)</li> <li>• Población sin acceso al agua (Sag), drenaje (Sdren), electricidad (Sluz) o gas (Sgas)</li> <li>• Analfabetismo (Analfabetismo)</li> <li>• Población sin o con educación primaria (EPrim) o secundaria (Esecund) incompletas</li> <li>• Población sin radio (Sradio) o televisión (Stv)</li> <li>• Viviendas con pisos de tierra (Ptierra)</li> <li>• Viviendas con techos (techos) o paredes (paredes) de materiales no durables</li> <li>• Población sin acceso a los servicios de salud (NDchhab)</li> <li>• Población con capacidades especiales (Disc)</li> <li>• Población que pertenece al grupo de adultos mayores (Pobmay) o menores de 5 años (Pobmen)</li> </ul>
ICE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso per cápita (Ycap)</li> <li>• Ocupación laboral (Obrejorn)</li> <li>• Sueldo o salario (Salario)</li> <li>• Horas trabajadas (Horas)</li> <li>• Desempleo (Desemp)</li> </ul>
IRPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones sociales (Orgsoc)</li> <li>• Organizaciones políticas (Orgpol)</li> <li>• Concentración de votantes (Concvot)</li> <li>• Participación en la contienda electoral (Partvot)</li> </ul>

físicas, sociales, económicas y políticas les permiten encontrar formas alternativas de acceso a estos servicios. Si  $VIGA_i \geq 6$ , las condiciones en que vive la población no limita sus capacidades para hacer frente a las problemas en la gestión del agua mencionados; pero si el valor de este índice es menor ( $6 > VIGA_i > 0$ ), sus residentes no son capaces de hacerles frente y están muy expuestos a los riesgos asociados a dichas problemáticas.

### Índice de Riesgos por la Ineficacia en la Gestión del Agua

El Índice de Riesgos por la Ineficacia en la Gestión del Agua ( $RIGA$ ) mide los niveles de exposición de los capitalinos a riesgos por la falta de agua, mala calidad y disposición inadecuada de las aguas residuales. Estos riesgos son resultado de la presencia de problemas en el suministro de agua y drenaje, los cuales afectan a grupos de población cuyas condiciones físicas, sociales, económicas y políticas limitan sus capacidades para hacerles frente. La ecuación que representa el índice  $RIGA$  es la siguiente:

$$RIGA = \frac{[\overline{IEGA} \otimes \overline{VIGA}]}{n} \quad (3)$$

Este índice tiene una distribución probabilística ( $0 \leq RIGA \leq 100$ ), donde  $n$  es el número total de colonias analizadas. Cuando  $RIGA \approx 100$ , los habitantes de la colonia analizada enfrentan el máximo riesgo posible como resultado de los problemas en la prestación de los servicios mencionados. Por otro lado, si  $RIGA \approx 0$ , los niveles de exposición de los habitantes de la colonia analizada son mínimos.

## *Resultados*

### Niveles de Eficacia en la Gestión del Agua

De acuerdo con los resultados del IEGA, la prestación de los servicios de agua y drenaje no constituye en conjunto una amenaza importante para los capitalinos, al haber obtenido las autoridades responsables en la evaluación de su desempeño una calificación aprobatoria de 7.0, la cual representa un desempeño medio. Por consiguiente, las medidas ejecutadas por las autoridades responsables de la prestación de estos servicios han cumplido parcialmente con suministrar a la población un volumen suficiente y que cumpla con los estándares de calidad, así como con disponer sus aguas residuales. El objetivo de abastecer a la población con un suministro de agua que cumpla con las NOM en materia de calidad fue el peor evaluado, constituyéndose como una de las principales amenazas que enfrentan los capitalinos. En el caso de los servicios de agua y drenaje, éstos obtuvieron una evaluación aprobatoria respecto de sus niveles de eficacia. Sin embargo, esta calificación fue relativamente baja, motivo por el cual los habitantes de la capital del país también enfrentan amenazas derivadas de la falta o prestación intermitente de estos servicios, pero en una menor intensidad.

La evaluación de la eficacia en la prestación de estos servicios en las delegaciones siguió un comportamiento similar al del D.F., ya que 14 de ellas obtuvieron calificaciones entre 6.5 y 7.7, asociadas con un desempeño regular para el cumplimiento de los objetivos mencionados. Las delegaciones Cuauhtémoc y Coyoacán obtuvieron las evaluaciones más altas con calificaciones de 7.4 y 7.7, por ende, sus residentes están relativamente poco expuestos a los impactos negativos causados por problemas en la prestación de los servicios de agua y drenaje. Por otro lado, los habitantes de Milpa Alta y Xochimilco fueron los más afectados por los bajos niveles de eficacia, siendo más afectados por la falta o prestación intermitente de un suministro de agua, el incumplimiento de los estándares de calidad y la carencia de conexión a la red pública de drenaje para la disposición rápida e higiénica de las aguas residuales (cuadro 4).

Cuadro 4  
Eficacia en los servicios de agua y drenaje en el D.F.

<i>Delegación</i>	<i>IEGA</i>	<i>Delegación</i>	<i>IEGA</i>
Cuauhtémoc	7.7	Magdalena Contreras	6.9
Coyoacán	7.4	Cuajimalpa	6.9
Miguel Hidalgo	7.2	Benito Juárez	6.7
Álvaro Obregón	7.2	Iztacalco	6.7
Gustavo A. Madero	7.1	Iztapalapa	6.6
Azcapotzalco	7.1	Tlalpan	6.5
Venustiano Carranza	7.1	Milpa Alta	5.8
Tláhuac	7.0	Xochimilco	5.5
<i>Distrito Federal</i>		<i>7.0</i>	

Fuente: Elaboración con base en los resultados del IEGA.

Al analizar estos niveles de eficacia por colonia, las más amenazadas por el incumplimiento o cumplimiento parcial de los objetivos mencionados se localizan al sureste del D.F., en las delegaciones Xochimilco y Tlalpan. Entre las colonias que obtuvieron las calificaciones más bajas en la prestación de los servicios analizados se encuentran: Guadalupe, San José, El Mirador, El Carmen, San Juan Minas, Lomas de Nativitas, El Olivo, Zedec Ampliación Plan de Ayala, La Joya de Vargas y el Pueblo San Francisco Tlanepantla en Xochimilco; y Tlalmilte, Verano, Colinas del Bosque, Diamante y Loma Bonita en Tlalpan.

Cabe mencionar que los niveles de exposición de los capitalinos a problemas en la prestación de estos servicios no sólo dependen de las amenazas, sino también de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentren.

#### Vulnerabilidad de los capitalinos

Con base en los resultados del VIGA, las condiciones de vida de los capitalinos inhiben sus capacidades para hacer frente a un insuficiente abastecimiento de agua con una baja calidad, así como a una

inadecuada disposición de las aguas residuales, al haber obtenido una calificación reprobatoria de 5.7 (cuadro 5). Las limitaciones en las condiciones económicas en que actualmente vive la mayoría de los habitantes, dada la distribución no equitativa de los ingresos, el desempleo y la inestabilidad laboral, constituyen el principal componente que hace más vulnerable a los capitalinos a las amenazas generadas por problemas en el suministro y en el drenaje. De hecho, en todas las colonias que conforman el D.F. la vulnerabilidad de sus habitantes se atribuye principalmente a dichas limitaciones económicas.

Un segundo componente que explica la vulnerabilidad de los residentes del D.F. son las características físicas del entorno en donde habitan. Existen varios asentamientos humanos (regulares e irregulares) localizados en zonas que pueden ser afectadas por inundaciones, por hundimientos diferenciales del suelo, y por la falta o prestación intermitente de los servicios básicos (agua, drenaje, electricidad o gas). El tercer componente está relacionado con la falta de representación política e insuficiente participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de gestión del agua. Por último, el cuarto componente que afecta la vulnerabilidad de los habitantes de la capital del país se refiere a las restricciones que enfrenta la población para tener acceso a la educación, servicios de salud, servicios públicos básicos y a residir en viviendas seguras.

Resultados similares se obtuvieron en doce delegaciones, cuyas calificaciones fueron reprobatorias: entre 4.7 y 5.8. Las delegaciones Milpa Alta, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Álvaro Obregón son las más vulnerables a las amenazas por problemas en el suministro, calidad del agua y disposición de las aguas residuales. Por otro lado, en Coyoacán, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc las capacidades de sus habitantes les permiten enfrentar dichos problemas, estando la evaluación de su vulnerabilidad entre 6.0 y 6.8. Sin embargo, aunque estas calificaciones son aprobatorias, también son bajas (cuadro 5).

Las colonias más vulnerables en el D.F. se concentran en las delegaciones Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Algunas de estas colonias son: Pueblo de San Andrés Totoltepec, Chichicaspatl, El Zacatón, San Miguel Topilejo, Bosques, San Nicolás II, Solidaridad y

Cuadro 5  
Evaluación de la vulnerabilidad ante problemas  
en los servicios de agua y drenaje

<i>Delegación</i>	<i>VIGA</i>	<i>Delegación</i>	<i>VIGA</i>
Coyoacán	6.8	Tláhuac	5.6
Benito Juárez	6.3	Iztacalco	5.6
Miguel Hidalgo	6.2	Tlalpan	5.4
Azcapotzalco	6.1	Xochimilco	5.0
Cuauhtémoc	6.1	Álvaro Obregón	4.7
Gustavo A. Madero	6.0	Cuajimalpa	4.6
Venustiano Carranza	5.8	Magdalena Contreras	4.6
Iztapalapa	5.6	Milpa Alta	3.5
<i>Distrito Federal</i>		<i>5.7</i>	

Fuente: Elaboración con base en los resultados del índice VIGA.

Ampliación San Miguel Ajusco en Tlalpan; San Salvador Cuauhtenco, San Bartolomé Xicomulco, San Lorenzo Tlacoyucan y los barrios San Miguel Ocotitla, Nushtla, Tula, Panchimalco, La Guadalupita y San José en Milpa Alta; Chimalpa en Cuajimalpa; el pueblo San Francisco Tlalnepantla y Pedregal de San Francisco en Xochimilco; paraje Tierra Colorada en Magdalena Contreras; San Pablo II en Izta-palapa; y El Rincón en Álvaro Obregón.

#### Riesgos por la ineficacia en la gestión del agua

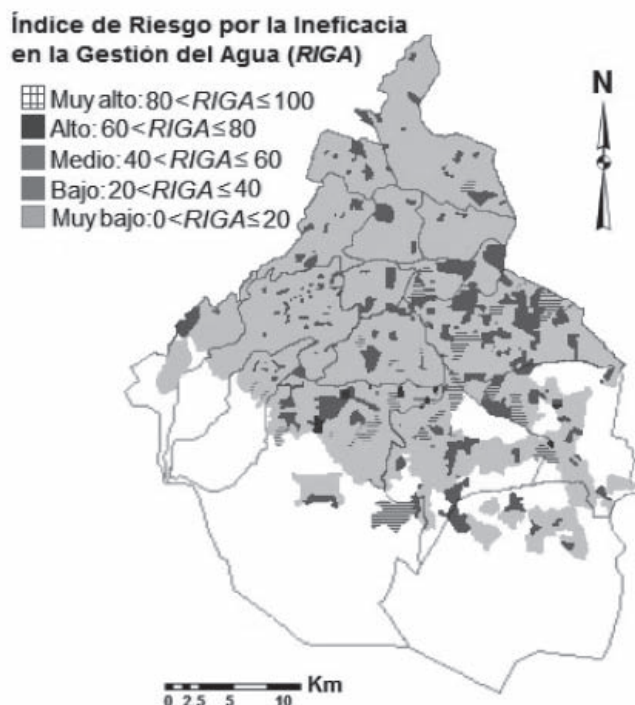
Los riesgos generados por problemas en la gestión del agua en materia de suministro, calidad y disposición de las aguas residuales no están uniformemente distribuidos. Sin embargo, son pocas las colonias cuyos habitantes enfrentan altos niveles de exposición, teniendo el D.F. en promedio un nivel de exposición bajo (mapa 1).

Las delegaciones más expuestas a los riesgos generados por un suministro de agua insuficiente y que no cumple con los estándares de calidad, así como por la falta de medios para disponer las aguas residuales, se ubican al sureste de la capital del país e incluyen Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras, Tlalpan e Izta-palapa. Cabe

destacar que el riesgo promedio de estas entidades también pertenece a una categoría de bajo riesgo. En el resto de las delegaciones, sus habitantes en promedio están muy poco expuestos a estos riesgos, particularmente en Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo.

Entre las colonias más expuestas a los riesgos generados por problemas en la prestación de los servicios de agua y drenaje se encuentran: Residencial Villa Coapa, Narciso Mendoza, Miguel Hidalgo 4ª Sección, Villa Lázaro Cárdenas y Miguel Hidalgo en Tlalpan, Ojo de Agua en Tláhuac; y finalmente, Las Ánimas en Xochimilco (mapa 1).

Mapa 1  
Riesgos por problemas en el suministro  
de agua y drenaje



Fuente: Elaborado con base en los resultados del RIGA.



En general, los capitalinos están más expuestos a los riesgos por la baja calidad de agua que reciben en comparación con los que se atribuyen a la falta de agua y la inadecuada disposición de las aguas residuales. Las colonias que presentan niveles de riesgo medio y alto por la mala calidad del agua se distribuyen en todo el territorio de la capital del país. En el caso de las colonias que presentan niveles de riesgo medio y alto por problemas en el suministro y en el drenaje, éstas se concentran al sur y sureste de esta entidad.

Las mayores concentraciones de infraestructura para abastecer con agua a la población y disponer las aguas residuales se encuentran principalmente en las zonas físicamente menos vulnerables. Por lo tanto, la población que recibe en promedio bajos niveles de ingreso y enfrenta considerables obstáculos para tener acceso a diversos servicios (educativos, atención médica y servicios públicos básicos) vive, en general, en zonas de alto riesgo frecuentemente afectadas por inundaciones, hundimientos diferenciales del suelo, deslizamientos, inadecuada disposición de las aguas residuales y carencia o mala calidad del agua recibida.

Las clases económicas más altas tienen un mayor poder político y de negociación para que sus intereses sean atendidos, motivo por el cual, en general, sus niveles de exposición a los riesgos por falta de agua, mala calidad de la misma e inadecuada disposición de las aguas residuales suelen ser menores en comparación con la población que vive en condiciones marginadas, situación que hace a esta última todavía más vulnerable y la predispone a un mayor riesgo. No existe evidencia para concluir que el uso exclusivo del cloro como mecanismo de desinfección garantiza la eliminación de microorganismos patógenos y, por ende, un consumo humano seguro.

Finalmente, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la gestión del agua en el D.F. ha promovido mejoras en el acceso al agua, pero prácticamente no ha influido en la disposición de las aguas residuales debido a que el impacto que tiene la falta o la inadecuada prestación de este servicio sobre la calidad de vida y la salud de la población no se ha constituido como una prioridad en las demandas actuales de la ciudadanía.

## Conclusiones

El objetivo de abastecer a la población con un suministro de agua que cumpla con las NOM en materia de calidad fue el peor evaluado, constituyéndose como una de las principales amenazas que enfrentan los capitalinos tanto por la intensidad con la que se presenta este problema en la gestión como por su mayor distribución en las colonias que conforman el D.F. En el caso de los servicios de agua y drenaje, éstos obtuvieron una evaluación aprobatoria con respecto de sus niveles de eficacia. Sin embargo, esta calificación fue relativamente baja, motivo por el cual los habitantes de la capital del país también enfrentan amenazas derivadas de la falta o prestación intermitente de estos servicios, aunque en menor intensidad. En este contexto, es necesario que las autoridades asignen una mayor prioridad para garantizar los estándares de calidad en el agua suministrada a la población, ya que hasta el momento continúan privilegiando el incremento en el suministro de agua y las mejoras en el acceso a este servicio en comparación con otros objetivos. Esto no sugiere descuidar la eficacia asociada a la dotación de agua a la población; más bien resalta la importancia de asignar de manera más equitativa los recursos con los que cuentan las autoridades entre sus diversos objetivos.

En segundo lugar, la presencia de bacterias coliformes en muestras que cumplieron con los estándares de calidad en materia de cloro residual pone en evidencia que el uso de cloro como único medio de desinfección no necesariamente garantiza que dicho volumen pueda consumirse de manera segura, debido a que algunos microorganismos como los protozoarios *Cryptosporidium*, *Giardia lamblia* y *Entamoeba histolytica*, al igual que los virus causantes de enfermedades como la diarrea, gastroenteritis y hepatitis viral, son más resistentes al uso del cloro o sus derivados. Por lo tanto, este mecanismo de desinfección requiere complementarse con otros métodos como la ozonización, la radiación con rayos ultravioleta y la aplicación de dióxido de cloro, métodos considerados más eficaces para eliminar bacterias e inactivar tanto virus como protozoarios (OMS, 2008: 61). Por consiguiente, la evaluación de la calidad del agua no se puede limitar a determinar las concentraciones de cloro residual y la presencia de bacterias co-

liformes, requiriéndose un análisis más completo de los parámetros físicos, químicos y, en particular, biológicos. No sólo a través de un consumo directo de agua con una mala calidad se generan y transmiten enfermedades de origen hídrico; éstas también pueden diseminarse de manera indirecta por otras vías que incluyen la ingesta de alimentos regados con aguas residuales o la preparación de alimentos en condiciones no higiénicas, en cuyo caso los alimentos ingeridos pueden ser portadores de enfermedades como cólera, diarrea, salmonelosis, fiebre tifoidea y amibiasis, entre otros.

Las decisiones de inversión en obras de infraestructura hidráulica privilegian las zonas más seguras. Sin embargo, como la población que reside en las áreas consideradas como peligrosas suele ser la más pobre, esta medida los coloca en una situación menos ventajosa y limita aún más sus capacidades para hacer frente a las amenazas a las que están expuestos, lo que, por ende, los hace más vulnerables. Aunque el uso de los seguros contra inundaciones es una alternativa que podría reducir la vulnerabilidad de los capitalinos ante los problemas mencionados en materia de suministro y drenaje, su impacto es restringido debido a que no todos los habitantes de esta entidad tienen la capacidad económica para adquirir estos instrumentos financieros.

Finalmente, los niveles de exposición de los capitalinos a los riesgos generados por un suministro de agua insuficiente para satisfacer los requerimientos de agua de la población y los estándares de calidad, así como la disposición rápida e higiénica de las aguas residuales están determinados principalmente por la fragilidad de las condiciones en que viven. Por consiguiente, aunque las autoridades responsables de la prestación de los servicios de agua y drenaje no han cumplido en su totalidad con los objetivos en materia de suministro, calidad del agua y disposición de las aguas residuales, sí los han alcanzado de manera parcial con un desempeño regular. No obstante, la prestación de estos servicios puede mejorarse, en especial las acciones encaminadas a garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad en el volumen de agua que reciben los capitalinos, dado que este problema de la gestión constituye una de las principales amenazas que enfrentan.

Las mayores limitaciones en las capacidades de la población se explican por las restricciones en sus condiciones económicas, un menor

impacto para hacer frente a las amenazas mencionadas, su localización, su baja participación y una representación política restringida de sus demandas, así como los obstáculos para su acceso a la educación, atención médica, información, servicios públicos y viviendas dignas.

En este contexto, para reducir la exposición de los capitalinos a estos riesgos es indispensable que las autoridades dirijan sus esfuerzos a disminuir la vulnerabilidad de la población. Esto no implica que deban descuidar la eficacia en la prestación de los servicios de agua y drenaje; más bien, que las medidas implementadas para consolidar una ciudad más segura no se deben restringir a la construcción de más obras hidráulicas, sino también a crear mayores oportunidades para que la población cuente con un empleo bien remunerado, tenga acceso a los servicios básicos, resida en viviendas seguras y pueda participar en la toma de decisiones sobre la gestión del agua. Evidentemente, ejecutar estas estrategias y acciones requiere tanto de la colaboración como de la coordinación entre autoridades de diferentes órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores responsables de la gestión pública.

## **Bibliografía**

- Alexander, David (2000), *Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters*, Oxford, Oxford University Press.
- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner (1994), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Londres, Routledge.
- Cardona, Omar Darío (2003), *La noción de riesgo desde la perspectiva de los desastres*, Manizales, IADB-ECLAC-IDEA.
- CEPAL (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1999), *Tendencias actuales de la gestión del agua en América Latina y el Caribe: Avances en la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Conagua (2010), “Construcción de la planta de tratamiento de Atotonilco”, comunicado de prensa, México, Conagua.
- Conagua y Semarnat (2006), *Hacia una estrategia de manejo sustentable del agua en el Valle de México y su zona metropolitana*, México, Conagua.
- (1997), *Sistema Cutzamala: agua para millones de mexicanos*, México, Conagua/Semarnap.
- Denhardt, Robert B. (1995), *Public Administration: An Action Orientation*, Forth Worth, Harcourt Brace Collage Publishers.
- Escalante, V., L. Cardoso, E. Ramírez, G. Moeller, G. Mantilla, J. Montecillos, C. Servín, F. Villavicencio y A. Rivas (2002), *Valoración del mercado para el reúso del agua residual tratada: informe final*, Cuernavaca, IMTA/Conagua.
- Foster, M.J. y A.R. Lock (1990), “Factoring Effectiveness Factors”, *The Journal of the Operational Research Society*, vol. 41, núm. 2, pp. 111-117.
- INEGI (2008), *Mortalidad por enfermedades de origen hídrico*, Aguascalientes, Dirección de Estadísticas Vitales, Área de Mortalidad, INEGI.
- (2011), *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI.
- IPCC (2007), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ISDR (2004), *Living with Risk, a Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, Ginebra, UN-ISDR.
- López Hernández, Ramón y Armando Ortiz Rendón (2004), “Agua residual tratada: estímulos para el uso del agua residual tratada en el Distrito Federal”, en Ma. Concepción Martínez Omaña (coord.), *Gestión del agua en el Distrito Federal: retos y propuestas*, México, PUEC/UNAM.
- Mazari, Marcos (1996), *Agua vs. población*, México, El Colegio Nacional.
- Mazari-Hiriart, Marisa, Yolanda Lopez-Vidal, Sergio Ponce-de-Leon, Juan José Calva, Francisco Rojo-Callejas y Gonzalo Castillo-Rojas (2005), “Longitudinal study of microbial diversity and seasonality

- in the Mexico City metropolitan area water supply system”, *Applied and Environmental Microbiology*, vol. 71, núm. 9, pp. 5129-5137.
- Metcalf, T.G., J.L. Melnick y M.K. Estes (1995), “Environmental Virology: From Detection of Virus in Sewage and Water by Isolation to Identification by Molecular Biology. A Trip over 50 Years”, *Annual Review of Microbiology*, vol. 49, 1995, pp. 461-487.
- OCDE (2003), *Improving Water Management: Recent OECD Experience*, París, OCDE.
- OMS (2008), *Guidelines for Drinking-Water Quality: Recommendations*, Ginebra, OMS.
- (2003), *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, Ginebra, OMS.
- Perló, Manuel y Arsenio González (2005), *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, PUEC/UNAM/Friedrich Ebert Stiftung.
- Renn, Ortwin (1992), “Concepts of Risk: A Classification”, en Sheldon Krimsky y Dominic Golding (coords.), *Social Theories of Risk*, Londres, Praeger.
- Romero, L.P. (1994), “Problemas socio-ambientales en la gestión del agua”, en A. Yúnez-Naude (coord.), *Medio ambiente: problemas y soluciones*, México, El Colegio de México.
- Tortajada, C. y E. Castelán (2003), “Water Management for a Megacity: Mexico City Metropolitan Area”, en *Ambio*, vol. 32, núm. 2.
- SACM (2009), *Suministro de agua al D.F.*, México, Dirección de Operación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, SACM [base de datos].
- (2008), *Análisis de la calidad del agua*, México, Dirección Técnica del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, SACM [base de datos].
- Semarnat (2008), *Volumen de recarga y extracción de acuíferos sobre-explotados*, México, Semarnat/Conagua [base de datos].
- (2011), *Catálogo de Normas Oficiales Mexicanas*, México, Semarnat/Conagua. Disponible en <[http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadísticas\\_2000/compendio\\_2000/04dim\\_institucional/04\\_02\\_Normatividad/index.shtml](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadísticas_2000/compendio_2000/04dim_institucional/04_02_Normatividad/index.shtml)>.

- SSDF (2011), *Estadísticas de morbilidad y mortalidad en el D.F. por enfermedades infecciosas gastrointestinales*, México, GDF [base de datos].
- Sosa-Rodríguez, F.S. (2010), “Impacts of Water Management Decisions on the Survival of a City: From Ancient Tenochtitlan to Modern Mexico City”, *Journal of Water Resources Development*, vol. 26, núm. 4, pp. 675-687.
- (2010), “Exploring the Risks of Ineffective Water Supply and Sewage Disposal: A Case Study of Mexico City”, *Environmental Hazards*, núm. 9, pp. 135-146.
- UNDP (2004), *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, Washington, D.C., John S. Swift Company.
- WWAP (2006), *Water a Shared Responsibility. The United Nations World Water Development Report*, Paris, WWAP/Unesco/Berghahn Books.

### *Leyes y reglamentos*

- Ley de Aguas Nacionales (LAN), *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Ley de Aguas del Distrito Federal (LADF), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.
- Ley Ambiental del Distrito Federal (LAMDF), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.





# La gestión de los recursos hídricos. La experiencia del valle de Cuautitlán en las etapas de su desarrollo urbano

*Juan Antonio Vázquez Romero*<sup>1</sup>

El valle de Cuautitlán es uno de los territorios más significativos a nivel histórico en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La división territorial del trabajo (uso del suelo) que en él se desplegó a lo largo del siglo xx expone sin lugar a dudas un espacio extremadamente dinámico donde el acceso al recurso hídrico, tanto de origen subterráneo como superficial, definió de forma categórica los altos niveles de desarrollo agrícola y urbano-industrial de los municipios que conforman este valle.

El río Cuautitlán, el río Hondo, la presa de Guadalupe y los abundantes mantos acuíferos en este valle fueron reapropiados y gestionados para cubrir las demandas requeridas por los eslabones productivos del campo, además de convertirse en estratégicos para la proyección y posterior territorialización de nuevos espacios urbanos tanto habitacionales como industriales que cambiaron de forma definitiva el paisaje del valle de Cuautitlán rural de inicios del siglo xx.

*Palabras clave:* recurso estratégico, valle de Cuautitlán, gestión urbana, cambio de uso de suelo, deterioro hídrico.

Fecha de recepción: 29 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Geografía con especialidad en Análisis Socioterritorial por la UNAM. Líneas de investigación: estudios metropolitanos, reconstrucción económico-social de cultura local, dinámica inmobiliaria metropolitana. Correo electrónico: ederysanz@hotmail.com

## **The Management of Water Resources, the Experience of the Cuautitlán Valley in the Early Stages of the Urban Development**

The valley of Cuautitlán is one of the most historically significant territories in the Metropolitan Area of Mexico City. The territorial division of labor (land use) that was deployed along the 20th century exposes without a doubt a extremely dynamic space, where access to the water resource, both of underground origin as superficial, defined categorically high levels of agricultural development and urban industrial of the municipalities that constitutes this valley.

The Cuautitlán River, the dam of Guadalupe and the abundant aquifers in this valley were reappropriate and managed to cover all the demands required by the productive chain of the field, besides to become strategic for the projection and subsequent territorialisation of new spaces of urban planning both housing and industrial that changed the definitive form of the landscape of the rural valley of Cuautitlán in the early 20th century.

