

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 8 NÚM. 15 ENERO-JUNIO DE 2015

ARTÍCULOS

*La técnica legislativa en las leyes
de fiscalización superior*

Jorge Chaires Zaragoza
Aimée Figueroa Neri

*Reflexiones en torno al control migratorio
y los derechos humanos en México*

Yolanda Silva Quiroz

*Transparencia, rendición de cuentas
y gobernanza. La acreditación ciudadana
de la función contralora de los municipios
en México. Un análisis de la administración
2010-2013 del municipio de Juárez*

Abraham Paniagua Vázquez
Miguel Arturo Morales Zamorano

*Desarrollo e igualdad de oportunidades
en México: una evaluación por cuantiles
del Programa Oportunidades*

Karla Susana Barrón Arreola
Claudia Susana Gómez López
Pedro Orozco Espinosa

*Hacia el diseño de directrices de políticas
públicas de sustentabilidad de los sistemas
productivos agropecuarios*

Rady Alejandra Campos Saldaña
Ruth López Aguilar

*Aspectos normativos, programáticos
y de gestión de la política de cambio
climático en México 2007-2012*

Raquel Gutiérrez Nájera

RESEÑA

*Lecciones para el desarrollo institucional
y para la construcción de la democracia*

Gustavo Meixueiro Nájera



LXII LEGISLATURA
CAMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

.....

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

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR

Francisco J. Sales Heredia

COORDINADORA EDITORIAL

Elizabeth Cabrera Robles

CORRECCIÓN DE ESTILO

Fernando Cruz

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

Alma Jordán

DISEÑO DE PORTADA

Ricardo Ruiz Flores

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO:

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

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

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 8, núm. 15, enero-junio, 2015, 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, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista.legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Francisco Sales Heredia. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2014-041110205100-102, 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 Ilustra-

das de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, México, DF. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2015. 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, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....

Contenido

VOLUMEN 8 • NÚMERO 15 • ENERO-JUNIO DE 2015

Presentación

5

ARTÍCULOS

Jorge Chaires Zaragoza y Aimée Figueroa Neri

La técnica legislativa en las leyes
de fiscalización superior

9

Yolanda Silva Quiroz

Reflexiones en torno al control migratorio
y los derechos humanos en México

43

*Abraham Paniagua Vázquez y
Miguel Arturo Morales Zamorano*

Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza.
La acreditación ciudadana de la función contralora
de los municipios en México. Un análisis de la administración
2010-2013 del municipio de Juárez

75

Karla Susana Barrón Arreola
Claudia Susana Gómez López
Pedro Orozco Espinosa

Desarrollo e igualdad de oportunidades en México:
una evaluación por cuantiles del Programa Oportunidades
107

Rady Alejandra Campos Saldaña
Ruth López Aguilar

Hacia el diseño de directrices de políticas públicas
de sustentabilidad ambiental de los sistemas
productivos agropecuarios
147

Raquel Gutiérrez Nájera
Aspectos normativos, programáticos
y de gestión de la política de cambio climático
en México 2007-2012
179

RESEÑA

Gustavo Meixueiro Nájera
Lecciones para el desarrollo institucional
y para la construcción de la democracia
213

Content

VOLUME 8 • NUMBER 15 • JANUARY-JUNE 2015

Presentation

5

ARTICLES

Jorge Chaires Zaragoza and Aimée Figueroa Neri
Legislative process in government accountability laws
9

Yolanda Silva Quiroz
Considerations in relation to human rights
and migratory policies in Mexico
43

*Abraham Paniagua Vázquez and
Miguel Arturo Morales Zamorano*
Transparency, accountability and governance.
The accreditation function citizen of the
comptroller of the municipalities in Mexico.
An analysis of the 2010-2013
administration of the municipality of Juarez
75

Karla Susana Barrón Arreola
Claudia Susana Gómez López
Pedro Orozco Espinosa

Development and equality of opportunity in Mexico:
a quantile assessment of Program Opportunity
107

Rady Alejandra Campos Saldaña
Ruth López Aguilar

Design guidelines to public policy of environmental
sustainability of agricultural production systems
147

Raquel Gutiérrez Nájera

Normative, programmatic and management aspects
of Mexico's climate change policy from 2007 to 2012
179

REVIEW

Gustavo Meixueiro Nájera
Lecciones para el desarrollo institucional
y para la construcción de la democracia
213

Presentación

Entre las múltiples problemáticas del Estado mexicano, una de las más desconcertantes es la paradoja del fetichismo legal: algunos grupos políticos y parte de la sociedad consideran, por un lado, que una nueva ley, como por acto de magia, resolverá el problema y, por otro, los mismos grupos terminan por no conocer o por no respetar los ordenamientos legales. Lo anterior contribuye a un Estado de derecho débil y a una profusión de leyes en ocasiones contradictorias y no necesariamente claras.

Este problema, si bien no descrito de esta forma, es tratado en el primer artículo de nuestra revista del verano de 2015. Considera el tema crucial de la rendición de cuentas que hace un gobierno, del gasto público. Para analizar el problema, los autores plantean un ejercicio de derecho comparado subnacional que invita a reflexionar acerca de cómo replantear nuestro entramado legal federalizado. Los autores sugieren que existe una falta de coherencia interna en el marco legal nacional y subnacional, por lo menos en el caso de las leyes que enmarcan la fiscalización, independiente de las cuentas públicas y al revisar la leyes estatales y federal y evaluar sus fallas, proponen un esquema mucho más claro y coherente que puede ser seguido por los legisladores locales y federales.

El segundo artículo presentado en este número considera de igual manera un problema general: la falta de supervisión del legislativo y del judicial a las políticas llevadas a cabo por el ejecutivo. Tanto la

supervisión como la evaluación de las políticas, que requieren cumplir los objetivos determinados por la soberanía nacional, están muy lejos de ser productivas, al supervisar y evaluar políticas que en el caso de la política migratoria, sugieren los autores, es producto de la improvisación y de una falta de claridad por parte de los ejecutores, de la doctrina de derechos humanos. La pregunta que surge es cómo lograr una política alineada no sólo a los objetivos políticos legítimos de un gobierno electo, sino, de forma sustantiva, a un marco legal del Estado nacional.

El siguiente artículo abunda sobre el problema nacional de rendición de cuentas, esta vez desde la perspectiva municipal. Los autores revisan el ejercicio de gobernanza y participación ciudadana en Ciudad Juárez, un municipio fronterizo acosado por graves problemas en el pasado reciente y con visos de mejoría en el presente. De acuerdo con los autores, el proceso administrativo para promover la participación ciudadana e involucrarlos en el proceso de gobierno ha logrado avances y muestra retos y posibilidades que pueden ser aprendidas por otros municipios.

Para lograr la participación ciudadana, uno de los prerrequisitos para el Estado es lograr que todos los ciudadanos tengan similares oportunidades para desarrollar su vida en libertad. La desigualdad en México es profunda y afecta muchas áreas de la vida de las personas; una de ellas es la cívica. En este número se evalúa uno de los programas emblemáticos del país, Progres-a-Oportunidades-Prospera, desde la perspectiva de igualdad de oportunidades. Dicho programa transfiere ingresos y dirige servicios a las familias en pobreza extrema. El análisis muestra que si bien apoya el ingreso y distribuye servicios, no necesariamente promueve la igualdad, sino simplemente es distribuido equitativamente.

Es decir, para lograr la igualdad debería considerar la profundidad de la pobreza dentro de los pobres extremos y dar prioridad absoluta a los que en peores circunstancias se encuentran. Esta conclusión incurre en una contradicción del marco liberal democrático del Estado: cómo ayudar sin caer en el paternalismo y resolver todos los problemas. Si se trata de oportunidades, el equilibrio se encuentra en la oferta de éstas.

La requerida coherencia de las políticas públicas con el entramado legal nacional haría suponer que la política agrícola nacional se sujeta a reglas específicas de sustentabilidad, dados los ordenamientos acerca del cambio climático, el respeto al medio ambiente y la sustentabilidad. Los autores del artículo sobre la política agrícola sugieren que hace falta mucho trabajo para trasladar los principios de sustentabilidad y previsión a ésta; la mayoría de este trabajo tendría que dirigirse a ordenar el sector con directrices claras de productividad sustentable.

El último artículo acerca de la política sobre cambio climático documenta parcialmente el problema referido al inicio de esta presentación. A pesar de que la Ley General de Cambio Climático es considerada como de avanzada, la autora muestra que a nivel subnacional los objetivos de la ley, cruciales para el planeta, no son conocidos ni implementados. La autora concluye en la necesidad de impulsar políticas locales y estrategias transversales. Acaso su conclusión puede resumirse en la necesidad de políticas públicas, a todos los niveles de gobierno, con objetivos claros y simples que persigan objetivos legales congruentes de Estado.

La reseña que cierra este número justamente se refiere a un politólogo mexicano que trabajó por un Estado mexicano donde imperara la ley y se promovieran los derechos y libertades de las personas desde las instituciones. El libro reseñado es un homenaje a Alonso Lujambio en todas sus facetas, desde la académica, hasta la política. En todas ellas Lujambio logró, con buen humor, transmitir la idea de que la política existe y es necesaria para resolver los conflictos entre ciudadanos en el marco de la ley y promover el desarrollo de la sociedad y de las personas.

La técnica legislativa en las leyes de fiscalización superior

*Jorge Chaires Zaragoza**

*Aimée Figueroa Neri***

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la técnica legislativa y las leyes de fiscalización superior, partiendo de los análisis comparativos existentes sobre estos cuerpos legales en el ámbito subnacional de México. A partir de ello, se propone una estructura y contenidos básicos para la ley de la materia en las entidades federativas y se explican los componentes que justifican esa propuesta.

Palabras clave: leyes subnacionales, fiscalización superior, técnica legislativa, rendición de cuentas.

Legislative process in government accountability laws

Abstract: This work aims at reflecting on the legal drafting and financial oversight laws in Mexico. The analysis is based on the existing comparative research of legislation at the subnational level in Mexico. The paper concludes with a proposal of the structure and basic content of a financial oversight act prototype that could be used by the states in their legislation.

Key words: subnational legislation, financial oversight, legal drafting, accountability.

*Jorge Chaires Zaragoza, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: jchairesz@hotmail.com

**Aimée Figueroa Neri, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: aimeefn@cucea.udg.mx

Introducción

La función de fiscalización superior de la gestión financiera de los entes públicos se encuentra establecida en la mayoría de los textos constitucionales del mundo; dicha función es competencia del poder legislativo, al ser el control externo de la administración pública a cargo del poder ejecutivo y, en general, de los entes públicos, de ahí el adjetivo de “superior”. En este sentido, la fiscalización superior es uno de los instrumentos más fuertes del sistema de frenos y candados entre los poderes públicos de un Estado democrático y suele establecerse en su Carta Magna y desarrollarse en una ley especial de la materia.

Por lo anterior, la ley de fiscalización superior es una ley reglamentaria constitucional pero también es una ley orgánica,¹ ya que establece las competencias y atribuciones del órgano fiscalizador que se denomina “Auditoría Superior” en la mayoría de legislaciones mexicanas.² Asimismo, es una ley que establece los principales procedimientos involucrados en la auditoría gubernamental y en la determinación y fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Bajo estos contenidos, estas leyes regulan varios objetos pero de una misma materia y se han convertido en cuerpos legales sumamente técnicos y complejos.³

¹ En el derecho comparado existe una distinción clara entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, entendidas aquéllas como de especial trascendencia, por lo que para su creación se requiere una mayoría absoluta “superlegalidad” (Bulnes, 1984, p. 229). El artículo 81 de la Constitución de España dispone que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Señala también que la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por su parte, el artículo 46 de la Constitución de Francia señala que las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas de forma distinta a las demás leyes. Se precisa, además, que las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional, su conformidad con la Constitución.

² En el ámbito internacional se denominan Entidades de Fiscalización Superior, término que se le da en los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Al respecto de la pluralidad de objetos regulados por una sola ley, véase Carbonell (2000).

Por otra parte, el principio de soberanía estatal del federalismo mexicano permite que las 32 entidades federativas que integran a la nación cuenten con su sistema jurídico, el cual a pesar del apego a la Constitución federal, que en su artículo 116 establece las bases mínimas para que las legislaturas de los estados cuenten con entidades de fiscalización similares, permite que tengan características propias, por lo que las leyes de fiscalización superior subnacionales pueden presentar variaciones formales y hasta sustanciales. Esta diversidad se ha convertido en un problema público, ya que las entidades federativas y municipios reciben recursos de la federación (gasto federalizado), el cual tiene que ser revisado con la normativa federal y, en ocasiones, se contradice con la estatal y, o bien, no están armonizadas las disposiciones legales, lo que impide hacer análisis financieros comparativos o integrales en el país. Una forma de solucionar este tipo de problemas es la armonización de la contabilidad gubernamental iniciada en 2008 con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y aún en proceso de implementación.

Aunque podría pensarse en una solución similar para la fiscalización de las cuentas públicas, consideramos que es preferible establecer unas bases mínimas y comunes a las 32 leyes estatales, respetando así el federalismo político y hacendario de nuestro país. Una ley modelo o las leyes de bases se observan, desde nuestro punto de vista, como instrumentos alternos en las relaciones intergubernamentales, además de las leyes de coordinación como lo es la Ley de Coordinación Fiscal o los convenios de colaboración.

Otro problema detectado que da origen a este texto es la abundancia de leyes de fiscalización superior durante el periodo de los años 2000 a 2013, a raíz de la transformación del modelo de fiscalización superior del gasto público que inició con la sustitución de las Contadurías Mayores de Hacienda por Entidades de Fiscalización Superior (Cámara de Diputados, 2009). Reformas constitucionales con impacto en los estados, emergencia y protagonismo de la rendición de cuentas en la agenda legislativa e intereses políticos, contribuyen también a la aparición de nuevas leyes en breves lapsos de tiempo,⁴ lo que puede

⁴ Un ejemplo lo tenemos en el caso de Jalisco, que ha tenido tres leyes de fiscalización superior en siete años; al respecto, véase Figueroa Neri (2013).

ser adecuado si se quiere perfeccionar la norma, pero también son lesionadoras de la seguridad jurídica. Aunque las leyes sean derogadas, los procesos iniciados y activos durante muchos años —especialmente en los casos de responsabilidades de los servidores públicos—, hacen que las disposiciones jurídicas derogadas sigan siendo aplicadas, junto con las nuevas leyes vigentes.

Este trabajo pretende ofrecer una estructura básica y las razones de una ley de fiscalización superior aplicable al ámbito de las entidades federativas de México;⁵ cada una de estas entidades queda en posibilidad de adaptarla y redactar su contenido conforme a las necesidades y características propias de su sistema jurídico. Para ello, se hace un breve apunte conceptual sobre la técnica legislativa y los principales resultados de los análisis comparativos existentes de las leyes mexicanas de la materia. Posteriormente, se propone la estructura básica de una ley de fiscalización superior para las entidades federativas y se explican los tres componentes seleccionados para este modelo de ley: estructurales, de lenguaje legal e innovadores.

La fiscalización superior en el sistema federal mexicano

Como lo advierte Guillermo Cejudo, el federalismo mexicano consiste en un complejo entramado institucional cuya estructura ha sido formada por decisiones coyunturales, lo cual ha implicado una poco clara distribución de responsabilidades. El federalismo en México, afirma el investigador del CIDE, no responde a un diseño coherente, es ambiguo en cuanto a las competencias de cada nivel de gobierno y dificulta, por tanto, la rendición de cuentas (Cejudo, 2014).

La revisión y fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las autoridades de los tres órdenes de gobierno sigue esta misma problemática a la que se refiere Guillermo Cejudo, determinada por dos principios básicos en los que descansa el sistema federal mexicano: la soberanía de los estados y el municipio libre, los cuales se conciben

⁵ La Universidad de Guadalajara y el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., elaboraron una *Ley modelo* de fiscalización superior con base, en parte, en lo aquí expuesto. Los autores de estas líneas son los coordinadores de ese proyecto.

de una forma restringida al estar sujetos a un pacto federal que en ningún caso podrán contravenir.

Dentro de nuestro sistema federal, la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los estados y municipios se consideró como un asunto interno, por lo que cada entidad federativa debía determinar la forma y las instancias competentes para ello, lo cual respondía a un verdadero federalismo; el problema comenzó cuando se planteó quién debía fiscalizar los recursos federales transferidos a los estados y municipios.

El 29 de diciembre de 1978 entró en vigor la entonces nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual rompió con el sistema de distribución de competencias de nuestro régimen federal y con el principio de “soberanía” de los estados, al otorgarle atribuciones a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda para fiscalizar los subsidios federales recibidos por las entidades federativas; no así en cuanto a los municipios, que siguió siendo competencia de la autoridad local.

El 29 de diciembre de 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Ramo General 33 “Fondo de Aportaciones Federales”, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, independientes de las participaciones (Escalante, 2000: 13).

Con la creación de las aportaciones se inició en México un proceso muy importante en la transferencia de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno, ya que anteriormente la transferencia de los recursos se realizaba por medio de convenios de descentralización que celebraban las distintas dependencias del gobierno federales con las entidades federativas, en los términos y condiciones contenidos en cada presupuesto de egresos (Sour, Robles, Ortega Avelino y Peña, 2004: 11 y 13), pero no existía ninguna ley que unificara los criterios para las transferencias, el ejercicio y el control de los recursos transferidos (Mora, 2001: 180).

Se estipuló que dichas aportaciones debían ser administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes, precisando que deberán registrarlas como ingresos “propios” destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos, lo

cual se entendió que la revisión y fiscalización correspondía a los congresos locales.

Ahora bien, con la reforma al artículo 79 de la Constitución del 30 de julio de 1999, en donde se le otorgaron atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, se abrió el debate sobre quién debía ser la autoridad competente para fiscalizar los recursos ejercidos por los municipios, ya que el artículo 115 de la misma Constitución establece que es competencia de las legislaturas de los estados.

Esto generó una gran polémica no sólo jurídica sino también política con los estados y municipios, los cuales alegaban que ello era una facultad exclusiva de las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 115 constitucional y la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se precisa que esos recursos se consideran como propios.⁶ La polémica derivó en una controversia constitucional⁷ y que se volviera a reformar la Constitución para dejar “claro” los alcances tanto de la federación como de los estados en cuanto a la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los municipios.

La Corte señaló que en una interpretación armónica de esos preceptos lleva a concluir que ambos órganos de auditoría, el federal y el local, están facultados para revisar el ejercicio de fondos federales por parte de los ayuntamientos, lo que da por resultado un régimen de fiscalización concurrente. De lo contrario, precisó la Corte, de estimarse que las legislaturas de los estados no estén facultadas para fiscalizar las cuentas públicas municipales respecto al ejercicio de fondos de origen federal, se afectaría el sentido del mandato constitucional previsto en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución general de la república.

⁶ Esta disposición constitucional fue objeto de diversas interpretaciones que confrontaron a los distintos órdenes de gobierno, a tal grado que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) llegó a solicitar al auditor superior de la federación que suspendiera todas las auditorías al Ramo General 33 programadas en el territorio nacional, hasta “...en tanto no se aclaren estas controversias de carácter jurídico, suspenda todas las auditorías programadas en el territorio nacional al Ramo General 33, y a que establezcamos una mesa de trabajo y análisis con estas entidades federativas sobre ese punto y el relacionado con los recursos del Ramo General 39...”.

Controversias Constitucionales radicadas bajo los números de expedientes 42/2004 y 87/2003.

Finalmente, con la reforma de mayo de 2008 a los artículos 79, 116 y 122 de nuestra Carta Magna, se puso fin a la controversia. Se dispuso que la entidad de fiscalización superior de la federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

Sin embargo, la discusión sobre la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los estados y municipios, no sólo federales sino también los propios, no es un tema zanjado, sino que es un tema que sigue despertando fuertes debates tanto en la academia como entre los legisladores y los mismos servidores públicos de los órganos de fiscalización, a partir de la conceptualización del federalismo mexicano y la descentralización de atribuciones (Morin, 2008).

De acuerdo con el diagnóstico elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en el año 2009, una de las áreas de opacidad en la fiscalización en México se encuentra en los recursos federales transferidos a los estados y municipios, en donde se destaca que un buen número de instancias municipales y delegacionales en el país no cuenta con normatividad administrativa suficiente ni con reglamentos de planeación, además de carecer de sistemas adecuados de registro contable y preservación del patrimonio. Se precisa que como resultado de las auditorías practicadas a ese rubro se han determinado cuantiosas y recurrentes observaciones y debilidades asociadas con incumplimientos de la normativa y a deficiencias de control interno por parte de las instancias ejecutoras del gasto (ASF, 2009).

Recientemente el auditor especial del gasto federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, Arturo Orcí Magaña, en su participación en el Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, celebrado el pasado 15 de octubre de 2014, reconoció que prevalecen áreas de oportunidad en materia de transparencia, gestión, rendición de cuentas y resultados. Dijo que 12% de la muestra auditada arrojó observaciones relacionadas con transferencias de recursos a cuentas bancarias indebidas, falta de documentación comprobatoria, pago de conceptos improcedentes o aplicación de recursos en fines no autorizados. Recomendó una serie de medidas, de las que destacan, la emisión de una Ley de

Gasto Federalizado, el impulso de un Sistema Nacional de Fiscalización, el mejoramiento de los Sistemas de Control Interno y la formulación de un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, así como la incorporación de los resultados de gestión en los mecanismos de asignación, la definición de reglas de operación para programas que no cuentan con ellas y, de manera más amplia, el desarrollo de una cultura de evaluación (Orcí, 2014).

Precisamente, a raíz de esta discusión aparentemente inacabada, es que nuestra propuesta se inclina a una ley modelo, de tal forma que cada entidad federativa dentro de su ámbito de competencias federales decida o no adoptar algunas de las propuestas aquí planteadas.

Aproximación conceptual a la técnica legislativa

La literatura reciente⁸ coincide al enfatizar la importancia de la técnica legislativa para tener leyes de alta calidad que otorguen certeza jurídica a los ciudadanos y con ello contribuyan a un auténtico Estado de derecho y, por otra parte, alerta sobre la escasez de investigaciones al respecto y, la necesidad de los congresos y otras instancias creadoras de normas jurídicas, de contar con especialistas no sólo en la materia sino también en técnica legislativa.

Respecto del concepto de técnica legislativa, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez (2000: 39-40) advierten sobre la confusión de este concepto con el derecho legislativo, el proceso legislativo y el derecho parlamentario. También, señalan que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica tienen un carácter político y uno técnico, correspondiendo al primero las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés y, al segundo, las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad y claridad (racionalidad lingüística), y la inserción armónica dentro del sistema jurídico (racionalidad jurídico-formal).

Bajo la distinción apuntada, la *técnica legislativa*, como se señala en el *Diccionario de términos parlamentarios*, “alude a un conocimiento espe-

⁸ Véanse, entre otros, las obras enlistadas en la bibliografía.

cializado referente a las aplicaciones, y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general” (Berlín Valenzuela, 1998: 720) y tiene por objeto, como puntualiza López Olvera (2000: 119) “el mejorar la calidad de las normas”.

Aunado a esta definición, Carbonell (2000: 212) advierte que “los estudios de técnica legislativa también deben tener una marcada intencionalidad prospectiva en el sentido de no solamente tratar de explicar el fenómeno, sino fundamentalmente de proporcionar análisis y criterios que puedan servir para obtener mejores resultados prácticos”. Es esta intención prospectiva la que persiguen estas líneas, aplicada a las leyes especiales que regulan la fiscalización superior del gasto público.

Evaluación de las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas

Los 32 ordenamientos jurídicos que regulan cómo se fiscaliza el gasto público fueron analizados, comparados y evaluados desde el año 2005. Figueroa Neri (2009) recopila en la obra *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)* tales evaluaciones, obteniéndose un promedio general de la calidad normativa de estos ordenamientos vigentes entre 2004 y 2008, de 72.6 de los 100 puntos posibles a obtener, lo que demuestra sin duda que pueden mejorarse.

Posteriormente, en mayo de 2013, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y la Universidad de Guadalajara dieron a conocer el estudio *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*.⁹ El estudio hizo evidente que persistían algunas deficiencias de los ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior de los estados de la república y del Distrito Federal, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2012.

Se midió una vez más su calidad para saber si pueden ser considerados como bases jurídicas adecuadas para sustentar la rendición de cuentas de la gestión financiera en el ámbito subnacional de México. En total, se revisaron 192 cuerpos normativos (constituciones políticas,

⁹ Disponible en http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos_fiscalizacion_superior/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/

leyes y reglamentos)¹⁰ y se obtuvieron 1,120 datos para poder calificar el ordenamiento jurídico. El promedio nacional, en una escala de 0 a 100, en la cual 100 es la calificación más alta, fue de 78.30. Se observa, a pesar de las diferentes metodologías empleadas en ambos estudios y el transcurso del tiempo, una leve mejoría, como también la continuidad de ciertos problemas para mejorar estos ordenamientos jurídicos, entre ellos los derivados de una falta de técnica legislativa correcta.

Aunque las evaluaciones mencionadas analizan varias leyes, incluida la Constitución Política de cada estado, sería imposible proponer un ordenamiento jurídico ideal de toda la materia, por lo que se estudiaron con mayor concentración para la propuesta aquí presentada las leyes especiales que regulan la fiscalización superior.

Las evaluaciones realizadas nos llevan al replanteamiento de una realidad a la que hacemos alusión desde la introducción de nuestro trabajo: el principio del federalismo en el que se sustentó el Estado mexicano permite que cada entidad federativa cuente con su propia ley de fiscalización. Lo que en el papel debería ser lo ideal dentro de un sistema federal, ha resultado ser uno de los mayores problemas del control del ejercicio del gasto público.

Propuesta de estructura de una ley de fiscalización superior

Primeramente, se describe la estructura de la ley y, después, se esgrimen las razones de los principales componentes que debe tener en cuenta el legislador con comentarios doctrinarios y ejemplos tomados de la legislación de nivel subnacional.

Es importante considerar que cada entidad federativa tendría que hacer las adecuaciones a esta propuesta de ley, de acuerdo con las características propias del Estado y conforme lo requiera su sistema jurídico, así como realizar las reformas constitucionales y a otras normas vinculadas.

¹⁰ Leyes de fiscalización superior, de transparencia y acceso a la información pública, orgánica del poder legislativo, de presupuesto, de contabilidad gubernamental y reglamento interior de la auditoría del estado. Las denominaciones de las leyes pueden variar según la entidad federativa que se trate.

Estructura básica de una Ley de fiscalización superior

Libro primero	Libro segundo	Libro tercero
<p>De la función de fiscalización superior Título primero De la fiscalización superior Capítulo I Competencia Capítulo II De los principios de fiscalización superior Título segundo Del proceso de fiscalización Capítulo I De la integración y presentación de la información financiera gubernamental y de las cuentas públicas Capítulo II De la revisión de la información financiera gubernamental Capítulo III De la fiscalización de las cuentas públicas Capítulo IV De las auditorías Capítulo V Del procedimiento de auditorías Título tercero De los informes Capítulo I De los informes especiales de las revisiones a la información financiera gubernamental Capítulo II De los informes individuales de auditorías concluidas Capítulo III Del informe anual de resultados Título cuarto De conclusión y seguimiento de la fiscalización superior Capítulo I De la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las cuentas públicas Capítulo II Del seguimiento a los resultados y observaciones</p>	<p>De las responsabilidades resarcitorias Título único De la determinación y fincamiento de las responsabilidades resarcitorias Capítulo I De la determinación de daños y perjuicios Capítulo II Del pliego de observaciones Capítulo III Del fincamiento de responsabilidades resarcitorias Capítulo IV De las indemnizaciones Capítulo V De la promoción de otras responsabilidades Capítulo VI Del recurso de reconsideración Capítulo VII De la prescripción de responsabilidades</p>	<p>De la Auditoría del Estado Título primero De las atribuciones y organización de la auditoría del estado Capítulo I De sus atribuciones Capítulo II De su organización Capítulo III Del servicio fiscalizador de carrera Título segundo De la coordinación institucional Capítulo I De la coordinación con el Congreso del estado Capítulo II Del sistema nacional de fiscalización Capítulo III De la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación Título tercero De la rendición de cuentas de la auditoría del estado Capítulo I De la unidad de vigilancia y evaluación Capítulo II Del consejo ciudadano de fiscalización</p>

Fuente: Elaboración propia.

Componentes estructurales

Del análisis a las distintas leyes subnacionales pudimos observar que existe una distribución muy confusa de las disposiciones normativas, en donde se mezclan la función de fiscalización superior con las funciones jurisdiccionales y la parte organizativa de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), lo cual hace difícil la comprensión del texto normativo.

A fin de evitar que se puedan hacer interpretaciones ambiguas de la legislación, la estructura que proponemos tiene como objetivo especificar al inicio cuáles son los fundamentos, así como los alcances y límites de la fiscalización superior en forma operacional. Desde luego, cada EFSL puede tener sus propios objetivos, pero en la medida en que haya claridad entre los fundamentos de la fiscalización superior y sus competencias, será más preciso cómo valorar la legalidad de sus procedimientos y cómo medir el desempeño de la entidad fiscalizadora.

En tal sentido, se propone que la ley sea dividida en tres *Libros*, como lo señalan las reglas de organización de leyes extensas (López Olvera, 2000: 125 y Muro Ruiz, 2007: 110). El *Libro Primero* comprende la parte de fiscalización superior, el segundo versa sobre las responsabilidades resarcitorias (función jurisdiccional) y el tercero comprende la organización y atribuciones de la EFSL, con la denominación que le corresponda.¹¹

Libro Primero. De la función de fiscalización superior

Este Libro se divide a su vez en cuatro títulos. El primer título se refiere a la fiscalización superior de las cuentas públicas, iniciando en el capítulo I con una distinción entre la competencia constitucional de la fiscalización superior del Congreso del Estado y las atribuciones del órgano fiscalizador,¹² que se regula en forma más detallada en los ca-

¹¹ Se reportan hasta 14 denominaciones distintas para estos órganos fiscalizadores (Figueroa Neri, 2009: 143).

¹² Al respecto, según el estudio IMCO-CUCEA (2013: 114) hay seis leyes estatales donde no se distinguen estas funciones y en las otras no siempre es precisa la distinción.

pítulos posteriores. Cabe señalar que las facultades de los servidores públicos de la EFSL se trasladan al reglamento en lugar de agregarlas en este capítulo como suelen hacerlo varias legislaciones actuales.¹³

En este primer título se agrupan también, en su capítulo II, los principios de la fiscalización superior, previstos en el artículo 116 de la Constitución federal. Se pudo observar que si bien todas las leyes contemplan en sus ordenamientos dichos principios, éstos se regulan de una manera vaga y se encuentran dispersos.

En el título segundo se regula todo lo relacionado al proceso de la fiscalización superior, tanto de la información financiera gubernamental como de las cuentas públicas.¹⁴ En tal sentido, en el capítulo I se inicia con la regulación de todo lo relativo a la integración y presentación de la información, para continuar en el capítulo II sobre las disposiciones básicas para su revisión. En el capítulo III se establecen las cuestiones generales sobre las auditorías, incluidas las características del programa anual de auditorías, los servidores públicos y despachos externos autorizados a practicarlas, así como la información que pueden consultar los auditores y que están obligados a proporcionar las entidades fiscalizadas. En el último capítulo de este título se reglamenta el procedimiento específico de las auditorías.

El título tercero se dedica a los informes que resulten de las revisiones que practique la EFSL, incluyendo la transparencia y difusión de las revisiones a la información financiera gubernamental, así

¹³ Un reglamento se supedita a la ley; su función es desarrollar las disposiciones de ésta. En el caso del reglamento interior de una auditoría del Estado, tener la capacidad de autodeterminar las funciones de sus servidores públicos es una manifestación de su autonomía.

¹⁴ Entendida la información financiera gubernamental y la cuenta pública bajo los conceptos que define la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 4: IX. Cuenta pública: el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios; XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio.

como de los informes de auditorías concluidas y del informe anual de resultados sobre la fiscalización superior de la cuenta pública.

El título cuarto “De la conclusión y seguimiento de la fiscalización superior” se consagra a la glosa y conclusión de la fiscalización superior de las cuentas públicas por parte del Congreso y al seguimiento de los resultados y observaciones.

Debe comentarse que hay dos aspectos que se deben desarrollar con especial énfasis. El primero de ellos tiene que ver con una mayor transparencia en los procesos y resultados de la fiscalización superior, dado que el desempeño de las EFSL ha sido muy desigual en ese rubro. El otro aspecto, no menos relevante, tiene que ver con la función del poder legislativo, debido a que en muchos congresos locales no está bien definida la participación de este poder en la conclusión de la fiscalización superior.

Libro Segundo. De las responsabilidades resarcitorias

Las funciones jurisdiccionales de la EFSL que realiza a través del fincamiento de responsabilidades resarcitorias, son el objeto de regulación del *Libro Segundo*. El énfasis aquí es establecer con claridad el procedimiento y los plazos del fincamiento de responsabilidades, así como las consecuencias legales, administrativas, financieras y sociales de la fiscalización superior. El propósito es que el ciudadano tenga mayor certeza sobre los procedimientos que competen a la EFSL y al Congreso.

Se establece un único título, que comprende tanto la determinación de responsabilidades resarcitorias como su fincamiento. Este título regula en siete capítulos todo lo relacionado a los procedimientos para determinar los daños y perjuicios derivados de las auditorías practicadas de conformidad con el *Libro Primero*; los pliegos de observaciones, que es el documento base para determinar y fincar los daños y perjuicios causados a las haciendas públicas; el procedimiento, en estricto sentido, para fincar las responsabilidades resarcitorias; las indemnizaciones; la promoción de otras responsabilidades; así como el recurso de reconsideración y la prescripción de responsabilidades.

*Libro Tercero. De la Auditoría del Estado*¹⁵

En el *Libro Tercero* se regulan las cuestiones eminentemente administrativas de la EFSL como son sus atribuciones, organización, coordinación institucional y rendición de cuentas, que como todo órgano del Estado debe rendir no sólo ante el Congreso, sino de cara a la sociedad.

Así, el título primero “De las atribuciones y organización de la Auditoría del Estado” se divide en tres capítulos, dedicados a dichas atribuciones, su organización y al establecimiento del servicio civil de fiscalización.

Se observó que en prácticamente todas las leyes, incluida la ley federal de la materia, las facultades señaladas en la ley se repiten en el reglamento, incluso se establecen unas que no están en la ley, con el riesgo de que se consideren como *normas en blanco*.¹⁶ Por ello, se estima que no deben ser reguladas las facultades específicas de los servidores públicos en la ley, sino dejarlas en el reglamento interior y por considerar que entran en la dimensión de autonomía de gestión y funcionamiento de la EFSL.

¹⁵ El adjetivo “superior” se agrega al de “Entidad” o “Auditoría”, como lo fue en su momento el adjetivo “mayor” para el término “Contaduría”; pretende indicar el alto rango que tiene el control externo que se hace a la entidad o sujeto fiscalizado. Sin embargo, los adjetivos también se utilizan para distinguir sustantivos similares, por ejemplo, administración pública “federal” para distinguirla de otras administraciones públicas. En este caso, no existe ninguna otra EFSL, por lo que se sigue la regla gramatical de evitar adjetivos innecesarios, especialmente cuando los principales términos han sido descritos en el glosario contenido en los primeros preceptos de la ley. Podría decirse lo mismo para el término “fiscalización superior”, que se reduce a “fiscalización”, tal y como se titula la ley federal de la materia: *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los órganos de control interno, también fiscalizan e, incluso, algunas secretarías, como la del estado de Coahuila, se denominan “Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas”, lo que se presta a confusión; igualmente, el Servicio de Administración Tributaria, “fiscaliza” a los contribuyentes, incluidas a las dependencias públicas respecto del pago de sus contribuciones. Por todo ello, es preferible dejar el adjetivo “superior” para distinguir el tipo de fiscalización a cargo de las EFSL.

¹⁶ El concepto de *norma en blanco* proviene de la doctrina alemana en materia penal (*Blankettstrafgesetz*) para aquellas disposiciones que en términos generales se establecen en normas con rango de ley, pero se precisan en normas con menor jerarquía o elaboradas por sujetos públicos diferentes al poder legislativo. La norma en blanco en materia administrativa tiene menores riesgos que en materia penal, aunque puede ser violatoria del principio de legalidad en su dimensión de reserva material de ley. Al respecto de las normas en blanco, véase Alvarado Martínez (2007).

Por lo que tiene que ver con las atribuciones de la EFSL, se advirtió que en la mayoría de las leyes las atribuciones no llevan un orden ni secuencia, por lo que se sugiere ordenarlas de acuerdo con su grado de importancia, además de agruparlas por temas:

- Primero, la facultad de representación.
- Segundo, la facultad reglamentaria (reglamento, manuales, políticas, etcétera).
- Tercero, administración.
- Cuarto, información.
- Quinto, nombramientos.
- Sexto, de fiscalización.
- Séptimo, jurisdiccional.

Se propone un capítulo especial para regular todo lo concerniente al servicio de fiscalización de carrera. De igual forma, se observó que aunque prácticamente todas las leyes estatales establecen en sus ordenamientos jurídicos este servicio, se regula de una manera muy escueta, por lo que siguiendo a la ley federal, se hace de una manera más amplia y detallada.

En el título segundo se contempla la coordinación institucional de la EFSL, considerando esta coordinación no sólo con el Congreso del Estado y la Auditoría Superior de la Federación, sino también con todos aquellos organismos e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización que se está construyendo.¹⁷

En este rubro hay que enfatizar que las EFSL son parte fundamental del Sistema Nacional de Fiscalización, en tanto que se puede hacer una mejor evaluación y control de los recursos estatales y federales. Se trata de una nueva coordinación que beneficia el proceso de fiscalización como una actividad estratégica de la administración pública, la cual requiere de mayores garantías jurídicas, pero también de la transformación de las prácticas institucionales.

El último título del *Libro Tercero* —y de la Ley— norma la rendición de cuentas de la EFSL, en primer término, ante el Congreso del Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de la Unidad de Vigilancia y Evaluación, en caso de existir y, en segundo término, ante

¹⁷ Sobre el Sistema Nacional de Fiscalización, véase <http://www.snf.org.mx/>

la ciudadanía, por medio de la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización.

Esta propuesta es una forma de responder a las demandas ciudadanas para que la fiscalización superior pruebe su eficacia y coadyuve en el combate a la corrupción. Hasta ahora son muy pocas las entidades de fiscalización que han incorporado iniciativas para vincular a la ciudadanía; aquí sugerimos que deben existir mecanismos basados en prácticas que promuevan el proceso de gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia.

Aspectos de redacción legal

Siguiendo las prácticas y la redacción sugeridas por los expertos en técnica legislativa,¹⁸ se debe procurar una redacción clara y sencilla, a través de:

- a) Evitar ambigüedades y vaguedades, como los términos “de inmediato”, “preferentemente”, “generalmente”, “poco satisfactoria”, etcétera. También, se sugiere adecuar palabras de la ley de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la doctrina y los criterios jurisprudenciales; además de eliminar artículos repetitivos y reiterativos.
- b) Redactar párrafos cortos es también una buena práctica, de tal forma que se procure, dentro de lo posible, que cada supuesto jurídico quede integrado en un artículo, párrafo o fracción, para su mayor comprensión.¹⁹

¹⁸ Véanse las obras citadas de Carbonell (2000), Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez (2000), Muro Ruiz (2007) y la de Mora-Donato y Sánchez Gómez (2012).

¹⁹ Un ejemplo de estas redacciones confusas lo tenemos en el art. 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: “Cuando conforme a esta Ley, las instancias de control competentes deban colaborar con la Auditoría Superior de la Federación en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, /deberá establecerse una coordinación entre ambos a fin de garantizar el debido intercambio de información que al efecto se requiera, y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. / Asimismo, deberán proporcionar la documentación que les solicite la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados de la fiscalización que realicen o cualquier otra que se les requiera”.

- c) Dentro del apartado de las definiciones sólo deben establecerse aquellas que se considera que pueden prestarse a confusión. Del análisis de las distintas leyes de fiscalización de las entidades federativas se observó que se está cayendo en un exceso en las definiciones, al grado de llegar, en algunos casos, a más de 30 fracciones de definiciones. Existe una equívoca creencia de que al abundar en las definiciones se precisa; todo lo contrario, se hace taxativo, limitando el alcance del término o vocablo. Por otra parte, se propicia litigios y controversias por aquellos conceptos que no fueron enunciados. No debe confundirse un término “indeterminado” con uno “indeterminable”: el primero se determina o precisa a través de los métodos de interpretación jurídica aceptados por nuestro sistema de derecho, mientras que el segundo tal vez sea conveniente definirlo.
- d) Simplificar conceptos también es deseable. Se observó que prácticamente todas las leyes de fiscalización superior, siguiendo la ley federal, utilizan varias palabras, términos o concepciones, incluso algunos de ellos como sinónimos para referirse a un solo concepto.

El ejemplo más visible de este error lo encontramos en los vocablos “revisión” y fiscalización”. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, la acción de revisar se entiende en su primera acepción como: “Ver con atención y cuidado”; en tanto que en un segundo significado como: “Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”. Por fiscalización, o la acción o efecto de fiscalizar, se debe entender como: “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Otro ejemplo de errores de redacción que han dado pie a interpretaciones diversas y controversias lo encontramos en el objeto de la fiscalización, es decir, qué es lo que la EFSL va a fiscalizar. En el artículo 1º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se señala que:

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los *ingresos*, los *egresos*, incluyendo *subsidios*, *transferencias* y *donativos*, *fondos*, los *gastos fiscales* y la *deuda pública*; del *manejo*, la *custodia* y la *aplicación* de re-

cursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, **así como de la demás** *información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática* que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. (Subrayados personales.)

Para no caer en esos excesos se sugiere agrupar en un solo concepto todas estas palabras, términos o conceptos, sobre todo cuando se utilizan frases como: “así como de la demás información financiera”, porque no existe excepción en cuanto a la revisión y fiscalización de información financiera. Cabe señalar que esta práctica incorrecta se repite en varias disposiciones normativas de las leyes de fiscalización de las entidades federativas.

En tal sentido, se debe hablar de “gestión financiera” para referirnos a toda la actividad financiera del estado y en atención a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. En la exposición de motivos que cada legislatura elabore, puede abundarse sobre los alcances del término o concepto de “gestión financiera” o adoptar la definición que corresponda las leyes de la materia (de presupuesto, de administración financiera, etcétera).

Respecto a una de las principales facultades del titular del órgano fiscalizador, la de representar a la EFSL, también encontramos el error de hacer listados taxativos y terminar con una cláusula abierta, lo que lingüísticamente es erróneo.

El ejemplo lo tenemos también en la ley federal ya citada que en el artículo 85, fracción I, que establece que el Auditor Superior tiene facultades para:

Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal **y demás** *personas físicas y morales, públicas o privadas*. (Subrayado personal.)

Cabe señalar un último ejemplo importante, ya que se refiere a la información que necesita el órgano fiscalizador; se trata del artículo 19 de la misma ley federal ya citada:

Artículo 19.- La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a *contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria* relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, **así como a la demás información** que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. (Subrayados personales.)

En este supuesto, cuando se especifica que la EFSL tendrá acceso a “toda” la información y documentación, es evidente que estamos hablando de “toda”, con lo cual reducimos párrafos como el transcrito.

Hasta aquí, queremos subrayar la importancia de que las leyes de fiscalización superior hagan uso de una técnica legislativa aceptable y adecuada. Por un lado, se trata de tener una ley de sencilla interpretación que pueda armonizarse con otros instrumentos normativos, lo cual le dará mayor funcionalidad. Por el otro, se trata de corregir, mejorar y actualizar la sintaxis del cuerpo normativo, lo cual en varias entidades federativas es muy necesario.

Núcleos normativos innovadores

Existen ciertos elementos a regular en las futuras reformas a las leyes de fiscalización superior que se pueden considerar como innovadores. Surgen para dar solución a las deficiencias legislativas localizadas en el estudio IMCO-CUCEA ya mencionado, y también de las prácticas ejemplares encontradas²⁰ en las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas.

Igualmente, pueden adoptarse las disposiciones que se consideran ejemplos a replicar de la ley federal. Por último, algunos elementos o disposiciones normativas surgen de las recomendaciones de los orga-

²⁰ Entendidas por éstas en las disposiciones legales, a las normas que exceden los requerimientos básicos, que son innovadoras o más precisas. Véase el referido reporte completo del estudio *Auditorías Superiores Locales en México* (2013, pp. 46 y ss).

nismos internacionales²¹ y doctrina de la rendición de cuentas y del gerenciamiento financiero del sector público.²²

Ampliación de los principios de la fiscalización

De conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de fiscalización de las entidades estatales de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Se propone modificar el sentido del principio de posterioridad, que está contemplado en las “situaciones excepcionales”.²³ Se sugiere establecer una disposición similar a esta:

Sin perjuicio del principio de posterioridad, la... (EFSL) podrá hacer revisiones durante el ejercicio fiscal en curso a la información financiera gubernamental que por disposición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental deben publicar los entes públicos, de oficio o cuando se presenten denuncias debidamente fundadas con documentos o evidencias que permitan presumir la comisión de irregularidades en la administración o manejo de recursos públicos.