*Keywords:* strategic water resources, valley of Cuautitlán, urban management, change in use of the land, water deterioration.

### **Introducción**

El agua es un recurso fundamental para el desarrollo de la vida en el planeta. A lo largo de la historia se ha instituido como factor clave para el desarrollo de las sociedades y definitiva para sustentar sus sistemas urbanos. La distribución y el acceso a ella en su dimensión espacio-temporal ha marcado dinámicas territoriales y culturales de formas muy específicas.

Desde hace más de 200 años y hasta la actualidad, la sociedad industrial ha hecho uso de los recursos naturales de forma intensiva, en especial del agua, tanto de las fuentes de escurrimiento (también llamadas superficiales) como de los depósitos subterráneos (mantos acuíferos). El usufructo del agua –como el de cualquier recurso natural en nuestra sociedad– se somete a fines de racionalidad económica y la razón de ello es que, por lo menos desde la Revolución industrial, “la lógica que subyace en el uso social del espacio no es la de las necesidades humanas sino las del capital” (Lezama, 1993: 250).

Para mediados del siglo xx, esta forma mundializada de apropiación de los recursos desencadenó una crisis ambiental generalizada en la que el agua resultó ser uno de los recursos más afectados por las prácticas de uso indiscriminado. El aumento descomunal de la demanda del agua la situó en un estatus de crisis, el cual se explica a grandes rasgos por dos factores de presión: *a)* la diversificación de usos hídricos para actividades relacionadas con cadenas productivas, derivada de criterios económicos de producción y consumo globales; y *b)* una tendencia mundial a promover espacios urbanos densamente poblados, sustentados en un sistema de ciudades centralizadas tendientes a formar caóticas megalópolis.

Debe asumirse que el problema de prácticas sociales de consumo altamente nocivas en términos ecológicos está presente sin distinción tanto en espacios rurales como urbanos, a pesar de que el foco de atención del problema ambiental se centra cada vez más en las ciudades por la presión que generan “las necesidades de consumo de la industria, y los grandes centros metropolitanos, donde se ha intentado sobrellevar una creciente escasez a costa del saqueo de numerosas fuentes que alimentan esos focos de acelerado y creciente consumo humano” (Delgado, 2005: 26).

En esta crisis medioambiental generalizada en la que se inserta la del recurso hídrico, la ciudad desempeña un papel fundamental porque ésta “es una matriz física y simbólica de la modernidad de nuestras sociedades y es en ella donde más se evidencian las tendencias y contradicciones del desarrollo urbano no-sostenible [...] (concentración de la riqueza y de los vínculos con la globalización económica, severas inequidades y exclusiones sociales, contaminación, consumo energético irracional y pobreza urbana entre muchos otros)” (Winchester, 2006: 2) y tiene que ver con una percepción cuantitativa de la problemática.

Como advierte la Comisión Nacional del Agua (Conagua), “el proceso de concentración de la población en las localidades urbanas ha dado como resultado su acelerado crecimiento, lo que ha implicado fuertes presiones sobre el medio ambiente y las instituciones, derivadas de la demanda incrementada de servicios” (2011: 11).

En los espacios urbanos, la extracción de agua fuera de los volúmenes permisibles se acompaña de otra acción nociva hacia los recursos hídricos: la contaminación, ya sea de

- los cuerpos de agua superficiales, por vertido de residuos sólidos y aguas negras no tratadas generadas en los centros urbano-industriales densamente poblados.
- agua subterránea por la filtración de metales pesados y sustancias tóxicas provenientes de tiraderos de basura al aire libre que, al estar acumulados por toneladas y recibir una precipitación pluvial considerable, producen una especie de caldo de sustancias tóxicas que se filtran al subsuelo y terminan depositándose en los acuíferos.

Si la sobreexplotación conllevó a un estatus de escasez<sup>2</sup> del recurso hídrico, su contaminación le suma forzosamente un estatus de calidad, ya que, aun cuando existiesen cuerpos de agua en grandes volúmenes, su utilización se vería mermada si su calidad es inaceptable para uso humano por el alto grado de perturbación debido a la presencia de contaminantes.

Ahora bien, el tránsito de la denuncia mundial de la crisis hídrica a acciones concretas que colocaron el tema en la mesa de discusión ha sido considerablemente lento en comparación con el ritmo de explotación.

A pesar de que los estragos del uso indiscriminado de los recursos eran palpables ya en muchos lugares en la década de los cincuenta, es hasta la década de los setenta del siglo pasado cuando el tema fue abordado por órganos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Estocolmo (1972), y posteriormente por el Banco Mundial y el Consejo Mundial del Agua.

Con distintos énfasis, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo (1972); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en Mar de la Plata (1977); la

<sup>2</sup> El término de *escasez* es relativo ya que varía de acuerdo a los cambios de las estructuras sociales, sus valores y patrones de consumo, así como por la posibilidad de que con adelantos tecnológicos se mitiguen los volúmenes de su extracción.

Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (también llamada Cumbre de la Tierra) en Río de Janeiro, Brasil (1992) –de la cual se desprende la Agenda 21 y la conmemoración del Día Mundial del Agua–; y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica (también conocida como Cumbre de Río+10) (2002) en su conjunto han contribuido desde lo institucional a promover actividades relacionadas con el manejo, la conservación y la sustentabilidad<sup>3</sup> de los recursos hídricos a escala global.<sup>4</sup>

Para América Latina, la organización que ha generado mayor eco es el Consejo Mundial del Agua. El primer Foro Mundial del Agua –derivado de la agenda del mencionado consejo– se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos, en 1997, y planteó la necesidad de una visión mundial del agua para abordar su problemática. “La declaración de Marrakech le dio al Consejo el mandato de elaborar dicha visión”. En el año 2000 se presentó el documento que condensa dicha visión en el segundo Foro Mundial realizado en La Haya, Holanda.

Esta visión mundial del agua arrancó su plataforma de acción desmitificando la escasez. Se acepta, sí, una crisis de agua a nivel mundial, pero además se argumenta que el origen de la crisis “no radica en que sea insuficiente para satisfacer nuestras necesidades. Se debe a que se maneja tan mal que miles de millones de personas, y el medio ambiente, sufren mucho”. Es, en suma, “una crisis de manejo” que ha “amenazado nuestros recursos hídricos con instituciones deficientes, mal gobierno, malos incentivos y mala asignación de recursos” (Cosgrove, 2000: 2-3).

<sup>3</sup> En materia de recursos hídricos, se entiende por *desarrollo sustentable* el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas y que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico y el aprovechamiento y la protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Aguas Nacionales, última reforma).

<sup>4</sup> Además se han llevado a cabo acciones que han promovido el debate y la concientización de la problemática del agua, como la Década Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990), el Año Internacional del Agua Dulce (2003) y el Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, Fuente de Vida”, que inició en 2005 y concluirá en 2015.

Estas declaraciones se convirtieron en uno de los aportes más significativos de la visión mundial del agua ya que le otorgan una condición política tanto al análisis como a las soluciones que de ella deriven. Se propone, por tanto, una gestión integral de los recursos hídricos, organizando de forma eficiente las instituciones y actores que en tal hecho se vean involucradas.

La importancia de recuperar la dinámica de estos foros radica en que han tenido la capacidad de permearse a escalas nacional y local y marcan desde finales de los setenta las directrices generales que implican un crecimiento sustentable y una gestión integral del agua. Por lo menos en el discurso, estas pautas se ven materializadas en los planes de desarrollo nacionales, regionales y locales, así como en la visión y los objetivos de las instituciones gubernamentales que se encargan de llevar a cabo su gestión.

### **La gestión del agua en México: un panorama general**

La gestión de los recursos hídricos del país ha sido tema central a lo largo de su historia. Lo era ya en el periodo prehispánico, cuyo escenario –en el caso específico de la cultura mexicana– era una cuenca lacustre, paisaje que siempre representó un reto para su manejo y que aportó infraestructura para solucionar problemas de esa época, como el sistema de canales y chinampas, la gestión colonial del recurso agua y las obras hidráulicas de almacenaje que fueron pieza fundamental para el florecimiento de haciendas y ranchos.

La forma en que se utilizó el agua hasta antes de 1888 estaba desprovista de una legislación federal, lo que permitió la conformación de gestiones locales consensadas y financiadas por los propios usuarios. Esta práctica no estuvo libre de las jerarquías locales de poder, pero permitió dotarse del servicio de agua. Ranchos, haciendas y poblados –generalmente seccionados en barrios– construyeron una infraestructura hídrica en la medida de sus posibilidades, lo cual les permitió el acceso a las fuentes del recurso principalmente para el riego de sus tierras, abrevaderos y uso doméstico.

Aunque constantemente se hizo presente una tensión por la regulación y dotación del recurso entre el gobierno y esos gestores locales, la regulación pública del agua con una intervención gubernamental se da hasta 1888, cuando se proclama la Ley sobre Vías de Comunicación. Ésta fue la primera norma jurisdiccional del gobierno federal en asuntos de agua, con la que se administró el recurso hídrico en los albores del siglo xx.

Para 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación, la cual, a través de su Sistema Nacional de Distritos de Riego, expandió la frontera agrícola del país. Además, llevó a cabo un importante programa de construcción de presas en el territorio nacional. En 1946, la Comisión Nacional de Irrigación dio paso a la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Esta secretaría y su estructura orgánica perduró por casi 30 años cubriendo los gobiernos de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría. No es sino hasta 1976 que el entonces presidente José López Portillo fusiona dos secretarías y crea así la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Dentro de la gestión de estas instituciones se llevaron a cabo grandes proyectos hidráulicos que tendieron a mitigar el problema de desabasto de agua de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, región que ya entonces presentaba señales de un severo deterioro en sus recursos hídricos, sobre todo los referentes a aguas subterráneas ya que hicieron uso extensivo de la extracción de agua de los mantos acuíferos en ausencia de cuerpos de agua locales de volumen relevante. El sistema hidráulico de Lerma y el de Cutzamala dan buena cuenta de los esfuerzos focalizados de estas instituciones gestoras por mantener abastecida de agua potable a la ciudad central.

El acervo histórico del Sistema de Información de Agua Potable y Saneamiento (SIAPS) y el Archivo Histórico del Agua nos permiten acercarnos al desarrollo histórico de la gestión hídrica de México.

Algunas de las leyes más significativas en relación con la gestión del agua sistematizadas por el SIAPS son:

- Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal (1910).

- Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas Sujetas al Dominio de la Federación (1917).
- Ley sobre Irrigación con Aguas Federales (1926).
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1929).
- Ley de Conservación del Suelo y Agua (1946).
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1946).
- Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo (1948).
- Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los municipios (1956).
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1972).
- Ley de Aguas Nacionales (1992).

A lo largo del siglo xx, los resultados de la gestión fueron muy prolíficos para el desarrollo jurídico e institucional del uso del agua en México. Durante este periodo hubo dos prioridades: en la primera (1900-1983) se planteó, desde una estructura centralizada, cubrir las demandas de riego y aumentar la frontera agrícola del país;<sup>5</sup> y en la segunda (1983 en adelante) se presenta una reestructuración dirigida a descentralizar la gestión del agua, traspasando a las administraciones locales (municipales) la responsabilidad de proveer el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Esta nueva estructura de gestión se organizó con base en tres escalas con sus respectivas instituciones: nacional (Conagua, creada en 1989 bajo decreto ejecutivo federal); estatal (Comisiones Estatales de Agua Potable y Alcantarillado); y municipal (Áreas Operadoras del Servicio de Agua Potable).

Tres años después, esta estructura institucional vio reforzados sus objetivos con el decreto de la Ley de Aguas Nacionales (1992), cuya finalidad fue regular el uso, aprovechamiento y explotación del agua, así como su distribución y la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral y sustentable a través de cuencas hidrológicas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> “Se construyeron gran número de presas de almacenamiento, distritos de riego y sistemas de abastecimiento de agua” (Conagua, 2011: 108).

<sup>6</sup> Según investigaciones conjuntas de la Conagua (organismo desconcen-



En 2009 la Conagua promovió la creación de la Agenda del Agua 2030, iniciativa que tiene como finalidad crear una agenda a largo plazo de las políticas hídricas de sustentabilidad en ámbitos regionales. Recuperando los mecanismos con que trabajó el Consejo Mundial del Agua al crear la visión mundial del agua, a lo largo de 2010 esta comisión realizó una consulta pública que recogió las inquietudes, necesidades y propuestas de expertos en el tema. Las iniciativas recibidas se han sistematizado de tal forma que han perfilado cuatro ejes de acción: ríos limpios, cuencas en equilibrio, cobertura universal de la red de agua y asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas.

Para entender su evolución, resulta ilustrativo el comparativo general de los marcos regulatorios de gestión de la primera mitad del siglo xx y los posteriores a 1980:

- Lo primero que hay que distinguir es que parten de una conceptualización distinta del recurso hídrico. Mientras en la primera etapa se concebía como un elemento inagotable y desligado de un sistema ambiental mayor, en la segunda se reconoce la finitud del agua no por su escasez, sino por su calidad, además de situarla claramente como un elemento que depende del estado general del ambiente.
- Mientras la primera se enfocó en cubrir un abasto de agua por diferentes vías de extracción –aun a riesgo de provocar una sobreexplotación–, la última recupera de forma indiscutible las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales en relación con un uso integral y eficiente del agua por medio de prácticas sustentables.

---

trado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Nacional de Ecología (INE), en 2010 la disponibilidad de aguas superficiales en México se concentró en 731 cuencas hidrológicas disponibles, de las cuales se obtiene 63% del volumen de agua ocupada para usos diversos. En lo que se refiere a aguas subterráneas, para el mismo año la Conagua zonificó al país en 653 acuíferos de los cuales sólo 403 poseen disponibilidad de extracción, obteniendo de ellos hasta 37% del volumen del agua otorgado para uso agrícola, abastecimiento público e industria autoabastecida.

- Durante la primera etapa de administración del recurso se mostró un escaso interés por monitorear y documentar el estado y la calidad de los cuerpos de agua. En la segunda etapa, en cambio, se tiene como apoyo cuantitativo la sistematización del monitoreo constante, lo que permite asertividad en la toma de decisiones al implementar programas que aseguren beneficios sociales sostenibles.

Por último, es necesario exponer que hay un rezago en el cumplimiento de los objetivos trazados en las leyes relacionadas con asuntos hídricos:

[...] aunque desde la década de los noventa, y más concretamente en el año 2004 con la publicación de la nueva Ley de Aguas Nacionales, se establecieron nuevas reglas para interrelacionar de manera más eficiente el uso del agua en México, su administración dista mucho de lograr este objetivo. Todos los aspectos de la cadena administrativa para el otorgamiento de este servicio sufren en mayor o menor medida algún tipo de carencia (Rodríguez, 2008:1).

Al respecto, ofrecemos a continuación algunos ejemplos:

- A pesar de estar catalogado como un derecho esencial para toda sociedad, el agua en México presenta restricciones para su acceso. Después de un siglo de gestión federal del agua, sigue presentándose un rezago en la expansión de la red de agua potable en el territorio nacional, ya que se han priorizado las regiones densamente pobladas –ciudades centrales, destinos turísticos nacionales o corredores industriales–, dejando a muchas comunidades rurales sin acceso al vital líquido. De ahí que sea muy factible que en pleno siglo XXI haya comunidades cuya población debe desplazarse por horas para tener acceso al agua y cubrir las necesidades más básicas de su consumo.
- La transferencia de gestión a los municipios realizada en la década de los noventa, aunque parezca muy acertada, puede

convertirse en un obstáculo ya que las políticas públicas municipales en su mayoría carecen de una visión a largo plazo y en forma recurrente desechan el trabajo de la administración que le precedió. La ausencia de continuidad en las estrategias (locales o municipales) merma los alcances de los programas hídricos ya financiados por las instituciones pertinentes. A eso se le suma un lamentable desdén de los funcionarios públicos por la atención de asuntos ambientales.

- En la agenda global del agua, desde hace más de dos décadas se menciona la necesidad de promover mecanismos para mantener una buena calidad del recurso disponible. Sin embargo, la inversión en tecnologías para el tratamiento de aguas residuales es mínima y no han dejado de utilizarse los cuerpos de agua superficial como vertederos de aguas negras, desechos sólidos y químicos provenientes de las grandes conglomeraciones poblacionales y de los centros industriales.

### **Los cambios del uso del suelo en el valle de Cuautitlán y la paralela debacle de su capital hídrico (1900-2010)**

El territorio que conforma el valle de Cuautitlán (Tepetzotlán, Cuautitlán, Tultitlán y, después de 1976, Cuautitlán Izcalli) es un referente histórico de lo que se percibía como rural desde la ciudad. El dicho “Después de México, todo es Cuautitlán” expresa el simbolismo que representó como un territorio basto y alentador de la cercanía a lo urbano. Por mucho tiempo, incluso, fue la puerta norte que daba acceso a la ciudad de México.

La división territorial del trabajo que se ha presentado en este valle mantiene los rasgos de desarrollo de una economía capitalista con la dinámica de sus sectores productivos ligados siempre a la transición del territorio rural a urbano. Sus usos de suelo han sido diversos y están siempre sujetos a la influencia que la ciudad central tiene sobre él, de tal forma que sus tendencias económicas y urbanas siempre resultan complementarias a las del Distrito Federal.

## **Periodo agrícola-industrial intensivo (1900-1940)**

A inicios del siglo xx, el valle de Cuautitlán se encontraba inmerso en una dinámica local que tendía en todos sentidos a una vida rural. La relación que mantenía la población con las actividades agrícolas y ganaderas superaba por mucho su relación con la creciente ciudad de México, ya que ésta se limitaba a proveerse de ciertos artículos que sólo podían encontrarse en la ciudad.

En este periodo, a inicios del siglo xx y hasta antes de la década de los treinta, los agentes sociales decisivos en el uso y la gestión del recurso hídrico del valle fueron los dueños de haciendas y ranchos respaldados por un sistema caciqueril que les permitió mantener y en algunos casos hacer crecer las hectáreas de tierras de sus haciendas.

En todo el valle de Cuautitlán existían haciendas y ranchos que tuvieron sus orígenes en la época colonial y que para inicios del siglo xx mantenían su esplendor. En estos territorios se hizo un uso extensivo del recurso hídrico del valle, principalmente del río Cuautitlán, del río Hondo y de numerosos pozos de donde se extraía agua de los mantos acuíferos para riego o consumo.

Algunas de las haciendas más importantes por su extensión y producción fueron: la Hacienda de Cartagena y la de Lechería, situadas en el municipio de Tultitlán, la de San Pedro Cuamatla y la de Guadalupe Tepojaco localizadas en Cuautitlán; la Hacienda de Lanzarote perteneciente a Tepetzotlán y la de Santa Inés perteneciente a Santa María Tultepec.

La forma en que se gestionaba la distribución del agua se dio de la siguiente manera: en la primera mitad del siglo xx, la infraestructura de distribución de aguas del río Cuautitlán era por gravedad, basado en un sistema de acequias con sus respectivos ramales, conectadas todas a una tasa reguladora que se conoció con el nombre de Pila Real de Atlamica, donde confluía el torrente del río Cuautitlán.

El número de zanjias distribuidoras fue en aumento en relación con la mayor demanda de agua. Para 1900 había cinco derivaciones que llevaban el agua a diversas áreas de la zona. A su vez, de esas zanjias derivadoras se desprendían ramales que distribuían el volumen de agua previamente designado a los usuarios, que eran rancheros,

hacendados y una sola fábrica (Fábrica de Yute La Aurora), además de los poblados. En algunos casos, a la población se le distribuía el agua de forma seccionada, por barrios. De la pila a los destinos de dotación se hacía una distribución por tandeo.

Este sistema de canales y zanjas alimentadas por el río Cuautitlán dotó del vital líquido a diez haciendas, diez pueblos, siete ranchos y tres barrios, dispersos en el territorio del valle. Los volúmenes de agua designada a cada usuario estaban en relación con las hectáreas y con la época del año. En general se manejaban tres volúmenes de dotación: preferente, normal y extraordinario. El procedimiento era hacer una petición de concesión al órgano gestor, ya fuese de aguas mansas (volumen menor) o aguas broncas.

Manteniendo la misma estructura de distribución se hizo uso del caudal del río Hondo o Tepetzotlán. En este caso, la taza distribuidora se llamó Zanja Real y de ella partían los veneros de distribución. Los permisos de concesión debían ser reconocidos por el cuadro de distribución y tandeo, aprobado por los usuarios del canal Zanja Real.

Para el valle de Cuautitlán, los registros del Archivo Histórico del Agua (AHA) conservan la petición o liberación de concesiones de agua, en algunos casos detallada en volumen, persona que hacía la petición y tipo de terreno al que se dotaba, como se muestra en el cuadro 1.

Estas actas, muy simplificadas, permiten darse una idea de la dinámica agrícola relacionada con estos cuerpos de agua; además de que claramente se identifica en ellas el momento en que el recurso hídrico comienza a tener problemas tanto de sobreexplotación (1956) como de contaminación (1963).

En este periodo existían dos escenarios muy claros en la comercialización de los productos agrícolas: el primero era la dinámica productiva a gran escala de las haciendas y ranchos; y el segundo, la dinámica de autoconsumo de los pequeños propietarios.

Por un lado, en las haciendas el volumen de producción de alfalfa, maíz y avena, principalmente, permitió dar el paso a la comercialización tanto de productos agrícolas como de ganado en pie o canal y productos lácteos. De esta manera, el valle de Cuautitlán se consolida como una importante zona lechera a nivel regional.

Cuadro 1  
 Actas de concesiones de agua 1907-1963

Año	<i>Acta registrada</i>
1907	Concesión de aguas broncas a las haciendas de San Mateo y La Garita.
1909	Visita tanque de reposo de la fábrica de yute La Aurora.
1910	Petición de dotación de agua a las haciendas El Sabino, Jaltipan y Corregidora, las tres propiedades de la señora Lorenza Ricarda viuda de Braniff.
1913	Solicitud de agua de riego del río Cuautitlán para riego y abrevadero de Coyotepec.
	Compuerta de la bocatoma del barrio De la Luz perteneciente al pueblo de Santiago Cuatlalpan mediante la cual se deriva agua del canal Zanja Real para riego de 88 hectáreas de tierra.
	Petición de concesión para riego de 384 hectáreas hacia los barrios de Las Ánimas, Tlacateo, Texcacoac y San Martín.
1922	Petición de concesión para riego de terrenos de los barrios de Santa Cruz, Fragoso y Capula.
	Chequeo del vaso de almacenamiento localizado dentro de la Hacienda Xuchimanguas (cañada natural que se utiliza para el almacén de agua).
	Chequeo del túnel construido en el antiguo Colegio de Jesuitas de Tepotzotlán para conducir las aguas que vienen del tanque de reposo y que sirven para regar las partes bajas de los barrios orientales de Tepotzotlán, especialmente el de Texcacoac.

1923	Canal de la Castera alimentado por la laguna de Zumpango, petición de concesión para la Hacienda Santa Elena.
1946	Visita al partidador de San Martín localizado al final de la Zanja Real que conduce agua al río Hondo y del cual parten los canales que la distribuyen a los barrios de San Martín, Tlacateco, Texcacao y el ex Convento de Tepotzotlán.
1948	Petición de concesión de riego proveniente de la presa Concepción para los ranchos de Cardena, Chopo y Carrizal.
1949	Solicitud de riego a siembra de maíz y alfalfa. Rancho de Fuentes.
1950	Solicitud de uso de aguas mansas para riego de alfalfa, maíz y avena a la ex Hacienda de San Miguel.
1953	La Junta de Aguas gestiona el uso de agua del río Cuautitlán a usuarios de los pueblos de Santiago Tlazala, Transfiguración, Tepojaco, Cuautitlán, Teoloyucan, Tultepec, rancho El Gavilán y fábricas Barrón y Colmena S.A. (fábricas de hilados de algodón pertenecientes a Archivaldo Hope).
1956	Petición de audiencia para tratar problemas de escases en Cuamatla y Cuatlalpan.
1963	Denuncia de riego de alfalfa con agua contaminada por desechos arrojados por la fábrica Monsanto.

Fuera de los grandes hacendados, la mayoría de la población poseía pequeñas parcelas en las que se sembraba productos para autoconsumo, como maíz, trigo, cebada y maguey.

Aparte de este gran sistema de dotación de agua, había uno de menor densidad que se daba en las haciendas, ya que la mayoría poseía pozos profundos de los que cotidianamente se autoabastecían al extraer el agua por bombeo y para irrigar sus canales internos.

En 1888 se proclamó la Ley de Aguas –que consideraba al río Cuautitlán como un bien federal y daba al Estado las facultades de su gestión–; más adelante, en la ley del 18 de diciembre de 1902, se incluyó a las aguas como parte del patrimonio nacional; y finalmente, la Ley de Aguas del 13 de diciembre de 1910 determinaba que las aguas pertenecían a la federación (Sandre, 2004: 7). No obstante, debido a la efectividad tardía de las leyes proclamadas –que se traducían en años y hasta en décadas–, la gestión del caudal del río se mantuvo en manos del gobierno municipal de Cuautitlán sobre el territorio. Pensemos tan sólo que la ley de 1888 federalizó el recurso hídrico y no fue sino hasta 1927 que de una forma tangible la federación comenzó a hacerse cargo de la organización y distribución del caudal de este río al crear las Juntas de Agua –en el caso del valle de Cuautitlán, quedaba bajo la jurisdicción de la Junta de Agua de Cuautitlán.

El agua para consumo humano en el valle de Cuautitlán fue obtenida de igual forma del río Cuautitlán y de pozos profundos de uso familiar. Esta forma de acceso al recurso hídrico provocó la proliferación de pozos casi por cada familia hasta la década de los cincuenta. El agua de los mantos acuíferos –sobre todo de la parte oriental del valle, en los límites de Melchor Ocampo y Tultepec– poseía características bastante aceptables para su consumo, por lo cual se extraía sin riesgo.

En este periodo, el uso de los recursos hídricos, aunque explotado extensamente en volumen por la agricultura, se mantenía en niveles aceptables y hasta sustentables, ya que el sistema de canales y zanjas mantenía a la vegetación lacustre y en sus aguas se desarrollaba gran variedad de peces, ranas, patos y garzas, que a su vez eran consumidos por la población local hasta entrada la década de los sesenta. Las características ecológicas de este valle agrícola fueron un termómetro



de la alta calidad del agua proveniente de sus ríos y mantos acuíferos dispersa en un sistema de canales.

Otro punto que expresa un bajo deterioro del medio ambiente fue la tardía incorporación de agroquímicos en las áreas de producción, ya que durante siglos las inundaciones del río Cuautitlán proveyeron de nutrientes al valle, dándole al suelo una alta fertilidad. No fue sino hasta la década de los ochenta, seguramente bajo la influencia de la “revolución verde”, que los agroquímicos se incorporaron a las tierras locales, pero llegados a este punto la agricultura de grandes volúmenes de producción ya había sido desplazada por el crecimiento de los pueblos y se daba una disputa del suelo entre las dinámicas de urbanización industrial/zonas habitacionales.

A pesar de que la agricultura es una de las actividades que exigen volúmenes considerables de agua para su desarrollo, la población de esta etapa rural del valle asumió un compromiso cívico mayor que el de generaciones venideras en su relación con el recurso hídrico.

### **Periodo urbano-industrial del valle de Cuautitlán (1940-2000)**

Para finales del siglo XIX, un elemento aparentemente aislado en el territorio del valle resulta el antecedente más importante al hablar de uso de suelo industrial: la localización y actividad mercantil de la fábrica de textiles La Aurora. Esta empresa sitúa el inicio de su actividad productiva en 1898. Para ese periodo, y por varias décadas más, fue la única empresa en el valle y su umbral de oferta de empleo abarcaba un radio considerable en términos territoriales.

En sus instalaciones se elaboraban productos de yute, como costales y bolsas que se utilizaban para el almacenamiento de azúcar o granos. La materia prima provenía de Loma Bonita, Oaxaca. Su proceso productivo ocupó casi en su totalidad a personal del sexo femenino para el manejo de los telares. Las mujeres que trabajaron en esta planta textil provenían de municipios como Tepotzotlán, Nicolás Romero, Tlalnepantla, Ecatepec, Santa María Huilango, Villa del Carbón, San Mateo Iztacalco, Xhala, Melchor Ocampo y Tultepec.

Esta empresa, que estaba en funcionamiento desde finales del siglo XIX, utilizó la red de canales del río Cuautitlán para abastecerse de agua y realizar su proceso productivo y no hay registro de que causara perturbación considerable al medio.

Para la década de los treinta y hasta la década de los ochenta, la política de industrialización que implementó el gobierno estatal y que asumieron los gobiernos municipales, aunada a la urbanización del valle de Cuautitlán, cambió de forma drástica la fisonomía y la dinámica del espacio. En forma paralela, se produjo un cambio del uso de suelo, de agrícola a industrial-urbano, ya que comenzaron a establecerse industrias en los municipios colindantes a la carretera México-Querétaro. Es en ellos donde el proceso de urbanización vía la industrialización se percibe con mayor fuerza.

Factores globales –como la Segunda Guerra Mundial– y locales –como el crecimiento acelerado de la ciudad central, su desbordamiento caótico en la periferia y la descentralización de industrias antes ubicadas en el Distrito Federal y reubicadas en los llamados “arrabales” en la década de los cuarenta– forman parte del proceso temprano de industrialización del valle de Cuautitlán, así como del paulatino desarrollo de lo que hoy conocemos como corredor industrial México-Querétaro que se consolidó de forma rotunda hasta la década de los setenta.

Para que esta consolidación urbano-industrial fuera posible se necesitaron adecuaciones legales que promovieran y fomentaran la inversión industrial en esta región de la Zona Metropolitana de la ciudad de México. Al respecto, se tiene registro de tres importantes políticas estatales de apoyo al sector industrial que contribuyeron de forma directa en el desarrollo industrial del valle de Cuautitlán:

- Durante la gestión de Isidro Fabela se promulga la Ley de Protección a la Industria respaldada por la puesta en práctica del modelo de sustitución de importaciones. Al respecto, Hernández Romero señala:

Esta ley como su nombre lo indica, tuvo como objeto atraer nuevos capitales y por lo tanto nuevas fuentes de producción, de riqueza y

de trabajo a las que se les concedieron diversas prerrogativas, por un número determinado de años de acuerdo con el capital invertido y el número de trabajadores que emplearan, debido a que se consideraba que el establecimiento de nuevas industrias influiría indirectamente en la economía local por las diferentes compras de materias primas y los pagos semanarios del salario de los trabajadores (2006: 430).

- En la década de los cincuenta, durante el gobierno de Gustavo Baz Prada, se estimuló a las empresas a instalarse en los parques industriales, áreas que desde el gobierno se planificaron para el desarrollo territorial de la industria.
- En la década de los ochenta se gestó un plan estatal de promoción a los parques y fraccionamientos industriales. Para que las empresas invirtieran y se ubicaran en estos espacios se les ofrecía una inversión por parte del estado en infraestructura y exenciones en el pago de impuestos. Como advierte Iracheta: “Tanto a nivel industrial como residencial, el gobierno del Estado de México facilitó a través de bajas regulaciones, apoyos fiscales y desarrollo de infraestructura la construcción de espacios para ambos usos” (Iracheta, 1997: 91).

Las acciones para la promoción industrial que involucraron al valle de Cuautitlán ofrecieron a los empresarios instalaciones clasificadas como parques y fraccionamientos con una infraestructura que en su momento era de primer nivel, en la que la disponibilidad del recurso hídrico era fundamental. Los gobiernos estatal y municipal aseguraron la dotación en calidad y cantidad de agua necesaria para los diversos procesos productivos, además de otros elementos de infraestructura –energía eléctrica, gas, etcétera– para fomentar un espacio industrial competitivo.

La supremacía urbano-industrial que mostró el valle de Cuautitlán dentro de la región se solidificó con la creación del municipio 121, Cuautitlán Izcalli, catalogado como ciudad modelo. Este municipio poseyó un plan maestro que prometía un territorio planeado, funcional y autosuficiente en el que coexistirían armoniosamente los espacios verdes e industriales y los servicios, todos accesibles a su centro urbano.

Para ello se alteró el desarrollo rural local expropiando grandes hectáreas de ejidos, sobre todo del ejido Cuautitlán; desaparecieron áreas de recarga de acuíferos en el sitio donde actualmente se localiza su centro urbano; y se promovió la masificación de vivienda de interés social.

En la exposición de motivos para sustentar la creación del nuevo municipio destacó la importancia de los recursos del valle para soportar una ciudad de grandes dimensiones:

Se tiene el recurso hídrico suficiente para atender las proyecciones tanto de la población que ocuparía la ciudad, como para una nascente industria de la construcción y la progresiva zona industrial ya establecida [...] la oferta del suelo es extremadamente rica, ahí había gran número de ejidos cuyo suelo estaba desperdiciado como suelo de cultivo de autoconsumo [...] existe una zona industrial ya consolidada y con una inversión en auge que permitiría a largo plazo complementarse con una zona habitacional totalmente nueva, lo que le brindaría cierto grado de autosuficiencia [...] existe un financiamiento estatal y federal magnánimo para resolver esta problemática urbana desde su dimensión metropolitana, lo que permite invertir en la logística y también en la infraestructura apegada a planos y proyectos minuciosamente estudiados y delimitados por el grupo de trabajo de planeadores (Moller, 1974: 19).

Esta ciudad modelo efectivamente ha tenido resultados positivos en términos económicos. En conjunto con Tultitlán, Tepotzotlán y, en menor medida, Cuautitlán, cumplió su función de consolidar un corredor industrial competitivo por lo menos hasta finales de la década de los ochenta. Es un área de centralización de servicios. Sin embargo, al ser un espacio resultado de una tendencia mercantil y de organización territorial, la industria que era centralizada se vuelve dispersa y el crecimiento sostenido de la industria manufacturera en términos económicos se contrae relativamente; luego entonces, su funcionalidad económica se ha visto mermada.

La vasta disponibilidad del recurso hídrico dentro del valle fue imprescindible para los procesos productivos de la industria. Además del río Cuautitlán y del río Hondo, contó con la presa Guadalupe y suficientes pozos para extracción de agua subterránea y presas meno-

res que, en conjunto, soportaron –aunque no por mucho tiempo– las demandas de una fuerte industria local.

El valle se vio beneficiado por los programas y obras hidráulicas que llevó a cabo la Comisión Nacional de Irrigación, como la construcción de una presa en su territorio dentro del perímetro de lo que fue la Hacienda de Guadalupe Tepojaco.<sup>7</sup> Este cuerpo de agua tuvo su razón de ser en una tendencia a expandir la frontera agrícola del país, pero ahora servía para los intereses de una planeación territorial dirigida a lo urbano-industrial.

En este periodo la gestión del recurso hídrico del valle de Cuautitlán dirigió sus esfuerzos a ofertar el recurso como elemento clave y atrayente para la industria. Uno de los organismos creados para este fin fue Operagua. Posteriormente, a finales de la década de los noventa, los desarrollos habitacionales caóticos y densificados que acompañaron a la industria la desplazaron relativamente como actividad predominante, por lo menos en ocupación del suelo.

Desde finales de los noventa y hasta la fecha, la tendencia de apropiación de territorio y de sus recursos está más enfocada que nunca a la inversión y creación de desarrollos inmobiliarios. Así, los desarrolladores se han expandido sobre la periferia de la ciudad incluyendo el valle de Cuautitlán, creando una urbanización con una infraestructura precaria que le provee a los gestores del territorio un problema de dimensiones colosales porque los desarrollos se convierten en espacios densamente poblados con altas demandas de servicios –agua, luz, vivienda– que la mayoría de las inmobiliarias no brinda, pasándole el costo de esa presión de consumo al estado.

La perturbación al medio ecológico que se presenta en el valle de Cuautitlán en este periodo en materia del recurso hídrico es profundo. Al respecto, señala Flores: “El crecimiento urbano en la zona se ha ve-

<sup>7</sup> Este cuerpo de agua artificial de dimensiones considerables alimentado por el río Cuautitlán y el río Tepetzotlán, así como por los escurrimientos de la sierra de Tepetzotlán, “fue construido en 1936 para el control de inundaciones y riego. Su capacidad de almacenamiento es de 60 millones de metros cúbicos y su espejo de agua es de 348 hectáreas” (Comisión de Cuenca, Presa Guadalupe, 2004, <<http://www.itesm.mx/rzc/cuenca/>>). En sus primeras cuatro décadas, el agua de esta presa mantuvo un estándar de calidad sobre todo para uso agrícola y pecuario, además de convertirse en el espacio ecológico predilecto de un número considerable de aves migratorias.

nido extendiendo con la consecuente problemática de descargar aguas residuales domésticas e industriales y desechos sólidos a los cauces y barrancas” (1997: 1).

### **La factura ecológica de cuatro décadas de uso irracional del recurso hídrico en el urbanizado valle de Cuautitlán**

El recurso hídrico del valle usufructuado para fines urbano-industriales sufrió un deterioro vertiginoso diferencial: mientras los municipios de Tepotzotlán, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán fueron parte de una tendencia industrializadora sin conciencia de sustentabilidad ambiental, los municipios de Tultepec y Melchor Ocampo se mantuvieron desligados y hasta aislados del bienestar del desarrollo urbano-industrial, ya que sostuvieron su categoría de rurales hasta muy avanzada la década de los ochenta. De alguna manera, esta situación de aislamiento de las dinámicas multiescalares del capital les permitió mantener y administrar sus únicos recursos hídricos: los subterráneos.

El deterioro del recurso hídrico –tanto subterráneo como superficial– se centra en los cuatro municipios que se incorporaron a la tendencia regional de industrialización capitalista. Como señala Zuani: “La contaminación de agua de los ríos, arroyos y presas se detonó ya que reciben la deposición de desechos sólidos y descargas de aguas residuales de origen doméstico e industrial, que no cuentan con tratamiento previo” (1999: 30).

La presa de Guadalupe y el río Cuautitlán, fuentes hídricas superficiales más importantes para el valle de Cuautitlán (seguidas quizá por el río Tepotzotlán, que presenta un menor grado de contaminación), han sido utilizadas como vertedero de residuos industriales y descargas de aguas negras provenientes de las zonas habitacionales del municipio de Cuautitlán Izcalli, de asentamientos irregulares y de industrias sin conexión a la infraestructura de alcantarillado.

La imponente red de canales y zanjas que se distribuía ampliamente por gran parte del valle de Cuautitlán y que se alimentaba con el caudal del río del mismo nombre se ha corrompido y desaparecido en muchos de sus tramos, sobre todo por la presencia de desechos

sólidos considerables y por la ampliación de los carriles carreteros. La causa más común es la ineficiencia en servicios de recolección de basura, lo que propicia que la población busque formas poco cívicas de deshacerse de ella.

La posesión del recurso hídrico en cuerpos de agua superficial en el valle de Cuautitlán se ha convertido en un recurso aparente, ya que los cuerpos de agua existen pero su calidad los hace inoperantes debido al alto grado de contaminación que presentan. En términos reales, se ha recomendado no utilizar el agua proveniente de ellos para el riego de hortalizas.

En cuanto al estado del agua subterránea en el valle de Cuautitlán, la extracción ha sido extensa ya que los pozos de agua eran y siguen siendo parte primordial para el abastecimiento de agua a la población. El número de pozos cavados ha ido en aumento a lo largo del tiempo. Debe reconocerse que en este tipo de aprovechamiento del recurso ha existido más control, sobre todo por los costos económicos que implica el acceso a los mantos acuíferos.

Lo que sí es una realidad es que muchos de ellos han dejado de funcionar porque ya no hay agua que extraer en esos niveles y no se cuenta con recursos municipales para cavar más hondo. Los pozos de abastecimiento en operación son cada vez menos y más profundos; en algunos casos se ha tenido que perforar hasta 120 metros para encontrar agua.

### **Algunas consideraciones finales**

La división territorial del trabajo que se observa en el desarrollo histórico del valle de Cuautitlán, específicamente el que refiere al siglo xx y lo que va del presente, territorializa una forma de reapropiación del espacio vinculada de manera evidente con la mercantilización del espacio urbano, donde agentes sociales relacionados con la producción material de las zonas urbanas e industriales hicieron del recurso hídrico un elemento estratégico.

El panorama del valle de Cuautitlán no parece ser la antesala de un espacio urbano funcional. Cuautitlán Izcalli está llevando la explo-

tación de sus acuíferos y reservas territoriales al límite. Es el primer municipio del valle de Cuautitlán que presenta ya estrés hídrico. Los desarrolladores inmobiliarios saben perfectamente que Cuautitlán Izcalli está próximo a colapsar y lo que han hecho es dirigirse a territorios que tienen reservas de suelo disponible, como Tultepec, Melchor Ocampo, Zumpango o Huehuetoca.

Frente a la inestabilidad en la economía global, la industria del valle de Cuautitlán se ha contraído o estancado, especialmente la manufacturera, por lo que la pujante industria de la construcción por vía inmobiliaria ha tenido un crecimiento exponencial desde el último decenio del siglo pasado y lo que va de éste, con especial énfasis en el sexenio foxista.

La cautela con esta actividad económica se basa en la facilidad con que se convierte en una actividad autoabastecida del recurso hídrico, entendiendo por ello que si el complejo habitacional tiene menos de cien casas, se conecta a la red municipal de agua potable, pero si posee más de esa cantidad, es responsabilidad de las firmas inmobiliarias involucradas en la construcción de los conjuntos habitacionales proveer el líquido para la población que habitara en los mismos.

Las inmobiliarias tienen la facultad de hacer sus propios pozos y sustraer el agua de los mantos acuíferos, sufragando en su totalidad el gasto económico que represente tanto la construcción del pozo como su mantenimiento. Surgen al respecto dos preguntas: qué tan racionales serán con el uso de su pozo particular y cuántos pozos serán creados. Es difícil pensar en un complejo habitacional con menos de 100 casas, por lo menos en el caso de las firmas que invierten en el valle de Cuautitlán.

El único municipio del valle que parece resistirse a los embates de este urbanismo consumista y fragmentador es el de Tepotzotlán, ya que aún mantiene sus recursos hídricos en condiciones aceptables. Tepotzotlán sigue siendo una zona importante de recarga por escurrimiento a pesar de mantener una dinámica de industrialización fuerte, sobre todo en su límite con la carretera México-Querétaro. Valdría la pena indagar sus particularidades como municipio periférico manejado a primera vista como territorio sustentable.



**Bibliografía**

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (s/f), *Ley de Aguas Nacionales*, última reforma, México.
- Comisión de Cuenca Presa Guadalupe (2004), <<http://www.itesm.mx/rzc/cuenca/>>.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2011), *Estadísticas del Agua en México 2011*, Conagua, México.
- Cosgrove, William (2000), *La visión mundial del agua*, Earthscan, Reino Unido.
- Delgado, Gian Carlo (2005), *Agua y seguridad nacional*, Debate, México.
- Hernández Romero, Jazmín (2006), *La industria textil en el Estado de México. Retos y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, México.
- Flores Ordeña, Patricia (1997), *Estudio de saneamiento integral del río Tepetzotlán, México*, Comisión Nacional del Agua, Gerencia Regional de Aguas del Valle de México, México.
- Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y desarrollo: una visión a futuro*, Plaza y Valdés, México.
- Lezama, José Luis (1993), *Espacio y ciudad*, El Colegio de México, México.
- Moller Mayo (1974), *Nace una ciudad*, ODEM Cuautitlán Izcalli, Litoarte, S. de R.L., México.
- Osorio Sandre, Israel (2004), *Del repartimiento a la reglamentación: la distribución de las aguas del río Cuautitlán, 1972, 1914, 1929*, Archivo Histórico del Agua, México.
- Rodríguez Gómez, César Augusto (2008), *La gestión del agua en los gobiernos locales de México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Winchester, Lucy (2006), “Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe”, *EURE*, vol. 32, núm. 96, Santiago de Chile.
- Zuani Cruz, José (1999), *Cuautitlán Izcalli: monografía municipal*, Instituto Mexiquense de Cultura, México.

# Prestaciones de seguridad social de los trabajadores por obra determinada, Tijuana, B.C.\*

*Daniel Muñoz Zapata*<sup>1</sup>

La relación obrero-patronal de las obras que ejecutan las empresas constructoras tiene carácter temporal. La Ley Federal del Trabajo contempla los “Contratos por Obra Determinada” para formalizarla, sin embargo, factores como la indisciplina administrativa y procedimientos de ley definidos con fines ajenos al objeto de la misma desvirtúan los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social. El presente documento describe un marco jurídico y teórico de la seguridad social, características de las empresas constructoras, resultados estadísticos, conclusiones y una propuesta.

*Palabras clave:* empresas constructoras, trabajadores de obra, prestaciones de seguridad social.

## **Social Security Benefits for Construction Workers in the Modality of “Contract for Specific Task” in Tijuana, BC**

The nature of the labor relationship between workers and construction companies is temporal. The Labor Federal Law sanctions “Contract for a specific task” in order to formalize this relationship. However, factors such as administrative indiscipline and law procedures defined for purposes unrelated to the object of this type of con-

Fecha de recepción: 10 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

\* El autor desea agradecer a los doctores Óscar Ramón Sánchez López y Nancy Imelda Montero Delgado por su colaboración en la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> Doctor por la Universidad Autónoma del Estado de Baja California. Líneas de investigación: sistemas de información financiera y fiscal, competitividad Mipyme como estrategia de desarrollo local. Correo electrónico: dmzapata@uabc.edu.mx.

tract, undermine workers' social security rights. This paper describes a theoretical and legal framework of social security, features of construction companies, offers statistical results, conclusions and a proposal.

Keywords: construction companies, construction workers, social security benefits.

## **Introducción**

Al igual que otros países, el manejo de contratos por obra o por tiempo determinado se han aceptado en la legislación mexicana, situación que ha facilitado el manejo de la relación laboral para las empresas constructoras. La Ley Federal del Trabajo reconoce que tanto la ejecución de las obras como, por ende, la obligación patronal tienen un carácter temporal. El criterio es razonable y quienes prestan el servicio personal subordinado lo comprenden. El efecto colateral es el que debe analizarse de fondo ya que los trabajadores no miden la importancia de llevar una relación formal, aunque sea temporal, descurriendo la acumulación de semanas cotizadas para tener derecho a las prestaciones de seguridad social.

Las empresas constructoras tienen una participación importante en la economía mexicana. Su crecimiento se debe en parte al impulso que el gobierno federal ha dado a la edificación de casas-habitación de interés social y a otro tipo de obras de infraestructura, sin embargo, la mayoría de ellas siguen siendo pequeñas y medianas (de acuerdo con los criterios de la Secretaría de Economía) y sus características administrativas no son muy alejadas de la media nacional, es decir, con muchos problemas administrativos.

El marco jurídico de la seguridad social en México está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley del Seguro Social, en la Ley del Infonavit y en algunos de sus reglamentos. Es importante identificar cómo se plasma en estos ordenamientos la relación laboral con los trabajadores de obra y los derechos que éstos tienen en materia de seguridad social para comprender el planteamiento del problema de estudio. En el apartado de marco legal de este documento se hará una descripción detallada de los conceptos.

Si bien parte del presente trabajo está sustentada en una investigación realizada en la ciudad de Tijuana, Baja California, la información puede escalarse al ámbito nacional, pues las leyes que participan en los hechos son de aplicación federal, o en su caso, podría llevarse a cabo un trabajo similar tomando como muestra las ciudades más importantes del país.

En el marco teórico se hace referencia a la seguridad social en otros países latinoamericanos y se retoman algunos datos de Estados Unidos y Canadá. Se citan las condiciones de los trabajadores de obra. Posteriormente, se revisa el trabajo de varios investigadores sobre el tema de seguridad social en México, así como datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Cámara de Diputados, entre otros.

Se presentan los resultados cuantitativos más sobresalientes de la investigación mencionada a través de gráficas y comentarios; de igual manera, se incluyen los datos cualitativos obtenidos de una entrevista a las autoridades del IMSS relacionados con la industria de la construcción y los mecanismos de auditoría del sector. Se mencionan también algunos análisis de correlación de variables y las conclusiones generales del trabajo.

## **Antecedentes**

El sector de la construcción comprende unidades económicas dedicadas a la edificación y obras de ingeniería civil (puentes, carreteras, presas, vías férreas, centrales eléctricas, puertos, etcétera; en general, grandes construcciones o construcciones de obra pesada), así como a actividades de ampliación, modificación, reconstrucción, mantenimiento y reparación en las construcciones existentes. Incluye también a las unidades económicas dedicadas a la demolición, relleno de suelo, nivelaciones, movimientos de tierra, excavaciones, drenado de suelos y otras preparaciones; a la instalación en construcciones de equipo y materiales prefabricados (elevadores, escaleras eléctricas, puertas giratorias, sistemas de calefacción, aire acondicionado, tuberías o sis-

temas de plomería y similares); y a la supervisión y administración de obras (artículos 3 y 4 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas).

Cada año, en México, este sector genera empleo para aproximadamente 4.6 millones de hombres y mujeres que trabajan directamente en las obras que se realizan en el país, provenientes en gran medida del campo (CMIC, 2010: 2). Esta industria genera 7.9% del total de empleos en el país. Su importancia es, pues, manifiesta y la necesidad de mano de obra significativa. El desarrollo del país simplemente no podría concebirse sin la participación de estos trabajadores.

La construcción es una actividad que requiere mucha mano de obra y es capaz de proporcionar un gran volumen de empleo con muy poca inversión. La industria ofrece un punto de entrada en el mercado laboral para los trabajadores migrantes del campo y emplea a parte de los menos instruidos de las capas más desfavorecidas de la sociedad. La construcción es una “máquina generadora de empleo” que puede absorber a los excluidos. No obstante, el trabajo en la construcción no se tiene en gran estima y la gente trabaja en este sector más por necesidad que por elección. Una aspiración casi universal de los trabajadores de la construcción es que sus hijos tengan mejor suerte (ORT, 2001: 65).

Se define como *industria de la construcción* al conjunto de empresas dedicadas a la ejecución de obra y en general a todo lo relacionado con la edificación, urbanización, diseño, investigación, supervisión y todo tipo de acabados relacionados con la actividad. Se entiende por *obra* todo trabajo que tenga por objeto construir, conservar, modificar o ampliar bienes inmuebles que tengan estas características por su naturaleza o por disposiciones de ley; por ejemplo: edificaciones, urbanizaciones, perforaciones, nivelaciones, movimientos de tierra, demoliciones y otros análogos (RISR arts.15 y 16, LISR art. 19, 2010).

De acuerdo con lo anterior, se define como *empresa constructora* a la unidad económica que realiza un conjunto de operaciones encaminadas a construir, conservar, modificar y ampliar bienes inmuebles, así como a realizar estudios, investigaciones y proyectos de obra, es decir, las actividades del sector de la construcción.

De acuerdo con las conclusiones a las que se llegó en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS, 2005: 79-80), se han

descuidado las prestaciones de seguridad social y los beneficios de largo plazo para los trabajadores debido al tipo de relación laboral que por las características de los trabajos se establecen. Asimismo, se observa un incremento en la informalidad de estas relaciones y una deficiencia de los servicios de seguridad social. Mientras que la liga entre beneficios y contribuciones no se logre, se incrementará la posibilidad de que la gente que trabaja en el sector formal de la economía se mueva al sector informal.

En el mismo sentido se manifiesta la Organización Internacional del Trabajo (oit, 2001: 29), pues establece que el empleo en pequeñas empresas con contratos ocasionales y temporales, a menudo a través de intermediarios –que es ahora la norma en la industria de la construcción en gran parte del mundo–, tiene consecuencias profundas para la fuerza laboral de la construcción y sus derechos laborales.

México y otros países tienen características jurídicas similares a las que mencionan estos dos organismos. Si bien se acepta que la relación debe ser temporal, de acuerdo con estos criterios, se debe formalizar la situación de los trabajadores en materia de seguridad social.

De acuerdo con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la seguridad social puede incluir programas de asistencia social, programas universales, programas de mutuas, cajas de previsión nacionales y otros sistemas, incluidos los enfoques orientados al mercado que, de conformidad con la legislación o práctica nacional, formen parte del sistema de seguridad social de un país. La AISS define como *seguridad social* todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afronten las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos (AISS, 2008).

El Banco Mundial (2005: 21) recomienda tener elementos que provean la seguridad de un ingreso básico y el alivio de la pobreza en todo el espectro de la distribución del ingreso. Para tener las condiciones fiscales que permitan esto, sugiere que cada país cuente con provisiones para un pilar básico que asegure que las personas

con bajos ingresos a lo largo de la vida o que sólo participen marginalmente en la economía formal sean proveídas de una protección básica en la vejez.

Una de las cuestiones que más preocupa a los trabajadores de la construcción en todo el mundo es la inseguridad de los ingresos que va unida a la situación de temporero. Proporcionar un seguro adecuado de enfermedad o de desempleo, así como prestaciones médicas y pensiones de jubilación es sumamente importante para atraer y retener a los trabajadores en la industria. En los países en los que ya existe un régimen estatal de seguridad social aplicable a los trabajadores permanentes (como es el caso en la mayor parte de los países desarrollados) se podría tratar de hacerlo extensivo a todos los trabajadores. Pero en muchos países podría requerirse adoptar un nuevo enfoque con regímenes que se ajusten específicamente a las necesidades de los trabajadores de la construcción (OIT, 2001: 52-53).

En México, el derecho a la seguridad social de los trabajadores de obra se ve inmerso en situaciones legales que desvirtúan el objeto de las leyes que lo regulan, por lo que es importante reflexionar sobre estas prácticas que están lejos de dar un trato equitativo a quienes por derecho deben gozar de los beneficios de ley.

## **Marco teórico**

### *La seguridad social en otros países*

En algunos países de América Latina (Salazar, 2004: 299-300) se han implementado reformas para sustituir los sistemas provisionales del seguro social obligatorio y establecer regímenes administrativos financieros de corte privado, a fin de superar dos de los problemas que los afectan: “la escasa cobertura dada la segmentación de los mercados de trabajo y los déficit financieros”.

Salazar menciona que los sistemas de pensiones han evolucionado en gran medida por el manejo del poder de ciertos grupos que influyen en las decisiones gubernamentales, lo cual otorgó un aseguramiento preferencial a los empleados públicos y sectores militares, dejando en

desventaja a los grupos vulnerables. Este autor afirma que las consideraciones del sector no estructurado dentro de las legislaciones es cada vez más evidente debido al repunte que ha tenido en las últimas décadas, otorgándole prestaciones en contingencias de enfermedad, vejez, invalidez y muerte, accidentes de trabajo y prestaciones familiares.