²¹ Entre ellas, las recomendaciones que hace la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), www.intosai.org y la Iniciativa Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Organismos de Control de América Latina (IniciativaTPA) <http://iniciativatpa.org/2012/>

²² Véase, entre otros, a Crespo (2000, p. 57 y ss.) quien resalta la importancia de un sistema de vigilancia mutua. También, Cejudo (2009, pp. 31 y ss.) alerta sobre las disparidades entre los estados en materia de fiscalización, ya que en alguno de ellos —afirma— las condiciones son difíciles para la rendición de cuentas, mientras que en otros se cuentan con avances importantes en esta materia. Por su parte, en Marter (2008: 147-154) se enfatiza la importancia de vincular la planeación y el presupuesto con los controles, evaluación y transparencia de los ingresos y egresos; igualmente, se puede consultar la obra de Petrei *et al.* (2005: 361 y ss.) en la cual se reconoce el papel central del poder legislativo en lo referente al control sobre el ejecutivo pero que éste se debe ampliar y abrir para que esta labor sea conocida y apreciada por todos los actores del mecanismo ingreso-gasto del estado.

²³ Cabe señalar que prácticamente todas las leyes de fiscalización de las entidades federativas, siguiendo a la Ley Federal, contemplan una excepción a dicho principio, a través de las situaciones excepcionales.

Además de los principios ya previstos en los artículos 116 y 122 de la Constitución federal, se deben incluir los principios de definitividad, transparencia y máxima publicidad.

En cuanto al principio de definitividad, sirve para otorgarle plena jurisdicción a la EFSL en la materia, por lo que deberá disponerse con claridad que no procederá recurso alguno contra sus resoluciones que determinen la responsabilidad resarcitoria por los daños y/o perjuicios causados a la hacienda pública del estado, municipios y, en su caso, de la federación.

Por lo que ve a los principios de transparencia y máxima publicidad,²⁴ se recomienda buscar adecuar la fiscalización de los recursos públicos a las nuevas políticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, previstas tanto en las recientes reformas al artículo 6 de la Constitución federal, como a la fracción XXVIII del artículo 73 y al artículo 134 de la misma Constitución, entre otras leyes.

Armonización con la Ley General de Contabilidad Gubernamental²⁵

Con la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008 y sus reformas de 2012, se requiere que las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas se adecuen a sus términos, a efecto de que, por ejemplo, la información financiera y las cuentas públicas se integren, organicen, sistematicen y difundan conforme a lo establecido en la citada ley.

Por otro lado, y siguiendo la tendencia a utilizar sistemas informáticos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se propone eliminar el “protocolo” de la presentación por escrito de la cuenta pública al Congreso, quien la debe remitir a su vez a la Auditoría para su fiscalización. En tal sentido, puede disponerse que la cuenta pública no se presente de forma escrita al Congreso, sino que deba estar integrada y disponible vía internet para su fiscalización.

²⁴ Guerrero establece en su legislación el principio de publicidad.

²⁵ La vigente Ley de fiscalización superior de Coahuila de Zaragoza, publicada el 12 de febrero de 2013, ya contempla esta armonización.

*Separación y privilegio de la fiscalización superior
de la información financiera gubernamental
sobre la fiscalización de las cuentas públicas*

Conforme con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental respecto a la publicación trimestral que deben hacer los entes públicos de su información financiera gubernamental, ya no resulta indispensable esperar a que se presente la cuenta pública a los congresos para iniciar la revisión y fiscalización superior de la información. Por ello puede establecerse que a partir de que dicha información esté disponible vía internet, la EFSL podrá iniciar sus revisiones. Esto contribuye a la agilización del proceso y el acortamiento de los plazos para disponer a la mayor brevedad de la información que resulte de las auditorías.

Cabe señalar que prácticamente todas las constituciones estatales establecen que la fiscalización superior se realiza a las cuentas públicas una vez entregadas al Congreso, por lo que será necesario que cada entidad federativa realice los cambios constitucionales.

Intervención del Congreso en el proceso de fiscalización superior

Se pueden asentar algunas disposiciones para que se le informe al Congreso sobre el proceso de fiscalización superior que realiza la EFSL. Un supuesto es que la EFSL notifique sobre cualquier incumplimiento en la presentación de la cuenta pública o la falta de colaboración de alguna entidad fiscalizable, a efecto de que se haga un extrañamiento público o se imponga la sanción correspondiente.

Es importante regular con claridad que no será impedimento para que la EFSL realice su función de fiscalización superior, si las cuentas públicas no están integradas y disponibles en los plazos y requisitos señalados.

A efecto de que los representantes populares ejerzan el control del ejercicio público de una manera más transparente y efectiva, se propone una glosa de la cuenta pública similar a la que se hace del informe de gobierno.

En varias entidades federativas se sigue utilizando el término de *glosa*, aunque se utiliza como sinónimo de revisión o fiscalización. Así, por ejemplo, en el estado de Chihuahua se habla de “La revisión y glosa de la Cuenta Pública”.²⁶

Ahora bien, de acuerdo con la Real Academia, por glosa se entiende: “1. f. Explicación o comentario de un texto oscuro o difícil de entender”. “3. f. Nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas”.

En tal sentido, la finalidad de normar la glosa de la cuenta pública por parte del Congreso del estado es que los responsables de la gestión financiera rindan cuentas ante los diputados, quienes podrían estar acompañados por los expertos técnicos de la EFSL, una vez que se ha fiscalizado la cuenta pública y haya información que amerite una explicación más profunda o directa, dudas, diferencias o irregularidades que se encontraron y plasmaron en el informe de resultados.

Vinculación de la fiscalización superior con las decisiones presupuestarias

Una de las grandes demandas sociales y políticas es que la fiscalización tenga consecuencias: negativas a través de sanciones a los servidores públicos que hayan realizado una gestión ilícita de los recursos públicos y, por otro lado, consecuencias de incidencia en la toma de decisiones presupuestarias y en la mejora de la calidad del gasto público. A una ley de fiscalización le compete regular los aspectos básicos de estas consecuencias y la vinculación con las otras leyes correspondientes.

²⁶ En los dictámenes de la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado de Chihuahua se refieren a la revisión y glosa de las cuentas públicas. En el numeral 3 de los considerandos se señala que: “La Comisión de Fiscalización, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 64 Fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, remitió a la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, para su revisión y glosa, la Cuenta Pública en estudio”. Véase, por ejemplo, la revisión de la Cuenta 2012 del H. Ayuntamiento de Riva Palacio, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2012, disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/dictámenes/archivosDictámenes/2256.pdf>. Además, en el artículo primero transitorio de la reforma del 12 de septiembre de 2007 de la Ley de Presupuesto vigente hasta el 28 de diciembre de 2013, hacía referencia a la revisión y glosa de la cuenta pública.

Para el caso de la incidencia en las decisiones presupuestarias, la ley de fiscalización debe incluir a la “Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” o su equivalente, encargada de revisar y dictaminar esta última y establecer su obligación para que los informes que emita la EFSL sean utilizados para la elaboración o modificación del presupuesto de egresos, configurando así un ciclo completo de vigilancia sobre la gestión financiera del estado.

*Se aclaran los alcances de la “aprobación”
de la cuenta pública*

A efecto de terminar con la confusión que genera que el Congreso “apruebe” la cuenta pública y con ello el que se dé a entender que no existieron irregularidades en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, cuando la EFSL encontró diversas irregularidades,²⁷ se plantea que el Congreso —después de realizar la glosa y comparecencia de los servidores públicos— declare “concluida” la fiscalización superior de las cuentas públicas, independientemente de que se siga con el trámite de las acciones y observaciones.²⁸

²⁷ Se observó que las leyes se refieren de manera indistinta a la facultad del Congreso. Así, por ejemplo, en la Constitución de Veracruz se habla de dictaminar y aprobar las cuentas públicas (Art. 26, I, c), pero en la Ley de Fiscalización se dice que el Congreso aprueba el dictamen relativo a los informes de resultados de las cuentas públicas. La Constitución de Puebla dice que el Congreso aprobará la cuenta de la hacienda pública. (Art. 50, fracc. II). En Michoacán se indica que dictaminará las cuentas públicas (Art. 44, fracc. X y XI). En tal sentido, no queda claro si lo que se aprueba es la cuenta pública o el informe, además de que no se establecen los alcances de la aprobación, toda vez que al hablar de “aprobar”, se ha malentendido que se “aprobó” la gestión financiera de la entidad fiscalizada, no obstante que existen irregularidades. En el decreto del Congreso del estado de Veracruz, por el que se aprueba el informe de resultados de la cuenta pública 2009, se especifica que se aprueba el informe de resultados correspondiente a la Universidad Veracruzana, pero en seguida se señala que se instruye al órgano de control para que dé seguimiento a las observaciones y recomendaciones. Luego entonces, qué fue lo que se aprobó si se encontraron irregularidades.

²⁸ La ley de Colima dispone en forma similar esta conclusión de la revisión de la cuenta pública.

Informes específicos e individuales

Se deberá regular que, además del Informe Anual de Resultados, se rindan informes tanto específicos como individuales. Los informes específicos deberán rendirse respecto de los resultados de las auditorías a la información financiera gubernamental que presentan los entes públicos, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los cuales estarán publicados en las páginas de internet de los sujetos obligados.

Otro elemento importante que se sugiere incorporar son los informes individuales. Con ello se rompe con la tradición de que los resultados de las auditorías se den a conocer hasta la publicación del informe anual sobre la revisión de la cuenta pública. Ahora, se puede disponer que se den a conocer los resultados de las auditorías practicadas conforme se vayan concluyendo, por medio de dichos informes individuales, lo cual no es contrario al principio de posterioridad, pues se refieren a procesos concluidos.²⁹

Seguimiento a los resultados y observaciones

Un aspecto importante que se debe regular en las leyes de fiscalización superior es el seguimiento que el Congreso dará a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. En el estudio a las leyes estatales se pudo constatar que prácticamente ninguna entidad federativa, salvo Aguascalientes y Colima, le dan un seguimiento, por lo que no se tienen datos sobre la situación que guardan. En tal sentido, se propone que la EFSL informe al Congreso el estado que guardan, según los datos disponibles al cierre del primer y segundo semestres de cada año.

Por otra parte, es necesario regular la implementación de un sistema digitalizado de información que permita conocer el grado de cumplimiento y la eficacia en la implementación de las recomendaciones,

²⁹ Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación ha manifestado esta propuesta de entregar a la Cámara de Diputados los “informes individuales” de las auditorías conforme éstas se vayan concluyendo, lo que brinda mayor oportunidad a la información. Véase el programa “Reformas al marco normativo de la ASF” de *Pesos y Contrapesos*, emitido el 22 de mayo de 2012 por el Canal del Congreso y disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=w3TcuQTHYLQ>

su seguimiento, así como los indicadores relativos al avance en la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.

Se reducen procedimientos y plazos

De las principales críticas a la labor que desarrollan los órganos fiscalizadores es que los resultados de sus auditorías se dan a conocer hasta dos años después. Es decir, hasta 2014 se está informando de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de 2012, con lo cual se pierde la oportunidad, pertinencia y eficacia que debe caracterizar a la información generada en dicha fiscalización.

En tal sentido, debe cuidarse en la ley que los plazos sean reducidos en la medida de lo posible, de tal forma que la fiscalización se realice tan sólo en siete meses y el informe de resultados se dé a conocer el mismo año en que fue entregada la cuenta pública, a más tardar el 31 de octubre.³⁰

Se sitúa al ciudadano como el principal receptor del trabajo de la auditoría

Es deseable establecer que los informes que debe rendir la EFSL estén dirigidos básicamente a informar a la ciudadanía, además del Congreso del estado. Ya no será el Congreso el principal receptor de los informes, sino que se busca que los resultados de la fiscalización que realice la EFSL estén dirigidos a los ciudadanos a través de los medios electrónicos.

³⁰ Se establece un plazo máximo de siete meses para que el área responsable de llevar a cabo la auditoría la concluya, con el propósito de dejar un espacio de un mes para recibir las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas y preparar el informe anual de resultados, en el entendido de que practicar una auditoría no debe llevar más de cuatro o cinco meses, lapso propuesto también por la ASF para entregar su informe final; véase el programa televisivo referido en la nota anterior. Como parámetro para este plazo, también se consideraron los plazos de los órganos fiscalizadores de otros países, documentados en Figueroa Neri (2007, p. 241).

Mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización

Se propone la creación de un Consejo Ciudadano de Fiscalización, similar al consejo consultivo ciudadano del estado de Morelos. Se sugiere que este consejo ciudadano esté compuesto por siete miembros honoríficos:³¹ un representante de las organizaciones civiles; un representante de las cámaras empresariales; un representante de la universidad pública; un representante de las universidades privadas; un representante de los colegios o agrupaciones de contadores públicos y un representante de los colegios o agrupaciones de ingenieros. Este Consejo puede ser reducido o ampliado, según las necesidades de opiniones de diversos sectores sociales.

Dicho órgano ciudadano actuará como órgano de consulta y vigilancia de la EFSL, además de participar, por ejemplo, como órgano de jurado en el nombramiento del auditor del estado.³²

Además, se pueden abrir cauces para que la sociedad civil realice peticiones, solicitudes o denuncias, a efecto de que cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que gestione recursos públicos, pueda ser incluida en el Programa Anual de Auditorías.

Control y rendición de cuentas de la EFSL

Se deben disponer diversos mecanismos de control y rendición de cuentas para la EFSL. El Congreso del estado podrá llevar a cabo la vigilancia y en su caso la coordinación de la evaluación de la auditoría

³¹ Los tendencia de los órganos colegiados es que no sean demasiado numeroso (9 o más) de tal forma que impida el llegar a acuerdos, pero tampoco pequeño (menos de cinco) que dificulte el cuórum necesario en caso de que falte algunos de sus miembros. Ejemplo: INEE 5 miembros; IFAI 7 miembros; Consejo de la Judicatura Federal 7 miembros; Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integraran por siete Comisionados; Tribunal Electoral Federal 7 miembros. En este caso, se sugiere que fueran siete y no cinco, a efecto de darle mayor participación a los representantes de organizaciones civiles.

³² La Ley de Fiscalización del Estado de Tlaxcala, establece que en el proceso de nombramiento del auditor superior, los candidatos serán entrevistados y evaluados a través de un jurado integrado por académicos e investigadores estatales y nacionales.

por medio de la Unidad de Vigilancia y Evaluación y/o por el Consejo Ciudadano de Fiscalización. Incluso, para evitar jerarquizaciones y dependencias, es adecuado regular que sea por medio de despachos externos, evaluaciones de pares, certificaciones, entre otros mecanismos.³³

Se sugiere que la Unidad de Vigilancia y Evaluación, en caso de existir, no dependa de una sola Comisión, sino del Congreso para que así la Unidad gane imparcialidad y objetividad en su trabajo y no quede subordinada o interferida por intereses de partidos políticos. Los congresos tienen actualmente centros de estudios —parlamentarios, de opinión, de finanzas— que les proporcionan auxilio en sus labores legislativas, esta Unidad podría tener un estatuto similar y su regulación primaria estaría en la Ley Orgánica del Congreso. De esta forma, la Comisión creada expresamente para vigilar a la EFSL desaparece, ya que actualmente en el ámbito federal no es una comisión dictaminadora y no todos los congresos estatales tienen comisiones homólogas.³⁴

Adicionalmente, no existe una comisión ni Unidad de Evaluación y Control similares en ninguna ley de la materia en el ámbito internacional y su razón de ser ha sido cuestionada por la academia,³⁵ especialmente, por la posibilidad de lesionar la autonomía de la EFSL y generar una percepción de que el poder legislativo no es fiscalizado con la imparcialidad y objetividad que el resto de sujetos fiscalizados, al tener la EFSL que depender de esta Comisión. Por ello, el Consejo Ciudadano u otras formas de contraloría social son deseables para evitar que el Congreso se autovigile, además de una robusta transparencia.

³³ Llama la atención que al revisar los dictámenes del Congreso del estado de Veracruz, por los cuales se aprueban las cuentas públicas de 2009, 2010, 2011 y 2012, no se encontraron irregularidad que implicaran daños o perjuicios a la hacienda pública por parte de ninguna de las entidades fiscalizadas; de ahí la importancia de establecer este tipo de controles externos para evaluar el desempeño de las EFSL.

³⁴ Las leyes de Baja California, Coahuila, Guanajuato y Querétaro, entre otras, no contemplan esta Comisión de Inspección o Vigilancia de la EFSL.

³⁵ Entre otros, Jaime Cárdenas Gracia (2009), Figueroa Neri (2007, pp. 235-256). Recientemente, el auditor superior de la federación, Juan Manuel Portal (2013), también ha manifestado su preocupación al respecto en su trabajo la *Autonomía constitucional de la ASF*.

En ese sentido, siguiendo la ley de Chihuahua y las obligaciones en materia de transparencia, se debe asentar que la EFSL cuente con las áreas de transparencia y acceso a la información pública.

Corolario

No es una cuestión de preciosismo jurídico el que las leyes estén bien hechas. Es importante que se aplique una correcta técnica jurídica, por un lado, para que las leyes sean claras y precisas, de tal forma que la sociedad pueda entenderlas, le apliquen directamente o no, pues a través de la cultura jurídica un Estado de derecho se puede constituir como tal. Por otro lado, los operadores jurídicos necesitan de normas y leyes correctamente elaboradas para utilizarlas con mayor precisión y así evitar los conflictos y litigios.

El éxito de cualquier política pública, en el caso que ocupó este trabajo, la rendición de cuentas y la fiscalización superior del gasto público, dependerá inevitablemente de un ordenamiento jurídico que le dé soporte, de ahí que es imprescindible que los legisladores valoren la importancia de la técnica legislativa además de la calidad de las normas creadas.

Bibliografía

- Alvarado Martínez, Israel (2007), “La estructura de los tipos penales y los alcances del principio constitucional de legalidad en las construcciones típicas contra el ambiente”, *Revista del Posgrado en Derecho*, vol. 3, núm. 5, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 289-317.
- Auditoría Superior de la Federación (2009), *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano, Oportunidades de mejora*.
- Berlín Valenzuela, Francisco, coord. (1998), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

- Bulnes Aldunate, Luz (1984), “La ley orgánica constitucional”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, núms. 2-3, p. 229.
- Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2009), *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, 185 Aniversario (1824-2009)*.
- Carbonell, Miguel (2000), “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 209-224.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2009), “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en John M. Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 99-110.
- Cejudo Guillermo M. (2009), *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 12, México, Auditoría Superior de la Federación.
- (2014), “Federalismo social: garantizar derechos o disputar clientelas”, Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, 15 de octubre de 2014, publicado en: <https://mexicoestatal.wordpress.com/2014/10/30/foro-nacional-gasto-publico-estatal-y-politica-social-guillermo-cejudo/>
- Crespo José Antonio (2000), *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cruz Covarrubias, Armando Enrique (2004), *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa.
- Escalante Macín, Eduardo (2000), “El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y Avances en el Federalismo”, en *El nuevo municipio: base del gobierno democrático*. Ley de Coordinación Fiscal (Ramo 33) y la Reforma al Artículo 115 Constitucional, *Crónica Legislativa*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

- Figueroa Neri, Aimée (2013), “Reformas sin mejora. Las leyes de fiscalización superior de Jalisco”, *Revista Región y Sociedad*, núm. 57, Sonora, México, El Colegio de Sonora, pp. 97-135.
- (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación.
- (2007), *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación.
- García Morales, María Jesús (2008), “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, *Activitat parlamentària*, núm. 15, Especial Relacions Intergovernamentals, Generalitat de Catalunya.
- Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (2013), *Auditorías Superiores Locales. Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, reporte publicado en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/
- López Olvera, Miguel Alejandro (2000), “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 117-158.
- Marter, Ricardo (2008), *Planificar y presupuestar en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- Morin Escalante, Lorenzo (2008), “¿Federalizar o feudalizar a México? Hacia un verdadero sistema federal municipalista”, *Bien Común*, en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc165/Lorenzo.pdf>
- Mora Beltrán, Jorge Armando (2001), “La reforma del sistema federal fiscal mexicano”, *Economía y constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mora-Donato, Cecilia y Elia Sánchez Gómez (2012), *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una nueva forma de entender y ejercer la función legislativa)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- Muro Ruíz, Eliseo (2007), *Algunos elementos de técnica legislativa*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Orci Magaña, Arturo (2014), “La fiscalización del gasto federalizado”, auditor especial del gasto federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, Foro Nacional “Gasto público estatal y política social”, 15 de octubre de 2014, en: <https://mexicoestatal.wordpress.com/2014/11/04/foro-nacional-gasto-publico-estatal-y-politica-social-arturo-orci/>
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Jesús Javier Cruz Velázquez (2000), “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 39-77.
- Petrei, Humberto, Gabriel Ratner y Romeo E. Petrei (2005), *Presupuesto y control. Las mejores prácticas para América Latina*, Buenos Aires, Osmar D. Buyatti-Librería Editorial.
- Portal, Juan Manuel (2013), *La autonomía constitucional de la ASF*, México, CIDE/Red por la Rendición de Cuentas.
- Sour, Laura, Sandra Robles, Irma Ortega, Omar Avelino y Marina Peña (2004), *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: una etapa del federalismo en México*, CIDE/Dicresa.

Reflexiones en torno al control migratorio y los derechos humanos en México*

*Yolanda Silva Quiroz***

Resumen: El trabajo aborda la relación entre la política de control migratorio en México y la inclusión de los derechos humanos en la misma. Se exponen los cambios en el marco jurídico así como las acciones de reforzamiento del control en las fronteras a lo largo y ancho del territorio. Además, se argumenta que el énfasis del gobierno es el control a la inmigración mexicana y en menor medida el mitigar los costos humanos, riegos y las violaciones a derechos humanos que sufren las personas en su trayecto hacia Estados Unidos. El ensayo concluye con algunas reflexiones sobre los principios mínimos que la política migratoria requiere, en los cuales los poderes legislativo y judicial tienen un papel fundamental.

Palabras clave: política migratoria, migración de tránsito, derechos humanos, ley de migración, democracia, fiscalización.

Considerations in relation to human rights and migratory policies in Mexico

Abstract: This article discusses the relationship between migratory control Mexican policy and human rights included in that. By examining the legal framework related to migration in México, it shows the reinforcement actions to control the Mexican borders and all territory. Furthermore, the main argument is that the government is focused

* Este trabajo es resultado de la investigación doctoral: Política migratoria mexicana y vulnerabilidad de los centroamericanos en tránsito por México.

** Yolanda Silva Quiroz, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población CIEAP-UAEM, México. Correo electrónico: yosiqui@gmail.com

on the undocumented immigration control and less the protection against the risks and the human rights violations during their journey to the United States. It concludes with some ideas about which are the minimum principles that the migration policy requires, where legislative and judicial powers have a very important role.

Keywords: migration policy, transit migration, human rights, democracy, migration Law, monitoring.

Introducción

Los derechos humanos y el reforzamiento del control migratorio no son posturas antitéticas, pero sólo en la medida que el segundo se realice con base en los primeros. Desde el punto de vista teórico, las situaciones de vulnerabilidad de los inmigrantes indocumentados en un territorio son el resultado tanto de acciones como de omisiones; por un lado, del tipo de políticas de control migratorio que implementan, y por el otro, de la pasividad frente a la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los individuos.