Evilásio y Boschetti (2002: 389) consideran que la reforma en materia de seguridad social en Brasil no se caracteriza únicamente por la reducción del valor máximo de beneficios, pues también induce a una mayor permanencia de los trabajadores en sus puestos debido a la necesidad de cubrir los periodos de cotización y edad necesaria para tener derecho a la jubilación, lo cual –consideran– evita la absorción de nuevos trabajadores al mercado laboral, además de que provoca la informalidad en las relaciones laborales y por ende la evasión del pago de cuotas.

La situación de América Latina y el Caribe en materia de necesidades sanitarias es muy diversa y, en algunos casos, preocupante. Se ha avanzado en enfermedades no transmisibles, pero aún no se ha resuelto el problema de las enfermedades ligadas a un menor grado de desarrollo, como las transmisibles y las materno-infantiles. Este fenómeno, usualmente denominado “rezago epidemiológico”, determina un doble desafío para los sistemas de salud. Los recursos limitados de financiamiento de la protección social llevan a cada sociedad a la necesidad de establecer prioridades en cuanto al conjunto y la calidad de los beneficios que se desea brindar a toda la población. En términos de la protección de la salud, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea definir paquetes de cobertura universal (CEPAL, 2006: 79).

En los países de la región, la ampliación de la inserción productiva de los pobres no está garantizada porque las economías tienen serias dificultades para crear trabajo decente. Por consiguiente, los esfuerzos por potenciar la educación, salud y nutrición mediante programas sociales deben apoyarse con políticas productivas que alienten una oferta cada vez mayor de trabajo decente, lo que exige el fortalecimiento del desarrollo productivo (CEPAL, 2006: 178, 180).

En Canadá, la jurisdicción sobre el trabajo y el empleo reside en las provincias, con excepción de algunas industrias que caen dentro



de la jurisdicción federal, como la naviera, el transporte ferroviario y los bancos. El gobierno federal tiene jurisdicción sobre el seguro de desempleo. Tanto el gobierno federal como las provincias tienen facultades para crear programas públicos de pensiones.

La Comisión para la Colaboración Laboral (2004) informa a través de sus boletines, para el caso de migrantes, que Canadá ha establecido convenios con México para definir las prestaciones sociales de los trabajadores que llegan a ese país. Existen programas federales y provinciales que ofrecen apoyo al ingreso de los trabajadores incapacitados hasta que puedan volver al trabajo. Los dos principales programas en Canadá son el Canada Pension Plan (Plan de Pensiones de Canadá, CPP) y el Employment Insurance (Seguro de Empleo, EI).

El gobierno de Canadá tiene un sistema de ahorro para el retiro que paga mensualmente a trabajadores jubilados, trabajadores con alguna incapacidad y familiares de trabajadores fallecidos.

El CPP es un programa federal que paga una cantidad mensual a los trabajadores jubilados y a aquellos que no pueden trabajar a causa de una incapacidad. Para tener derecho a recibir las prestaciones por incapacidad, se debe haber laborado por lo menos cuatro de los últimos seis años, el CPP debe haber emitido la valuación de “incapacidad” y, por último, se debe haber ganado una cantidad mínima anual en salarios y haber pagado lo suficiente al sistema del CPP. En 2001, esta cantidad mínima en salarios fue de 3 740 dólares canadienses.

Sólo puede recibir pagos del CPP el trabajador que sea declarado con una incapacidad “severa” (que no pueda desempeñar ningún trabajo) y “prolongada” (que la lesión o enfermedad dure mucho tiempo o sea causa de muerte). La cantidad de la pensión dependerá del tiempo que haya laborado la persona y de cuánto haya contribuido al programa antes de su incapacidad. Entonces, por lo general, los trabajadores que ganan más reciben más, pero los trabajadores con menores ingresos pueden obtener un porcentaje mayor de sus salarios regulares.

En el caso de Estados Unidos, la mayor parte de las leyes laborales y programas de seguridad social y apoyo al ingreso es de índole federal. Sin embargo, las leyes de indemnización a trabajadores, la mayoría de los programas de seguro de desempleo y algunos programas de beneficencia son administrados por los estados. Algunos estados han

ejercido también su facultad de ofrecer esquemas de protección que complementan la legislación federal.

De acuerdo con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés) (2001), más de siete millones de trabajadores norteamericanos trabajan en la industria de la construcción, lo que representa 6% de la fuerza laboral de ese país. Aproximadamente 1.5 millones de estos empleados son eventuales, 90% de las 600 mil compañías constructoras encuestadas reportó contratar a 20 o menos trabajadores y muy pocas de ellas tenían programas formales de higiene y seguridad.

De 1980 a 1993, un promedio anual de 1,079 trabajadores de este tipo de industria murieron por accidentes de trabajo, más que en ningún otro sector. De acuerdo con los datos recabados, es complejo implantar programas de higiene y seguridad en este tipo de empresas dada la contratación eventual y por plazos cortos de los trabajadores, el tipo tan variado de riesgos y las múltiples actividades y equipos de personas que deben interactuar en áreas físicas reducidas. Los accidentes que suceden con más frecuencia a los trabajadores de la construcción son caídas de altura o en excavaciones, accidentes con la maquinaria, electrocuciones y accidentes por vehículos de motor. Algunos programas del NIOSH están enfocados a prevenir estos daños.

Findley, Smith, Kress, Petty y Enoch (2004: 20) consideran que el alto costo que generan los riesgos de trabajo en las constructoras deben abatirse con un modelo de prevención establecido por la empresa con base en los siguientes elementos: compromiso de la administración, participación de los trabajadores, investigación de las causas de los accidentes, prevención y control de daños y entrenamientos de seguridad.

Un estudio llevado a cabo en Estados Unidos mostró que los trabajadores con contratos temporales tienen menos posibilidades de recibir prestaciones en materia de salud y jubilación que los trabajadores permanentes. Muchos de los trabajadores temporales también quedan fuera del ámbito de aplicación de las leyes estatales y federales de protección a los trabajadores porque no trabajan el número de horas requerido para poder acogerse a ellas (*Wall Street Journal*, 2000). Asimismo, los trabajadores de la construcción tienen menos posibili-

dades que los de otras industrias de acogerse a un plan de jubilación proporcionado por un empleador o un sindicato, o de participar en él. Un estudio realizado por el Instituto Internacional de la Construcción (ICI) dio a conocer que en 1995 sólo 35% de los trabajadores asalariados de la industria de la construcción participó en dichos planes, en comparación con 65% en el sector de la minería, 72% en el de las comunicaciones y 83% en el de la administración pública (ICI, 2001).

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, el efecto de las condiciones legales en la dilución de los derechos de los trabajadores de obra no es una circunstancia exclusiva de México. Esta situación se refleja a lo largo del continente y aunque los organismos internacionales de las áreas laborales y de seguridad social lo han recalcado, no se han tomado en cuenta sus recomendaciones, por lo que es importante retomar el trabajo legislativo y buscar una solución.

### *La seguridad social en México*

Los principios fundamentales de la Revolución mexicana se han establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida de inicio por el Congreso Constituyente en 1917. El contenido original de los artículos 27 y 123 es la expresión de justicia social que pedía la sociedad mexicana, compuesta en su mayor parte por trabajadores y campesinos. Los antecedentes del derecho mexicano del trabajo, donde se incluye la seguridad social, se fueron expresando en distintos momentos de nuestra historia y actualmente se han adecuando a las condiciones sociales que el país demanda.

Trejos, Recio y Rodríguez (2007) manifiestan que desde 1942 las circunstancias en nuestro país se mostraban favorables para que pudiera implantarse el seguro social; para ello se anunció la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, tarea encomendada al licenciado García Téllez, quien de acuerdo con las situaciones del momento, tenía la función inicial de limar asperezas entre las partes y procurar la conciliación obrero-patronal.

En diciembre del mismo año se envió a las cámaras la iniciativa de ley, proponiendo como principal justificación el cumplimiento de

uno de los ideales de la Revolución mexicana. Se trataba de “proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”.

El congreso aprobó la iniciativa y el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. Los primeros artículos de dicha ley establecían que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Se establece el seguro social como un instrumento básico de la seguridad social y para administrarlo y organizarlo se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Estos conceptos siguen vigentes a la fecha y están plasmados en la actual Ley del Seguro Social.

Trejos, Recio y Rodríguez (2007) señalan que el IMSS se crea con la aceptación del gobierno emanado del partido en el poder, los patrones y los grandes sindicatos. Este acuerdo tomó tintes políticos importantes. Se construyeron enormes hospitales, clínicas familiares, campos deportivos, teatros y auditorios culturales, dando lugar por muchos años a toda una cultura del “seguro social” en las clases trabajadoras y fomentando además una incipiente clase media “privilegiada” de trabajadores del IMSS.

En México, el sistema de seguridad social incluye servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas. Actualmente, más de 50% de la población carece de cobertura de seguridad social, ya sea del IMSS, del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o alguna otra institución. En específico, las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social son: seguro de enfermedades y maternidad, seguro de riesgos de trabajo, seguro de invalidez y vida, seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y finalmente, el seguro de guarderías y prestaciones sociales.

Con la reforma de 1997 se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados, que laboran por su

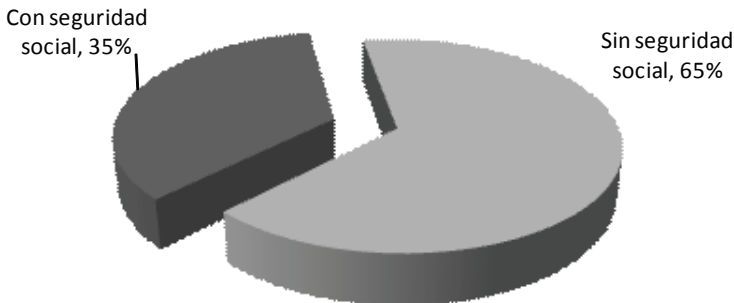
cuenta, disfrutar junto con su familia de la atención médica integral del IMSS. La nueva ley extiende el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas, paso importante hacia la extensión de la seguridad social al medio rural.

La mencionada reforma a la Ley del IMSS de 1997 convirtió el anterior sistema de reparto de las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS en un sistema de capitalización individual. Sin embargo, el IMSS presenta una situación deficitaria en algunos de sus principales seguros, lo que pone en riesgo el cumplimiento de sus labores sustantivas.

A la fecha existen discusiones sobre el sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS –conocido como Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP)–, que para financiarse utiliza recursos de las contribuciones obrero-patronales y del gobierno federal, y es administrado por las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que han hecho un gran negocio al trabajar el dinero y cobrar comisiones a los trabajadores por guardarlo.

Actualmente, la cobertura de seguridad social es limitada. Según datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP, 2010: 2), esta falta de cobertura que afecta a 65% de los trabajadores del país no es un fenómeno reciente (gráfica 1). A partir de la crisis, esta característica se ha acentuado más pues el análisis de los grupos de trabajadores de acuerdo con su antigüedad en el empleo revela que siete de cada

Gráfica 1  
Cobertura de seguridad social



Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2010).

10 empleados con seguridad social contratados en 2008 perdieron el trabajo en 2009, y para 2010 la recuperación del empleo protegido con seguridad social fue sumamente débil.

Estos factores mencionados nos permiten apreciar que, como reacción a la situación económica aún incierta, los empleadores continúan actuando con reservas y buscan mantener al mínimo sus plantillas laborales, contratando únicamente empleados eventuales (por honorarios o comisiones) y sin prestaciones de seguridad social.

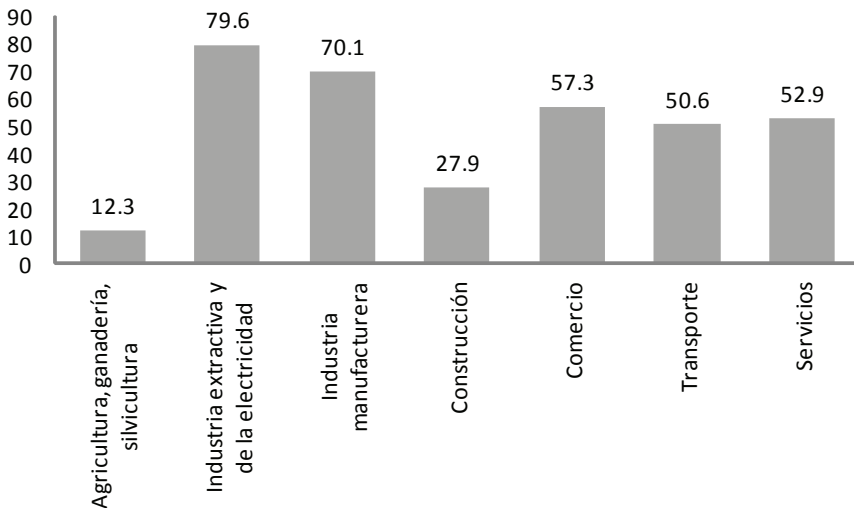
La pérdida de empleos en el sector formal acentuó la informalidad, pues de tener 81.6 empleos informales por cada 100 empleos con seguridad social en el cuarto trimestre de 2008, se pasó a tener 90.2 empleos informales por cada 100 cotizantes al IMSS, lo que equivale a un retroceso de cinco años en el crecimiento del empleo formal (CEFP, 2010: 2). Obviamente, uno de los sectores más afectados por estas circunstancias es el de la construcción, que de por sí tiene características particulares que propician la informalidad.

Entre junio de 2008 y junio de 2009, el sector de la construcción presenta una tasa de decremento de 9.45% (-116 144) en el registro de trabajadores permanentes y eventuales urbanos. El grupo de trabajos de contratista registró para este periodo una tasa de decremento de 7.20% (-15 366) (IMSS, 2009).

La actual política en materia social y laboral otorga fuertes incentivos a la contratación de manera informal y eventual, pues a través del Seguro Popular se subsidia al trabajo precario. Por tanto, no es de sorprender que la cobertura total de las dos principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) haya caído en 2.1 puntos porcentuales en sólo cinco años (CEFP, 2010: 3).

Los porcentajes de los trabajadores cubiertos por el IMSS por sector productivo son alarmantes. La gráfica 2 muestra cómo los sectores de agricultura, ganadería, caza y pesca se afectan por el incumplimiento de los patrones en casi 90%. Asimismo, en la industria de la construcción el porcentaje de evasión de obligaciones patronales es de 72%. Los datos nos obligan a reflexionar sobre aspectos de responsabilidad social de estas empresas, ya que quienes laboran en estos sectores pertenecen a las clases sociales más desprotegidas y vulnerables. El hecho de dejarlos sin afiliación ante el IMSS perjudica directamente sus

Gráfica 2  
Porcentaje de trabajadores cubiertos por el IMSS  
por rama de actividad, 2008



Fuente: Informe del IMSS (2008) con datos del INEGI (2008).

derechos y el no reunir las semanas de cotización establecidas como requisito para obtener las prestaciones los deja fuera de cualquier posibilidad de obtener pensiones, ayudas económicas o por lo menos un cuadro básico de asistencia médica.

Durante su gira de trabajo por el estado de Puebla en octubre de 2010, el presidente Calderón encabezó el evento denominado “Hacia el Acceso Universal de Salud y Presentación de Consulta Segura”, donde informó que todos los usuarios del Seguro Popular tendrán derecho a una consulta preventiva al momento de afiliarse, lo cual reforzará los esquemas de prevención para la población beneficiada y generará información para la mejor planeación del Sistema de Protección Social en Salud. Mencionó además que hay más de 40 millones de afiliados al Seguro Popular y en 2011 se llegaría a la meta de la cobertura universal en el acceso a los servicios de salud, ya que dicho seguro protegería a más de 49 millones de mexicanos (Presidencia, 2010). El

Seguro Popular no cubre ningún tipo de pensión o ayuda económica, entre otras prestaciones, por lo tanto no sustituye el paquete de seguridad social que por ley corresponde a los trabajadores que, teniendo derecho, no están inscritos en el IMSS.

Por otra parte, según información proporcionada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados (2004), con base en datos del IMSS, los jubilados y pensionados representan menos de 10% de los derechohabientes, pero la atención médica que se les brinda corresponde a 20% de los servicios otorgados. Se estima que para 2037 el número de pensionados representará 50% de los asegurados, y que más de 77% serán pensionados mayores de 64 años de edad, quienes demandarán mayores servicios médicos. Estas cifras denotan el posible quebranto de la estructura financiera del IMSS y una magnificación de la incapacidad para atender eficientemente a los derechohabientes. El problema es mayor ya que el IMSS no ha reconocido las cotizaciones de las obras para quienes las ejecutan, y si en algún momento reclaman lo que por derecho les corresponde, es de esperarse que en un juicio la resolución fuera favorable para los trabajadores.

### **Marco jurídico**

Como ya se mencionó, las propuestas económicas, sociales, políticas e ideológicas de los trabajadores se expresaron en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose los principales derechos y obligaciones de los trabajadores, incluidos los referentes a la seguridad social enunciados en la fracción XXIX. En los siguientes párrafos se presentan algunas disposiciones legales que impactan directamente nuestro tema de estudio.

Nuestro sistema de seguridad social, surgido del movimiento revolucionario de 1910-1917, representa el principal mecanismo de redistribución de la riqueza, por lo que se constituye en un factor de equidad y combate a la pobreza. Las instituciones mexicanas encargadas de brindar tan importante derecho tienen la labor de garantizar a los trabajadores, a sus familiares derechohabientes y a la población en



general un nivel mínimo de bienestar que les permita llevar una vida con dignidad, corrigiendo así los desequilibrios de riqueza y oportunidades (LIX Legislatura, Cámara de Diputados, 2007).

### *Ley Federal del Trabajo (LFT)*

En la fracción XVII del artículo 132 de esta ley se establece que es obligación del patrón:

Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores; y, disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios; debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra;

En el mismo artículo, la fracción XXVII establece que el patrón debe proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos y en el título noveno denominado de los riesgos de trabajo, se establece el conjunto de enfermedades y lesiones que se reconocen como tales (arts. 472-515 de la LFT).

### *Generalidades de la Ley del Seguro Social*

Las cuotas de seguridad social establecidas como obligatorias en México guardan los aspectos básicos de toda contribución, definiendo en las leyes el objeto, sujeto, base y tasa. Al respecto, la Ley del Seguro Social (LSS) establece que su objeto es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión a los trabajadores asegurados o que deben estar asegurados ante el IMSS. Las prestaciones legales de la seguridad social se derivan de estos derechos, por lo que se establece en el régimen obligatorio de la LSS los seguros de riesgos de trabajo,

enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales (LSS, art. 11).

- El seguro de enfermedad y maternidad (capítulo IV, título II, LSS) brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo, ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.
- El seguro de riesgo de trabajo (capítulo III, título II, LSS) protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.
- El seguro de invalidez y vida (capítulo V, título II, LSS) protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.
- El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (capítulo VI, título II, LSS) es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado y la muerte de los pensionados. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la ley.
- Finalmente, el seguro de guarderías y prestaciones sociales (capítulo VII, título II, LSS) otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la ley, y proporciona a los derechohabientes del instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

Como asegurado se tiene derecho a:

- Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- Servicio de ortopedia, rehabilitación y aparatos de prótesis en caso de riesgos de trabajo.
- Ayuda de matrimonio.
- Pensión en caso de incapacidad permanente o parcial por riesgos de trabajo, invalidez, retiro o cesantía en edad avanzada o vejez.
- Subsidios por riesgos de trabajo, enfermedad general y maternidad.
- Servicio de guarderías para los hijos si se es madre asegurada o se es trabajador viudo o divorciado, con la custodia de los hijos.
- Inscribirse en la continuación voluntaria en el régimen obligatorio para cotizar en los seguros conjuntos de invalidez y vida y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuando sea dado de baja por el patrón.
- Denunciar ante el IMSS al patrón cuando éste no haya dado de alta o tenga registrados con un salario menor al que realmente perciben sus trabajadores.

Son sujetos del pago de cuotas los patrones y trabajadores, estableciéndose para los primeros las obligaciones de: registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS, llevar nóminas en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, determinar las cuotas obrero-patronales a su cargo y enterar su importe, proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por la LSS, y permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el IMSS. Asimismo, el patrón deberá retener las cuotas correspondientes a sus trabajadores vía nómina y enterarlas al IMSS (LSS, art. 15).

Tratándose de patrones que se dediquen a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los periodos de pago establecidos, las

cuales, en su caso, podrán ser exhibidas por los trabajadores para acreditar sus derechos.

Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero-patronales, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar por incumplimiento del patrón a las obligaciones establecidas por la LSS; en este último caso, el monto se destinará a la Reserva General Financiera y Actuarial, sin perjuicio de que a aquellos trabajadores que acrediten sus derechos se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan (LSS, art. 15, f. VI).

La base de la determinación de cuotas es el salario base de cotización, el cual se integrará por el total de las percepciones que reciban por la aportación de su trabajo personal, a excepción de las que la LSS determina. Las cuotas obrero-patronales se causan por mensualidades vencidas y el patrón está obligado a determinar sus importes en los formatos impresos o usando el programa informático autorizado por el instituto. Asimismo, el patrón deberá presentar ante el instituto las cédulas de determinación de cuotas del mes de que se trate y realizar el pago respectivo, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente. La tasa aplicable para cada tipo de seguro es la establecida en la LSS (LSS, arts. 28-31).

En caso de que incumplan con las obligaciones del pago de cuotas, los patrones de la industria de la construcción deberán sujetarse a lo establecido en el reglamento correspondiente, el cual faculta al instituto a precisar el número de metros cuadrados de construcción, el tipo de obra de que se trate y el periodo de realización de la misma; se estimará el monto de la mano de obra total utilizada en la construcción de que se trate, multiplicando los metros cuadrados de construcción por el costo de la mano de obra por metro cuadrado que de acuerdo al tipo y periodo de construcción establezca el instituto.

El monto de la mano de obra total se dividirá entre el número de días comprendidos dentro del periodo de construcción, estableciéndose de esta manera el importe de la mano de obra diaria. Este importe diario se multiplicará por el número de días que corresponda a cada uno de los meses transcurridos en el periodo no cubierto, obteniéndose el monto de los salarios base de cotización mensual, y a los salarios base de cotización mensuales respectivos se les aplicarán

los porcentajes de las cuotas obrero-patronales establecidas en la ley, obteniéndose así los montos a cubrir por concepto de dichas cuotas (Reglamento del Seguro Social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado, art. 18).

Mucho se ha discutido sobre la legalidad del procedimiento mencionado. De hecho, el 3 de mayo de 2007 se emitió la proposición del diputado Jesús González Macías y del senador Javier Orozco Gómez, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (Senado, 2007), que contiene punto de acuerdo por el que se exhorta al director general del IMSS a ordenar un análisis detallado del reglamento en cuestión. Sin embargo, la solicitud va en el sentido de la irregularidad del cobro hacia el patrón y a opinión del responsable de esta investigación, la inquietud de los legisladores está limitada ya que sólo perciben el daño que se ocasiona a las empresas constructoras a pesar de que el problema es más profundo.

Para que los trabajadores tengan derecho a las prestaciones legales de seguridad social establecidas en las leyes mexicanas deberán reunir los requisitos establecidos para cada caso, entre otros:

- Solicitud oficial de la prestación que se solicita.
- Semanas cotizadas.
- Vigencia de derechos.
- Original de la credencial de asegurado o pensionado o cualquier documento que contenga el número de seguridad social.
- Clave Única de Registro de Población (CURP) en caso de contar con ella.
- Credencial para votar o cualquier otro documento oficial con fotografía o firma.
- Documento de la Afore que maneja su cuenta individual (estado de cuenta).

### *Generalidades de la Ley del Infonavit*

La Ley del Infonavit regula el fundamento legal de la contribución de la cuota patronal al Infonavit, tal como lo establece la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 (apartado “A”, fracción XII) y la propia Ley del Infonavit en su artículo 29 y en el segundo artículo del Reglamento de inscripción, pago de aportaciones y entero de descuento.

La Ley del Infonavit establece en su artículo 29 las obligaciones de los patrones, entre las que se cuentan:

- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto.
- Determinar el monto de las aportaciones de 5% sobre el salario base de cotización de sus trabajadores y pagarlo en las entidades receptoras.
- Cumplir con las obligaciones del sistema de ahorro para el retiro.
- Hacer descuento a los trabajadores sobre el salario para cubrir los pagos de abonos sobre los créditos otorgados por el Instituto.
- Proporcionar al instituto la información para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo.
- Cubrir las aportaciones aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deba aplicar, en cuyo caso su monto se depositará a una cuenta específica que se manejará en los mismos términos que los recursos individualizados del Fondo Nacional de la Vivienda, sin perjuicio de que a aquellos trabajadores que acrediten sus derechos se les abonen en sus cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro los importes que les correspondan.

### *Del trabajo de investigación*

El problema planteado en la investigación está relacionado con una serie de variables que afectan la calidad de vida de un grupo importante de trabajadores mexicanos y sus familias. Se definió en los siguientes términos: el marco jurídico que regula las prestaciones de seguridad social en México y las gestiones administrativas de las empresas constructoras de la ciudad de Tijuana en sus relaciones labo-

rales, excluyen o limitan a los trabajadores de obra en la obtención de las prestaciones de seguridad social a que tienen derecho.

El objetivo general es identificar y analizar las condiciones que prevalecen en materia de seguridad social de los trabajadores de obra de las empresas constructoras de la ciudad de Tijuana (ECT), en relación con la gestión laboral, el tamaño de organización que éstas utilizan, el marco jurídico de la seguridad social en México, y en su caso, contribuir con una propuesta que mejore los procedimientos administrativos de las mismas.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- Describir las características de la gestión laboral de las ECT e identificar su tamaño y estructura legal.
- Analizar la posible existencia de relación entre la obtención del derecho a las prestaciones de seguridad social y la gestión laboral en las ECT y el marco jurídico de la seguridad social en México.
- Identificar y analizar las repercusiones del marco jurídico en materia de seguridad social en México aplicable a las ECT, en relación con el modelo de recaudación de cuotas de las obras y determinar el grado de cumplimiento de las mismas ante estas obligaciones, así como su efecto en los derechos de los trabajadores.

## **Resultados**

A continuación se presentan los datos que identifican a las empresas constructoras de la ciudad de Tijuana de acuerdo con los resultados de la muestra que se trabajó en esta población.

Las características de la gestión laboral de las ECT dejan mucho por hacer: 74% no realiza un plan de requerimiento de personal, 60% no ejecuta funciones de higiene y seguridad industrial, y 89% no tiene elaborada el acta constitutiva de la comisión de capacitación y adiestramiento. Por otra parte, 89% declara formalizar contratos laborales y 53% se maneja bajo una administración de salarios. De hecho, la

función de administración de recursos humanos es elemental, si se puede afirmar que existe.

Un alto porcentaje (88%) de las ECT declaran ser micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) por el número de trabajadores que sostienen al año, y 8% son empresas grandes. La estructura legal que prevalece es la de persona moral con 71% de la muestra, mientras que 22% está registrado como personas físicas con actividad empresarial y 7% opera sin registro formal. Las pruebas estadísticas establecen una relación significativa entre el cumplimiento con las obligaciones de la seguridad social y estas dos variables.