Uno de los principios teóricos que orientan esta investigación es el de la responsabilidad de Estado, con base en el cual éstos son responsables sobre lo que ocurre a los migrantes en su territorio desde el momento que han firmado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y las relativas a los derechos humanos en general. Jurídicamente, la responsabilidad de los Estados se define como la protección y garantía de los particulares, quienes, sin tener obligación jurídica de soportarlo, han sido víctimas de una daño no buscado, no querido ni merecido, producido como consecuencia de la acción —u omisión— administrativa del Estado, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta causante (Castro, 2007: 538).

En el marco de los cambios ocurridos en la legislación mexicana sobre las migraciones, profundizar en el estudio del vínculo entre derechos humanos y políticas migratorias exige discutir con cierto grado de detalle lo que ha pasado en este sentido y por qué parece que los cambios legales ocurren en caminos distintos a la práctica de la política. A partir de la revisión documental de los instrumentos normativos

sobre la migración en México, en este trabajo el primer argumento que se sostiene es que el respeto y protección a los derechos humanos de inmigrantes indocumentados en México son únicamente una declaración de principios en la Ley de Migración, que ha carecido de políticas públicas reales y que se fundamentan en el vínculo institucionalizado entre seguridad nacional y migración.

Un segundo argumento que se discute es que los avances en materia legislativa que ha habido en México se invisibilizan debido a la falta de una política migratoria integral, la inexistencia de cambios en el diseño institucional de las autoridades ejecutoras de la política y la falta de vinculación entre los principios democráticos y los derechos humanos en la práctica del control migratorio. Al final se concluye sobre la necesidad de una participación más activa del Congreso y el poder judicial en la fiscalización e implementación de la política de control migratorio en México.

La agenda migratoria del Estado mexicano: ausencia de cambios estructurales

La Ley General de Población (LGP) de 1974 orientó por más de tres décadas las acciones de lo que se pudiera considerar la política migratoria mexicana; un marco legal que se enfocó en reducir el rápido crecimiento de la población con base en la historia demográfica pasada. En la década que se discutió y promulgó la LGP, México presentaba altas tasas de crecimiento poblacional debido a bajas tasas de mortalidad (10.5 muertes por cada mil), ubicado como el país latinoamericano con la tasa más baja; así como el séptimo con mayor tasa de natalidad (43.2 por mil). A partir de lo cual, las proyecciones estimaban que de no regularse el crecimiento poblacional, para el año 2000 habría en el país 135 millones de habitantes (Villagómez, 2009: 11). El tema de la emigración e inmigración internacional fueron excluidas como variables prioritarias, antes bien, sólo se hablaba de la distribución de la población como herramienta del desarrollo.

Con respecto a la inmigración a México, dos factores evidenciaron paulatinamente que la LGP era obsoleta y necesitaba modificarse para

responder a las transformaciones de la dinámica de los flujos migratorios procedentes de Centroamérica y que ingresaban a México: *a)* la llegada de refugiados centroamericanos, y *b)* el incremento de los flujos migratorios indocumentados en tránsito hacia Estados Unidos. A continuación se esboza cada uno de ellos.

a) En la década de 1980, a raíz del conflicto armado en Guatemala, un contingente de guatemaltecos de origen rural llegaron a Chiapas y conformaron campamentos de refugiados; tan sólo en 1984 en ese estado se contabilizaron 45,000 (Kauffer, 2000: 9). Aunque era claro que este grupo de personas eran refugiados en México, cuando ellos llegaron no existía esa figura jurídica. En 1984 México firmó la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, que contemplaba una categoría amplia de refugiado, pero fue hasta 1990 cuando la LGP se reformó y la incorporó al marco jurídico mexicano. A pesar de ello, nunca se les reconoció como tal y sólo se les brindó ayuda a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) creada en 1981 (Kauffer, 2000: 8). La respuesta gubernamental a la llegada de refugiados al sur del país resultó en un Programa de Estabilización Migratoria que en 1996 otorgó documentos conocidos como FM-3 y FM-2 para facilitar la integración de quienes deseaban permanecer en el país (Kauffer, 2000: 11).

b) Los flujos migratorios de centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos a través de México han ocurrido desde hace varios años, pero su magnitud se incrementó desde la década de 1990 “como resultado de la violencia política en Centroamérica y de las condiciones de pobreza y desempleo en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua [...] acentuada con los desastres naturales desde 1998” (Ángeles, 2010: 455-462). En ese contexto fue que en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM).¹ En 2005 el INM aseguró y alojó a

¹ El Instituto Nacional de Migración fue creado el 18 de octubre de 1993 por decreto del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Desde su nacimiento fue constituido como un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Según se estableció en el artículo 2 del decreto publicado el 19 de octubre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, su objetivo sería: la planeación, ejecución, control, supervisión, y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

240 mil extranjeros en las estaciones migratorias, cifra que representó un aumento de 59.6% con respecto a 2001 (150,530 eventos de aseguramiento). Las precarias condiciones en las que se desplazan, los riesgos de robo, extorsión, secuestro, violaciones sexuales, pérdida de miembros por caídas del tren entre otros, han sido evidenciadas desde la década de 1990 por organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales (CNDH, 1996; Ruiz, 2004; Foro Migraciones, 2002). La consecuente demanda de respuestas gubernamentales tuvo contestación hasta la reforma de 2008 a la LGP, cuando se descriminalizó la inmigración indocumentada.

La inclusión del tema de la transmigración y el respeto de los derechos humanos de los migrantes en la agenda política nacional ha sido gradual. Para comprender las respuestas gubernamentales al respecto, se deben contextualizar los cambios y continuidades en el marco de los periodos de gobierno del ejecutivo federal. De esta manera se recuperan las coyunturas políticas, económicas y sociales que acontecieron y el rumbo de la política migratoria mexicana.

Periodo 2000-2006

Casi nadie prestó atención a las implicaciones que la política del buen vecino tendría para el país después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, al menos en el tema migratorio. Una de las razones que pudiera esgrimirse es que después de las elecciones federales de 2000, en las que después de muchos años el partido hegemónico perdió la presidencia de la república, el interés político y mediático se concentró en la política interna del país. Algunos académicos y organizaciones sociales alzaron la voz, pero sin eco en las esferas gubernamentales. Frente a las declaraciones del entonces presidente Vicente Fox Quesada, de que los migrantes mexicanos en Estados Unidos eran 'héroes', la élite política evidenció sus antipatías y aversiones personales, pero pocos cuestionaron que el gobierno aceptara sin reparar el discurso de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo que marcó la gestión de los flujos migratorios desde entonces (Castillo y Toussaint, 2009: 79-80; Villafuerte y García, 2007: 32).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la inmigración desde Centroamérica fue vista en México como una presión para los estados y la seguridad de la frontera sur, así como para el sistema de protección estatal de grupos de población vulnerables. La estrategia de protección a inmigrantes se estructuró en torno a la idea de impedir el incremento en su vulnerabilidad mediante el control migratorio más estricto (PND, 2001: 122). Aunque el entonces Comisionado del Instituto Nacional de Migración desmintió la estrategia hecha pública por el secretario de Gobernación sobre la creación de grupos de élite de militares y policías en puntos críticos (*La Jornada*, 2001a, 2001b), el lanzamiento del llamado Plan Sur² fue la prueba de que el gobierno sí pretendía reforzar el control migratorio.

En el periodo 2000-2006 el gobierno federal puso en marcha una serie de acciones y acuerdos en los cuales el control migratorio fue fundamental. Entre ellas cabe mencionar la implementación del Plan Sur (2001), el proyecto de dignificación de las estaciones migratorias (2003), la creación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GASEF) en 2002,³ la firma del arreglo para la repatriación segura y ordenada de extranjeros centroamericanos entre México y Guatemala, el Proyecto de Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur (2003), la publicación del Manual de procedimientos para la expedición de documentación migratoria y consular en las representaciones diplomáticas y consulares (2004), y la publicación de la Ley de Seguridad Nacional (2005).

Con la Ley de Seguridad Nacional se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se acordó que el Instituto Nacional de Migración fuera con-

² El Plan Sur comenzó a implementarse en junio de 2001 y terminó formalmente en 2003. Su objetivo fue fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur, para lo cual se establecieron dos cinturones de seguridad: en el primero se colocaron cinco puntos de inspección y en el segundo seis; todos ellos cerca de las principales carreteras y vías del tren, además de inspecciones en rutas marítimas, acciones en las que no sólo participaba el INM, sino también la policía federal y el ejército (INM, 2001).

³ Este es un mecanismo trilateral entre México, Guatemala y Belice, conformado en 2002 con el objetivo de combatir el terrorismo, el crimen organizado y los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados y mercancías (De Vega, 2011: 256).

siderado una instancia de seguridad nacional,⁴ por la responsabilidad que tiene de proteger la nación mediante:

La restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria (DOF, 2005: 9).

Este nuevo carácter del INM representa la institucionalización del vínculo bastante cuestionable entre migración y seguridad nacional, mismo que se reforzó posteriormente con la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005. Acuerdo en el cual los países se comprometieron a incrementar la seguridad de sus países y fronteras, y establecer sistemas de información compartida sobre criminales y terroristas internacionales, incluido el tráfico de personas (Villareal y Lake, 2009: 1).⁵ Sin embargo, hasta este punto, no se había formulado una política migratoria como tal.

⁴ La seguridad nacional fue concebida como el “prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio (DOF, 2005: 9).

⁵ Para mayor información sobre el ASPAN se puede consultar la página: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

Los documentos *México como país de destino* y *México frente al fenómeno migratorio* constituyen los primeros esfuerzos por establecer una postura oficial respecto a la dinámica migratoria en el país. En ellos se señaló la necesidad de que existiera una política migratoria integral de Estado para facilitar y regular la inmigración, así como para orientar las acciones de gobierno en materia de emigración internacional de mexicanos (Consejo Consultivo, 2004). Otros esfuerzos por definir la posición del gobierno para la frontera sur fueron la *Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur* (2005) y *Hacia una política migratoria del Estado mexicano* (2006).

La *Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur* fue conformada por autoridades migratorias de todo el país en torno a cuatro líneas estratégicas, con objetivos, programas, proyectos y acciones para mejorar la gestión migratoria en la frontera sur: *a)* facilitación de los flujos migratorios documentados; *b)* protección de los derechos de los migrantes; *c)* contribución a la seguridad de la frontera sur, y *d)* actualización y mejora de leyes e infraestructura (INM 2005: 6). El documento *Hacia una política migratoria del Estado mexicano* también fue diseñado desde la esfera gubernamental. En él se estipularon nuevamente diagnósticos, estrategias, programas y acciones para la gestión migratoria (INM, 2006). Entre los 28 fundamentos que contempla, se planteó la necesidad de que la inmigración indocumentada dejara de ser un delito y fuera considerada una falta administrativa.

No obstante que ya había bocetos de una política migratoria, este tema se dejó a la deriva del tiempo y en el sexenio de gobierno 2000-2006 del presidente Vicente Fox Quesada no se concretó una ley en la materia. Algunas de las razones pueden ser: que las prioridades políticas eran las elecciones federales de presidente de la república; el volumen de la inmigración no se consideraba alarmante; no contemplaban la complejidad del fenómeno migratorio; y los debates por una posible reforma en Estados Unidos siempre tuvo mayor peso. Incluso, puede suponerse que de haber existido en ese momento una propuesta de ley del ejecutivo, ésta difícilmente hubiera pasado al pleno. Los dos factores que pueden soportar esta hipótesis son: un congreso dividido, donde el partido en el poder (PAN) no tenía mayoría en el Congreso; y que la “relación entre los encargados de la política exterior incluido el

presidente y los legisladores fue en general tensa y de confrontación” (Velázquez, 2008: 145).

Periodo 2006-2012

Las prioridades de la agenda pública interior y exterior en el sexenio de gobierno 2006-2012 del presidente Felipe Calderón Hinojosa fueron la seguridad nacional y el combate al crimen organizado; la migración se colocó por añadidura y porque no hubo de otra casi al final. Al ejecutivo lo que le importaba era construir una frontera sur “segura”, que fuera puerta del desarrollo y no puerta de la delincuencia (Jiménez, 2006). Desde el Instituto Nacional de Migración también se acentuó la idea de que la frontera sur era porosa y problemática por la falta de controles eficaces y que ello fomentaba un incremento de las actividades criminales (Torres, 2006). Estas opiniones representaron la continuación respecto al sexenio anterior de la aceptación acrítica del vínculo entre inmigración y seguridad nacional y la metáfora de la amenaza difundida por el gobierno estadounidense después del 9/11.

A principios del sexenio 2006-2012, el discurso oficial respecto a la situación de los derechos humanos de los inmigrantes fue de un respeto irrestricto. Argumento que se sustentaba en las escasas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que recibían, en los esfuerzos de construcción de estaciones migratorias adecuadas, el brindar alimentos a los migrantes asegurados, así como el otorgarles atención médica (Notimex, 2006). Inclusive en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) el objetivo de la política exterior mexicana fue “el respeto a los derechos y [...] la protección a los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, muchas veces de manera ‘indocumentada’ y en condiciones lamentables de seguridad” (PND, 2007: 25). Salvo las organizaciones de apoyo a migrantes, ningún político mexicano y mucho menos la Suprema Corte demandó transformaciones institucionales de fondo en materia migratoria.

El Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur que se estableció en el mismo PND tenía como objetivo “facilitar la documentación de los migrantes que tienen como destino temporal o definitivo los estados

de esa región [...], la posibilidad de tener una plena legalidad en la migración y reducir los incentivos a la ilegalidad en este proceso” (PND, 2007: 25). Desde el momento en que la principal estrategia fue la integración de unidades mixtas de policía para garantizar la seguridad de la población (Policía Federal Preventiva y estatales y las fuerzas armadas), es incuestionable que la inmigración indocumentada fue vista también como una amenaza.

Aunque se planteó un plan de trabajo y se incluyó el tema de la inmigración en el PND, no existió un documento, ley u otro ordenamiento jurídico que condensara la postura y las estrategias del gobierno respecto a la migración en sus tres vertientes, como origen, tránsito y destino. Cuando mucho, lo que se dijo oficialmente fue que había una política deliberada del Estado mexicano para detener este flujo, “ya que al ingresar a un país sin autorización, los migrantes ponían en entredicho el Estado de derecho”⁶ (Conapo, 2009: 247). La falta de actualización del marco jurídico mexicano fue la razón por la que la inmigración indocumentada fue considerada un delito en México por muchos años.

En marzo de 2007, por primera vez el legislativo reconoció que la ley criminalizaba a los inmigrantes, su pobreza y sus necesidades económicas, políticas y sociales, al contemplar sanciones por estar en el país sin autorización de la autoridad competente (Cámara de Diputados, 2008). Los legisladores pensaban que la reforma de la Ley General de Población (LGP) solucionaría el problema operativo y presupuestario que el control migratorio significaba para el gobierno. Además, se afirmó que avanzar en la descriminalización era acabar con la doble moral del Estado mexicano respecto al trato que le daba a los inmigrantes y el que se exigía a Estados Unidos para los mexicanos. Al final se logró una de las reformas más importantes a esta ley. Hasta antes de 2008 la Ley General de Población (LGP), en su artículo 103, contempló las penas corporales y pecuniarias al extranjero que ingresara ilegalmente al país, o bien que estuviera en otros supuestos no permitidos en la misma (Ley General de Población, 1974: 8). Con la

⁶ Cuando se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 no existía la ley de migración, el marco jurídico al que se refiere era la Ley General de Población, el único ordenamiento vigente en la época que contemplaba la variable de migración.

reforma de 2008 la pena corporal fue derogada y se fijó una sanción administrativa consistente en una multa de 20 a 100 días de salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal (SMDF). Por lo que respecta al control de los matrimonios, se incrementó la sanción para los mexicanos (de 100 a 500 días de SMDF), con el argumento de que era necesario impedir actos que fungieran como un mecanismo para la trata y el tráfico ilícito de personas.⁷

La reforma a la Ley General de Población publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 2008 fue un gran avance legislativo al despenalizar la inmigración indocumentada, pero resultó insuficiente en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes de tránsito. El análisis de esta reforma permite concluir que no contempló: mecanismos jurídicos para evitar la criminalización, formas de reparación del daño derivado de una violación a sus derechos, y tampoco supuso medios a través de los cuales el inmigrante que resultara víctima de funcionarios del Estado pudiera reclamar y ser protegido. Se dejaron nuevamente vacíos legales en la aplicación de la ley, posiblemente por la poca discusión legislativa sobre los cambios estructurales que se necesitaban.

Es posible que la rapidez con que se aprobó esta reforma en un Congreso dividido haya ocurrido porque lo que se buscaba era una respuesta política y estratégica del gobierno de cara al contexto en ambas naciones. En México, el tema nacional en 2008 era el auge de la guerra contra el narcotráfico iniciada a finales de 2007. En Estados Unidos el candidato demócrata a la presidencia, Barak Obama, prometía una reforma migratoria integral para ganar el voto latino y los representantes de ese país discutían la Iniciativa Mérida.⁸ Como

⁷ La propuesta original de la Cámara de Diputados enviada al Senado sugería la eliminación de este artículo por considerarlo violatorio a los derechos de unidad familiar y garantías individuales. Por las razones mencionadas los senadores decidieron mantenerlo y sólo cambiar el monto de la multa. Sin embargo, no se explicitó ni en la minuta ni en las discusiones del pleno de las cámaras el porqué se le debía incrementar la pena a los mexicanos. Tal parece que desde su concepción los mexicanos son los únicos que podrían hacer un uso “perverso” de esta forma de internación de extranjeros.

⁸ La Iniciativa Mérida es un paquete de asistencia del gobierno estadounidense a México y Centroamérica anunciado en octubre de 2007, con el objetivo de combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado. En ésta, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a proporcionar asistencia a México para: 1) romper el poder y la impunidad de

se recordará, los recursos de la IM pretendían condicionarse a cambio de una reforma judicial en México para impedir que autoridades y fuerzas federales participaran en actos de corrupción y violaciones a derechos humanos.

El mensaje del gobierno mexicano hacia el estadounidense fue claro, la reforma aprobada en el Congreso era un paso hacia el combate a la corrupción en el país. El gobierno afirmó en el comunicado oficial el día de la publicación de la reforma a la LGP, que los abusos y extorsiones de los migrantes se erradicarían; eliminada la criminalización de aquellos, las autoridades ya no tendrían más pretextos para violar derechos humanos (Segob, 2008). Al menos en la ley, la doble moral tantas veces criticada por legisladores de Estados Unidos se terminó y se podría intentar negociar la tan anhelada reforma migratoria.

Los informes especiales de la CNDH sobre secuestros de migrantes en México de 2009 y 2011 evidenciaron la insuficiencia de la LGP y la incapacidad del Estado mexicano de proteger a los inmigrantes. De hecho, los asesinatos de migrantes en 2010 en San Fernando, Tamaulipas, fue un parteaguas en la posición que hasta ese momento había tenido el Estado respecto al fenómeno de la inmigración. Precisamente después de estos lamentables hechos, legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron un proyecto de Ley de Migración el 9 de diciembre de 2010 en la Cámara de Senadores.

Lo que las fuerzas políticas entendieron sobre el “problema” de la inmigración centroamericana orientó el proceso legislativo. En la iniciativa de ley se lee una especie de paranoia sobre el crecimiento exponencial de la inmigración de tránsito en los últimos quince años, “periodo en el cual alcanzó un promedio de 150 mil eventos por año” (INM, 2011: 14). Aunque la inmigración que tenía a México como destino no superaba el 5% de la población, se manifestó la preocupación por los problemas que “una inmigración masiva” podría representar

las organizaciones criminales; 2) reforzar la frontera y los controles aéreos y marítimos; 3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región, y 4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas. La asistencia ha consistido en proporcionar equipo costoso como aviones y tecnología informática, así como capacitación y asistencia técnica (Ribando y Finklea, 2013: 6-9).

para el mercado laboral del país y se planteó la urgencia de “prevenir y controlar con determinación la migración indocumentada, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de los migrantes” (INM, 2011: 14; Cámara de Diputados, 2011).

El resultado fue una Ley de Migración que enarbola al mismo tiempo las banderas de la vulnerabilidad de los migrantes, el respeto de los derechos humanos y la importancia de la seguridad pública, fronteriza y nacional. La misma ley define el tipo de gestión migratoria en el país como “de puertas hospitalarias o de apertura con seguridad”. La hospitalidad se definió como el conjunto de facilidades para el ingreso de extranjeros que representaran inversiones, generación de empleos y fuentes de ingreso (INM, 2011: 19). La seguridad se entiende como la pretensión de “fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional, pública o fronteriza” (INM, 2011: 16). Los derechos humanos quedaron establecidos como principios rectores de la ley.

La rebatiña de la inmediatez marcó la Ley de Migración, una ley negociada entre las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión pero sin un consenso con la sociedad civil. En el sector académico y de las organizaciones sociales existe la opinión de que ésta es fuertemente represiva, criminalizadora⁹ y de ninguna forma integra el triple carácter del país: origen, tránsito y destino de migrantes. Aceptando sin conceder que realmente fue ampliamente debatida, políticamente las consecuencias hubieran sido mayores de no haberla aprobado. Frente a un grave problema de secuestros y asesinatos de migrantes era claro que los legisladores no quisieron asumir los costos políticos que tendría para las siguientes elecciones el que hubiesen congelado

⁹ Para la sociedad civil en la ley, aun cuando los derechos humanos son un componente básico del léxico, la iniciativa contenía palabras y expresiones excluyentes; no había claridad en las responsabilidades y competencias de otras instancias de gobierno en relación con el tema migratorio; falta de mecanismos de identificación de víctimas durante el rechazo a los países de origen; inexistencia de mecanismos alternativos al aseguramiento; omisión de la portabilidad de visas para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes; se mantenía el vínculo de la migración con la seguridad nacional, omisión del tema de la migración interna y la no inclusión de sus opiniones para la redacción del reglamento. En http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1056/BOLETIN_PRENSA_27_DE_ENERO_2011.pdf.

la iniciativa. Frente a un problema que de por sí es complejo, mostrar que se hace algo es mejor que no hacer nada.

La revisión del proceso legislativo de la Ley de Migración, el retraso en la expedición de su reglamento, así como los silencios de los otros Poderes de la Unión evidenciaron que existe una estrecha correspondencia entre el diseño político de las instituciones mexicanas con la gestión de la inmigración. Ni el Congreso ni la Suprema Corte hicieron pronunciamientos de fondo en la materia, ni hubo los cambios estructurales en el sistema de justicia penal que requería la ley; ambos poderes son vértebras del Estado, pero su compromiso como contrapesos del ejecutivo no se vislumbraron. Es probable que tal falta de posicionamientos firmes se deba a que el tema migratorio no es un tema prioritario en sus respectivas agendas.

Son variadas las interrogantes que se pueden plantear frente a las acciones u omisiones de los Poderes de la Unión en torno al tema migratorio; una de las cuales puede orientar la crítica no sólo al marco jurídico, sino también hacia la configuración del régimen democrático mexicano. Los Estados que se dicen democráticos están obligados a garantizar que se respeten y protejan los derechos humanos de todos los individuos en su territorio, independientemente de sus características personales o condición migratoria. La vigencia de la democracia en México debe cuestionarse cuando el respeto y protección a los derechos humanos de los grupos más vulnerables se menosprecia, en este caso, de los migrantes centroamericanos indocumentados en tránsito por México y con destino a Estados Unidos.

Los derechos humanos ya se incluyeron en la reforma al artículo primero constitucional, pero es una “victoria” que aún no puede ser festejada en lo que a los inmigrantes de refiere. El gobierno en su conjunto debe abstenerse de violar los derechos humanos de los cientos de miles de indocumentados que ingresan anualmente al país. Ello exige no sólo prevenir que tanto funcionarios como particulares abusen de ellos, sino también que se instrumenten políticas públicas que garanticen el respeto, la investigación, sanción y reparación del daño por violaciones a derechos humanos cometidas en su contra.

Hoy en día es impensable seguir con la inercia del diseño institucional actual y que la retórica de los derechos humanos guíe las accio-

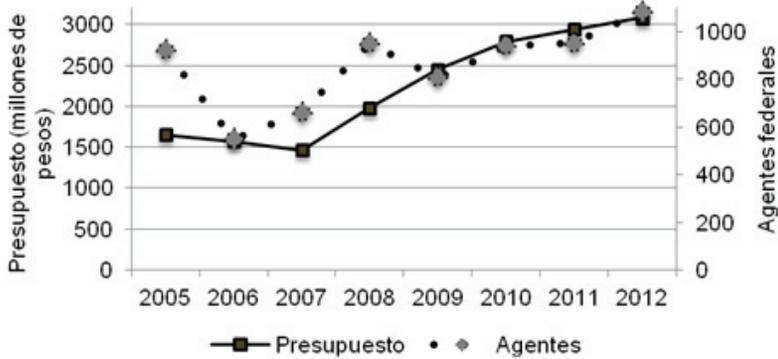
nes del Estado mexicano. No sólo se requiere de un legislativo que sea contrapeso en la agenda político-electoral, sino también de un poder judicial que vaya más allá de las demandas por la armonización legislativa en materia de derechos humanos. La existencia de una política migratoria garantista no es sólo obligación del ejecutivo sino también de los otros poderes. Mientras no haya un papel más activo de aquéllos, lo que seguirá imperando es un régimen de control migratorio donde los derechos humanos en el territorio existen en la norma pero en la práctica son un tema secundario.

El control migratorio en México entre la seguridad nacional y los derechos humanos

En México los derechos humanos son el eje ausente en la implementación de la política de control migratorio; en cambio, lo primordial es el incremento presupuestal y de recursos humanos. Desde 2005 el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Migración y el número de elementos de migración, policía federal y fuerzas armadas participando en las tareas de control y verificación migratoria se han venido incrementando (véase Gráfica 1). Salvo los descensos en el número de agentes del INM en 2006 y 2009, el incremento porcentual de 2005 a 2012 fue de 250 por ciento.

De 2005 a 2012 el incremento en el monto del presupuesto ejercido por el INM fue casi el doble, al pasar de más de 1 mil 650 millones 250 mil pesos a 3 mil 79 millones 740 mil pesos (véase Gráfica 1). Esto es mucho más de lo que ejerció en 2005, cuando el número de eventos de aseguramiento y devoluciones fue el más alto en los últimos 12 años (alrededor de los 240 mil). La mayor parte de estos recursos se destinan a la gestión y el control migratorio (82% de lo ejercido en 2012), mientras que la protección a migrantes y el mantenimiento a estaciones migratorias (incluidas las repatriaciones o retornos asistidos) concentran 11 y 6%, respectivamente (Córdova, 2013: 16). Es posible pensar que el presupuesto indicado sea una subestimación si se considera lo que gastan otras agencias del gobierno que realizan tareas de gestión migratoria (oficinas consulares, la Semar, la Sedena y la ssp).

Gráfica 1. Presupuesto ejercido y agentes federales del Instituto Nacional de Migración, 2005-2012



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el INM; Córdova, 2013; y <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L511267>.

En la frontera sur, la estrategia del Estado mexicano en materia de gestión de flujos migratorios documentados se ha centrado en sacar de las sombras a los extranjeros que llegan a trabajar al país sin el permiso respectivo. En 1997 se instrumentó la Forma Migratoria de Visitantes Agrícolas (FMVA), posteriormente la sustituyó la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF), hoy Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF). Se amplió su cobertura a ambos lados de la frontera de tal forma que tanto guatemaltecos como beliceños pueden ahora trabajar en municipios fronterizos de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche; pero además se incrementaron los candados de seguridad¹⁰ en las mismas. En 2000 se otorgaron alrededor de 69 mil FMVA y en 2012 más de 23 mil.¹¹ Este mecanismo indudable-

¹⁰ Desde 2008 se investigan los antecedentes de los solicitante en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), se establecieron cuotas de trabajadores, que el empleador acredite su personalidad jurídica y fiscal ante el INM (Ley de Migración, 2011), se captura información biométrica (rostro, huellas dactilares, iris y firma digital), entre otras (DOF, 2012; Ley de Migración, 2011, artículo 43).

¹¹ La cifra se refiere al número de formas emitidas por año; las cuales no necesariamente hacen referencia a número de sujetos individuales beneficiados con ésta o que la hayan renovado. Debido a que ésta se otorga por oferta de empleo y se cancela una

mente legal de controlar quién y cómo entra al país contrasta con los inexistentes y necesarios programas de trabajadores huéspedes.

Con la nueva Ley de Migración hubo un gran avance en la gestión de estos flujos migratorios. Por ejemplo, se reconocieron algunos derechos y obligaciones para los trabajadores migrantes, entre los que se pueden mencionar: el cambiar de empleador (cosa que no se podía con la FMVA), la adquisición de valores de renta fija o variable, bienes muebles y depósitos bancarios, el trabajar en cualquiera de los estados contemplados en el acuerdo, y la autorización bajo la figura de dependiente económico de llevar a su cónyuge o concubina e hijos. Sin embargo, no se eliminaron los intermediarios o contratistas entre patrones y empleados, así como tampoco se les reconocieron derechos laborales explícitamente a los inmigrantes extranjeros (representación sindical).

Aunque podría objetarse que los derechos de los trabajadores inmigrantes están garantizados por la Constitución, en tanto no se incorporen explícitamente en el marco legal laboral su protección seguirá siendo discrecional. Considérese por ejemplo que no hay estadísticas por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sobre la defensa de estos trabajadores, procesos de conciliación, cobertura de seguridad social, visitas de verificación de condiciones de empleo, así como de empleadores que se han sancionado. Es decir, se trata de inmigrantes igualmente vulnerables que los migrantes en tránsito porque se les permite el ingreso pero no se sabe cómo se les protege.

Por otra parte, aunque es igualmente legal que el Estado mexicano determine quién y bajo qué condiciones puede ingresar al país, no es justificable democráticamente que los criterios sean selectivos y discriminatorios. La entrada de inmigrantes a México requiere la presentación de alguno de los tipos de visa válidos que emite el gobierno; sin embargo, tal y como opera la actual legislación se incrementa y refuerza la vulnerabilidad de los migrantes en la medida que establecen jerarquías socioeconómicas. Se privilegia la llegada de viajeros 'deseables' (turistas, estudiantes, hombres de negocios) y limita la de migrantes laborales, lo cual es una diferenciación estructural entre el

vez que la relación laboral termina o se da la salida definitiva del extranjero, por lo que al año una persona pudo haber solicitado más de una ocasión dicha forma migratoria.

que tiene los recursos económicos para viajar y el que migra porque no los tiene.

Esta selectividad en los controles inmigratorios se reproduce en las alianzas bilaterales o transnacionales; por ejemplo, en el otorgamiento de facilidades a portadores de visa de Estados Unidos.¹² Esto se suma a los acuerdos de supresión de visas a los nacionales de Canadá, Colombia, Perú, Brasil y Chile; las facilidades a hombres de negocios en el marco del Tratado de Libre Comercio con Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua; así como el ingreso controlado por medio de sistemas tecnológicos como el Programa de Viajeros Confiables, que en el mismo sentido que el Global Entry de Estados Unidos, regula los flujos no laborales.

Aunque en principio el controlar la llegada de extranjeros es legal, lo que hace que estos controles sean problemáticos, desde el punto de vista de los derechos humanos, es que su justificación se encuentra sólo en la seguridad nacional y las amenazas potenciales. Como ha argumentado Ochoa (2014), uno de los principios que justifica a los Estados democráticos es el de la igualdad de todos, nacionales y extranjeros. Por tanto, si se establecen tratos diferenciales según el grupo de nacionalidad¹³ al que pertenezcan las personas, se pone en entredicho este principio. No se trasgrede la igualdad por restringir el ingreso al país *per se*, sino porque la frontera virtual que se erige con los visados preferenciales establece una vulnerabilidad de tipo estructural; porque el inmigrante es catalogado unilateralmente según el grado de peligrosidad que representa. De esta forma, se trata a todos los de afuera —no deseables— como si no merecieran el mismo respeto que los de adentro —deseables— (Ochoa, 2014).

¹² En mayo de 2010 se acordó que todo extranjero con visa válida de ese país pueden viajar a México con fines de turismo, tránsito o negocios sin necesidad de visa mexicana (INM, 2012b: 125).

¹³ El gobierno agrupa a los países en tres: el primer grupo o de nacionalidad libre, no requiere permiso previo para la expedición y admisión (casi todos de la Unión Europea); el segundo grupo o de nacionalidades regular, requiere un permiso previo del consulado mexicano en el extranjero para la expedición e ingreso (países de Asia, África y América), y el tercero o de nacionalidad restringida exige un permiso previo y además una autorización de oficinas centrales (INM) para la expedición de visa e internación para venir a México (Cienfuegos, 2008: 55). En este último están la mayoría de países de Medio Oriente, de la ex Unión Soviética, los Balcanes y Asia.

También merece la pena reflexionar sobre las implicaciones para los inmigrantes de las regulaciones y sanciones a las empresas de transporte internacional de pasajeros. Ellas deben entregar un listado de los pasajeros y tripulantes de manera electrónica antes de la llegada; y quienes trasladen a inmigrantes sin toda la documentación legal son objeto de sanciones que se endurecieron con la Ley de Migración. El incremento en las sanciones coloca a los migrantes en mayores condiciones de vulnerabilidad, ya que es muy probable que al dificultar su ingreso por medios que podrían ser más seguros, se vean obligados a contratar con mayor frecuencia coyotes, traficantes, o viajando clandestinamente en barcos, lo cual incrementará los costos y riesgos. Este tipo de consecuencias “no intencionadas” ya se han documentado en la migración México-Estados Unidos como resultado del incremento de los controles migratorios.

Por otro lado, no queda clara la presencia de los derechos humanos como marco mínimo de actuación en los esquemas de colaboración con los países centroamericanos. En 2002 se conformó el mecanismo trilateral de cooperación llamado Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (GASEF) entre México, Guatemala y Belice en 2005.¹⁴ En las reuniones técnicas de 2003, 2006 y 2008 se establecieron canales de intercambio de información, operaciones policiales coordinadas¹⁵ y capacitación técnica e infraestructura tecnológica, en temas de trata y tráfico de personas, detección de documentos falsos (Presidencia de la República, 2008: 50), antropometría y técnicas de entrevista (INM, 2007: 17). Pero el tema de los derechos humanos no fue eje transversal de las estrategias que parecen ser diseñadas unilateralmente desde México.

¹⁴ Su objetivo es combatir el terrorismo, el crimen organizado y los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados y de mercancías (De Vega, 2011: 256).

¹⁵ La acción de control fronterizo que vale la pena subrayar es el llamado “Operativo Espejo”, realizado del 15 al 17 de octubre de 2009 en coordinación con los estados de “Campeche, Chiapas y Tabasco, así como con autoridades guatemaltecas en la zona limítrofe entre México y Guatemala, en el que se efectuaron 647 revisiones para prevenir el tráfico de indocumentados” (Presidencia de la República, 2010: 68). Acciones que se suman a los operativos de vigilancia de la PGR, militares y navales en las inmediaciones del Río Hondo y la entrada de Chetumal en la frontera con Belice (Presidencia de la República, 2010: 69).

En las deportaciones es necesario un papel más activo del poder judicial. Debido a que las expulsiones de inmigrantes ocurrían en la frontera guatemalteca, el reingreso ocurría con facilidad. El gobierno respondió con acuerdos¹⁶ de repatriación para establecer procedimientos, horarios y lugares en Guatemala, Honduras y El Salvador. Si bien el objetivo oficial es garantizar los derechos humanos en los traslados, estos enmascaran una estrategia muy similar a las repatriaciones laterales de Estados Unidos con los mexicanos. Además, el proceso de deportación queda bajo la operación del INM y el poder judicial no ejerce control sobre las resoluciones que emite la dependencia. La Constitución garantiza la seguridad jurídica de todos los individuos en territorio mexicano, pero no hay jueces que garanticen este derecho por completo al centroamericano en tránsito por México.

Al interior del territorio mexicano también se observa una estrategia de control migratorio poco garantista de los derechos humanos de los migrantes. México se comprometió a protegerlos pero al mismo tiempo lo asoció a la seguridad pública. Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos por la Secretaría de Gobernación, el INM y la Policía Federal Preventiva (PFP) han sido las autoridades encargadas del control interno en lo formal, aunque no en términos reales. Alrededor de 10% de los aseguramientos anuales de extranjeros los realizan las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (Semar). Más importante aún, en el marco de los operativos conjuntos¹⁷ que el

¹⁶ El 13 de junio de 2002 el gobierno mexicano suscribió el Acuerdo para la Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala. El 5 de mayo de 2006 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la república de El Salvador, de la república de Guatemala, de la república de Honduras y de la república de Nicaragua para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre. En el marco de éste se firmaron anexos con el gobierno de Nicaragua el 26 de abril de 2007, con Honduras el 21 de noviembre de 2006, 17 de mayo de 2005 y 7 de julio de 2008 con El Salvador. Con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se firmó el 3 de agosto de 2004 el Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación sobre Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes Extrarregionales (RVA), con el cual se gestionan documentos de viaje para el rápido retorno a sus países; entre agosto de 2005 y junio de 2006 bajo ese esquema se repatrió a 1,420 migrantes (INM, 2006b: 29).

¹⁷ Los operativos conjuntos y coordinados en los cuales la Secretaría de Seguridad Pública ha detenido migrantes son: Istmo, Tijuana, Tamaulipas, Chiapas-Campeche-

gobierno reportó haber llevado a cabo desde 2007 para combatir la delincuencia organizada, de las detenciones realizadas de personas, entre 61 y 76% son extranjeros indocumentados (ssp, varios años).

La participación de otros cuerpos policiacos en el aseguramiento de extranjeros requiere de un mayor examen por parte del Estado. La Semar y la Sedena no autorizadas legalmente han ejercido detenciones migratorias al amparo de su competencia en materia de seguridad nacional. Policías estatales y municipales continúan deteniendo migrantes y no existe claridad de que realmente en todos los casos se cumplan las formalidades para su participación. Frente a las objeciones de que todas estas dependencias están actuando en términos de la legalidad, sería pertinente regular su participación y prestar atención a las quejas de inmigrantes respecto a violaciones cometidas por policías y militares en su tránsito por el país.

Un gran avance fue la creación del Centro de Evaluación de Control de Confianza del INM.¹⁸ Con éste se demuestra un interés en que los funcionarios cumplan con los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, características que suponen mayores controles migratorios con base en la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (Ley de Migración, art. 22). La misma ley contempla sanciones administrativas para quienes incurran en conductas contra los migrantes y por mal ejercicio de sus funciones (véase artículo 140 de la Ley de Migración y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas). Los pendientes en este caso son: que se asegure la confiabilidad de los resultados y se separe del cargo a quienes no acrediten la evaluación.

Se ha documentado por ejemplo que el Instituto pide la renuncia de los servidores públicos que incurrieron en malas prácticas en vez

Tabasco, Chihuahua, Monterrey, Atención especial Veracruz, San Luis Potosí Seguro, Cancún, Seguridad en fronteras, Culiacán-Navolato, La Laguna, Sinaloa, Baja California y Sonora (ssp, varios años).

¹⁸ El Centro de Evaluación de Control de Confianza se creó el 25 de febrero de 2011 mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Se creó como un área técnica “encargada de llevar a cabo las evaluaciones periódicas necesarias para comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del Instituto” (artículo primero). Las funciones del Centro se encuentran detalladas en el acuerdo de creación. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179426&fecha=25/02/2011

de cesarlos de sus cargos e imponer las sanciones de ley. Ello explica que entre 2002 y 2013 se haya cesado a 237 funcionarios, 29 inhabilitados, 5,710 renunciaciones y 1,308 sanciones (Wolf, 2013: 3). Esto no elimina la posibilidad de la reincidencia en la misma o en institución diferente. La renuncia no puede ser la respuesta fácil a un problema que requiere transformaciones estructurales y que tampoco se cambiarán por más cursos de capacitación sobre los derechos humanos que se impartan. La actuación de los servidores públicos es parte de toda una cultura política organizacional que ha operado por décadas.

Otro aspecto que hace pensar en un necesario rediseño del Instituto es la inexistente estandarización de sus procedimientos de actuación. El INM no cuenta con procedimientos, diagnósticos o documentos programáticos autorizados para determinar el número de visitas de verificación migratoria en México, tampoco para las revisiones migratorias en los puntos de entrada oficial y fuera de éstos (ASF, 2014: 10-12). La misma Auditoría Superior de la Federación determinó que si bien hay grupos de protección a migrantes, no existen registros de sus acciones efectivas que permitan evaluar su desempeño real (ASF, 2014: 12). Mismas deficiencias se detectaron en las bases de datos de registros de extranjeros alojados en las estaciones migratorias y deportados.

Al año 2012 el Instituto no contaba con mecanismos para comprobar que la actuación de sus servidores se ajustaba al marco de derechos humanos de los extranjeros. En el periodo 2008-2012 se recibieron 1,203 quejas en contra de sus servidores públicos por presuntas violaciones de derechos humanos de migrantes; 914 se quedaron en el área de quejas, 862 se archivaron por falta de elementos, 46 se declararon improcedentes, 226 aún estaban en trámite y 63 se turnaron al área de responsabilidades, pero se sabe que sólo en cinco casos se aplicó realmente una sanción (ASF, 2014). El incremento de quejas, así como el curso que éstas toman en el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Migración deben poner un estado de alerta al Congreso. Lo que está en riesgo con la falta de sanciones efectivas en contra de servidores públicos es el respeto irrestricto de los derechos humanos, consagrados en normativas nacionales e internacionales.

El Congreso aprobó mayores ingresos para control migratorio vía la ley federal de derechos; por ende, podría condicionar la liberación del presupuesto de egresos a la presentación previa de una planeación estratégica e integral de sus operaciones. Es impensable la consolidación democrática de un país donde la gestión gubernamental es discrecional y sin ejes programáticos claros. Es importante, por tanto, preguntarse si tiene algún sentido aprobar más recursos al INM si éste no es capaz de comprobar su utilización. No basta con exigir el cumplimiento presupuestal o las metas de tipo cuantitativo si no se exige al mismo tiempo la planeación previa a la instrumentación de las acciones de control migratorio.

Por otra parte, una evaluación cualitativa permitiría sugerir cambios a nivel operativo de la política migratoria. Nótese por ejemplo que la operación de las estaciones y estancias migratorias del país no ha mejorado sustancialmente. La capacidad máxima de alojamiento de las 47 estancias y estaciones migratorias en 2007 fue de 3,676 personas. En 2012 con 57 instalaciones se pudo alojar a 4,500 extranjeros; una mejora material pero limitada si se considera que se ha dicho que éstas son auténticos reclusorios. Operan con celdas, rejas metálicas, aldabas, cuentan con bases de cemento y candados. Además, en entrevistas con migrantes deportados, se tuvo conocimiento de problemas por falta de mantenimiento, obstrucción de sistemas de drenaje, fugas de agua, filtraciones en techos, insalubridad por falta de agua, olores fétidos, hacinamiento, servicio médico y malas condiciones de cobijas, colchones y enseres de limpieza (CNDH, 2005).

El relato de quien fuera quinto visitador de los derechos humanos para los migrantes de la CNDH es revelador en este sentido, y esas mismas condiciones se mencionan hoy en día en las entrevistas realizadas con extranjeros deportados.

Es casi imposible respirar 40 grados y olores acumulados por días y días sin agua. Más de 80 personas hacinadas en un espacio de 24 metros cuadrados. Es la estación migratoria de La Venta, ubicada en Tabasco [...] “Agua, no hay agua en los baños”. Los baños son espacios sin escapatoria para el olfato [...] Ni una cama. Ni una gota de agua en el baño. Ni una brizna bajo el techo de lámina. Arde el aire (1 de febrero de 2005) (Farah, 2012: 47-48).

Reflexiones para la vigencia de los derechos humanos de migrantes

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la política migratoria del Estado mexicano no puede ser una “muestra tangible de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales” (Majone, 1994: 346). Ésta debiera ser producto del estudio o reconstrucción racional de argumentos de los diferentes sectores de la sociedad. Los foros de discusión para el diseño del Programa Especial de Migración fue un primer paso. El siguiente es que el resultado refleje las distintas perspectivas sobre el tema, los datos, información y construcciones conceptuales existentes y nuevas, además de herramientas técnicas, modelos y argumentos basados en evidencia y análisis de las implicaciones de las decisiones y posiciones adoptadas (Majone, 1994: 355).

Los derechos de los migrantes están consagrados en la Constitución mexicana, pero se requiere que éstos sean transversales en las políticas de gobierno. La primera condición para ello es que la instrumentación del control migratorio supere la racionalidad de tipo instrumental; pues tal y como está el diseño actual, el migrante “queda despojado de la estructura de su personalidad y neutralizado en el papel de portadores de las acciones que la organización [sociedad] exige” (Habermas, 1987: 437). Este tipo de argumentación racional se encuentra en las justificaciones de que son una amenaza potencial a la seguridad nacional, que varios de ellos se suman fácilmente al crimen organizado, que los únicos culpables de las violaciones a sus derechos son delincuentes, además de ser un problema que debe ser resuelto sólo por el gobierno.