Respecto de la relación entre la obtención del derecho a las prestaciones de seguridad social y la gestión laboral de las ECT y el marco jurídico de la seguridad social en México, se analizó a través de pruebas de *ji* cuadrada y los resultados indican que no existe una estrecha relación entre estas variables. Sin embargo, la información recabada de fuentes secundarias y mediante encuestas afirman lo contrario. Datos del IMSS, de la OIT y de la CISS, entre otros, manifiestan que existen irregularidades en los manejos administrativos de las empresas constructoras y que la situación legal de los contratos para trabajadores eventuales sí daña los beneficios de seguridad social para éstos y sus familias.

En relación con la investigación cualitativa, se aplicó una entrevista estructurada al encargado de la Oficina de Auditoría a Patrones en Tijuana. Los datos más sobresalientes son:

- Las ECT registran sólo 61% de las obras; es decir, 39% de las obras se cobra por parte del IMSS a través del procedimiento establecido en el reglamento y las cuotas no benefician a los trabajadores.
- Se da de alta a 40% de los trabajadores, lo que indica que 60% de los obreros del sector no tiene acceso a las prestaciones de seguridad social en el corto y largo plazos.
- Del total de obras, 75% cierra con irregularidades, lo cual permite al IMSS establecer diferencias en la determinación de cuotas obrero-patronales y hacerlas efectivas a través de auditorías. Ello implica que ese dinero se envía a la Reserva General Financiera y Actuarial para ser aplicado a criterio del propio IMSS.



Tanto la parte cualitativa de la investigación como algunas pruebas estadísticas muestran que la gestión administrativa de las ECT propicia que las cuotas obrero-patronales que se establecen por ley –una vez que el IMSS las hace efectivas por procedimiento de auditoría, convenio o censo– se envíen al Fondo de la Reserva General Financiera y Actuarial, omitiéndose así el beneficio directo a quienes ejecutaron los trabajos con la consecuente pérdida de los derechos de seguridad social para ellos y sus familias, pues no se reconocen las semanas de cotización ni el importe de las aportaciones, elementos importantes para solicitar las prestaciones que establece la LSS. La situación de los trabajadores de obra está propiciada por el marco jurídico, las costumbres de trabajo patronales y la indiferencia de las instituciones y legisladores.

Desde la perspectiva del IMSS, los patrones son incumplidos pues omiten el registro de los trabajadores y por ende perjudican sus derechos, siendo esta situación responsabilidad absoluta de quien deja de dar cumplimiento a la ley.

Sin embargo, existe una gran brecha entre los datos del IMSS y la información proporcionada por los empresarios de la industria de la construcción de la ciudad de Tijuana. Los primeros afirman que existe una omisión consciente del registro de obras y por ende del pago de cuotas de seguridad social, mientras que los segundos declaran que la imposición de pago es alta y la regulación por parte de la autoridad es complicada y lenta, pero cumplen con sus obligaciones. Cada una de las partes ve la situación conforme a su papel dentro de la actividad y no miden el efecto de sus actuaciones en perjuicio de los trabajadores.

Se solicitó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) –folio 0064100175708– datos estadísticos sobre las preguntas que se muestran a continuación. En letra cursiva se muestran las respuestas del IMSS:

- Número de trabajadores de obra inscritos en el IMSS-Tijuana y número de atenciones médicas otorgadas a los mismos durante el ejercicio 2007. *El número de atenciones médicas se considera inexistente ya que no se tiene información disponible.*

- Número de trabajadores de obra pensionados por cesantía o vejez en la ciudad de Tijuana. *Información inexistente.*
- Número de trabajadores de obra pensionados por riesgo de trabajo en la ciudad de Tijuana. *Información no disponible en la base de datos de pensionados.*

Como puede observarse, no se proporcionaron los datos solicitados debido a las limitantes del IMSS en su proceso de información.

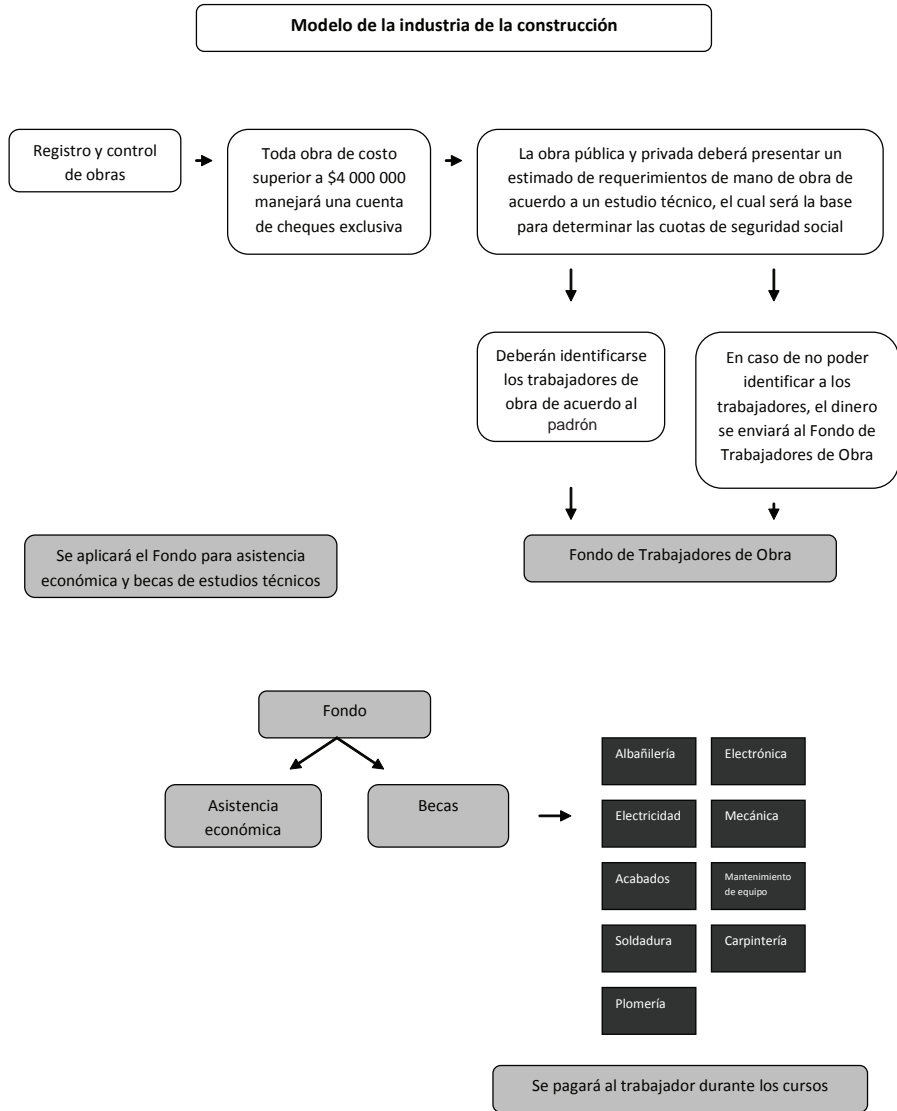
### **Conclusiones y propuesta**

Es indispensable cumplir con el loable objeto de la LSS y establecer los mecanismos para otorgar a los ciudadanos una vida de calidad que permita alcanzar el principio de equidad y justicia que todos queremos ver. Para ello, debe reformarse el artículo 15 fracción VI de la LSS y crear un Fondo de Trabajadores de Obra a fin de otorgarle a quien lo merece los beneficios de lo recaudado vía auditoría de obras (gráfica 3).

No existen modelos económicos perfectos, sin embargo, lo que se requiere es administrar eficientemente los recursos de las naciones. La OIT propone establecer convenios para llegar a la universalidad de la cobertura de la seguridad social en América Latina. Si se acepta la necesidad de buscar un trato igualitario en salud y asistencia médica y de eliminar la discriminación para los ciudadanos de menor nivel cultural y económico, entonces hagamos algo por alcanzarlo.

La Cámara de Diputados de la LX Legislatura (2007) emitió un documento en el que se reflexiona sobre la situación actual de la seguridad en México. En él se establece que el país atraviesa por momentos difíciles: escasez de recursos presupuestales, mayor esperanza de vida, baja oferta laboral, crecimiento desmesurado del empleo informal y caída del ingreso real. Los diputados aceptan la problemática y el compromiso para enfrentarla de inmediato; reconocen la contribución irregular de los empleadores y la ineficiencia de las instituciones gubernamentales para otorgar los servicios básicos de la seguridad social. Si se tiene conciencia de la situación,

Gráfica 3  
Fondo de Trabajadores de Obra



Fuente: Elaboración propia.

entonces debe esperarse una propuesta y ejecución de las medidas pertinentes para mejorar estas condiciones.

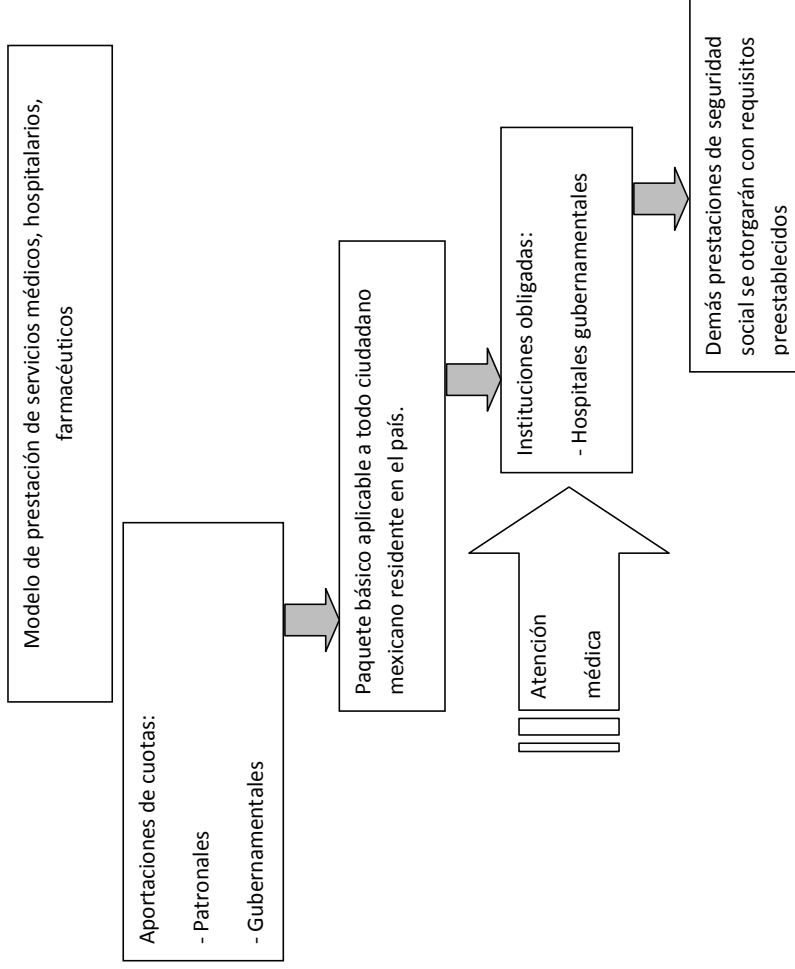
Es un hecho que el marco legal de la seguridad social propicia la desviación de los reconocimientos de semanas cotizadas y los importes reales de salarios. Sin embargo, aunque el IMSS lo reconoce, opta por hacer efectivas las cuotas y enviarlas a la Reserva General Financiera y Actuarial, donde posteriormente dispone de los recursos de acuerdo con sus necesidades o libre criterio. De igual forma, los patrones del sector de la construcción buscan disminuir el importe de cuotas a cargo sin considerar que con ello dejan desprotegidas a familias completas, las cuales regularmente son de los sectores de menor poder adquisitivo y en algunos casos de extrema pobreza.

Los aspectos a tratar son muchos y deben resolverse para encontrar el equilibrio como país. En nuestra opinión, se debe iniciar por reconocer lo que por derecho corresponde a los compatriotas, eliminar la discriminación y abrir las oportunidades para todos. Las gráficas 3 y 4 muestran una propuesta que pretende otorgar beneficios colectivos a los trabajadores en general, y de manera particular, a los trabajadores de obra.

En cuanto a los trabajadores de obra, además de entrar al paquete básico de salud, podrán gozar de apoyos para estudios a nivel técnico y asistencia económica a través del Fondo de Trabajadores de Obra, el cual recibirá las cantidades que el IMSS obtenga de las obras con trabajadores no identificados, como se muestra en la gráfica 3.

Gráfica 4

Paquete básico de salud aplicable a todo ciudadano mexicano residente en México



Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (2008), *Comprender la seguridad social*. Disponible en <<http://www.issa.int/esl/Temas/Comprender-la-seguridad-social>>.
- Cámara de Diputados LIX Legislatura (2000-2005), *La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%202.pdf>>.
- Cámara de Diputados LX Legislatura (2010), *Comisión de Seguridad Social*. Disponible en <[http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/038\\_seguridad\\_social](http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/038_seguridad_social)>.
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (2010), *Panorama económico de la industria de la construcción 2010*. Disponible en <<http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/comunicados%202010/overview%20com%ejec%2027sept10.pdf>>.
- Centro Informativo de Finanzas Públicas (2010), *Boletín informativo*. Disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/notas/2010/notacefp0292010.pdf>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, ONU, Santiago de Chile.
- Comisión para la Cooperación Laboral (2004), *Convenios México-Canadá*. Disponible en <[http://www.naalc.org/migrant/spanish/pdf/mgcanssr\\_sp.pdf](http://www.naalc.org/migrant/spanish/pdf/mgcanssr_sp.pdf)>.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2005), Informe sobre la seguridad social en América 2005. Disponible en <[http://www.ciss.org.mx/index\\_es.php?mod=informe](http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=informe)>.
- Findley M., S. Smith, T. Kress, G. Petty y K. Enoch (2004), "Injury and Cost Control Safety Program Elements in Construction", *Professional Safety Magazine*, febrero, pp. 14-21. Disponible en <[www.asse.org](http://www.asse.org)>.

- Holzmann, R. y R. Hinz (2005), *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Banco Mundial.
- International Construction Institute (ICI) (2001), “Assessing the Coverage Gap in the Construction Industry”, proyecto de informe presentado a la Conferencia Anual del Instituto Internacional de la Construcción, 20-22 de junio, Ginebra.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2008), *Entorno económico, demográfico, epidemiológico y social*. Informe disponible en <<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/F1B259B8-6872-49D3-8F3B-477A1706F7A4/0/02.pdf>>.
- (2009), Comunicado del 30 de junio de 2009. Disponible en <<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/A2C3A4D3-36DE-406D-A30F-B3CC2DFBF85E/0/100709Com177TPEU.doc>>.
- (s/f), Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado. Disponible en <<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/CBAF7175-AF4C-4ED6-9CC2-8F1F2D434CC1/0/RSSOTCOTDreforma2008.pdf>>.
- Instituto Nacional para la Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH) (2001), *Información estadística de la industria de la construcción*. Disponible en <<http://www.cdc.gov/spanish/niosh/>>.
- Organización Internacional del Trabajo (2001), *La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones*, Ginebra. Disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/tmcit01/tmcitr.pdf>>.
- Presidencia de la República, *Hacia el acceso universal de salud y presentación de consulta segura*. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=85&Contenido=61020>>.
- Trejos Sandoval, M. F., F. Recio Solano y N. Rodríguez Bustos (2007), *Salud para todos. Redes de salud comunitaria para México*, Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Disponible en <[http://www.oiss.org/IMG/pdf/PREMIOS\\_OISS\\_2007.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/PREMIOS_OISS_2007.pdf)>.
- Wall Street Journal* (2000), “Regulators probe US reliance on temporary workers”, 7 de agosto.

# Propuesta metodológica para calcular las acciones de política habitacional que se requieren en México

*Gabriela Ponce Sernicharo<sup>1</sup>*

En México, a pesar de que la calidad de la vivienda ha mejorado en la última década, aún no puede ser catalogada como adecuada o aceptable puesto que las carencias habitacionales a nivel nacional todavía afectan a grandes contingentes de población. Las deficiencias se observan en términos de materiales, servicios e incluso por falta de espacio o de vivienda nueva.

En esta nota se presenta una propuesta técnico-metodológica para calcular el nivel de rezago y el tipo de acciones que se requieren actualmente para recuperar o mejorar el parque habitacional nacional.

Adicionalmente se muestran los resultados del modelo, elaborado a través del método de componentes principales, el cual integró tres dimensiones de análisis: la calidad física, la calidad en el uso del espacio y la calidad de los servicios con que cuenta la vivienda.

*Palabras clave:* Calidad de la vivienda, déficit y rezago habitacional.

## **Proposed Methodology to Assess Public Policy Actions Needed in Mexico's Housing Sector**

In Mexico, despite that the quality of housing has improved over the past decade, it still can not be classified as adequate or acceptable

Fecha de recepción: 27 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 17 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Maestra en Demografía y candidata a doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Investigadora del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, marginación y vivienda. Correo electrónico: gabriela.ponce@congreso.gob.mx



since housing shortage at the national level continue to affect large groups of people. Deficiencies are observed in housing materials, public services and even in lack of municipal territory to build new housing. This paper presents a technical and methodological proposal for calculating the level of backwardness and the type of actions that are needed to restore or improve the housing stock in the country. Additionally, the paper offers the findings of the model, produced by the method of principal components, which integrated a three-dimensional analysis: physical quality, quality in the use of space and quality of services available to the house.

Keywords: quality of the housing, housing deficit, housing backwardness.

## **Introducción**

Una necesidad elemental del ser humano es la de protección y cobijo. La vivienda se encuentra directamente relacionada con ese derecho; tiene un papel central en la calidad de vida de los individuos, así como en su posibilidad de acceso a otros factores y servicios que permiten niveles mínimos de bienestar.

Por ello, el objetivo de esta nota es presentar una propuesta técnico-metodológica que permita conocer el estado del parque habitacional en México y estimar el tipo y monto de las acciones de política que se requieren para mejorar la calidad y las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

La elaboración de un diagnóstico de calidad y la estimación del déficit y rezago que registra el sector requiere de la construcción de una escala de medida que facilite la comparación de las características de la vivienda para distintos espacios geográficos y en diferentes dimensiones de análisis.

Con esta idea, a través del método de componentes principales, se elaboró un índice sintético que agrupa tres dimensiones o índices parciales: calidad física e instalaciones; calidad en el uso del espacio y calidad de los servicios con que cuenta la vivienda. Este índice integra los componentes obtenidos en el análisis teórico de una forma legítima, obteniendo de esta manera un solo indicador que permite la clasificación, el ordenamiento y la estimación de diferencias hipotéti-

cas entre las distintas dimensiones analizadas a través del concepto de *calidad de la vivienda*.

En los siguientes apartados se explicará la construcción (estadística) de los indicadores y los resultados del análisis del modelo.

### **Fuente de información y construcción de los indicadores**

La fuente de información utilizada fue el Censo de Población y Vivienda 2010 (muestra de 10% a escala nacional) y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH, 2010). Una vez definido teóricamente el concepto de *calidad de la vivienda*, se seleccionaron las variables que más adelante se introducirían en el análisis. En este trabajo, las dimensiones se construyeron a partir de la suma de indicadores simples que se consideraron pertinentes para evaluar la calidad de las viviendas a escala nacional.

### **Construcción de las tres dimensiones de análisis**

#### *Calidad física e instalaciones de la vivienda (INDCM)*

Se incluyeron las variables: materiales de las paredes, techos, pisos, servicio sanitario, conexión de agua y tipo de combustible para cocinar. La selección de las tres primeras es un tanto obvia. En cuanto a las tres últimas, se agregaron pensando que como parte de una calidad física aceptable de la vivienda estos indicadores hacen referencia a cierto tipo de infraestructura que requiere el hogar para su bienestar, además de ser un gasto en que la familia debe incurrir sin el apoyo directo del sector público.

#### *Calidad sobre uso del espacio y hacinamiento (INDCE)*

En esta dimensión se incluyen los indicadores: número de personas por cuarto dormitorio, cocina exclusiva y sanitario exclusivo. Como ya

se ha señalado en otros estudios, esta variable desempeña un papel central en la calidad de vida de los habitantes de la vivienda; expresa la relación de la vivienda con sus ocupantes; describe el espacio del que dispone la familia para realizar sus actividades con un grado aceptable de privacidad e intimidad para cada uno de sus miembros. Aun cumpliendo con los estándares de construcción e infraestructura, la falta de espacio exclusivo para cocinar o la no disponibilidad de sanitario exclusivo para la vivienda, así como el exceso de personas por dormitorio (más de 2.5 personas) puede ocasionar tanto problemas de convivencia como de salud física y mental de sus habitantes.

### *Calidad de los servicios con que cuenta la vivienda (INDCS)*

En esta dimensión se considera la disponibilidad y acceso a servicios públicos de los habitantes de las viviendas. Para su elaboración se tomaron las variables censales: disponibilidad de agua, dotación de agua, drenaje, electricidad y eliminación de basura.

Para cada una de estas dimensiones se definieron situaciones de calidad –“buena”, “regular”, “mala” y “muy mala”– según las carencias en cada vivienda. Los subíndices resultantes de las tres dimensiones se pueden manejar por separado, sea con las categorías que se señalaron o con puntajes que van de 0 a 1, en donde 0 es la peor calidad y 1 la mejor. Para insertarlas en el análisis factorial (componentes principales) se utilizaron los valores numéricos (0-1) por vivienda y se creó un índice resumen que combina todas las categorías y arroja una clasificación de la calidad de la vivienda que integra las 14 variables originales.

Resulta así que las viviendas *muy malas* tienen importantes carencias vinculadas a los tres subíndices; las de calidad *mala* pueden tener problemas serios en dos de ellos o un deterioro menos serio en los tres; las viviendas *regulares* pueden tener problemas vinculados a uno solo de los subíndices, o bien, limitaciones menores relacionadas con uno o dos de ellos. Las de calidad *buena* no presentan problemas en el conjunto de los indicadores.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Este índice es un procesamiento estadístico a partir del método de *componentes principales*. Es importante señalar que el concepto de *calidad* que se usó en este docu-

### La construcción del modelo de análisis factorial<sup>3</sup>

Para la aplicación del método se estandarizaron las variables originales y se calculó la matriz de correlaciones. Para el caso que nos ocupa, se observa que entre los indicadores se encontraron asociaciones lineales altas, y como se puede constatar en el cuadro 1, el indicador 2 (calidad de uso del espacio en la vivienda) es el único en el que se presentan coeficientes de correlación bajos. La correlación más alta se hizo presente entre los indicadores 1 (calidad física y de instalaciones) y 2 (calidad de los servicios).

Así, los valores de esta matriz indican que puede ser posible recurrir al análisis de componentes principales (ACP) para proyectar el espacio conformado por los tres indicadores en uno de menor dimensión. Para reforzar lo anterior se estimó la medida Keiser-Meyer Olkin (KMO) y el coeficiente de esfericidad de Bartlett. El KMO resultante de nuestro ejercicio fue 0.741, lo cual indica que es adecuado (cuadro 2).

Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett (cuadro 2) muestra que el valor del Chi-cuadrado, en este caso, es lo suficientemente grande y permite rechazar la  $H_0$ , lo cual indica que vale la pena hacer el análisis factorial.

En la matriz de comunalidades (cuadro 3) se observa que las variables mejor explicadas son calidad física, instalaciones y calidad de los servicios. En ellas la varianza explicada es mayor de 68%. La menor proporción de varianza explicada por los factores la ofrece el indicador calidad en el uso del espacio y hacinamiento.

---

mento es una construcción teórica condicionada en gran parte por los datos con que se cuenta en las grandes fuentes de información del país. Se reconoce que existen innumerables aspectos que deben ser tomados en cuenta, pero debido a la falta de información cuantitativa sobre el tema se construyó una escala de calidad que contuviera al menos los elementos mínimos necesarios para que una vivienda sea adecuada o suficiente para proporcionar seguridad y cobijo a sus habitantes.

<sup>3</sup> Según Camacho (1995), los métodos de análisis factorial y análisis de componentes principales se pueden usar indistintamente ya que dan resultados similares; sin embargo, el mismo autor señala que existen diferencias entre ellos: "El análisis factorial supone que son los factores los que causan la correlación entre las variables originales tratando de determinar la estructura de los datos, mientras que el de componentes principales no efectúa supuesto alguno al respecto". Aquí se utilizará este último, sin embargo, para fines de exposición no se establecerán diferencias.

Cuadro 1  
Matriz de correlaciones

		<i>Índice calidad física e instalaciones</i>	<i>Índice uso del espacio</i>	<i>Índice calidad de los servicios</i>
Correlación	Índice calidad física e instalaciones	1.000	.498	.740
	Índice uso del espacio	.498	1.000	.478
	Índice calidad de los servicios	.740	.478	1.000

Cuadro 2  
KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin		.741
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	3876425
	Gl	3
	Sig.	.000

Cuadro 3  
Matriz de comunalidades

	<i>Inicial</i>	<i>Extracción</i>
Índice calidad física e instalaciones	1.000	.733
Índice uso del espacio	1.000	.496
Índice calidad de los servicios	1.000	.682

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

### La tabla de varianza total explicada y retención del factor

En el cuadro 4 se muestran los valores propios asociados a la matriz de correlación. El valor propio asociado al primer componente principal es de 2.153, muy superior al resto, lo que implica que este componente debe resumir el mayor porcentaje de la varianza explicada, esto es, 71.76% del total de la varianza, reteniéndose entonces un solo factor como resultado de la aplicación del modelo.

La matriz de componentes (cuadro 5) señala que los indicadores con mayor coeficiente de correlación con el índice de calidad de la vivienda son: calidad física e instalaciones de la vivienda (86%) y calidad de los servicios (83%); siendo el indicador 2, calidad en el uso del espacio, el que tiene el menor coeficiente de correlación con el índice (75 por ciento).

Después de obtener la matriz de componentes hay condiciones para extraer los coeficientes de los componentes; es decir, el peso concreto en el que cada variable introducida en el ACP determina la puntuación adoptada por el componente. Los valores del vector de ponderadores o puntajes (a) que permiten calcular el valor que el índice de calidad de la vivienda adopta en cada uno de los casos se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 4  
Varianza total explicada

		<i>Autovalores iniciales</i>			<i>Suma de las saturaciones al cuadrado de la extracción</i>		
		<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>	<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>
Componente	1	2.153	71.765	71.765	2.153	71.765	71.765
	2	.587	19.583	91.347			
	3	.260	8.635	100.00			

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Cuadro 5  
Matriz de componentes<sup>a</sup>

	<i>Componente</i>
	1
Índice calidad física e instalaciones	.856
Índice uso del espacio	.754
Índice calidad de los servicios	.826

<sup>a</sup> 1 componente extraído.

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Cuadro 6  
Coeficientes de los componentes

a1 = .423
a2 = .337
a3 = .420

También ahí se puede observar que los dos indicadores más importantes para la determinación del índice son: calidad física e instalaciones y calidad de los servicios, aunque el rango en el que se distribuyen los tres coeficientes es pequeño.

Como ya se mencionó, con estos coeficientes se obtiene el índice para cada vivienda como una combinación lineal de los indicadores estandarizados.

### **Análisis de conglomerados de K medias**

Ahora es necesario centrarse en la construcción de la escala de calidad de la vivienda. Esto se realizó con el análisis de conglomerados

de K medias, que sigue el criterio de distancia entre los puntos (medida de distancia euclídea<sup>4</sup> para datos de intervalo). Buscamos que las categorías sean lo más homogéneas posibles al interior de cada una (intracategoría) y que presenten la mayor diferenciación posible entre ellas (intercategorías).

Finalmente, se obtienen los puntos de corte para cada valor de la escala de calidad de la vivienda y se establecen las categorías o grados de calidad (cuadro 7).