La complejidad del fenómeno migratorio requiere que los decisores de políticas acepten que las prioridades del gobierno ya no son obvias y sus soluciones tampoco pueden ser unilaterales. Hoy, se requieren enfoques, sujetos y acciones capaces de responder a las exigencias que la realidad nos impone; de no hacerlo estamos condenados a seguir reproduciendo errores y a excluir incluso a los mexicanos del goce y respeto de sus derechos humanos. Por tanto, analizar el continuo de discursos en las agendas políticas sobre la migración debe llevar

a las autoridades de los tres Poderes de la Unión a replantear el nexo que se ha institucionalizado entre la inmigración internacional y la seguridad nacional.

Nadie cuestiona que el Estado en uso de su soberanía intente conformar un régimen de control migratorio más estricto, selectivo y distribuido espacialmente en el territorio y más allá de sus fronteras. Lo que se cuestiona es que los derechos humanos parecen avanzar, si acaso lo hacen, más lento que el reforzamiento migratorio a lo largo y ancho del territorio mexicano. Consciente o inconscientemente se busca que sea el medio geográfico o las condiciones sociales imperantes en las rutas de tránsito quienes detengan un flujo de personas que saben que difícilmente podrán detener.

Es un imperativo evitar que los derechos humanos, aunque presentes formalmente, en la práctica sucumban frente al fin último del control migratorio. La línea cada vez más tenue entre la seguridad interna, externa y nacional no puede ser más el pretexto para vulnerar derechos humanos; antes bien estos últimos deben ser el piso mínimo que no debe ser traspasado ni por las tareas de seguridad nacional ni del control migratorio. Una política de control migratorio que opera más allá de este piso mínimo ni siquiera debería ser aprobada y financiada. De existir ya una política de Estado en materia de migración la tarea es asegurarse de que los medios utilizados para hacerla eficiente disminuyan la probabilidad de violar derechos humanos.

Otro principio mínimo de la política del Estado mexicano es la presencia del poder judicial en las tareas de control migratorio. No habría razón para preocuparse por leyes migratorias que por ejemplo amplíen el plazo constitucional de detención, siempre y cuando los jueces examinaran los riesgos, especialmente en los casos en que parece no haber razones para retrasar la deportación. Además, la incursión de los jueces en la implementación de la política migratoria aseguraría que ésta no esté influida por asuntos de orden político que socaven los derechos humanos universales.

Al anterior principio se puede agregar el de la revisión periódica de la política. Existe un órgano de fiscalización del Congreso, sin embargo, una revisión antes de que termine un año fiscal podría ser de utilidad. Las revisiones regulares evitarían conductas deliberadas

y constantes de algunos servidores públicos contra los derechos humanos. Las evaluaciones finales soslayan el hecho de que entre más tiempo pase luego de una violación a un derecho humano es más difícil comprobarlo y más aún implementar correctivos. En el mismo sentido, esta práctica permite pensar en diagnósticos de cómo la Ley de Migración está funcionando a la par de otros marcos normativos. Por último, es necesario que se establezcan mecanismos para que el Instituto y la Secretaría de Gobernación tomen en serio las recomendaciones o evaluaciones periódicas de los órganos fiscalizadores.

Conclusiones

En el presente trabajo se desarrolló la evolución que ha tenido la agenda del gobierno federal respecto a la gestión de los flujos migratorios procedentes de Centroamérica. La actualización del marco jurídico mexicano y sus principales reformas ocurrieron en los últimos años, ya sea como estrategia política para mejorar las relaciones con el gobierno estadounidense o bien por coyunturas que demandaban una respuesta pronta por parte del gobierno. En suma lo que hubo fueron transformaciones paulatinas que aún en la actualidad son insuficientes para responder a las graves violaciones de derechos humanos que enfrentan los migrantes centroamericanos.

Se afirmó también que el control migratorio se ha reforzado y con ello no sólo se ha incrementado el presupuesto del Instituto Nacional de Migración, sino que ha aumentado el número de agentes federales de migración, así como la participación de las dependencias federales de tipo policial que directa e indirectamente ejercen controles migratorios a lo largo y ancho del territorio, sus costas, el mar y en el extranjero.

Finalmente se reflexionó sobre algunas directrices de debate que podrían tomar en cuenta el legislativo y el poder judicial para avanzar en el rediseño institucional de la gestión migratoria del país, la cual hasta el momento recae casi en su totalidad en el ejecutivo federal. La actualización del principio de los pesos y contrapesos que representa

el Congreso y el poder judicial es esencial para poner en práctica los valores de la democracia y garantizar la compatibilidad de los derechos humanos con las medidas de control migratorio y seguridad nacional. En última instancia por lo que se aboga es por el mantenimiento del Estado de derecho y en especial de los derechos humanos en la gestión de los flujos de inmigración internacional en el país.

Bibliografía

Ángeles Cruz, Hugo (2010), “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales*, Los grandes problemas de México, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 437-479.

ASF (2014), “Instituto Nacional de Migración. Informe de la Auditoría de Desempeño”, en Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012. Auditoría Superior de la Federación, GB-015, 12-0-04K00-07-0360. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0360_a.pdf. (consulta: 10 de abril de 2014).

Cámara de Diputados (2008), *Proceso legislativo del decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población*. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf (consulta: 1 de febrero de 2014).

— (2011), *Minuta de las Comisiones Unidas de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios y de Justicia*. En <http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/legislacion-migratoria/legislacion-y-politica-publica-migratoria-mexicana/Minuta%20Ley%20de%20migracin%20%20Diputados%2029%20de%20abril%20de%202011.pdf/view>. (consulta: 22 de junio de 2013).

Castillo, Manuel Ángel (2010), “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, *Relaciones Internacionales*, vol. III, Los grandes problemas de México. México: El Colegio de México, pp. 247-278.

- Castillo, Manuel Ángel y Mónica Toussaint (2009), *Diagnóstico sobre las migraciones centroamericanas en el estado de Chiapas y sus impactos socio-culturales*.
- Castro, Estrada Álvaro (2007), “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Isaac Augusto Damnsky, Miguel Alejandro López Olvera y Libardo Rodríguez Rodríguez (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, pp. 533-564.
- Cienfuegos, Salgado David (2008), “Sobre el régimen de los extranjeros en México”, en David Cienfuegos Salgado, Manuel de Jesús Esquivel Leyva y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Temas de migración y derecho*, México, Fundación Académica Guerrerense/Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Autónoma de Chiapas.
- CNDH (1996), *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- (2005), *Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. En www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/.../informes/.../2005_migracion.pdf (consulta: 12 de abril de 2014).
- (2009), *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (consulta: de abril de 2012).
- (2011), *Informe especial sobre secuestros de migrantes en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (consulta: 12 de abril de 2012).
- Conapo (2004), *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2009), *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*, México, Consejo Nacional de Población.
- Consejo Consultivo (2004), *México como país de destino*, Mesa de trabajo 3. II Sesión ordinaria, 27 de mayo de 2004. En <http://>

- www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Biblioteca_D/89.destino_final.pdf
- Córdova, Alcaráz Rodolfo (coord.) (2013), *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC.
- De Vega Armijo, Mercedes (coord.) (2011), “Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010”, en Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera, *Centroamérica*, vol. 2, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Acervo Histórico Diplomático.
- DOF (2005), “Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005.
- (2012), “Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 2012.
- Farah, Gebara Mauricio (2012), *Cuando la vida está en otra parte. La migración indocumentada en México y Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Foro Migraciones (2002), *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001*, México, Foro Migraciones.
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa, II*, México, pp. 400-450.
- INM (2005), *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, Segob-INM-Centro de Estudios Migratorios.
- (2006a), *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano*, México, Instituto Nacional de Migración.
- (2006b), *Tercer informe del Programa de Rendición de Cuentas*, enero a noviembre 2006, México, Segob-Instituto Nacional de Migración.
- (2007), *Informe anual de actividades INM*, diciembre 2006-agosto 2007, México, Segob-Instituto Nacional de Migración.
- (2011), *La Ley de Migración*. México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración.
- (2012b), *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2016*, Segob-Instituto Nacional de Migración, Segunda Etapa, México, INM.

- (2001), *Acciones del INM en torno a los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre*. Disco. DC 325.72. M611a2001 (consultado en biblioteca de la UPM).
- Kauffer, Michael Edith F. (2000), “Refugiados guatemaltecos en México: del refugio a la repatriación, del retorno a la integración”, *Migración internacional en la frontera sur de México*, boletín del Conapo, año 4, núm. 12, México.
- Ley de Migración (2011), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2012.
- Ley General de Población (1974), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1974, pp. 1-10.
- Majone, Giandomenico (1994), “los usos del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp. 341-366.
- Ochoa, Espejo Paulina (2014), “¿Qué tiene de malo el muro?”, *Nexos*, 1 de abril de 2014. En <http://www.nexos.com.mx/?p=20067> (consulta: el 28 de marzo de 2014).
- PND (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.
- Presidencia de la República (2008), *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa, México.
- (2010), *Cuarto Informe de Gobierno*, Gobierno Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa, México.
- Ribando Seelke, Clare y Kristin Finklea M. (2013), *U.S-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service.
- Ruiz, Olivia (2004), “Violencia sexual: el caso de las mujeres migrantes centroamericanas en la frontera sur”, en Teresa Fernández (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- SSP (varios años), *Informes de labores de la Secretaría de Seguridad Pública*, 2001-2012.
- Velázquez, Flores Rafael (2008), “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm.1, México.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2007), “La doble mirada de la migración en la frontera sur de México: asunto de seguridad nacional y palanca del desarrollo”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. V, núm. 2, julio-diciembre, pp. 26-46.
- Villagómez, Ornelas Paloma (2009), “Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 11-21.
- Villarreal, M. Ángeles y Jennifer E. Lake (2009), *Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and Selected Issues*, Congressional Research Service.
- Wolf, Sonja (2013), “Limpiando la casa: ¿cómo sanciona el Instituto Nacional de Migración la mala conducta?”, *Boletín 6*, serie *La gestión migratoria en México*.

Hemerografía

- Jiménez, Sergio Javier (2006), “Lanzan para frontera sur un plan de seguridad”, *El Universal*, secc. Nación, 15 de diciembre de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/146590.html>
- La Jornada* (2001a), “Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur”, 19 de junio de 2001.
- (2001b), “Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001”, 21 de junio de 2001.
- Notimex (2006), “Reitera INM respeto a migrantes centroamericanos”, *El Universal*, secc. Nación, 4 de mayo de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/347077.html>

- Segob (2008), “Entran en vigor reformas a la Ley General de Población”, comunicado 189, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, México, 21 de julio de 2008, en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/07/entran-en-vigor-reformas-a-la-ley-general-de-poblacion/>
- Torres, Alejandro (2006), “Prevén repatriar este año a 250 mil centroamericanos”, *El Universal*, secc. Nación, 21 de octubre de 2006.

Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza. La acreditación ciudadana de la función contralora de los municipios en México. Un análisis de la administración 2010-2013 del municipio de Juárez*

Abraham Paniagua Vázquez**

Miguel Arturo Morales Zamorano***

Resumen: A la luz de las teorías y conceptos que abordan la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, esta investigación expone los resultados generales de un ejercicio de participación social organizada titulado “La acreditación ciudadana de la función contralora de los municipios en México”.

Mediante la aplicación de la técnica ciudadana de “acreditación institucional” se aplica la herramienta de control construida *ad hoc* “Matriz de diagnóstico para la acreditación ciudadana de la función contralora del municipio de Juárez”, una alternativa que promueve una administración pública más efectiva y transparente por parte del gobierno municipal de Juárez, Chihuahua. Tanto la técnica como la herramienta buscan el diagnóstico a sistemas administrativos públicos con la finalidad de acotar la discrecionalidad gubernamental, fortaleciendo el diseño y la competitividad institucional.

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, gobernanza, municipio de Juárez, acreditación ciudadana, gobierno abierto.

* Esta investigación es producto del proyecto de investigación “Acreditación ciudadana de la función contralora de los municipios en México” en el que participan los cuerpos académicos CA-UACH-120 “Política, Gobierno y Sociedad” de la Universidad Autónoma de Chihuahua, y el CA-USON-176 “Desarrollo humano, económico, comunitario e institucional” adscrito a la Universidad de Sonora.

** Abraham Paniagua Vázquez, Universidad Autónoma de Chihuahua, México, correo-electrónico: abrahampaniagua@hotmail.com

*** Miguel Arturo Morales Zamorano, Universidad de Sonora, México, correo-electrónico: moralesz@sociales.uson.mx

**Transparency, accountability and governance.
The accreditation function citizen of the comptroller
of the municipalities in Mexico. An analysis of the 2010-2013
administration of the municipality of Juarez**

Abstract: In the light of the theories and concepts that address the governance, transparency and accountability, this investigation exposes the overall results of an exercise in social participation organized entitled “The accreditation function citizen of the Comptroller of the municipalities in Mexico”.

Through the application of the technique of citizen “institutional accreditation” applies the tool of control built *ad hoc* “Diagnostic matrix of the accreditation function citizen of the Comptroller of the municipality of Juarez”, an alternative that promotes a more effective public administration and transparent by the municipal government of Juarez, Chihuahua. Both technical and diagnostic tool to seek the public administrative systems with the purpose of limiting the government discretion, strengthening the design and the institutional competitiveness.

Keywords: transparency, accountability, governance, municipality of Juarez, accreditation citizen, open government.

Introducción

La emergencia de la transparencia y la rendición de cuentas como parte de la cotidianidad política y social ha dado pie a varias vertientes de investigación como: la evaluación al gobierno electrónico, el impacto en la modernización de la administración pública, su relación con la gobernabilidad y gobernanza, el acceso a la información como elemento central de la consolidación democrática, la promoción al interés público por parte del gobierno, y las presiones globales para generar las condiciones sobre el acceso a la información.

A la par de estos intereses académicos, este trabajo se suma a un incipiente pero necesario esfuerzo ciudadano en Ciudad Juárez por incentivar la transparencia y la rendición de cuentas para romper con la inercia de ocultamiento de los procesos que se desarrollan al interior de las instituciones gubernamentales. Ante la percepción social de la existencia de actos de corrupción al interior del gobierno y la baja

asistencia electoral,¹ las autoridades municipales deben permitir e impulsar mecanismos para generar confianza ciudadana.

Nuestro objetivo es analizar los resultados de la aplicación de la “Matriz de diagnóstico para la acreditación ciudadana de la función contralora del municipio de Juárez”, una herramienta que incentiva la colaboración social con relación a la política de transparencia en el municipio de Juárez, Chihuahua.

La idea principal que guía este trabajo es que la colaboración, como participación social corresponsable y organizada configura la política de transparencia. Es decir, la ciudadanía se erige como actor activo, ya que genera las capacidades necesarias no sólo para solicitar información, sino que además evalúa el papel de los gobiernos, en este caso el local.

La estrategia de recolección de información contempló dos momentos: el primero enfocado a una revisión *in situ* de documentos y evidencias que respaldaran las respuestas a las áreas e indicadores incluidos en la matriz bajo comentario; un segundo momento consistió en una dinámica de concertación con funcionarios de primer y segundo nivel de las dependencias: Contraloría, Tesorería, Secretaría Técnica y Coordinación General de Planeación y Evaluación de la administración 2010-2013. El criterio de selección de estas instancias responde a que son las señaladas en los manuales de operación vigentes como las responsables de gestionar los recursos municipales. La recolección de información se llevó a cabo durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2013.

Los epígrafes de este artículo son cuatro: en el primero se presentan las aproximaciones conceptuales; en el segundo se introduce al lector en eventos de participación ciudadana acontecidos en Ciudad Juárez así como en el contexto socio-político de este ejercicio; durante el tercero se analiza la información recabada *ex profeso*, así como también se emiten las recomendaciones producto del mismo análisis; el cuarto incluye las conclusiones.

¹ Al comparar los 20 municipios más poblados del país, el de Juárez ocupa el último lugar en el nivel de participación. En la última elección municipal de 2013, la asistencia a las urnas alcanzó 30.36% (Plan Estratégico de Juárez —PEJ—, 2015).

Transparencia, rendición de cuentas, gobernanza y gobierno abierto. Una aproximación conceptual

Doctrinarios de la democracia y formas de gobierno resultado de ella, afirman que tanto los asuntos de interés general como las acciones de quienes los administran deben sujetarse a escrutinio público. Así, la práctica de este escrutinio reflejado en la transparencia y rendición de cuentas permite que los ciudadanos vigilen el óptimo desempeño del aparato burocrático, dotando de esta manera de legitimidad y credibilidad al régimen político, mientras que la ciudadanía va adquiriendo madurez política e interés por la correcta marcha de su gobierno, evitando la cultura de la opacidad, propia de sociedades en las que se niega la presencia de ciudadanos libres (Uvalle, 2008; Emmerich, 2004; O'Donnell, 1998; Prud'homme, 1997).

Alejandro Ferreiro (1999) sostiene que la utilidad de la transparencia en un gobierno democrático es necesaria, ya que: sanciona e inhibe la comisión de actos ilícitos; es propia medida de la conducta ética; y, sirve de regulación social. Al respecto, Mauricio Merino (2005: 17) afirma que:

La transparencia sirve como un instrumento y como un incentivo para recordarles a los funcionarios públicos que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, que se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas, y que rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos.

Sobre sus modalidades, Ferreiro (1999) reconoce la transparencia activa y la pasiva. La transparencia activa se presenta cuando la administración pública difunde de manera periódica y sistematizada la información relacionada a sus actividades. Este tipo de transparencia se genera en la obligación que tienen ciertas dependencias estatales para que, con la periodicidad estipulada en la norma, hagan pública información necesaria para que la sociedad evalúe sus actividades. La transparencia pasiva refleja la obligación estatal para facilitar a los ciudadanos que lo soliciten el acceso a información que obre en poder de dependencias gubernamentales, excepto aquella información

catalogada como secreta o reservada, tal como la relativa a la seguridad nacional, la que garantice salvaguardar la condición de uno o más individuos, o de importancia estratégica para la sobrevivencia del Estado.

En el mismo tono, Ricardo Uvalle (2008) afirma que para los gobernados, la ventaja institucional de conocer cuándo, dónde, por qué y cómo las autoridades actúan para dar vida a los procesos de gobierno, la proporciona la transparencia. En general, la práctica de la transparencia es condición necesaria para la sobrevivencia de la democracia, ya que permite el acceso ciudadano oportuno a la información relativa al desempeño gubernamental (López, 2005).

Como corolario, Gustavo Ernesto Emmerich (2004) afirma que las corrientes contemporáneas estudiosas de la transparencia y la rendición de cuentas enfatizan la importancia de que la ciudadanía tome parte activa, directa y efectiva en la vigilancia y la conducción de los asuntos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas tienen fundamentos democráticos eminentes; su propuesta también sirve para combatir la corrupción, que en estos términos, sus implicaciones impactan negativamente en la credibilidad de las instituciones, en el desarrollo económico de la sociedad y, en general, sobre las condiciones de vida de la población (Reyes Heróles, 2004).

El reto entonces para el estímulo de la convivencia democrática es doble: por un lado los gobiernos deben generar en los ciudadanos intereses para la colaboración en tanto participación activa generalizada y el sentido de corresponsabilidad en los asuntos de interés público; por el otro, la sociedad se ve involucrada en la coyuntura de generar estrategias ciudadanas y tácticas colectivas inteligentes que permitan inmiscuirse en tareas como: diagnosticar el grado de efectividad o debilidad institucional; intervenir en acciones especializadas en la gestión de los recursos públicos; proponer y dar seguimiento a políticas públicas; y evaluar el gasto gubernamental.

Visto así, la colaboración ciudadana requiere que el sistema político garantice la progresiva incorporación de la sociedad a los procesos de toma de decisiones, como una fehaciente prueba de la pluralidad de actores que influyen en el ente estatal. Si embargo, la progresiva incorpora-

ción social en asuntos públicos genera *per se* conflictos en cuanto a los niveles de intensidad: una fuerte intromisión social en asuntos públicos forjaría la superación del gobierno por parte de la sociedad, mientras que la ausencia de colaboración generaría falta de credibilidad y legitimación del régimen (Bobbio, 2006).

En esta transición a la democracia colaborativa es necesaria una distinción entre dos elementos que intentan el empoderamiento social: la gobernabilidad y la gobernanza, ambos aluden a la interacción Estado-sociedad pero con fundamentos diferentes, en cierto sentido contradictorios.

La gobernabilidad debe considerar la construcción de consensos, el vigor de la acción pública y las nuevas reglas del juego, con relativa permisividad de la existencia institucional de los contrarios, al respeto de la pluralidad y la diferencia, al consenso garante de cubrir las expectativas de desarrollo y desempeño social (Uvalle, 2008). Un acercamiento amplio de este concepto refiere a sistemas de control y dominación jerárquico desde arriba, de manera dependiente. En específico se entiende como la cualidad del gobierno que permite el equilibrio de los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales, y trata de adecuar los imperativos de la democracia y desarrollo que se exigen, llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno (Alvarado y Ramírez; 1998: 12).

Por su parte, la gobernanza democrática valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho a participar e intervenir en la operación directa del gobierno, destacando su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado; se vincula con modos específicos del poder, destaca la defensa sobre la importancia de que los asuntos públicos no son monopolio estatal (Uvalle, 2008). La lógica que subyace en la visión de la gobernanza es que a mayor colaboración ciudadana, mayor calidad en las tareas de gobernar. El fundamento lógico refiere a la influencia de la sociedad en las políticas destinadas a su propio desarrollo; subraya al conjunto de interacciones de los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver los problemas públicos o crear oportunidades para el desarrollo social (Meuleman, 2008; Peters, 2005).

En la *praxis*² se identifica como una tarea que involucra múltiples actores basada en la lógica de redes autogestionadas que permiten, a la vez, el logro de la legitimidad gubernamental y que incitan la consolidación ciudadana activa, mediante el desarrollo de sus propias prácticas y la configuración de los ambientes propicios para la multiplicación de esta estrategia que cuenta con cierto grado de autonomía estatal. Rhodes (2007) afirma la idea de que la gobernanza refleja un nuevo método de gobierno en el cual las barreras fronterizas entre lo público, privado, social y mixto cambian creando relaciones de interdependencia entre los actores involucrados.

La evolución del concepto *gobernanza* dibuja tres escenarios:

- i) Durante las décadas de 1950 y 1970 se concebía como el estilo clásico-jerárquico donde las relaciones gobierno-gobernantes eran dominantes y controladoras, de arriba hacia abajo;
- ii) En la de 1980 el tipo ideal de gobernanza fue la neoliberal de mercado, enfatizando en los precios, la eficiencia y la descentralización. La gobernanza de mercado, junto con las nuevas formas de control jerárquico, constituyó la nueva gestión pública;
- iii) Ya en la de 1990 surgió la gobernanza por redes, basada en la cooperación entre gobiernos y actores sociales cuya lógica giraba en torno a la confianza, así se esperó que los resultados se basaran en el consenso (Meuleman, 2008: 2-3).

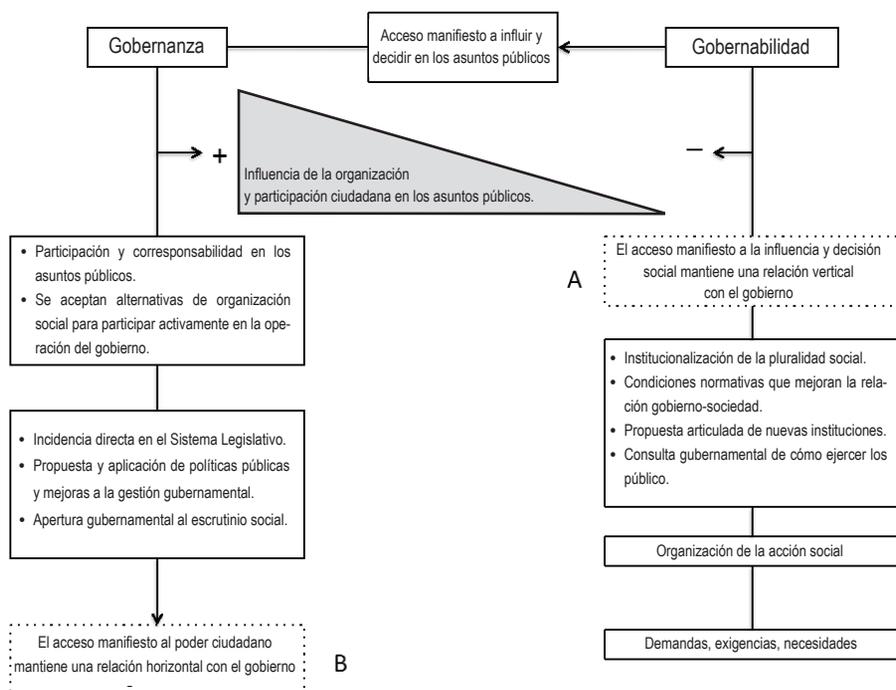
En cuanto a los tres escenarios arriba señalados, Walter Kickert (2003: 125) relaciona a la gobernanza jerárquica a favor de la dependencia; la de mercado privilegió la independencia; mientras las relaciones en red generan interdependencia.

² A diferencia de la vertiente pragmática de la gobernanza, el debate teórico refleja un concepto polisémico. Rhodes (1997) detecta seis usos distintos del término: La relación con subrogación de los servicios públicos; con la transparencia y la rendición de cuentas; como reflejo de la nueva gestión pública mediante la adaptación de prácticas privadas a lo público de la mano de la democracia liberal; como sistema socio-cibernético producto de las formas político-sociales de gobernar; y, como redes de autoorganización con el objetivo de desarrollar políticas propias.

En correspondencia con la gobernabilidad, la gobernanza y el empoderamiento popular, la participación ciudadana enmarca, entre otras cosas: el reconocimiento a grupos de la sociedad organizados; el tener acceso a las funciones públicas; el derecho y la obligación de incidir en las políticas públicas; y, la vigilancia de la aplicación de los recursos del erario público. El reconocimiento de estos elementos supone la reivindicación de las instituciones para garantizar “... la presencia de los intereses de la ciudadanía en el seno del Estado, en la definición de las políticas públicas y proyectos de desarrollo económico y social que necesariamente incorporaría al mayor número posible de la sociedad” (Montesinos, 2004: 98).

Si bien tanto la gobernabilidad como la gobernanza mantienen en su racionalidad legitimar a los gobiernos mediante la colaboración ciu-

Diagrama 1. Gobernabilidad y gobernanza. Influencia de la organización y colaboración ciudadana en los asuntos públicos



Fuente: Elaboración propia con base en Uvalle, 2008; Santibáñez, 2007; Peters, 2005; Emmerich, 2004; Alvarado y Ramírez, 1998.

dadana, el punto de diferencia entre ambos conceptos es pragmático: acceder de manera manifiesta a la influencia y al poder de decidir, pasar del reconocimiento oficial de las demandas de inclusión social a la toma de decisiones. Mientras que la gobernabilidad se entiende como “... la condición insoslayable para llevar a cabo la articulación de actores, poderes, organizaciones e intereses que requieren viabilidad para desarrollarse como fuerzas que ocupan un lugar en la estructura básica de la sociedad” (Uvalle; 2008: 101), la gobernanza “representa un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y por reducir los elementos jerárquicos del sistema” (Peters; 2005: 590). Un concepto mantiene relación vertical con el gobierno, el otro ejerce una relación horizontal. Siendo así, la principal preocupación ciudadana no es, pues, la gobernabilidad, sino exactamente su inversa: la gobernanza, o sea, el poder y derecho de generar y mantener influencia y control social sobre instituciones y actores que conforman lo político a los políticos, visto como uno de los fundamentos de la razón histórica ciudadana (Santibáñez, 2007).

Son precisamente los obstáculos impuestos desde el *establishment* para el ejercicio ciudadano por influir en la toma de decisiones de impacto público uno de los factores de la precaria confianza de los ciudadanos hacia lo político, manifiesta en parte en la crisis de la representación democrática.³ Esta crisis manifiesta el componente subjetivo de comportamiento mediante el cual se refleja la insatisfacción ciudadana con la manera en la que son representados, o en su caso el sentimiento de nula representación. Los representados no creen que los representantes actúen en su nombre o en el del bien común (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008: 45-46).

Una exigencia desde abajo válida para revertir en parte la crisis de representación es la ejecución de elementos clave para impulsar gobiernos con mayor apertura a partir del cambio en la cultura de lo público y el compromiso por la colaboración (Naser, Concha y Parra, 2012: 6-7), lo cual impulsa la necesidad de gobiernos abiertos.

³ La crisis de la representación es un concepto académico de intenso debate, sobre todo en democracias emergentes, algunas producto de la “tercera ola” (Huntington, 1996).

El gobierno abierto forma parte de la evolución del sistema democrático. Su lógica se fundamenta en tres elementos: transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; participación al interior del gobierno con las personas, lo cual permite generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y colaboración para implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas (Hernández; 2012: 50). Configura una estrategia más para abandonar el modelo de democracia representativa y acercarse al modelo de democracia deliberativa a partir de la práctica de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y normas (Calderón, 2012). La iniciativa política apuesta por la aplicación de tácticas innovadoras y efectivas que bajo un funcionamiento óptimo en su diseño e implementación podrían servir de vehículo para una transformación genuina del propio gobierno (Weerakkody y Reddick, 2013: 8-9).

Es importante resaltar matices distintivos entre el gobierno abierto y el gobierno electrónico: El electrónico antecede al abierto, su lógica se caracteriza por la tecnificación de los procesos y la facilidad técnica para acceder a información o servicios. Avances importantes sobre todo en el acercamiento de los servicios al usuario vía tecnología, que sin embargo no necesariamente transforman la sociedad (Calderón, 2012; Hernández, 2012). Son indiscutibles los aportes que el gobierno electrónico hace al abierto, sobre todo en el acercamiento de la sociedad con las esferas públicas y en la mejora y aumento de los servicios públicos ofrecidos con base a la intensidad de la aplicación de las TICs (Weerakkody y Reddick, 2013). Por su parte, la apuesta del abierto es construir una cultura en la que subraye la necesidad de que los gobiernos no son, como hasta ahora, ni el principio ni el final del camino, sino un acompañante necesario que establece ámbitos de colaboración con los ciudadanos y la sociedad civil en la consecución de más y mejores servicios (Calderón, 2012).

El juego tripartita entre transparencia-rendición de cuentas-gobernanza en el marco de un gobierno abierto genera un lugar común: el espectro multicéntrico de actores interesados en acceder al poder de la toma de decisiones de los asuntos públicos, escenario reflejado en “la cabida de nuevos actores y movimientos que reflejan la plura-

lidad del espacio público” (Uvalle; 2008: 100). En este ejercicio de empoderamiento social emergen como actores de la política organizaciones de la sociedad civil, colectivos, movimientos urbanos y líderes sociales que hasta antes de esta apertura democrática, es decir, durante la democracia representativa, sólo influían de manera indirecta y esporádica, especialmente durante el proceso electoral (Peters, 2005). Un gobierno abierto en tanto elemento conceptual que propicia avances hacia la democracia deliberativa y colaborativa en la construcción explicativa del logro de estabilidad y legitimidad social de gobiernos requiere de la acción en concertación de grupos de ciudadanos organizados, expertos en diversas ramas del quehacer institucional. Estas alternativas emergentes de gobernanza y nuevas formas de hacer política exaltan el involucramiento y el empoderamiento social, son por tanto estrategias a futuro, de éxito condicionado por la puesta en marcha y correcta ejecución de múltiples proyectos en torno al concepto de *participación ciudadana activa* en los asuntos públicos con intenciones de acrecentar su capacidad de influencia en *ítems* como la óptima gestión de los dineros, la incidencia en la agenda legislativa, proponer y evaluar políticas públicas o influir en la mejora continua de la efectividad de las diversas dependencias e instituciones que configuran a la administración pública. Por supuesto, una condición *sine qua non* es la consolidación de estructuras paralelas a las dominantes (como los partidos políticos), interdependientes con actores situados en niveles horizontales, independientes con los verticales y dependientes de su autonomía, formación y objetivos.

La participación ciudadana en Ciudad Juárez: antecedentes y contexto socio-político para el ejercicio de acreditación ciudadana

El análisis de la influencia política municipal en México reconoce la importancia de Ciudad Juárez⁴ como bastión histórico en la lucha

⁴ Según el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010), el municipio de Juárez cuenta con una población de 1,332,131 habitantes. Es el quinto municipio o delegación más poblado de México después de la delegación de Iztapalapa (Distrito Federal), y los municipios de Ecatepec de Morelos (Estado de México), Guadalajara (Jalisco) y Puebla (Puebla).

democrática, ya que en su momento representó la forma más pura de participación electoral. Se asume que la localidad es un caso emblemático por la nueva cultura política que se generó a raíz de los resultados electorales de 1983, año en que por primera vez el Partido Acción Nacional asumía el poder municipal, y en 1986 cuando el sistema electoral mexicano impidió que el mismo instituto político ganara por vez primera la gubernatura de una entidad federativa a través del sufragio. En ambos procesos electorales la movilización ciudadana en defensa del voto y de las organizaciones involucradas fueron parte importante para consolidar la promesa democrática (Borunda, 2007; Calderón, 1989).

El interés social en esta parte de la frontera norte mexicana no siempre ha estado ligada a lo político-electoral. A través de los años, la localidad ha sido testigo de manifestaciones ciudadanas por el bien común. Así, podemos mencionar eventos de organización a favor de las mujeres, como la lucha obrera de la década de 1980 y el movimiento feminista que irrumpió en 1993 alentado por los feminicidios. La crisis de inseguridad sufrida por los juarenses que vivió su momento crítico entre enero de 2008 y diciembre de 2011,⁵ alentó el surgimiento del “Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad”, una propuesta social para hacer frente a los efectos colaterales de la disputa entre bandas criminales por imponer su hegemonía en la zona.

Por igual, la participación juarense no se ha adscrito solamente a lo local, la solidaridad ha alcanzado problemas transfronterizos y transnacionales, como el movimiento ambientalista de Sierra Blanca, Texas, en la década de 1990 y el apoyo a la “Primavera Latina del 2006” (Paniagua, 2010). Ciudad Juárez es uno de los centros experimentales producto de los flujos globales, no sólo por la masiva presencia de plantas maquiladoras,⁶ la actividad económica preponderante,

⁵ Durante ese lapso la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez registró 8,993 homicidios, a la par se multiplicaron los secuestros, extorsiones y robo de autos con violencia.

⁶ De acuerdo con la Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación del INEGI (2015), en octubre de 2010 había 328 maquiladoras en la localidad que generaron 179,327 empleos; en octubre de 2011 se ubicaron 327 maquilas con 178,327 empleados; en octubre de 2012 se contabiliza-

sino por la gran afluencia y diversidad de personas que han elegido a esta localidad como su hogar.

La particularidad de esta metrópoli fronteriza ha consentido que tanto organizaciones como actores sociales locales, nacionales e internacionales se involucren en tareas a favor de la gobernanza. Así se presenta la emergencia de prácticas ciudadanas que a nombre de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas desarrollan acciones dignas de escenarios democráticos caracterizados por la formación de gobiernos participativos a partir de las inquietudes y estrategias sociales organizadas. De este modo, dar seguimiento al ejercicio del presupuesto municipal y a la gestión de las necesidades de interés general ha cobrado relevancia en los últimos años.

A este rubro se adscribe la estrategia conjunta de Ciudadanos por Municipios Trasparentes A.C. (Cimtra)⁷ y Ciudadanos por una Mejor Administración Pública A.C. (Cimap) que miden, evalúan y dan seguimiento, mediante una herramienta aplicada a nivel nacional a la transparencia en los gobiernos locales mexicanos con la intención de mejorar la rendición de cuentas (Cuadro 1).

La evaluación de Cimtra-Cimap en el municipio de Juárez permite reconocer un aprendizaje institucional en la gestión de la información relativa a todos los bloques bajo escrutinio, excepto el de “Consejos” que examina el involucramiento de ciudadanos en los órganos colegiados municipales responsables de la toma de decisiones. Esto se traduce en que el gobierno local debe incorporar, mediante convocatoria pública, a ciudadanos no vinculados con el gobierno, que representen intereses sociales y con conocimiento sobre los temas a decidir.

El aprendizaje institucional le ha permitido al municipio avanzar en el listado nacional; en la primera evaluación (mayo 2009) se posicionó en el décimo sitio, mientras que en la última (mayo 2014) alcanzó

ron 324 de estos establecimientos con 192,339 trabajadores; mientras que en el mismo mes de 2013 operaban 322 maquiladoras con 206,301 trabajadores; por último, en octubre de 2014 hubo 314 empresas de este tipo que emplearon a 221,369 trabajadores.

⁷ Conformado por grupos locales ubicados en diferentes estados de la república. Cada uno de ellos aglutina a organizaciones de diferente origen como universidades, cámaras empresariales, organismos civiles, ciudadanos organizados, entre otros. A partir de 2008 se han evaluado 165 municipios de México. Para mayor información visite la dirección electrónica <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/>

Cuadro 1. Evaluación de la transparencia municipal Cimtra-Cimap, municipio de Juárez 2009-2014

<i>Aspecto</i>	<i>Bloque referente</i>	<i>May. 2009</i>	<i>Oct. 2009</i>	<i>Abr. 2010</i>	<i>Dic. 2010</i>	<i>May. 2011</i>	<i>Dic. 2011</i>	<i>Sept. 2012</i>	<i>May. 2014</i>
	Gastos	32.6	52.4	42.9	57.1	71.4	85.8	90.5	90
	Obras	28.6	27.8	27.8	22.2	66.6	94.4	94.4	89
Información a la ciudadanía	Bienes y sus usos	29.4	29.4	23.5	41.2	47	64.7	100	94
	Administración	50	54.8	51.6	54.8	80.6	80.7	93.5	94
	Urbanismo	0	60	60	80	100	100	100	100
	Consejos	28.6	14.3	14.3	85.7	14.3	28.6	28.6	14
Espacios de comunicación	Participación ciudadana	60	60	60	80	90	100	100	80
	Cabildo	100	100	100	100	100	100	100	100
Atención a la ciudadanía	Atención ciudadana	100	100	100	100	100	100	100	100
	Calificación global	47.6	55.4	53.3	69	74.5	83.8	89.7	84.6
	Posición nacional	10	9	7	3	3	3	2	4

Fuente: Elaboración propia con información de Cimtra-Cimap. Valores en porcentaje (%).

el cuarto lugar. La mejor evaluación ha sido la de septiembre de 2012, año que ocupó la segunda posición entre los municipios participantes. Es de subrayar que durante 2013 el ejercicio no se llevó a cabo, ya que Cimtra-Cimap consideraron que el esfuerzo realizado desde 2009 se vio empañado debido a la mala calidad de la información dispuesta por la administración municipal.

El involucramiento ciudadano en estos temas adquiere notoriedad debido al surgimiento de la corrupción como un problema urgente de atender. El INEGI (2014), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, estima que 87.4% de la población de 18 años y más considera que en el estado de Chihuahua (Juárez incluido) la corrupción es “Muy frecuente” o “Frecuente”. Por niveles de gobierno, 72% de los chihuahuenses (incluidos los juarenses) encuestados respondieron que la corrupción en las dependencias del gobierno federal es “Muy Frecuente” y “Frecuente”; 75.6% afirmó lo mismo sobre las dependencias del gobierno del estado, mientras que 71.4% lo hizo con relación a las dependencias del gobierno municipal. Sobre las instituciones encargadas de brindar seguridad, los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014, exhiben que 77.5% de los chihuahuenses (incluidos los juarenses) tenían la percepción de que los oficiales de tránsito eran corruptos, mientras que 64.3% afirmó lo mismo sobre la policía preventiva (INEGI, 2014a).

En el ámbito municipal, la asociación civil Plan Estratégico de Juárez mediante el proyecto Así Estamos Juárez, Sistema de Indicadores de Calidad de Vida (2013, 2012, 2011) ahonda sobre el fenómeno de la corrupción (Cuadro 2).

Después de la profunda crisis de inseguridad pública y la depresión económica con la consecuente pérdida de empleos, es de entenderse que tanto la inseguridad, la drogadicción, la pobreza y el desempleo se reflejen como los principales problemas enfrentados por la sociedad. Por igual, la evidencia permite afirmar que la corrupción atrae la preocupación de los juarenses a tal grado de señalarla con igual o mayor énfasis que otros problemas básicos tales como: el transporte urbano, la falta de valores, la crisis económica, la falta de hospitales, los servicios básicos o la impartición de justicia.

La acreditación ciudadana de la función contralora del municipio de Juárez

El proyecto de investigación “La acreditación ciudadana de la función contralora en los municipios de México”, llevado a cabo por los cuerpos académicos CA-UACH-120 “Política, gobierno y sociedad” de la Universidad Autónoma de Chihuahua, y el CA-USON-176 “Desarrollo humano, económico, comunitario e institucional”, adscrito a la Universidad de Sonora, se adhiere a los ejercicios ciudadanos interesados en analizar, evaluar y apoyar instituciones gubernamentales desde la gestión sistémica, con el objetivo de promover la transparencia y mejorar la efectividad de las instituciones de gobierno, esto es, buscar alternativas que generen impactos efectivos de satisfacción en los usuarios de los servicios públicos, incentivar la credibilidad y confianza social hacia las instancias municipales, estatales o federales mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, en este caso del municipio de Juárez.

La técnica de evaluación ciudadana seleccionada es la “acreditación institucional”, de la que deviene la herramienta de control construida *ad hoc* “Matriz de diagnóstico de la acreditación ciudadana de la función contralora del municipio de Juárez”. Tanto la técnica como la herramienta buscan la gestión evaluadora ciudadana de sistemas administrativos públicos con la finalidad de acotar la discrecionalidad gubernamental, fortaleciendo el diseño y la competitividad institucional.

La matriz se configura por cinco áreas generales: *i*) control administrativo; *ii*) desarrollo administrativo; *iii*) control gubernamental; *iv*) participación social y vinculación; y, *v*) transparencia y combate a la corrupción. A cada área le corresponden cinco indicadores cuyas notas varían entre 0 y 1 punto de acuerdo con el criterio de evaluación que se muestra en el Cuadro 3.

El valor de cada área general se manifiesta así:

$$ag = i_1 + i_2 + i_3 + i_4 + i_5 \text{ donde: } ag = \text{área general, } i = \text{indicador.}$$

Mientras que el resultado de la acreditación final se manifiesta de la siguiente manera:

$$af = ag_1 + ag_2 + ag_3 + ag_4 + ag_5 / 5 \text{ donde: } af = \text{acreditación final, } ag = \text{área general.}$$

Cuadro 3. Criterios para evaluar por condición relativa

0 puntos	0.25 puntos	0.50 puntos	0.75 puntos	1 punto
<p>No existe evidencia alguna de que se registre o cumpla con la condición.</p>	<p>Sólo existe evidencia de que la condición inició, pero no opera documentada, actualizada, o protocolizada.</p>	<p>La condición inició, existen elementos que obligan, pero no un sistema efectivo documentado, actualizado, protocolizado.</p>	<p>La condición inició, existen elementos que obligan, pero la efectividad de un sistema documentado, actualizado o protocolizado no está probada.</p>	<p>La condición opera documentada, actualizada, protocolizada y con efectividad.</p>
<p>Nota 1. Que una condición se encuentre “actualizada” significa que existe un sistema de operación codificado y probado a cabalidad; puede ser un sistema, una norma, manual o programa, que genera certidumbre a las actividades gubernamentales revisadas y autorizadas de manera oficial con un máximo de tres años de antigüedad.</p> <p>Nota 2. Que una condición se encuentre “documentada” significa que existe un sistema de operación codificado y probado a cabalidad; puede ser un sistema, una norma, manual o programa que genera certidumbre a los procesos gubernamentales, aunque pudiese no estar actualizada.</p> <p>Nota 3. Que un requisito se encuentre “protocolizado” implica la documentación de un proceso formalizado como norma, programa o manual.</p>				

Fuente: Elaboración propia.

Al cumplimiento de las áreas en términos de la nota final le corresponde una acreditación:

- a) Acreditación condicionada, nota final entre 0 y 1.9 puntos.
- b) Acreditación en primer nivel, nota final entre 2 y 2.9 puntos.
- c) Acreditación en segundo nivel, nota final entre 3 y 3.9 puntos.
- d) Acreditación en tercer nivel, nota final entre 4 y 4.9 puntos.
- e) Acreditación íntegra, nota final de 5 puntos.

Los resultados de este ejercicio de evaluación se presentan en el Cuadro 4.

En un análisis general producto de los resultados arrojados por la matriz podemos afirmar que la administración municipal 2010-2013 apostó por la capacidad operativa basada en sistemas documentados (como el sistema de entrega-recepción); sin embargo, debido a factores como la inseguridad pública o el ajustado presupuesto, estos esfuerzos no generaron una amplitud de logros, limitándose a efectos de satisfacción sobre todo en la lucha contra la inseguridad. En contraparte, la confianza y credibilidad ciudadana en la función pública a partir de sistemas documentados, actualizados, protocolizados y funcionales no se generó, ya que el interés ciudadano, en términos de condiciones fluidas y efectivas de coordinación mediante mecanismos, normas y programas para el control y desarrollo administrativo, no se favoreció para desembocar en capacidades de reconstitución institucional.

En cuanto a la generación de capacidades organizativas orientadas al perfeccionamiento del funcionamiento interno de las funciones administrativas, subrayando la trascendencia del capital humano, se determinó que el desempeño efectivo, la capacidad creativa y de innovación del personal no se aprovecha ni estimula. Es evidente la carencia de medidas y valoraciones adecuadas para la mejora sustantiva de la efectividad laboral a partir de la satisfacción de la plantilla laboral.