### Cálculo de acciones de política habitacional

Al considerar los niveles de calidad de las viviendas en el país, se determinó un cierto número de criterios para establecer el tipo de acciones que se requieren para mejorar, recuperar o adecuar el parque habitacional a las necesidades de la población.

La clasificación según solución requerida sería:

- Las viviendas que presentaban muy mala calidad en las tres dimensiones mencionadas con anterioridad y además registraban una antigüedad mayor a 20 años se tendrían que ubicar como efectivos que deben ser reemplazados.

Cuadro 7  
Centros de los conglomerados finales

	<i>Conglomerados</i>			
	1	2	3	4
REGR factor variables métricas resumidas	-1.19781	-2.23810	-.19510	.79599
Rangos de calidad de la vivienda	Mala	Muy mala	Regular	Buena

<sup>4</sup> El SPSS la define como *medida de distancia euclídea* (datos de intervalo). Medida de disimilaridad para datos continuos. La diferencia entre dos elementos es la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de las diferencias entre los valores en cada variable.



- Las viviendas que presentan muy mala calidad con 20 años o menos, las de calidad mala y regular pueden ser viviendas que con acciones de mejoramiento pueden funcionar. Es decir, se requieren acciones para ampliación o reparación o ambos.
- Y finalmente, está la demanda de vivienda nueva por la conformación de nuevos hogares o porque algunos hogares están compartiendo una misma vivienda.

## **Resultados del ejercicio metodológico**

### *Resultados de los índices parciales según tamaño de localidad*

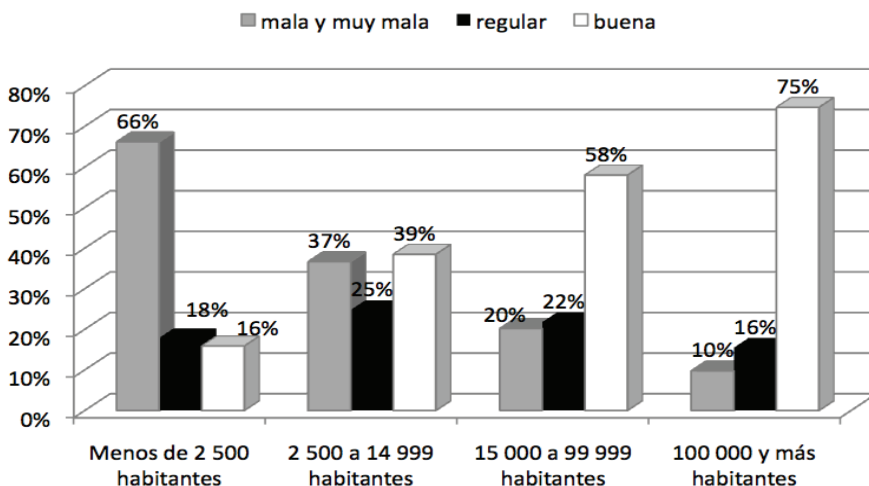
En cuanto a la *dimensión de calidad de los materiales e instalaciones*, entre los especialistas se reconoce que la política habitacional ha tenido poco éxito en articular las necesidades de vivienda social con la demanda territorial y ha orientado sus acciones fundamentalmente hacia las grandes ciudades, dejando rezagadas a las localidades más pequeñas.

Esto se explica fundamentalmente por el tipo de proceso de urbanización que sufrió el país, el cual se caracterizó por una oferta de suelo barato de mala calidad, de tipo irregular y cada vez más alejado de los centros urbanos, que derivó en el modelo de colonias populares cuya edificación básica es la casa independiente autoproducida con materiales e instalaciones precarias (gráfica 1).

Aunque las carencias señaladas están fuertemente relacionadas con la capacidad económica de las personas que habitan la vivienda, existe otra dimensión de la calidad que se relaciona estrechamente con los recursos y organismos públicos: la infraestructura y los servicios en los espacios habitacionales.

Esta dimensión confirma la estrategia política de urbanización en el país: las grandes concentraciones mantienen las mejores condiciones de infraestructura, mientras que las áreas consideradas no urbanas (localidades menores de 15 mil habitantes) muestran serias deficiencias en la dotación de los servicios básicos. En las localidades menores de 2,500 habitantes, 45% de las viviendas registra mala o muy mala calidad en este indicador; en contraste, en las de 100 mil

Gráfica 1  
Calidad de los materiales e instalaciones según tamaño de localidad, 2010



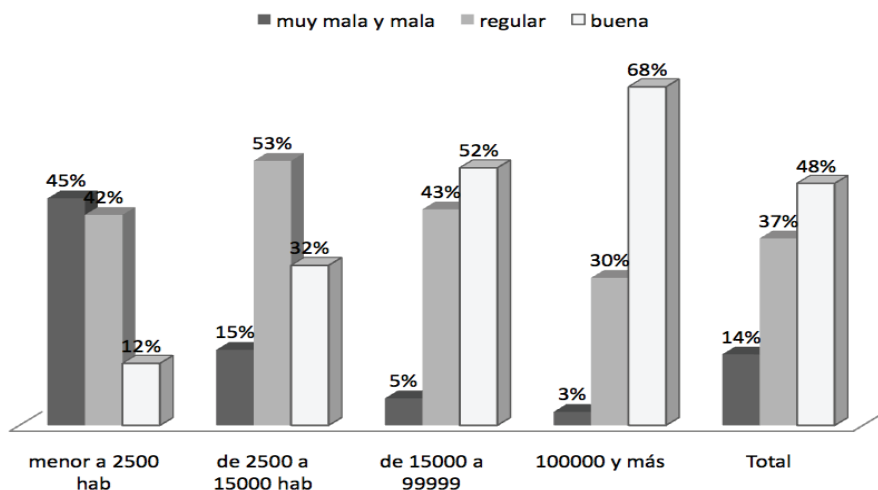
Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Base de datos del cuestionario ampliado, muestra del 10 por ciento.

o más habitantes únicamente 3% presenta esta misma calidad. En la gráfica 2 se aprecian mejor estas desigualdades.

Entre los aspectos que se ven afectados por las deficiencias en los servicios (recuérdese que este subíndice considera la disponibilidad y dotación de agua, drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica, la eliminación de basura y electricidad) se encuentra principalmente la salud y por supuesto el daño al medio ambiente que puede provocar el manejo inadecuado de la basura y el desalojo de aguas negras directamente a los suelos o a los cauces de agua.

La dispersión y el aislamiento en que se encuentran las comunidades que habitan las áreas menos urbanizadas ha sido, en general, tanto la explicación como la justificación del abandono en que se encuentran dichas áreas; sin embargo, como señalan los especialistas, ya existen nuevas tecnologías que ayudarían a mejorar la calidad y dotación de servicios sin grandes costos. Entre las alternativas mencio-

Gráfica 2  
Calidad de la infraestructura y los servicios públicos  
según tamaño de localidad, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Base de datos del cuestionario ampliado, muestra del 10 por ciento.

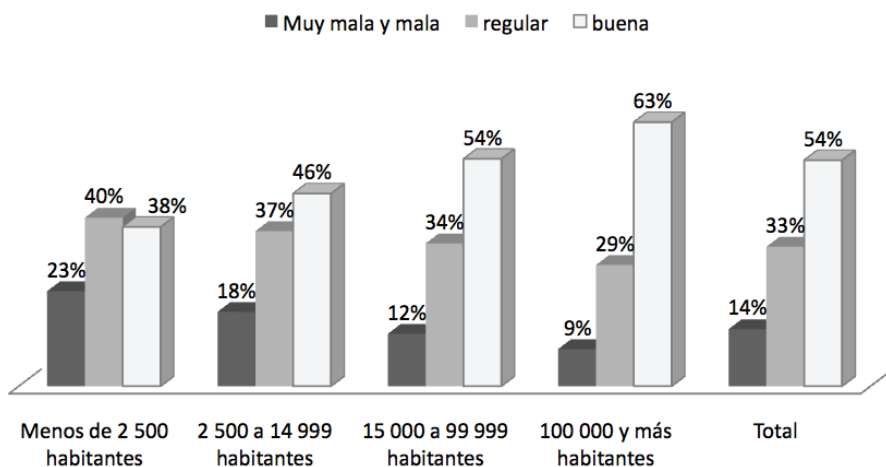
nadas se encuentran: plantas de luz, sistemas ecológicos de drenaje, pozos de agua, almacenamiento de aguas de lluvia y paneles solares, entre otros (Coulomb y Schteingart, 2008).

La *dimensión de uso del espacio* tiene que ver con el funcionamiento y la capacidad de la vivienda para responder a las necesidades de privacidad, intimidad y convivencia intrínsecas en las relaciones familiares.

El tamaño de la localidad en la que habita la población sigue siendo un factor importante en la determinación de la calidad en este indicador. Las de menor población presentan peores condiciones. En las localidades menores el porcentaje de unidades habitacionales que sufren mala o muy mala calidad oscila entre 18% y 23%, frente a 9% del total de viviendas de las grandes aglomeraciones urbanas (gráfica 3).

La carencia en estos componentes tiene serias implicaciones para la salud física de los integrantes del hogar, por las pocas condicio-

Gráfica 3  
Calidad de usos del espacio según tamaño de localidad, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Base de datos del cuestionario ampliado, muestra del 10 por ciento.

nes de higiene a que están expuestos al compartir el espacio de la preparación de los alimentos con el de descanso, así como la falta de privacidad e intimidad al compartir con otras unidades domésticas el servicio sanitario.

*Resultados del uso del índice integrado y cálculo de rezago y déficit de vivienda 2010: cálculos por tamaño de localidad y entidad federativa*

Como ya se mencionó, el índice integrado de la calidad de la vivienda permite conocer el déficit y rezago que hay en este sector, entendiendo como deficitarias a las viviendas que presentan problemas en alguno o todos los indicadores que componen la categoría de calidad de vivienda en este estudio.

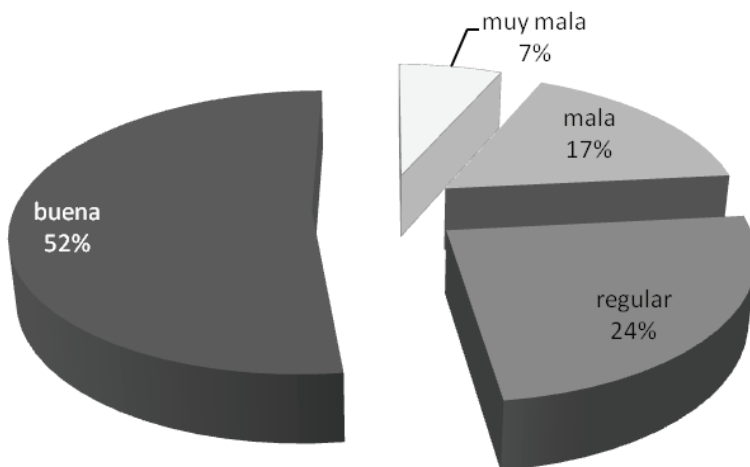
En términos generales, el índice señala que más de la mitad de las viviendas en el país se puede considerar de una calidad adecuada o buena, 24% con alguna carencia, 17% con más de una carencia

en las dimensiones constructivas, de instalaciones, de servicios y de disposición de espacio al interior de la unidad doméstica, y 7% con casi todas las condiciones deficitarias en todos los indicadores (gráfica 4).

Lo anterior pone de relieve que una buena parte del parque habitacional es perfectamente habitable y otra gran parte es perfectamente recuperable mediante algunas acciones.

Sin embargo, la actual política habitacional ha concentrado sus acciones en la asignación de créditos para la adquisición de vivienda nueva o usada y muy poco hacia programas de mejoramiento y extensión de la misma. De hecho, entre 2000 y 2010 más de 90% de los créditos otorgados por instituciones gubernamentales estuvieron destinados a este rubro o línea de programa.<sup>5</sup> No obstante, 94% de las acciones requeridas a escala nacional se relacionan con el mejoramiento de las viviendas ya existentes y apenas 3.5% se refiere a

Gráfica 4  
Resultado del índice integrado de la calidad de la vivienda, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, 2010.

<sup>5</sup> Informes anuales de actividades del Infonavit y el Fovissste, 2000-2011. Conavi, *Estadísticas de vivienda 2000-2010*, Conavi, Unidad de Estudios de Vivienda de SHF.

vivienda nueva por la demanda de los hogares hacinados (comparten la vivienda con otros hogares) y 2.5 por reemplazo, es decir, que ya cuentan con una edificación pero de muy mala calidad en un terreno propio (cuadro 8).

Ahora bien, la aplicación del índice confirma que entre menos urbanizada es el área en que se encuentran las viviendas, mayores son las condiciones de precariedad que éstas sufren. En el cuadro 8 se observa cómo el mayor número de acciones necesarias se concentra en las localidades con el menor número de habitantes o consideradas rurales.

Como era de suponer, en las zonas rurales se concentra el mayor número de acciones que se relacionan con la necesidad de viviendas nuevas por reemplazo (73.7%), mientras que la demanda de viviendas nuevas por hogares hacinados se ubica en las grandes ciudades (44.1 por ciento).

Es paradójico que sea en las localidades con menor número de habitantes donde existe la mayor parte de las viviendas deshabitadas, y también que sean las que mayor demanda proporcional presentan de este bien (tanto por reemplazo como por hacinamiento); quizá sería necesario analizar la calidad de las viviendas registradas como deshabitadas y establecer programas para que sean aprovechadas con menores costos de infraestructura.

La necesidad de mejoramiento o ampliación se reparte básicamente entre las áreas rurales y las más urbanizadas, 37.7 y 29.6% del total de acciones, respectivamente.

Es importante insistir en que la urgente necesidad de la política habitacional del país se relaciona con la activación de programas para la recuperación de la vivienda ya existente y no con la construcción de nuevas unidades que, por la carencia de servicios y de una ubicación adecuada, corran el riesgo de ser abandonadas en el mediano plazo.

En otro nivel territorial, según la entidad federativa, es importante señalar que también se observan grandes desigualdades en la calidad general de las viviendas. Como se muestra en la gráfica 5, los estados que registraron las mejores condiciones fueron Nuevo León, Distrito Federal, Sinaloa, Jalisco y Tamaulipas, y la peor calidad la presentaron Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Puebla.

Cuadro 8

Estimación de las viviendas por acciones requeridas según tamaño de localidad y características del rezago y déficit habitacional, 2010

Tamaño de localidad	Vivienda nueva por reemplazo*		Mejoramiento de vivienda** (ampliación y reparación o ambos)		Viviendas nuevas (demanda de hogares sin vivienda)***		Total de acciones según tamaño de la localidad	
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%
100 000 y más habitantes	29 288	8.2	3 941 348	29.6	219 604	44.1	4 190 240	29.6
15 000 a 99 999 habitantes	15 193	4.2	1 886 856	14.2	87 871	17.7	1 989 920	14.1
2 500 a 14 999 habitantes	49 705	13.9	2 458 347	18.5	89 990	18.1	2 598 042	18.3
Menos de 2 500 habitantes	263 691	73.7	5 016 238	37.7	100 263	20.1	5 380 192	38.0
Total de acciones	357 877	100.0	13 302 789	100.0	497 728	100.0	14 158 394	100.0
Porcentaje por tipo de acción	357 877	2.5	13 302 789	94.0	497 728	3.5	14 158 394	100.0

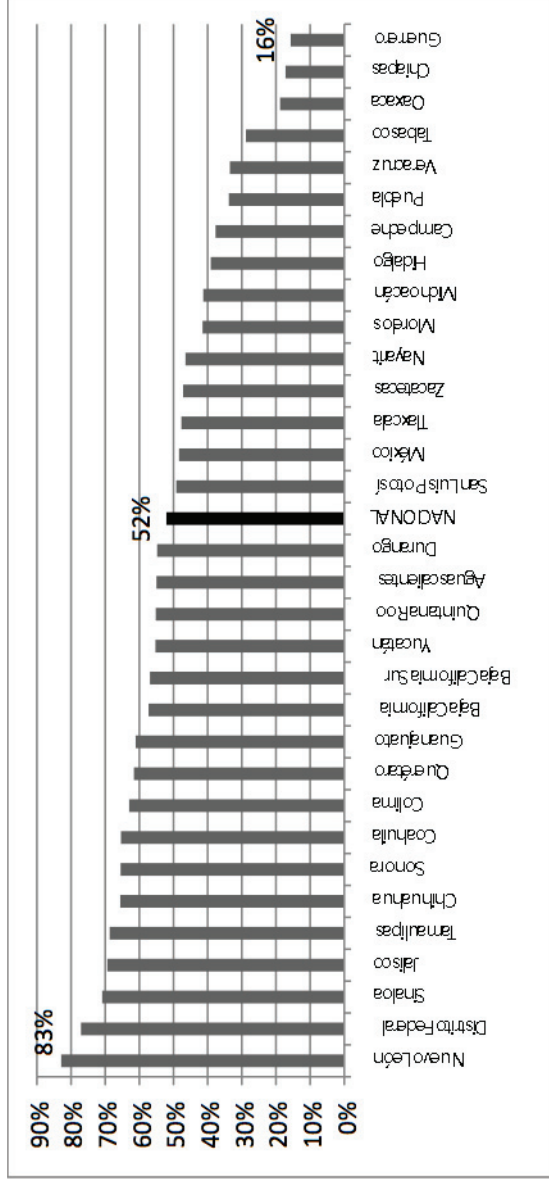
\* Viviendas muy malas con más de 20 años de antigüedad.

\*\* Viviendas muy malas con 20 años o menos de antigüedad, viviendas malas y regulares.

\*\*\* Hogares que carecen de una vivienda propia.

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, 2010.

Gráfica 5  
 Porcentaje de viviendas de buena calidad según entidad federativa, 2010



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)*, 2010.



En cuanto al cálculo de rezago y déficit, obviamente este indicador muestra una correlación negativa con el nivel de desarrollo económico de cada entidad. Nuevamente son los estados con menor desarrollo humano los que requieren el mayor apoyo para solventar sus carencias (Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz), y los que se pueden considerar con mayor desarrollo presentan menos carencias (Nuevo León y Distrito Federal). Sin embargo, hay estados que muestran pocos requerimientos de acciones y se podría considerar que no tienen un desarrollo económico relevante –como señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2011–, entre ellos: Sinaloa, Jalisco, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Colima (gráfica 6).

En el cuadro 9 se señala el tipo de acción que requerirían las viviendas en cada estado y se puede calcular el porcentaje de viviendas que requieren esas acciones según el monto total del parque habitacional con que cuenta cada entidad.

Un dato notable es que en todos los estados más de 90% de las acciones requeridas es de *mejoramiento y ampliación*, con excepción de Nuevo León, que presenta un porcentaje –un poco menor– de 84% en este tipo de acción.

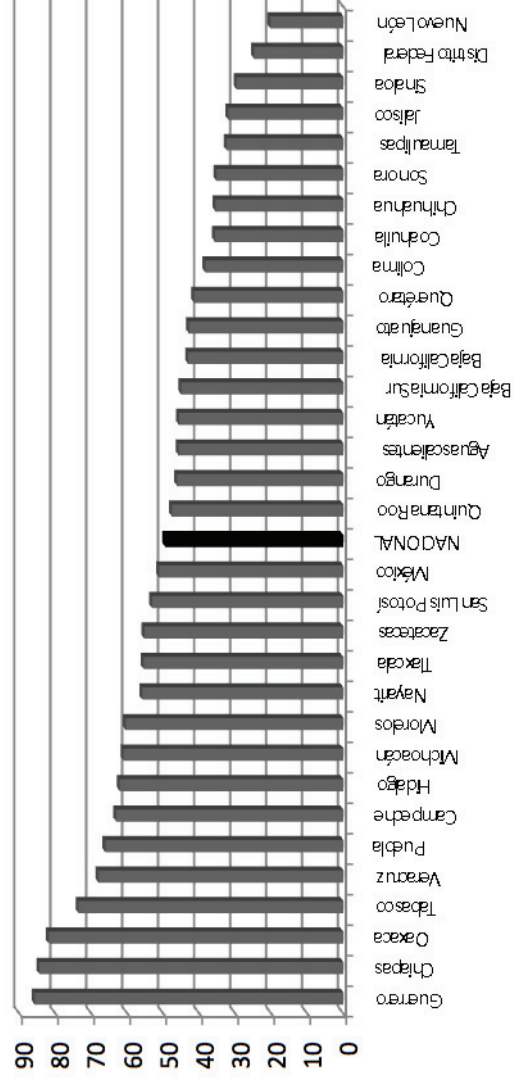
Las entidades que registran más requerimientos de *viviendas nuevas* debido a hogares hacinados son Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Distrito Federal, Colima y San Luis Potosí. Y las que requieren proporcionalmente más *acciones de reemplazo* por la mala calidad y antigüedad del parque habitacional son Guerrero, Durango, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche y Sonora.

### **Consideraciones finales**

Las características de las viviendas muestran que en general se puede considerar como un parque habitacional bien consolidado constructivamente hablando, con un promedio de equipamiento e infraestructura aceptable y un uso del espacio adecuado; todo lo anterior si lo medimos con los estándares mínimos requeridos para proporcionar cobijo y protección a los hogares.

Gráfica 6

Entidades federativas según porcentaje total de acciones requeridas para mejorar el parque habitacional, 2010 (porcentaje respecto del total de viviendas)



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, 2010.

Cuadro 9

Estimación de las viviendas según acciones requeridas por entidad federativa por características del rezago y déficit habitacional, 2010

Entidad federativa	Vivienda nueva por reemplazo*		Mejoramiento de vivienda** (ampliación y reparación o ambos)		Viviendas nuevas(demanda de hogares sin vivienda)**		Porcentaje total de acciones		Total de acciones según entidad federativa		Total de viviendas habitadas		Total de viviendas deshabitadas	
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%
Aguascalientes	1 353	1.0	127 740	95.9	4 050	3.0	100.0	133 143	0.9	290 777		214 705		56 875
Baja California	544	0.1	373 850	99.6	1 054	0.3	100.0	375 448	2.7	870 310		214 705		34 385
Baja California Sur	361	0.4	78 532	97.8	1 376	1.7	100.0	80 269	0.6	178 079		25 133		131 042
Campeche	5 471	4.1	126 211	93.6	3 206	2.4	100.0	134 888	1.0	213 665		33 232		128 078
Coahuila	3 992	1.5	247 405	95.3	8 077	3.1	100.0	259 474	1.8	944 379		229 210		33 232
Colima	477	0.7	64 868	93.8	3 819	5.5	100.0	69 164	0.5	180 378		33 232		128 078
Chiapas	20 387	2.2	873 170	94.7	28 277	3.1	100.0	921 834	6.5	1 090 914		229 210		128 078
Chihuahua	12 423	3.7	323 329	96.3	0	0.0	100.0	335 752	2.4	944 379		229 210		128 078
Distrito Federal	7 064	1.2	568 282	93.4	33 399	5.5	100.0	608 745	4.3	2 453 031		211 245		93 700
Durango	11 583	6.1	172 836	91.7	3 995	2.1	100.0	188 414	1.3	407 681		241 224		178 990
Guanajuato	12 336	2.3	496 022	90.5	39 827	7.3	100.0	548 185	3.9	1 276 584		241 224		178 990
Guerrero	49 531	7.1	632 321	91.0	13 222	1.9	100.0	695 074	4.9	810 384		152 339		358 453
Hidalgo	14 828	3.6	384 787	92.5	16 453	4.0	100.0	416 068	2.9	669 408		152 339		358 453
Jalisco	8 248	1.4	544 163	93.0	32 780	5.6	100.0	585 191	4.1	1 830 334		358 453		538 220
México	31 917	1.7	1 833 966	95.5	55 065	2.9	100.0	1 920 948	13.6	3 749 106		538 220		538 220

Michoacán	11 932	1.8	607 736	91.9	41 607	6.3	100.0	661 275	4.7	1 082 384	238 951
Morelos	6 471	2.3	271 323	95.6	5 905	2.1	100.0	283 699	2.0	468 930	99 339
Nayarit	2 197	1.4	153 690	94.5	6 752	4.2	100.0	162 639	1.1	291 045	63 315
Nuevo León	2 663	1.1	206 037	83.8	37 250	15.1	100.0	245 950	1.7	1 210 598	230 677
Oaxaca	26 581	3.4	712 493	92.4	31 610	4.1	100.0	770 684	5.4	941 536	168 179
Puebla	24 017	2.6	863 589	93.8	33 495	3.6	100.0	921 101	6.5	1 391 803	239 612
Queretaro	5 052	2.7	170 325	90.3	13 174	7.0	100.0	188 551	1.3	454 224	83 895
Quintana Roo	3 165	1.8	164 589	93.5	8 255	4.7	100.0	176 009	1.2	369 235	78 295
San Luis Potosí	17 699	5.2	303 995	89.5	18 043	5.3	100.0	339 737	2.4	639 089	109 551
Sinaloa	5 087	2.4	204 206	96.4	2 459	1.2	100.0	211 752	1.5	713 142	136 994
Sonora	10 327	4.1	234 217	93.3	6 422	2.6	100.0	250 966	1.8	712 108	140 219
Tabasco	7 544	1.8	400 579	95.9	9 439	2.3	100.0	417 562	2.9	567 175	69 701
Tamaulipas	6 728	2.3	281 142	96.1	4 603	1.6	100.0	292 473	2.1	901 244	211 746
Tlaxcala	1 389	0.9	145 735	95.8	4 985	3.3	100.0	152 109	1.1	274 202	43 081
Veracruz	31 083	2.3	1 325 309	96.7	14 591	1.1	100.0	1 370 983	9.7	2 014 307	288 556
Yucatán	8 998	3.9	215 945	93.2	6 836	2.9	100.0	231 779	1.6	507 145	78 097
Zacatecas	6 429	3.1	194 397	93.2	7 702	3.7	100.0	208 528	1.5	376 913	90 767
Total nacional	357 877	2.5	13 302 789	94.0	497 728	3.5	100.0	14 158 394	100.0	28 607 568	4 997 806

\* Viviendas muy malas con más de 20 años de antigüedad.

\*\* Viviendas muy malas con 20 años o menos de antigüedad, viviendas malas y regulares.

\*\*\* Hogares que carecen de una vivienda propia.

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, base de datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, 2010.

Sin embargo, al considerar el bienestar y la calidad habitacional que debería tener la población, se observa que un monto importante aún no cuenta con una vivienda adecuada a sus necesidades y aspiraciones.

Esto queda en evidencia al revisar el monto y el tipo de acciones necesarias para enfrentar el déficit y el rezago que actualmente se tiene en el sector: cerca de la mitad de las edificaciones se encuentran en situación deficitaria.

Aunado a ello, se debe considerar que la formación de nuevos hogares se seguirá incrementando en la primera mitad del presente siglo. Es, pues, una carrera entre oferta y demanda que no puede posponerse o detenerse.

Por un lado, existe una gran demanda insatisfecha tanto de vivienda nueva como de reparación y restauración de la ya deteriorada por el simple paso de los años; por otro, se halla la incertidumbre en cuanto a los desastres naturales que puede provocar el cambio climático (y que ya se han visto en alguna medida en años recientes).

En ese sentido, se requieren políticas que permitan prevenir y enfrentar las problemáticas derivadas de esta nueva realidad habitacional.