Se detectaron acciones incipientes útiles para transitar de un control gubernamental cerrado a la valoración desde el interés ciudadano sobre la rendición de cuentas como una acción de apertura de “gobiernos abiertos”. En este tenor sobresale el esfuerzo municipal por incorporar indicadores para el diagnóstico ciudadano, incluyendo el

Cuadro 4. Matriz de diagnóstico de la acreditación ciudadana de la función contralora. Municipio de Juárez, administración 2010-2013

<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>	<i>Valor: Área/ Indicador</i>	<i>Nota: Área/ Indicador</i>	<i>Nivel de Acreditación</i>
Área 1.	Control administrativo.	5	4.50	Tercer nivel
1.1.	Sistemas documentados de control.	1	1	
1.2.	Técnicas, instrumentos y procedimientos de control.	1	1	
1.3.	Coordinación con dependencias de control de poderes del estado, federación y municipios.	1	0.50	
1.4.	Compendio de bases normativas suficientes y actualizadas, autonomía, sostenibilidad y resiliencia.	1	1	
1.5.	Políticas y estrategias para la implementación de la Agenda de Buen Gobierno.	1	1	
Área 2.	Desarrollo administrativo.	5	3.25	Segundo nivel.
2.1.	Comités de desarrollo institucional.	1	0.75	
2.2.	Bienestar integral de empleados (física, anímica, psicológica, espiritual y social-familiar).	1	0.50	
2.3.	Capacidad de creatividad e innovación institucional.	1	0.25	

2.4.	Simplificación administrativa, mejora regulatoria y sistema de entrega recepción.	1	1	
2.5.	Imagen: Notas periodísticas, reconocimientos, apertura.	1	0.75	
Área 3.	Control gubernamental.	5	3.75	Segundo nivel.
3.1.	Sistema de medición y evaluación del desempeño.	1	0.75	
3.2.	Sistema de control, auditoría y/o fiscalización.	1	1	
3.3.	Proceso de sanción de actos, omisiones o conductas imputables a servidores públicos.	1	1	
3.4.	Sistema de congruencia programático presupuestal/normativa.	1	0.75	
3.5.	Sistema de administración y control de riesgos.	1	0.25	
4.	Participación social y vinculación.	5	3.25	Segundo nivel.
4.1.	Comités de contraloría social colaborando en estrategias y mecanismos de vinculación ciudadana.	1	0.50	
4.2.	Sistema de atención a quejas, denuncias, peticiones, sugerencias o reconocimientos.	1	0.75	

4.3.	Ciudadanos colaboran en la determinación de metas, objetivos y estrategias de programas y servicios.	1	0.75	
4.4.	Participan ciudadanos formados monitoreando y aplicando diversas técnicas de control.	1	1	
4.5.	Concertación y aprovechamiento de capital social e inteligencia colectiva.	1	0.25	
Área 5.	Transparencia y combate a la corrupción.	5	3.75	Segundo nivel.
5.1.	Transparencia suficiente para el ciudadano.	1	1	
5.2.	Índices y pruebas de transparencia y acceso a la información.	1	1	
5.3.	Declaraciones patrimoniales anuales públicas (proactivas) y precisas de directivos.	1	1	
5.4.	Apego a la Carta Iberoamericana de la Función Pública.	1	0.25	
5.5.	Apego al Código Iberoamericano de Buen Gobierno.	1	0.50	
Evaluación global para el municipio de Juárez, administración 2010-2013.		5	3.7	Segundo nivel.

Fuente: Elaboración propia.

sistema de medición y evaluación del desempeño desde la satisfacción del usuario, con parámetros máximos y mínimos de cumplimiento de responsabilidades individuales e institucionales al lado de programas estímulo-sanción.

Cobran relevancia los esfuerzos municipales para impulsar la satisfacción, confianza y credibilidad ciudadana por medio de la medición objetiva y la asequibilidad de la información pública, así como la coordinación con organizaciones ciudadanas expertas para mejorar los resultados sobre materia de transparencia. Se valora también la normatividad que impacta a la apertura proactiva de servidores públicos por incorporarse a la rendición de cuentas mediante las declaraciones de bienes patrimoniales.

Sobre la congruencia programática-presupuestal se concluye que en la correspondencia entre diversos instrumentos de gestión enfocados a metas por servicio o sector y los programas y políticas públicas, impera la necesidad de incorporar intereses y expectativas ciudadanas como el ejercicio de presupuesto colaborativo. Es importante señalar la casi inexistencia de sistemas de control de riesgos en las dependencias del municipio.

El análisis de la información por área

Control y desarrollo administrativo

El seguimiento al decreto de nuevas leyes y proyectos de leyes que puedan afectar la operación del gobierno municipal está documentado, en algunos casos actualizados. El acceso a estos documentos es público a través de la página electrónica de transparencia. Se establece un plan anual de trabajo que incluye auditorías integrales a las dependencias y organismos descentralizados, en las que se realiza la evaluación de control interno referente a los aspectos administrativos, financieros y operativos. Existe coordinación actualizada entre diversas dependencias de gobierno como la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General de la República y las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos. El municipio participa en el progra-

ma Agenda desde lo local, haciéndose acreedor al Premio Nacional al Buen Gobierno.

Desarrollo administrativo

El municipio cuenta con varios comités de desarrollo institucional como el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, Comité Municipal para la Prevención Social de la Violencia, el Comité de Desarrollo Urbano; a pesar de la consolidación y eficiencia, no es homogénea. Sobre el bienestar de los empleados, los retos son importantes, las mejoras se requieren desde los procesos de selección hasta el buen clima organizacional. A pesar de que se han realizado actividades con el propósito de garantizar el uso eficiente de los recursos humanos disponibles, el municipio no cuenta con una adecuada estructura orgánica ni con mecanismos que se apeguen a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y al Código Iberoamericano de Buen Gobierno. No se detectó un programa de comunicación comunitaria que procure una retroalimentación efectiva entre el gobierno y la sociedad.

Control gubernamental

Tanto la Contraloría, la Sindicatura como la Coordinación General de Planeación y Evaluación, realizan un seguimiento del desempeño de las obras y acciones del municipio, a través de indicadores mensuales del gasto de inversión y de operación, así como del impacto social que tienen las actividades que cada una de las dependencias realiza. Las dependencias se basan en los siguientes documentos: Plan Municipal de Desarrollo; Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez; Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua; Reglamento del Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público Municipal; Reglamento de Órganos de Participación Ciudadana; Reglamento de Planeación del Desarrollo Urbano; Manual de Inversión Social y Obra Comunitaria Municipal. La base normativa no garantiza la incorporación ciudadana,

lo cual es factor fundamental de la administración municipal, como lo es la exigencia del presupuesto basado en resultados.

Participación social y vinculación

Se tienen identificados y documentados todos los comités de contraloría social, ya que son requisito para operar programas federales; sin embargo, se detectó que no siempre su trabajo se vincula a la ejecución. El sistema de atención a quejas, denuncias, peticiones, sugerencias o reconocimientos se remite a buzones que operan dependencias, como la Dirección General de Tránsito Municipal, la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, la Dirección de Comercio, la Dirección General de Obras Públicas, la Dirección General de Centros Comunitarios y la Dirección de Salud Municipal, aunque esta acción no garantiza el seguimiento integral de la queja o sugerencia. Varias actividades municipales incentivan la participación ciudadana: la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y las reuniones del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. Estas acciones están debidamente documentadas y se cuenta con un manual para este fin, desafortunadamente no se cuenta con un plan para aprovechar el capital social y la inteligencia colectiva; cuando se presenta es por especificidades de una acción determinada.

Transparencia y combate a la corrupción

Se cuenta con un portal de internet vinculado al Sistema Infomex⁸ que recibe solicitudes de información por parte de los ciudadanos, mismas

⁸ Es el sistema electrónico mediante el cual las personas presentan sus solicitudes de acceso a la información pública y de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales y es el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por los sujetos obligados a través de los medios señalados en la reglamentación vigente, así como para la recepción de los recursos de revisión interpuestos a través del propio sistema, cuyo sitio de Internet para el Estado de Chihuahua es: <http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/>

que son respondidas conforme a derecho, manteniendo la transparencia en asuntos públicos. La administración municipal cuenta con módulos de información en cada una de las dependencias de gobierno cuya responsabilidad es mantener la Información Pública de Oficio en carpetas a la vista de los ciudadanos y brindar la información que sea solicitada. Además de las evaluaciones hechas por organizaciones de la sociedad civil, el municipio de Juárez se somete al escrutinio de instancias públicas estatales y nacionales como: la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría Superior del Gobierno Federal, la Contraloría del Estado de Chihuahua, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ichitaip) y la Agenda para el Desarrollo Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed); y también a instancias internacionales como El Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y *United States Agency for International Development (USAID)*. De acuerdo con lo establecido en el Código Municipal y con la finalidad de detectar variaciones importantes en el patrimonio de las personas que ejercen cargos de responsabilidad y manejo de recursos públicos, es obligación presentar la declaración patrimonial, inicial, anual y final. Las acciones por apearse a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y al Código Iberoamericano de Buen Gobierno no forman parte de un plan integral.

Recomendaciones

De los resultados obtenidos se permiten las siguientes recomendaciones.

- i. Si bien el municipio trabaja con base en normatividad muy específica, debe garantizar la calidad de los trabajos que se basan en la misma reglamentación.
- ii. Se recomienda la detección y sistematización de buenas prácticas para mejorar los procesos burocráticos.
- iii. Implementar las actividades necesarias para basar su funcionamiento en un presupuesto basado en resultados. Con rela-

ción a lo anterior es pertinente incorporar a la ciudadanía a verdaderas prácticas de influencia; sobresale la importancia de la práctica de presupuestos participativos por áreas, dependencias o el municipal.

- iv. Asegurarse de que los diversos comités ciudadanos incluidos en algunas de las actividades de la administración pública logren su consolidación y se conviertan en verdaderos gestores del talento social.
- v. La administración pública municipal debe asegurar ambientes laborales propicios para la gestión del talento humano, apartando la cotidianidad y responsabilidad laboral de los intereses partidistas, así como proveer las condiciones suficientes para lograr el acceso igualitario y equitativo de todas las trabajadoras y todos los trabajadores a beneficios y mejoras laborales.

Conclusiones

Este ejercicio refleja indicios de madurez política ciudadana en el sentido de involucrarse en el funcionamiento interno de la administración municipal, por igual. Este esfuerzo por inhibir la cultura de la opacidad muestra una relación horizontal sociedad-gobierno, mediante la cual se colabora con diagnósticos sobre las tareas gubernamentales y sugiere alternativas de solución y mejora. Tanto la madurez política como la interacción horizontal, son dos condiciones *sine qua non* para alcanzar contextos suficientes de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre la gobernanza democrática es pertinente resaltar la importancia del trabajo en red entre una instancia gubernamental y grupos de ciudadanos. En el caso bajo comentario, se concibió un trabajo intenso de colaboración a partir de la apertura gubernamental para considerar intereses ciudadanos, aunque habrá que subrayar áreas de mejora en rubros como la confianza y la calidad de la información proporcionada.

En cuanto a las condiciones para el gobierno abierto, la evaluación detectó prácticas relativas, como el desarrollo de un sistema de indicadores para evaluar la gestión, iniciativas de contraloría social y, sobre

todo, el acceso a la información pública mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, en este caso el Sistema Infomex.

Institucionalizar la incorporación de los intereses generales en los quehaceres municipales por medio de herramientas democráticas innovadoras, como el presupuesto participativo, es un pendiente para alcanzar a plenitud efectos, ya sea de transparencia, rendición de cuentas, gobernanza y gobierno abierto. Este ejercicio de función social contralora sirve como continuidad de luchas y exigencias sociales por mejores gobiernos que tengan como fin último garantizar la calidad de vida merecida por la sociedad juarense.

Referencias

- Alvarado, Ofelia y Miguel Ramírez (1999), *La crisis de gobernabilidad en México*, México, Ediciones del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 76.
- Bobbio, Norberto (2006), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Borunda Escobedo, José Eduardo (2008), *Ciudadanía, modernización y derechos políticos. El caso de Ciudad Juárez*, Chihuahua, México, UACH.
- Calderón, César (2012), ¿Por qué un gobierno abierto?, en Naser, Alejandra, Gastón Concha y Diana Parra, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*, Santiago de Chile, CEPAL, en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> (consulta: 28 de julio del 2014).
- Calderón Chelius, Leticia (1989), *Vida cotidiana en Ciudad Juárez: del olvido histórico a la memoria cotidiana*, tesis de licenciatura en sociología, México, UNAM.
- Emmerich, Gustavo (2004), Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, pp. 67-90, en <http://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf> (consulta: 16 de julio del 2014).

- Ferreiro, Alejandro (1999), *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-corrupción, Durban, Sudáfrica, en http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf (consulta: 25 de julio del 2014).
- Hernández, Patricia (2012), Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia, en Alejandra Naser, Gastón Concha y Diana Parra (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*, Santiago de Chile, CEPAL, en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> (consulta: 29 de julio del 2014).
- Hungtington, Samuel (1996), “La tercera ola de la democracia”, en Diamond Larry y Plattner Marc, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2015), *Estadística mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, en http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/est_immex/ni-immex.pdf (consulta: 25 de marzo del 2015).
- (2014), *Resultados de la segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/junio/comunica3.pdf> (consulta: 2 de abril del 2015).
- (2014a), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2014*, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?c=33685&s=est> (consulta: 21 de marzo del 2015).
- (2010), *Censo General de Población y Vivienda*, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/> (consulta: 21 de marzo del 2015).
- Kickert, Walter (2003), “Beneath consensual corporatism: Traditions of governance in the Netherlands”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 119-140.
- López, Sergio (2005), La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal, en Hugo Concha, Sergio López y Lucy Tacher (coords.), *Transparentar al Estado:*

- la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1407> (consulta: 14 de julio del 2014).
- Mainwaring Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (2008), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Colombia, Grupo Editorial Norma, en <http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=3ZjJxN5Y0FMC&oi=fnd&pg=PA11&dq=crisis+de+la+representación+México&ots=7flq9Ep7Y-&sig=NKo9QjeZRzPxHIweJlkftibohMo#v=onepage&q=crisis%20de%20la%20representación%20México&f=false> (consulta: 11 de julio del 2014).
- Merino, Mauricio (coord.) (2005), *Transparencia: libros, autores, ideas*, México, CIDE-IFAI, en <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf> (consulta: 11 de julio del 2014).
- Meuleman, Louis (2008), “Una introducción a la metagobernanza como gestión pública”, *Revista electrónica del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública*, núm. 16, sección materiales, septiembre, en <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=456&idisue=42&newlang=spanish> (consulta: 27 de julio del 2014).
- Montesinos, Rafael (2004), “La participación ciudadana en la ‘modernidad democrática’ mexicana”, *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, nov.-dic., vol. 20, núm. 128, pp. 93-104, en <http://www.re-dalyc.org/pdf/325/32512812.pdf> (consulta: 30 de junio del 2014).
- Naser, Alejandra, Concha Gastón y Diana Parra (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la legitimidad*, Santiago de Chile, CEPAL, en <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> (consulta: 28 de julio del 2014).
- O'Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal”, *Estudios Políticos*, núm. 19, México, UNAM, en <http://132.248.9.34/hevila/e-BIBLAT/CLASE/cla149425.pdf> (consulta: 29 de junio del 2014).
- Peters, Guy (2004), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, México, El Colmex, en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AK3S9HN-8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf (consulta: 28 de julio de 2014).
- Plan Estratégico de Juárez AC (PEJ) (2015), *Informe Así Estamos Juárez 2015*, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

- (2013), *Informe Así Estamos Juárez 2013*, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- (2012), *Informe Así Estamos Juárez 2012*, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- (2011), *Informe Así Estamos Juárez 2011*, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- Prud'Homme, Jean (1997), *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm (consulta: 20 de julio de 2014).
- Reyes Heróles, Federico (2004), *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAL.
- Rhodes, Roderick (2007), Understanding governance: ten years on, en *Organization Studies*, vol. 28, núm. 8, pp. 1243-1264.
- (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, Gran Bretaña, Philadelphia, Estados Unidos, Open University Press.
- Santibáñez, Dimas (2007), *Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del Estado*, Comunidad Virtual de Desarrollo Humano Institucional, en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=34> (consulta: 27 de julio del 2014).
- Uvalle, Ricardo (2008), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L, núm. 203, mayo–agosto, pp. 97-116, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/41995/38119> (consulta: 20 de julio del 2014).
- Weerakkody, Vishanth y Christopher Reddick (2013), *Public sector transformation through e-government. Experiences from Europe and North America*, Nueva York, Routledge, en http://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=LUfLJ7FfYWUC&oi=fnd&pg=PA8&dq=obama+open+government&ots=i3YtKGictF&sig=JvHlHqrO0aZKJAVtP5MOTpbH_Vk#v=onepage&q=obama%20open%20government&f=false (consulta: 30 de julio de 2014).

Desarrollo e igualdad de oportunidades en México: una evaluación por cuantiles del Programa Oportunidades

*Karla Susana Barrón Arreola**

*Claudia Susana Gómez López***

*Pedro Orozco Espinosa****

Resumen: En este trabajo se estudia el impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en la reducción de la desigualdad de oportunidades entre los hogares mexicanos. La metodología utilizada en el análisis empírico es el Modelo de Regresión Cuantílica (MRC). Los datos empleados fueron obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008 y 2010. Los principales resultados que se encuentran son: *i)* El impacto PDHO es mayor en las familias que reciben apoyos monetarios distintos a Oportunidades y que se encuentran en la parte alta de la distribución; *ii)* el análisis cuantílico refleja la desigualdad entre las familias beneficiarias, aun cuando el promedio expresa igualdad, o el mismo impacto para todas las familias, y *iii)* el PDHO es un programa que no disminuye la pobreza ni favorece la igualdad de oportunidades.

Palabras clave: igualdad, oportunidades, transferencias monetarias, desarrollo humano, educación, salud, alimentación, capital humano.

Development and equality of opportunity in Mexico: a quantile assessment of Program Opportunity

Abstract: In this paper, we studied the impact of Opportunity Human Development Program (Oportunidades) in reducing inequality of op-

* Karla Susana Barrón Arreola, Universidad Autónoma de Nayarit, México. Correo electrónico: kbarron@uan.edu.mx.

** Claudia Susana Gómez López, Universidad de Guanajuato, México. Correo electrónico: claudia.gomez@ugto.org.

*** Pedro Orozco Espinosa, Universidad Autónoma de Nayarit, México. Correo electrónico: pedro.orozco@uan.edu.mx

portunity among Mexican households. The methodology used in the empirical analysis is the Quantile Regression Model (MRC). The data used were obtained from the National Household Income and Expenditure Survey (ENIGH) 2008 and 2010. The main results are: (i) The Oportunidades impact is greater in families receiving cash grants to various opportunities and found in the upper part of the distribution; (ii) the quantile analysis reflects inequality among beneficiary families, though the average expressed equal or the same impact for all families and (iii) the Oportunidades is a program that reduces poverty, and promotes equal opportunities.

Keywords: equal, opportunities, cash transfers, human development, education, health, nutrition, human capital.

Introducción

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) de México (antes Progresá) es una de las iniciativas de mayor impacto y duración entre los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), ya que se ha mantenido vigente desde su fundación en 1997 hasta el presente (actualmente Prospera). Como tal, fue el principal instrumento que el gobierno federal desarrolló para la reducción de la pobreza en México. El PDHO consistió en emplear las transferencias de ingreso con corresponsabilidad para *incentivar* el uso de los servicios públicos en *educación, salud y alimentación* y fomentar la acumulación de *capital humano y el desarrollo de capacidades* de las familias urbanas y rurales en situación de desigualdad de oportunidades. El PDHO habría alcanzado una amplia cobertura con más de cinco millones de familias, por lo que lo convirtió en uno de los programas con mayor cobertura en la región.

Pese a la inversión y a los esfuerzos del gobierno federal y estatal para contrarrestar la situación de pobreza, se continuaron observando rezagos y desigualdades entre la población de las distintas localidades. Las preguntas a partir de las cuales surge este documento son: ¿Cuál es el impacto del PDHO en las variables de bienestar de las familias beneficiarias?, ¿de qué manera el PDHO contribuye a la formación de capital humano?, ¿en qué grupos de población han sido más significativos los efectos del PDHO?, y ¿cuál es la magnitud del efecto del PDHO en los distintos grupos de la población?

En este trabajo se analiza y discute la contribución del PDHO para fortalecer las variables de bienestar social en vistas del desarrollo económico local. Para ello, se utilizó información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) en los años 2008 y 2010.

El documento se desarrolla de la siguiente manera: la primera sección contiene una revisión de la literatura respecto a la igualdad de oportunidades (IO) y el bienestar social; la segunda sección presenta evidencia empírica del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) como Programa de Transferencias Condicionadas. La tercera sección presenta la metodología de regresión cuantílica que se utilizó en este trabajo, así como los resultados encontrados. Finalmente, en la última sección aparecen los comentarios finales.

Planteamientos teóricos sobre la igualdad de oportunidades (IO)

La teoría de igualdad de oportunidades (IO) sienta sus bases en el principio ético que ninguna persona sea privada de conseguir un resultado por condiciones consideradas socialmente injustas. De modo que, cualquier situación se volverá injusta siempre y cuando exista un trato diferencial entre personas, sea por ejemplo por la raza o el género. El concepto de IO va más allá de la simple idea de discriminación, explotación, o exclusión (Roemer, 1998), ya que hace referencia a las posibilidades que tienen las personas de afrontar las diferentes situaciones de vida.

Rawls (1971) argumentó que debido a la reconciliación entre la libertad y la igualdad, la sociedad ha sido testigo del cambio en el concepto de *justicia* y lentamente el foco de atención en la literatura dejó de ser la *igualdad de resultados*, y se comenzó a indagar más en los procesos que se desarrollan para llegar a la *igualdad de condiciones* entre los individuos, incluso, bajo la propuesta de Sen (2006) de la *igualdad de capacidades*, poniendo en evidencia la relación entre la libertad, la igualdad y el desarrollo.

Roemer (1998) plantea dos concepciones de IO que prevalecen hoy en los sistemas democráticos occidentales. La primera establece que

la sociedad debe hacer lo posible para *nivelar el terreno de juego* entre los individuos que compiten por un puesto, o nivelarlo previamente durante su periodo de formación, ya que todos deberán estar en las mismas condiciones para ser aceptados entre los aspirantes que van a competir por tal desempeño y alcanzar el mismo resultado. La segunda concepción, denominada *principio de no discriminación o de mérito*, considera que en la competencia por un puesto en la sociedad han de ser incluidos entre los aspirantes todos aquellos que poseen las características adecuadas para desempeñar las obligaciones que conlleva dicho puesto. A su vez, la elección será el resultado solamente de las características adecuadas al desempeño y no de las circunstancias (Roemer