Este trabajo ha dejado fuera de consideración (por no contar con la información y las estadísticas suficientes) cuestiones como la ubicación de la vivienda y la distancia que sus habitantes tendrán que recorrer para cubrir distintas necesidades laborales, educativas, de salud, socialización y esparcimiento, que también son cuestiones fundamentales para la construcción de un indicador de calidad. Otro tema importante y que tampoco se tiene resuelto en las estadísticas nacionales es el registro completo y exacto de cuántas viviendas están situadas en lugares de riesgo y qué tipo de riesgo presentan, aunque estén bien construidas.

Éstos son puntos cruciales que deben considerarse en la toma de decisiones y en la implementación de programas que contemplen de manera integral la problemática que enfrenta el sector habitacional como una variable indiscutible de la calidad de vida de la población.

# Sociedad civil y participación legislativa: el proceso de discusión de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio

*Israel Tonatiuh Lay Arellano*<sup>1</sup>

Pese a sus altibajos, la cinematografía en México ha sido una actividad de suma importancia. Además de ser un documento de identidad nacional, el cine mexicano ha sido un creador de un sinfín de ídolos del pueblo, de grandes palacios para su exhibición de los cuales los jóvenes de hoy sólo conocen las ruinas, y también fue el centro de un gremio que incursionó en la política, pues llevó a diversos personajes de este medio a ocupar puestos de elección popular en el Poder Legislativo. En este texto se describen los antecedentes de la legislación cinematográfica, sus cambios y la negociación de la Ley de la Industria Cinematográfica y el estado actual del cine mexicano.

*Palabras clave:* industria cinematográfica, negociación, cine mexicano.

## **Civil Society and Legislative Participation: The Process of Discussion of the Federal Cinematography Law as a First Assessment**

Despite its ups and downs, filmmaking in Mexico has been an important cultural activity. Besides its use to build a sense of national identity, Mexican cinema has been a creator of a multitude of idols for

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2011.

Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Autor del libro *Análisis del proceso de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*. Profesor de la licenciatura en Gestión Cultural del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: medios de comunicación, sociedad civil y democracia. Correo electrónico: tonatiuh\_lay@yahoo.com.mx

the mexican people, of grand movie theatres, now in ruins. Members of the mexican cinema movement were also active in politics, allowing them to occupy a seat in Congress . This paper describes the history of legislation on the film industry its changes and the legislative process of negotiation to pass the reforms, as well as the current state of affairs in Mexican cinema.

*Keywords:* film industry, law making negotiation process, Mexican cinema.

Pese a sus altibajos, la cinematografía en México ha sido una actividad de suma importancia. Además de ser un documento de identidad nacional, el cine mexicano ha sido creador de un sinfín de ídolos del pueblo, de grandes palacios para su exhibición de los cuales los jóvenes de hoy sólo conocen las ruinas, y también fue el centro de un gremio que incursionó en la política, pues llevó a diversos personajes de este medio a ocupar puestos de elección popular en el poder legislativo. Sin embargo, el consumo cinematográfico, así como la calidad de las películas, comenzaron a decaer hacia la década de los ochenta del siglo pasado.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el Estado mexicano propició el tiro de gracia a esta moribunda industria al reformar la legislación en la materia, pero un grupo de hombres y mujeres pertenecientes al ramo se encargó de revivirla impulsando una nueva reforma. Hoy, a 11 años de distancia de ese proceso de discusión, el cine mexicano goza de una ascendente reputación, diversos directores realizan proyectos en el extranjero y varias películas mexicanas han sido premiadas dentro y fuera de nuestro país. A continuación se hace un breve recuento de la historia legislativa y de sus actores.

Los antecedentes de una legislación cinematográfica se remontan a 1913, cuando se publica el primer ordenamiento en la materia. En 1919 surgió el reglamento de censura cinematográfica, y en 1947 se expidió el Reglamento de la Comisión Nacional de Cinematografía. Dos años después, se aprobó la Ley de la Industria Cinematográfica, que fue reformada en 1952.<sup>2</sup> Debido al éxito de las películas mexicanas de

<sup>2</sup> Para abundar en los antecedentes de la legislación cinematográfica en México, véase Anduiza (1984), Ugalde (2007) y *Revista de Estudios Cinematográficos* (1998).

esos tiempos, el gremio cinematográfico había alcanzado tal solidez que sus grupos corporativos tenían fuerza incluso en la vida política nacional, razón por la cual varios actores lograron convertirse en diputados federales. De esta manera, en 1960 surgió la idea de reformar la ley. Entre sus mayores impulsores se encontraba el actor Roberto Gavaldón. La iniciativa se aprobó el 26 de diciembre de 1960 y al día siguiente se envió al Senado. Sin embargo, el 28 de diciembre la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine) envió un telegrama al Senado pidiendo detener el dictamen y recibir a una comisión de esa organización.

Presumiblemente las negociaciones debieron alcanzar cierto grado de beneficio e interés mutuo, pues el Senado nunca discutió la minuta, esto es, ni la aprobó ni la regresó a la Cámara de Diputados, simplemente la dejó en lo que el argot legislativo denomina como “congeladora legislativa”. La versión oficial fue que el Senado concluyó que esta iniciativa adolecía de imperfecciones que provocarían una peligrosidad en su ejecución, pero el 3 de enero de 1961 se publicó en los diarios que el Gobierno había nacionalizado la Compañía Operadora de Teatros S.A. (Cotsa) y la Cadena de Oro, con un total de 329 salas de cine (Lay, 2005: 67).

La legislación continuó sin cambios y 31 años después de este episodio se volvió a proponer una modificación a la Ley de la Industria Cinematográfica. En 1992, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari envió una iniciativa de reforma cuyo propósito era acoplar la débil industria cinematográfica mexicana al concepto de entretenimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues sólo las cadenas de distribución y exhibición se beneficiaban con las modificaciones al llevar a la pantalla alrededor de 93% de cine estadounidense. La iniciativa del presidente fue aprobada por los diputados por la vía rápida (conocida como *fast track*), pues de acuerdo con las críticas de la prensa de esa época, sólo le tomó 15 minutos al pleno de la Cámara discutir y aprobar la nueva Ley Federal de Cinematografía (LFC).

En 1995, después de tres años, los integrantes del sector de la producción cinematográfica concluyeron que la legislación no contri-



buía a su activación, por lo que un grupo conformado por directores, actores, escritores y estudiantes de cine, entre otros, inició una serie de acciones encaminadas a examinar las deficiencias de la industria y realizar las propuestas pertinentes para su revitalización. Este grupo se autodenominó Comunidad Social Cinematográfica, ya que se deslindaba de una producción filmica con objetivos meramente de entretenimiento y pugnaba por el fortalecimiento de un cine mexicano con un carácter más educativo y cultural.

Pero ¿cuál fue el mérito de la participación de la Comunidad Social Cinematográfica en la reforma a la LFC? Por un lado, su capacidad para lograr un cambio en esa legislación, no sin enfrentarse a diversos obstáculos. Quizá el mayor logro fue consolidarse como un grupo de la sociedad civil<sup>3</sup> y ser el primero en tener una participación más transparente en un proceso de discusión legislativo.

Por otro lado, la Comunidad Social Cinematográfica logró aplicar mecanismos de democracia deliberativa en su proceso de discusión interior. Este concepto se refiere a la inclusión de la

[...] toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: ésta es la parte democrática. Asimismo concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad: ésta es la parte deliberativa (Elster, 1998: 21).

Jorge Alonso argumenta que al abrir una discusión pública sobre las más diversas políticas, “la democracia deliberativa posibilita la construcción de espacios de negociación y de formación de consensos fundados. Una democracia ‘dialógica’ no es simplemente una exten-

<sup>3</sup> La *sociedad civil* debe entenderse como un concepto marco y no como un ente monolítico. Más bien se refiere a diversos grupos de individuos (*grupos de la sociedad civil* u *organizaciones de la sociedad civil*) cuyos objetivos son públicos y se diferencian de las acciones que emprenden el Estado y el mercado. Estos grupos, diferentes entre sí, mantienen objetivos particulares en una meta unidireccional, o un propósito con una serie de objetivos encaminados a uno general. Su carácter de homogeneidad no se deriva de que todos sus integrantes sean iguales o pertenezcan a un mismo gremio, sino del objetivo común que se fija y de los mecanismos que se siguen para alcanzarlo.

sión de la democracia liberal, sino la creación de formas de intercambio social que reconstruyen solidaridades sociales” (Alonso, 1998: 19).

Las acciones de la Comunidad Social Cinematográfica iniciaron en junio de 1995, cuando se organizaron las mesas para el foro “Defensa del Cine Nacional”. El siguiente evento se denominó “Forodebates”, y su conclusión dio origen a la redacción del documento titulado *Cruzada nacional en defensa del cine mexicano como patrimonio cultural y salvaguarda de nuestra identidad*. De esta forma, comenzaron a realizar las acciones necesarias para que los diputados federales escucharan sus propuestas para reformar la ley, las cuales se centraban en tres aspectos: el financiamiento estatal al cine mexicano, la prohibición al doblaje y los tiempos para exhibición de películas nacionales.

Sobre el primer punto, el proyecto contemplaba un fondo con recursos provenientes, en su mayoría, de una parte de las ganancias de la taquilla en las salas cinematográficas nacionales, lo que de inmediato fue rechazado por los empresarios de ese ramo. Ante la posibilidad de un conflicto mayor entre los empresarios y la Comunidad Social Cinematográfica, el Ejecutivo federal ofreció la creación de un fondo con presupuesto asignado, lo que hoy conocemos como el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine).<sup>4</sup>

La prohibición al doblaje ya estaba contemplada en la legislación desde 1992. El artículo 8 señalaba textualmente: “Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas al español en los términos que establezca el reglamento. Las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos podrán ser doblados al español”.

El tercer pilar proponía un mayor tiempo en pantalla para el cine mexicano bajo dos supuestos: el primero era que si se activaban todas las cadenas productivas de la industria filmica, entonces se tendría una mayor cantidad de películas para exhibirse. El segundo supuesto giraba en torno al poco tiempo que en esos días se le otorgaba a las cintas nacionales en la cartelera.

<sup>4</sup> El Fidecine nació cuando el entonces presidente de la república, Vicente Fox, publicó el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de marzo de 2001, con un presupuesto de 100 millones de pesos.

En 1997, a punto de culminar la LVI Legislatura Federal y tras meses de pláticas y acercamientos con diversos diputados, la Comunidad Social Cinematográfica se enfrentó al primer obstáculo: no se podía avalar el proyecto de iniciativa ciudadana para ser presentada en la cámara porque no se encontraba en los supuestos del artículo 71 de la Constitución, esto es, que no existe (incluso a la fecha) a nivel federal el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas (iniciativas populares).

Detrás de ese argumento se observaba la nula voluntad política del momento para crear mecanismos de acercamiento con la sociedad civil. En el plano teórico, esta acción demostraba que el cabildeo como herramienta política sólo era efectivo si había voluntad por parte de quienes toman las decisiones (diputados), lo que a su vez significaba que la aplicación de una política deliberativa sólo podía materializarse si se permitía que todas las voces de los grupos de interés sobre el tema eran escuchadas.

### **Ley de la Industria Cinematográfica**

En las elecciones federales intermedias de 1997, María Rojo, conocida actriz del cine mexicano, se convirtió en diputada federal, y semanas después fue elegida como presidenta de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. Ante esta coyuntura, la Comunidad Social Cinematográfica tuvo la oportunidad de presentar su iniciativa de reforma a través de la figura de Rojo. El proyecto se denominó Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica (ILIC), pues pretendía erigirse en un ordenamiento diferente al que se encontraba vigente.

La iniciativa se presentó en abril de 1998 y se turnó tanto a la Comisión de Cultura como a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, que presidía Javier Corral Jurado. El proyecto había pasado por diferentes tratamientos a petición de las diversas observaciones que se le habían hecho en las mesas de consulta organizadas por la Comunidad Social Cinematográfica, que había trabajado en el formato de asamblea e incluido los intereses de sus miembros.

De acuerdo con Jürgen Habermas, la democracia deliberativa atraviesa tres momentos: las condiciones sociales marco, el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación. Con la finalidad de analizar la discusión de la LIC se agregó un cuarto momento: el contexto de decisión.<sup>5</sup>

Por la importancia que tiene en el caso mexicano la fase de corrección en la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, así como la aprobación final en ambas cámaras, para un mejor análisis es necesario separar esta etapa del contexto de justificación. De tal manera, sugerimos un denominado contexto de decisión (Lay, 2005), el cual contiene la fase del *output* de Habermas (Habermas, 1998: 407-408), en donde la interpretación de la iniciativa original puede o no ser respetada al interior del espacio formal, lo que después puede o no causar problemas de aceptación cuando se conforma en nueva ley o norma.

Sin embargo, en la discusión de la LIC la participación de la sociedad civil no se sujetó al contexto de descubrimiento, sino que también actuaron en el contexto de justificación cabildeando a favor de sus intereses. En este mismo espacio, la Canacine también participó defendiendo sus intereses. Los principales diarios de circulación

<sup>5</sup> *Las condiciones sociales marco* son aquellas que contextualizan el fenómeno dentro de una historia, política, cultura, economía, país o región determinada. En general, se trata de un recuento histórico crítico el cual ha llevado a cierta evolución del fenómeno en cuestión. El *contexto de descubrimiento* es, según Habermas, el espacio público en cuyo interior pueden darse los mecanismos de diálogo y comunicación que pueden llevar a la colocación de un tema de interés público en la agenda legislativa; “representa un espacio público no regulado por procedimientos, es decir, el espacio público del que es el portador el público general que forman los ciudadanos” (Habermas, 1998: 384). El *contexto de justificación* se refiere a “la estructuración de los espacios públicos al interior de los órganos parlamentarios” (Habermas, 1998: 384), esto es, a los mecanismos creados por el legislativo para atender las demandas que emanan directamente de la sociedad civil. Cabe señalar que dentro de la teoría de Habermas, la participación de la sociedad civil debe quedar al margen de la propuesta que se ha de discutir en el parlamento, esto es, formalmente el contexto de descubrimiento termina donde comienza el contexto de justificación. En el esquema de Habermas, el procedimiento al interior del espacio parlamentario abarca hasta que la iniciativa se ha convertido en una nueva ley; esto es, según la teoría habermasiana la corrección y aprobación de la ley están dentro del contexto de justificación.

nacional fueron los vehículos para la discusión pública al exterior de la cámara.

La iniciativa pasó por más de diez tratamientos antes de tener una versión definitiva. Cuando se alcanzó ésta, se conformó una Comisión Dictaminadora con siete integrantes tanto de la comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) como de la de Cultura. De éstos destaca la presencia de Angélica de la Peña y Lázaro Cárdenas (PRD), Leonardo García Camarena (PRD) y Francisco Arroyo (PRI). Al ser un grupo plural, contó con el aval de sus fracciones parlamentarias. El procedimiento para dictaminar requirió la unidad de los siete legisladores, el escuchar y analizar los puntos polémicos y trabajar con sigilo, esto es, que ninguno de los avances de la redacción del dictamen se debía hacer público, pues en esta fase se consideró que sería positivo trabajar sin presiones de ningún grupo. El dictamen fue presentado el 11 de diciembre de 1998. Dos días después, el 13 de diciembre, fue aprobado por unanimidad de los 478 diputados presentes en la sesión.

El documento insistía en el papel regulador del Estado sobre esta industria. Sobre los tres puntos polémicos, el dictamen señaló que en cuanto al doblaje, la propuesta mantenía el texto de la ley vigente. De los tiempos de pantalla, se propuso un trato justo y equitativo para las producciones nacionales frente a las extranjeras, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y de acuerdo con los compromisos internacionales de México en materia de regulación. Finalmente, el proyecto dio pie a la creación de un fideicomiso para la promoción y fomento de la industria cinematográfica en el que participarían todos los sectores de la industria.

En su papel de cámara revisora, el Senado de la República apoyó el contenido de la minuta, sin embargo, hizo observaciones al artículo 19, que reservaba un tiempo de pantalla de 10% para el cine nacional. En el debate de los senadores intervinieron, entre otros, Beatriz Paredes, Carlos Payán, Adolfo Aguilar Zinser y Silvia Pinal. Finalmente, acordaron no acotar a un porcentaje determinado, sino sujetarlo a los compromisos adquiridos en la materia en los tratados internacionales. El documento fue aprobado por 65 votos a favor y 39 en contra. De esta manera, se turnó el expediente completo a la Cámara de Dipu-

tados, para los efectos del inciso *d* del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Cámara también aprobó la modificación realizada por el Senado con 372 votos a favor, uno en contra y 19 abstenciones, para luego ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1999 como reformas a la Ley Federal de Cinematografía.

Si bien el cabildeo ya era una herramienta política utilizada para la negociación, el proceso de discusión de la LILC logró transparentar (y quizás sistematizar) el ejercicio de esta práctica al interior del Congreso de la Unión. La inclusión de elementos de democracia deliberativa en un proceso legislativo mexicano había demostrado que se trataba de un mecanismo efectivo para alcanzar consensos. Sin embargo, también quedó demostrado que acciones extralegislativas pueden vulnerar la construcción de estos acuerdos.

Aunque uno de los objetivos de la reforma a la LFC era dotar de un mayor tiempo en pantallas a las películas mexicanas, no sólo el ajuste hecho por el Senado de la República –que eliminó el porcentaje del 10% para reserva– afectó este pilar, sino también una resolución adoptada por la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), ya que el 16 de marzo del año 2000 el pleno dictaminó por unanimidad que las empresas distribuidoras de cine Warner Bros. México (Warner), United Internacional Pictures R.S.L. (UIP), Twentieth Century Fox Film de México S.A de C.V. (Fox), y Videocine S.A. de C.V. (Videocine) no eran responsables de prácticas monopólicas.

Lo anterior en respuesta a una investigación iniciada por la Cofeco en abril de 1997 contra presuntas prácticas monopólicas, ya que a través de diversas notas periodísticas se acusaba a las empresas distribuidoras de condicionar y restringir el suministro de películas a los exhibidores independientes:

Las empresas distribuidoras habían acordado segmentar el mercado en forma temporal, reservando la distribución de películas más rentables del año para que fueran exhibidas por primera vez en junio y julio. Así mismo, estas empresas realizaban la práctica de denegación de trato, sin que los exhibidores afectados por la negativa tuvieran una causa para negarles el suministro de copias de estreno (Lay, 2005: 161).

En noviembre del mismo año se emplazó a las empresas mediante un oficio de presunta responsabilidad. En febrero de 1998 las empresas dieron contestación al oficio y ofrecieron pruebas.

En la cuestión del doblaje, también en marzo del año 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional el artículo 8 de la LFC. En marzo de 1997, al mismo tiempo que la Comunidad Social Cinematográfica buscaba el apoyo de los diputados de la LVI Legislatura para presentar su iniciativa, la UIP solicitaba a la Dirección General de RTC la exhibición pública y comercial de la película *Parque Jurásico (Jurassic Park)* en su versión doblada al español. La respuesta de la Dirección General de RTC a la UIP fue que de acuerdo con el artículo 8 de la LFC no podía otorgar la autorización para esa película.

Debido a la negativa, la UIP interpuso una demanda de amparo argumentando la violación de las garantías individuales relativas a la libertad de trabajo (artículo 5 de la Constitución) y a la manifestación de ideas (artículo 6 de la Constitución). Sin embargo, la Juez Cuarto de Distrito en materia administrativa negó el amparo por no considerar que había violación de tales derechos. Ante esta situación, la UIP interpuso un recurso de revisión ante la SCJN, la cual en su pleno se declaró competente. Después de las sesiones de los días 21 de febrero, 2 de marzo y 6 de marzo del año 2000, la mayoría de los ministros en pleno decidió apoyar la postura de inconstitucionalidad del artículo 8 de la LFC. Debido a lo controvertido del tema, se dio una votación minoritaria de los ministros Miguel Aguinaco Alemán, María Sánchez Cordero y el entonces presidente de la Corte, David Góngora Pimentel, quienes sostuvieron que dicho precepto no transgredía la garantía de comercio, y en cambio garantizaba la defensa del idioma español, la identidad nacional, el respeto a la originalidad e integridad de la obra y el conocimiento de diversidad de otras culturas (SCJN, 2000).

En los siguientes años, la Ley Federal de Cinematografía sufriría sólo dos reformas mínimas. El 30 de diciembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción VI del artículo 34 de la LFC. La segunda reforma se publicó el 26 de enero de 2006, donde se reforma el artículo 41, fracción I, incisos c y e, y se adiciona

el inciso *i*. La primera reforma tiene que ver con los derechos que se generan por la cinematografía, mientras que la última modifica y adiciona las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la materia.<sup>6</sup>

La reforma del artículo 34 estuvo ligada a la adición del artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos, la cual recaudaba un peso por cada boleto vendido en las salas cinematográficas para exhibición comercial. Esto se había conseguido gracias a la iniciativa que habían redactado conjuntamente miembros de la Comisión de Cultura y de la de Hacienda de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. En opinión de Víctor Ugalde, secretario ejecutivo del Fidecine, la iniciativa tenía el objetivo de no depender de los recursos que otorgaba el Ejecutivo federal al Fidecine. Cabe resaltar que entre los diputados que más habían apoyado tal iniciativa se encontraba Florentino Castro, del grupo parlamentario del PRI, el mismo que había dado marcha atrás al apoyo a la iniciativa presentada por la Comunidad Social Cinematográfica en 1996, cuando fue miembro de la LVI Legislatura.

Se había calculado que con este derecho se obtendrían cerca de 145 millones de pesos adicionales al presupuesto asignado al Fidecine. La prioridad era, según los diputados que presentaban la iniciativa, reactivar la industria tomando como modelo las políticas emprendidas por Brasil en este rubro (Lay, 2005: 142). El 6 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobaba con 441 votos a favor, cero en contra y una abstención, la modificación al artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos. Con esto, a partir de 2003 se

<sup>6</sup> Inciso *c*) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan por objeto social promover, fomentar o prestar servicios y apoyo técnico a la producción y coproducción cinematográfica y audiovisual. Inciso *e*) Coordinar las actividades de la Cineteca Nacional, cuyos objetivos son el rescate, conservación, protección y restauración, de las películas y sus negativos, así como la difusión, promoción y salvaguarda del patrimonio cultural cinematográfico de la Nación. Organizar eventos educativos y culturales que propicien el desarrollo de la cultura cinematográfica en todo el territorio nacional. Inciso *i*) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la capacitación, el entrenamiento, la instrucción, o la formación de técnicos o profesionales, así como el ensayo e investigación en la concepción, composición, preparación y ejecución de obras cinematográficas y artes audiovisuales en general.



destinaría un peso de cada boleto vendido en las taquillas de exhibición. Tras la votación, la Canacine argumentó que no se les había consultado sobre esa iniciativa, la cual violaba el artículo 31 de la Constitución.

En entrevista para la realización de la investigación de la cual este artículo es un resumen, una fuente señaló que era previsible que los exhibidores recurrirían al amparo y que con seguridad se les otorgaría la suspensión definitiva. Los cálculos de quienes impulsaban la iniciativa dieron por resultado que el litigio se extendería por más de un año, y que con esos recursos se realizarían al menos ocho largometrajes. Sin embargo, el Senado de la República rechazó la minuta de la Cámara de Diputados pues se llegó a la conclusión de que implantar tal cobro como un “derecho” sería ilegal, ya que éstos son contraprestaciones que los particulares pagan por los servicios que les proporciona el Estado, y en este caso los particulares no estaban recibiendo ningún servicio. El entonces senador Jesús Ortega señaló, en esa sesión del pleno del 12 de diciembre de 2002, que no se estaba en contra de dotar al Fidecine con mayores recursos, e incluso propuso que los diputados cambiaran el derecho del peso en taquilla por un impuesto, el cual podían incluir en la miscelánea fiscal para el siguiente año. Sin embargo, esta idea no prosperó, aunque en diciembre de 2004 se adicionó el artículo 226 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta con el objetivo de otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta que, en el ejercicio fiscal de que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional.

A pesar de los claroscuros en la aplicación de la LFC, ha sido un ordenamiento sólido. El pilar más importante, el financiamiento para películas mexicanas, se ha mantenido y diversas producciones apoyadas a través del Fidecine han sido premiadas en el extranjero, tales como *Temporada de patos*<sup>7</sup> (2004), *El violín*<sup>8</sup> (2007), *Bajo la misma*

<sup>7</sup> Premio especial del jurado en el Paris Film Festival.

<sup>8</sup> Premio a la mejor fotografía y al mejor guión en el Festival de Cine de Cartagena; Colón de Oro a la mejor película en el Festival de Cine de Huelva; Mejor ópera prima en el Festival Latinoamericano de Cine de Lima; mención especial en el Festival Internacional de Cine de San Sebastián; Premio Especial del Jurado en el Festival de Cine de Sao Paulo; Premio a los valores humanos en el Festival de Cine de Thessaloniki

*luna*<sup>9</sup> (2008), *¿Te acuerdas de Lake Tahoe?*<sup>10</sup> (2008), *Cinco días sin Nora*<sup>11</sup> (2008) y *Morenita*<sup>12</sup> (2009).

Algunas cifras demuestran esta lenta recuperación en el cine mexicano. Las películas mexicanas más taquilleras en los últimos años y sus ingresos se muestran en el cuadro 1.

Sin embargo, las estadísticas continúan demostrando la superioridad del cine norteamericano sobre el mexicano, ya que en 2008 la película hollywoodense más taquillera fue *Batman: El caballero de la noche*, la cual obtuvo un ingreso en taquilla en nuestro país de 257 912 740 pesos y fue vista por 6 517 842 asistentes; frente al ingreso de 127 413 142 pesos que obtuvo la película mexicana *Rudo y cursi*, la cual fue vista por 3 005 827 espectadores. Asimismo, el porcentaje de la taquilla total para el cine mexicano con respecto al cine extranjero en los últimos años ha sido la siguiente: en 2004: 4.4%, en 2005: 5.0%, en 2006: 5.2%, en 2007: 8.3%, y en 2008: 8.9% (Canacine, 2009).

Cuadro 1  
Películas mexicanas más taquilleras 2006-2008

<i>Película</i>	<i>Ingresos (millones de pesos)</i>	<i>Asistentes</i>
<i>Una película de huevos</i> (2006)	142.3	3 995 000
<i>Km 31</i> (2007)	118.8	3 200 000
<i>Rudo y Cursi</i> (2008)	127.4	3 005 000
<i>Bajo la misma luna</i> (2008)	101	2 535 000
<i>Arráncame la vida</i> (2008)	97.9	2 383 000

Fuente: Canacine (2009).

<sup>9</sup> Mejor película internacional en los Young Artist Award.

<sup>10</sup> Premio de la Federación Internacional de Críticos de Cine (Fipresci) en el Festival Internacional de Cine de Berlín.

<sup>11</sup> Mejor dirección en el Festival de Cine de Moscú.

<sup>12</sup> Colón de Plata a la mejor dirección en el Festival de Huelva.

## **Comentarios finales**

Como conclusión podemos señalar tres puntos. El primero se relaciona directamente con la industria cinematográfica. Si bien la legislación en esta materia no ha sido la panacea para la producción filmica nacional, sí ha cumplido el objetivo de contribuir a una mayor y mejor realización de películas que antes de la reforma de 1998, además de que los cambios legislativos a otros ordenamientos han buscado incidir en este objetivo, tal como la adición al artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, el fortalecimiento de la industria cinematográfica nacional depende de todos los actores involucrados en el sector y de una ley que sea puntual en sus objetivos y en los derechos y obligaciones de aquellos a quien está dirigida.

El segundo punto es precisamente la participación de los actores de esta industria en las modificaciones legislativas o reglamentarias a la Ley Federal de Cinematografía. Si bien esa reforma no consiguió todos los objetivos buscados por la Comunidad Social Cinematográfica, e incluso aún existen cuestiones que reformar, su organización y capacidad para llevar su proyecto a la Cámara de Diputados y su posterior discusión en esos espacios parlamentarios fueron muestra de que no sólo los grupos empresariales, sino también los grupos de la sociedad civil tienen acceso al cabildeo, por lo que se enfatiza lo ya mencionado anteriormente: con esta acción el cabildeo se volvió más transparente, esto es, ya no sólo fue una negociación privada entre legisladores y representantes de grupos de interés.

El tercer punto es de carácter académico en el sentido de que si bien las acciones emprendidas por la Comunidad Social Cinematográfica tuvieron las características de un mecanismo de democracia deliberativa, de acuerdo con Habermas, el proceso mismo demostró que en la realidad, o al menos en la de este país, el distanciamiento de la sociedad civil del órgano parlamentario para que éste realice su labor no existe, pues los intereses de los grupos en disputa es de tal grado que se debe crear el espacio para escucharlos, aunque algunos tendrán el poder de incidir y hacer prevalecer su propuesta ante la de los demás.

En este sentido, esta característica que se adiciona a las señaladas por Habermas es de suma importancia pues se trata de la arena para

analizar no sólo los últimos argumentos de los grupos en desacuerdo, sino sus mecanismos de influencia en la toma de decisiones y la respuesta del órgano legislativo. Asimismo, las acciones de estos grupos llevan a analizar el desarrollo del concepto de *sociedad civil* y a concluir que éste no es estático.

Finalmente, este proceso de discusión también es una muestra del alcance de consensos mediante el diálogo, por lo que obtuvo un éxito parcial de acuerdo con los objetivos que perseguían sus impulsores. Sin embargo, también demuestra que la aplicación de mecanismos de democracia deliberativa no es ascendente ni progresiva, esto es, que ese éxito parcial no indica por sí mismo que en futuras deliberaciones se tengan los mismos resultados, lo que implica, de nuevo, otra veta para estudios en la materia.

## **Bibliografía**

- Alonso, Jorge (1998), *Democracia*, UNAM, México.
- Anduiza, Virgilio (1983), *Legislación cinematográfica mexicana*, Filmoteca de la UNAM, México.
- Arato, Andrew (2001), *Sociedad civil y teoría social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de Diputados (1960), “Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica”, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre.
- (1960), “Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica”, *Diario de los Debates*, 26 de diciembre.
- (1998), “Anteproyecto de reformas, adiciones y modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía (Primera lectura)”, *Diario de los Debates*, 23 de abril.
- (1998), “Proyecto de Dictamen de la Ley Federal de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, 13 de diciembre.
- (1998), “Propuesta para Ley de Cinematografía”, Comisión de RTC.
- Cámara de Senadores (1960), “Remite expediente y minuta de Proyecto de Ley de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, 27 de diciembre.

- Cámara de Senadores (1998), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, versión estenográfica, 15 de diciembre.
- Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine) (2009), *Documentos básicos*. Disponible en <www.canacine.org.mx>.
- Diario Oficial de la Federación* (1913), “Reglamento Cinematográfico”, 23 de junio.
- (2002), “Adición del artículo 226 de la Ley del ISR”, 1 de diciembre.
- (2002), “Reforma a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía”, 30 de diciembre.
- (2006), “Reforma al artículo 41, fracción I, incisos c y e, y se adiciona el inciso i a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía”, 26 de enero.
- Elster, Jon (comp.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, España.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Trotta, Barcelona.
- Lay Arellano, Tonatiuh (2005), *Análisis del proceso de la Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*, Universidad de Guadalajara, México.
- Revista Estudios Cinematográficos* (1998), año 4, núm. 14, Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC), UNAM, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000), *Amparo en revisión 2352/97 Promovido por United Internacional Pictures, S.R.L. contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades consistentes en la expedición y aplicación del artículo octavo de la Ley Federal de Cinematografía*, 6 de marzo.
- Ugalde, Victor (2007), “Reformar leyes... ¿Para qué?”, *Cuaderno de Estudios Cinematográficos*, núm. 11, Legislación y Conservación, CUEC-UNAM.

## Reseñas

### *Particularidades del estado fiscal en Brasil y en Sudáfrica*

Evan S. Lieberman, *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

Luis Armando Amaya León

Durante décadas, la relación entre el Estado y la sociedad ha sido uno de los objetos de estudio más populares entre los científicos sociales. En principio, hablar de ésta supone una relación política que puede tener otro tipo de tintes de acuerdo con el tema del que se trate. El libro de Evan Lieberman explica las particularidades del Estado fiscal en Brasil y en Sudáfrica. A primera vista, es un estudio de la política fiscal en ambos países, pero al examinarlo detenidamente, se aprecia que su objetivo es el entendimiento de las relaciones entre el Estado y las clases altas en ambos países.

El libro inicia con dos paradojas. La primera de ellas parte de la selección de casos para el estudio cualitativo: Brasil y Sudáfrica. Ambas naciones tienen profundas similitudes: son democracias con pasados autoritarios recientes, fueron colonias europeas, son sociedades multiétnicas, optaron por una industrialización protegida en el siglo pasado y, para mediados de la década de 1990, tenían un nivel de desarrollo y un PIB per cápita comparables. Igualmente, antes del siglo XX, ambos estados presentaban conflictos regionales –y, en el caso sudafricano, también étnicos– parecidos: los afrikáners migraron hacia el este en Sudáfrica y crearon un sentimiento regional-nacionalista en contra de los británicos, mientras que en Brasil el crecimiento industrial del sur contrastaba con la pobreza del norte. Pese a las semejanzas, existe un área en la que han diferido completamente: la política impositiva. Durante el periodo de 1990-1994, Sudáfrica recolectó 14.4% de su PIB

mediante impuestos a la propiedad y al ingreso, mientras que Brasil sólo logró un exiguo 3.8 por ciento.

La segunda paradoja inicia con la comparación entre los casos de estudio mencionados con otros Estados. Al observar la relación entre el PIB per cápita y los impuestos a la propiedad y al ingreso, se distingue una particularidad: a mayor ingreso per cápita, mayor recaudación fiscal por impuestos progresivos. En esta comparación Sudáfrica es un caso atípico, pues de 107 países es el décimo primero con una mayor recaudación progresiva para el periodo de 1990-1994, y comparte lugares con países altamente desarrollados como Holanda y Noruega. Brasil, por su parte, es lo opuesto: apenas puede recolectar 3.8% de su PIB mediante impuestos directos y aparece en el lugar 71. El libro de Lieberman busca entender cuáles son los motivos por los que los Estados fiscales en Brasil y en Sudáfrica han diferido tanto.

El objeto de estudio es el Estado fiscal o *tax state*, definido como el agregado de relaciones entre el ejecutivo y la burocracia con los ciudadanos o contribuyentes que se materializa en un conjunto de prácticas administrativas y políticas fiscales. El autor identifica cinco tipos ideales de Estado fiscal que reflejan las diferencias cualitativas en la habilidad del Estado para gravar a gru-

pos altos:<sup>1</sup> el *skeletal state*, el Estado rentista, el Estado comunista, el *adversarial state*, y el Estado cooperativo. El *skeletal state* se caracteriza por la falta de capacidad burocrática; tiene poca información para determinar los impuestos y opta por la confiscación ilegal. El comunista posee un papel tan prominente en la economía que virtualmente elimina la esfera privada; cuando la sociedad, definida en términos de la esfera privada, no existe, entonces tampoco existen los impuestos. El rentista es el que únicamente grava un sector de la economía nacional, típicamente el extractivo. En tales casos, el valor de un mineral u otro recurso natural obvia la necesidad de imponer cargas a otros sectores, y como resultado se nacionalizan las industrias extractivas o se permite que las compañías domésticas o extranjeras lleven a cabo la producción de tales recursos, misma que es fuertemente gravada por el Estado.

Lieberman se enfoca en los contrastes entre el Estado cooperativo y el *adversarial*. Pese a que en ambos tipos el Estado está aliado con los grupos altos, la iniciativa privada mantiene su autonomía y existen bu-

<sup>1</sup> Definidos como los individuos en la sociedad que controlan la mayoría de la riqueza nacional. "Upper groups include capitalists—in other words, investors and company heads— as well as professionals and other high-income groups, that elsewhere might be labeled middle class". Definición de *upper groups* de Evan S. Lieberman (2003), p. 42.

rocracias sustantivas. La contradicción fundamental es que cuando el ejecutivo y la burocracia desean gravar a las clases altas, el Estado cooperativo obtiene altos niveles de éxito, mientras que el *adversarial* produce resultados desiguales. Asimismo, el cooperativo depende principalmente de impuestos clave, típicamente directos, porque cuenta con el apoyo de los grupos altos. En contraste, el *adversarial* posee una multiplicidad de bases fiscales y crea altos niveles de ilusión fiscal que redundan en impuestos más indirectos. Con base en esta tipología, el autor selecciona casos similares con resultados desiguales.

El argumento del libro es que las diferencias en la construcción social y en los patrones de cohesión inter e intraclase son críticos para definir la política impositiva. Los contrastes en ambos países deben buscarse en la articulación de la Comunidad Política Nacional (CPN): la población que posee derechos y responsabilidades derivadas de la ciudadanía definida por el Estado. La hipótesis es la siguiente:

cuando los grupos altos ven su identidad colectiva como compartida con grupos más bajos de la sociedad, particularmente en maneras que claramente los diferencian de otros actores sociales relevantes, los prospectos para recolectar impuestos

progresivos se incrementan. Cuando los grupos altos están dispuestos a hacer sacrificios colectivos, es más probable que no consideren la política impositiva como un problema político y permitan que técnicos del Estado tomen decisiones sobre las leyes impositivas.

Sucedirá lo contrario cuando tales grupos no se identifiquen con estratos más bajos.

El método es un acercamiento anidado de análisis comparativo que permite derivar inferencias de un estudio comparativo y de un análisis estadístico de varios países. El estudio comparativo utiliza la investigación histórica, entrevistas y comparaciones cualitativas de la recolección de impuestos progresivos. El análisis estadístico provee múltiples oportunidades para medir los efectos causales de variables explicativas e institucionales.

Según los resultados de la primera parte de la investigación, las definiciones de la comunidad política nacional se dieron en las negociaciones constitucionales luego de crisis políticas, como el fin del Imperio en 1889 en Brasil y la Guerra Anglo-Boer (1899-1902) en Sudáfrica. Así, la construcción de una unión racial en Sudáfrica creó una conciencia de grupo basada en razas –*whiteness*– que fue el pegamento que ayudó al



gobierno de Pretoria a resolver el problema del *free riding* u oportunismo en el pago de impuestos: el discurso oficial se basaba en la redistribución de los ingresos para proteger a los “blancos pobres” con la finalidad de que no vivieran como “negros”. En Brasil, donde la CPN no fue racial y se dio un arreglo federal –y desde luego no se generó una conciencia grupal para proteger a los “blancos pobres”–, las diferencias fueron más bien regionales y se acentuaron con el crecimiento económico del sur. Consecuentemente, la relación impositiva entre las élites y el Estado en Brasil fue de confrontación, y en Sudáfrica, de cooperación.

Antes de la definición de la CPN, ambos países intentaron establecer sin mucho éxito políticas impositivas progresivas. En suma, el Estado fiscal de ambos países era *skeletal*. Lieberman apunta que las divergencias entre ambos casos se originaron en tres momentos: durante las primeras décadas del siglo XX, las capitales intentaron adoptar un impuesto general al ingreso; durante la Segunda Guerra Mundial se promovió la expansión y consolidación de dicho impuesto para generar ingresos adicionales; y en la década de 1960 la rápida industrialización y las políticas de la Guerra Fría inspiraron reformas modernas de los sistemas fiscales.

Así, durante el primer momento, los impuestos directos fueron aplicados más exitosamente en Sudáfrica que en Brasil debido a que los blancos se veían a sí mismos como parte de Europa y estaban dispuestos a pagar para financiar el esfuerzo de la guerra. Luego, durante el segundo conflicto mundial, las resistencias regionales en Brasil evitaron los grandes incrementos que sí se aplicaron en Sudáfrica.

Para el tercer momento, el sentimiento anticomunista y la propagación del estado de bienestar revelaron la necesidad de nuevos impuestos. En dicho periodo, las amenazas al sistema provenientes del *African National Congress* y del presidente brasileño João Goulart –apoyado por sectores populares– provocaron una reacción conservadora temerosa de la influencia comunista que redundó en campañas violentas contra los inconformes, una mayor burocratización y cambios en la política fiscal. Como resultado, en Sudáfrica la recolección por ingreso pasó de 4.9% del PIB a 11.5%, mientras que Brasil incrementó de 2.0 a 3.0% de su PIB. Igualmente, los costos de recaudación y de administración cayeron como porcentaje del total de toda la recolección: en Brasil pasaron de 1.4 a 1.0%, y en Sudáfrica bajaron hasta 0.3 por ciento.

En suma, Lieberman utiliza raza y región como sus variables explicativas. Siempre que exista un clivaje racial y un arreglo central, la definición de la comunidad política en términos raciales creará un Estado fiscal cooperativo. En Brasil existía un clivaje racial y un Estado central antes de la definición de la CPN; con la caída del Imperio se estableció una comunidad no racial y un gobierno federal, lo que intensificó el regionalismo y creó el Estado *adversarial*. En Sudáfrica, pese a los conflictos regionales entre los británicos y los afrikáner, la nueva CPN estableció una ciudadanía racial que diluyó las rivalidades regionales mediante una unión central. La causalidad es por efectos de interacción, pues la ciudadanía racial requiere de un arreglo central que elimine el regionalismo, lo que resultará en un Estado fiscal cooperativo, en tanto un Estado fiscal *adversarial* necesita de la combinación de ciudadanía no racial con un arreglo federal.

El análisis comparativo demostró que tanto los factores económicos como internacionales crearon necesidades para obtener mayores ingresos, aunque no fueron determinantes de los resultados en ambos casos. Asimismo, los legados coloniales probaron ser poco importantes como influencias en la política impositiva del siglo xx, pues de serlo habrían conducido a una mayor centralización y

al establecimiento de un Estado fiscal extractivo en Brasil. La noción de diferentes culturas fiscales tampoco puede considerarse como un factor explicativo porque antes de la definición de la CPN se habían presentado resistencias al pago de impuestos en ambos países. Finalmente, la idea de que una mayor profesionalización de la burocracia tiene efectos diferentes en la política fiscal es descartada, dado que ambos países contaban con burocracias igualmente preparadas.

El análisis estadístico *cross-national* de Lieberman pretende darle una mayor generalización al modelo de comunidad política nacional como un factor determinante en la recaudación. Con base en la tipología de Estados fiscales, excluyó de su estudio a países con menos de un millón de habitantes, comunistas y exportadores de petróleo. Las variables independientes fueron: PIB per cápita, *race inclusionary fragment societies*, *race exclusionary fragment societies*, países federales, densidad de la unión, colonias británicas, dictaduras, porcentaje católico y logaritmo de población.

Uno de los resultados más importantes de este análisis es que los estados con pasados de exclusión racial explícitos, similares a Sudáfrica, recaudan progresivamente más que otros países sin dicha experiencia. Asimismo, las sociedades fragmen-

tadas que no siguieron esta exclusión recaudan de manera progresiva menos que otros países. También, los Estados federales tienen un coeficiente negativo y significativo. Las últimas cuatro variables aquí mencionadas no resultaron significativas.

El análisis de Lieberman es bastante bueno. Sin embargo, el diseño de investigación presenta algunos problemas asociados a la selección de casos y al modelo estadístico. El primero de ellos es que Brasil posee diversos rasgos que pueden invalidar la causalidad. Si bien el autor no se pregunta por qué surgió una CPN sobre otra, los motivos para formar una CPN tienen efectos en la recaudación. Para el año 2000, la población blanca en Brasil representaba 53.7%, mientras que en Sudáfrica era 9.6%, y la población negra o mulata era de 44.7 y de 79% (más 8.9 de *colored*), respectivamente. Los porcentajes de población blanca pueden crear un mayor sentimiento de pertenencia, es decir, si una mayoría de la población es blanca, la raza no es un atributo ni una identificación especial, y como consecuencia la conexión con otras personas de la misma raza disminuye. Así, los impuestos progresivos parecen relacionarse más con la composición étnica que con los resultados del *apartheid*.

El segundo problema es que el análisis estadístico no considera los

aspectos de efectos de interacción que son abordados en el análisis cualitativo, pues no incluye una variable que mida los efectos de interacción entre raza y región, sino que se encuentran por separado. Esto cambia el modelo de causalidad.

De cualquier modo, el libro de Lieberman es excelente. Al principio puede parecer un análisis fiscal de Brasil y Sudáfrica, pero en realidad es un interesante estudio de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales favorecidos. Su contenido lo hace una lectura obligada tanto para académicos como para tomadores de decisiones.

\* \* \*

*Hipotecando el futuro en seis tiempos*

Érika Ruiz Sandoval (coord.), *México 2010: hipotecando el futuro*, México, Taurus, 2010.

Mauricio Ochoa Galván<sup>2</sup>

**P**ensar en el futuro requiere mucho más que una bola de cristal y habilidades de adivinación; es necesario hacer reflexiones de los posibles caminos que habría que tomar, hacia dónde se quiere ir y, más importante, si de verdad se está yendo en esa di-

<sup>2</sup> Agradezco a Luis Casale por la asesoría gastronómica.

rección. *Hipotecando el futuro* es precisamente un conjunto de opiniones de distintos autores en ámbitos diversos del acontecer del país. El esfuerzo de estos miembros de la generación de la “transición democrática” se traduce en las 241 páginas editadas por Érika Ruiz que merecen examinarse con detenimiento y cautela. Es por ello que propongo disfrutar la lectura en seis tiempos, cada uno con distintos sabores y colores con respecto al porvenir mexicano.

#### *Aguamanil para comenzar*

El prólogo de *Hipotecando el futuro*, a cargo del embajador Jorge Alberto Lozoya, resulta un inicio desesperanzador y poco atractivo para lo que le procede. La espera por un comienzo con buen sabor de boca resulta más un aguamanil –aquella vasija servida de agua con rodajas de limón cuya función principal, como pocas personas saben, es limpiar las manos, no beberse. Las páginas escritas por Lozoya son el referente ideal al aguamanil, toda vez que la lectura es ácida y sin rumbo. No queda claro si el embajador verdaderamente pretendía hablar acerca del libro o comenzar una introducción de su autobiografía; sin embargo, el lector no habrá de preocuparse ni sentirse desmotivado: al igual que en la canción de Yuri,

“siempre vendrán tiempos [y capítulos] mejores”.

#### *Revisión del Menú: platillos y precios*

El capítulo de Jesús Silva-Herzog Márquez es, ahora sí, el comienzo ideal para las reflexiones de *Hipotecando el futuro*. El autor discute dónde está México y los sentimientos que recorren a la población al momento de celebrar (si es que acaso existen razones) el bicentenario de la Independencia. Silva-Herzog hace un recuento meramente democrático: cuáles son los pasos que se han dado y qué es lo que falta –y sería deseable– recorrer. El análisis de este autor da pie precisamente para que el lector comience a considerar algunas interrogantes que se responderán a lo largo de los capítulos siguientes. Jesús Silva-Herzog Márquez muestra los platillos del menú, mas será responsabilidad del lector tomar una decisión.

Gerardo Esquivel y Fausto Hernández Trillo son el complemento ideal para el capítulo que los precede. El lector se habrá empapado previamente de los distintos temas que hay en la agenda mexicana y los autores del siguiente capítulo comienzan con un análisis de distintos indicadores económicos que muestran un poco el camino (bastante tortuoso) que

está recorriendo México. Esquivel y Hernández Trillo presentan la contraparte de la perspectiva teórica de Silva-Herzog.

Después de haber elegido algún platillo del menú, uno se percata del (elevado, en muchos casos) precio de éste. Lo mismo sucede con estos capítulos. Jesús Silva-Herzog Márquez pone sobre la mesa algunos posibles trayectos y Esquivel y Hernández Trillo muestran que es necesario saber cuánto dinero se tiene en el bolsillo (o en las arcas nacionales) y qué tan factibles –y asequibles– son algunas medidas. Cabe reconocer el amplio margen de discusión que abarcan los economistas en su análisis: van más allá de los números y presentan propuestas sólidas en el ámbito político.

#### *Entrada: Ratatouille*

El lector no debe dejarse engañar: preparar *ratatouille* es mucho menos complicado de lo que Disney quiere aparentar. Ordenar un platillo con nombre francés no significa que la elaboración sea algo más que rebanar verduras y meterlas al horno. El capítulo de Alejandro Moreno sigue la misma lógica. El autor hace referencia a la Encuesta Mundial de Valores para discutir una complicada trayectoria de las creencias y valores

mexicanos. El resultado es una simplificación del camino recorrido y una puerta abierta para el futuro, aún incierto, del imaginario ciudadano.

#### *Plato fuerte: Tomahawk término medio*

De los cortes de carne, el Tomahawk es probablemente el máspreciado de todos y deberá servirse, preferiblemente, término medio, para que el centro rojo resalte el sabor. Precisamente el análisis de Pedro Salazar Ugarte es el plato fuerte de *Hipotecando el futuro*. El autor discute cuáles son las claves para la necesaria segunda transición democrática; habla de un rompecabezas de democracia, derechos y expectativas que, sin embargo, acomoda de una manera majestuosa para que el lector tenga claro en todo momento cuál es el estado actual y cuál sería el escenario ideal. El capítulo de Salazar, al igual que un buen corte, habrá de disfrutarse con paciencia y tranquilidad, para poder apreciar su sabor en plenitud.

#### *Guarnición: Enchilada completa con pocas nueces*

El capítulo a cargo de Silvia E. Gioruli es una guarnición complementaria de los análisis que la acompañan en el libro. Guarnición porque no me-

rece fungir como un plato fuerte y, sin embargo, ofrece un sabor alternativo de lo que ya se degusta. Desgraciadamente para Giorguli, su análisis migratorio sufre la misma maldición que recayó sobre las aspiraciones reformistas del antes Canciller, Jorge G. Castañeda. La enchilada completa de Castañeda jamás llegó a culminarse y la enchilada de Giorguli se sirve, pero con mucho ruido y pocas nueces.

*Postre: Café con aroma de mujer y mousse de frutos rojos a medio batir*

Los capítulos de Érika Ruiz y Nicolás Alvarado son el cierre perfecto para *Hipotecando el futuro*. La editora del libro hace un análisis sagaz de las relaciones internacionales de México a partir del siglo xx y en lo que va del xxi. Érika Ruiz aporta el café con aroma de mujer al libro: la conclusión de la autora es deliciosa pero amarga con respecto a las reminiscencias y las visiones a futuro. Qué ha hecho México, con quién se enfrenta y qué

podría hacer. La hipoteca del futuro que presenta Érika Ruiz es desesperanzadora, pero contundente: como la editora del libro indica, el Emperador está desnudo y no da señales de ser consciente de ello. Está en la ciudadanía mexicana buscar el ropaje adecuado que desde hace tanto necesita.

Nicolás Alvarado, por su parte, finaliza el libro haciendo lo que llama un 'catálogo de buenos deseos' con respecto a la cultura. La pluma de Alvarado es generalmente grata de leer; sin embargo, en el caso de *Hipotecando el futuro*, su dulce redacción se ve mermada por la falta de un hilo conductor en su argumento: Nicolás Alvarado habla de la cultura sin esclarecer cuál es su propia definición. Precisamente, su catálogo de buenos deseos pareciera ser un mousse de frutos rojos a medio batir: habla de todo sin ser concreto, sin llegar al punto de nieve que exigiría el rigor argumentativo; no obstante, el recorrido cultural que hace a lo largo del último capítulo no deja de ser, como gran parte de este libro, delicioso.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS,  
ENSAYOS Y NOTAS PARA PUBLICAR  
EN EL NÚMERO 8 DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a los graduados de maestría y de doctorado, y a los académicos miembros del Sistema Nacional de Investigación, a publicar artículos y ensayos en el octavo número de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

La Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios de interés para el trabajo legislativo sobre ciencias sociales y opinión pública, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes).
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas).
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales).
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado,

elecciones, participación ciudadana y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas).

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación, pobreza, salud y vivienda).
- Opinión pública (encuestas, estudios de opinión y políticas públicas).
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Estos temas son sólo grandes ejes y la publicación no limita la aceptación de textos sobre otras materias. No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para el trabajo legislativo.

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de calidad.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de

dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

#### PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria.
- Los originales seleccionados se enviarán a dos evaluadores externos que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictaminación. La decisión de los especialistas podrá ser: recomendar ampliamente su publicación, recomendar su publicación en otra revista académica, recomendar su publicación sólo si se hacen correcciones, y no recomendar el texto para su publicación. Se observará el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.

2. Correcciones.
3. No aceptación.

#### RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Fecha límite de recepción de artículos: 6 de noviembre de 2011.
- Inicio de dictaminación de artículos: 9 de noviembre de 2011\*
- Publicación de la Revista: 30 de diciembre de 2011.\*

#### CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito y no estar postulado para su publicación de manera simultánea en otras revistas u órganos editoriales.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional.
- Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.
- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado acadé-

\* Fechas tentativas.



mico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.

- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como palabras o frases claves tanto en inglés como en español.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y una máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo, más bien presentan un avance de investigación y, si bien exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos.
- El artículo, ensayo o nota, deberán presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto, como en un archivo anexo (Word, PowerPoint

o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.

- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta estadounidense en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas. Ejemplo (López, 2007, 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. Se recomienda la siguiente forma de elaborar dicha sección:
- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, país.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursiva, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.
- La bibliografía se presentará en orden alfabético conforme a los apellidos de los autores.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

## LEGISLATIVE JOURNAL OF SOCIAL AND PUBLIC OPINION STUDIES, N° 8

### Call for papers<sup>1</sup>

The Center for Social and Public Opinion Studies invites Graduates, Doctorates and any scholar of the National System of Researchers to submit papers for the eighth number of the Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies.

The Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).
- These topics are just tentative and the Journal does not limit the acceptance of articles discussing other subjects. There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.
- Papers and essays must be original and will be blind peer-review. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center.

### SELECTION PROCESS

- The editorial board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal; as well as those that do not fulfill the requirements in this document.
- The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The decision of the specialists could be: recommend it

for publication, recommend it for publication in another academic journal, recommend it for publication with revisions, and not recommend it for publication.

- In case the papers received out-number the publication capacity, the Editorial Committee shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

#### IN ALL CASES, THE EDITORIAL BOARD DECISION WILL BE

- Publication
- Correction
- Rejection

#### DEADLINE FOR SUBMISSION

- November 6<sup>th</sup>, 2011
- Peer review: November 9<sup>th</sup>, 2011\*
- Publication: December 30<sup>th</sup>, 2011\*

#### EDITORIAL CRITERIA

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies. Meaning that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber.

\* Tentative dates.

This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.

- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A note is any paper around 10 and 15 pages. Or, is to be written in a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are an preliminary version of an investigation, nevertheless, rigor is demanded.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the American Standard should be used in where, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the

page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is recommended to be written in the following form:

- Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
- Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
- Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title

within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.

- Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
- Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

In all cases, authors shall be notified via e-mail the Committee's decision.



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS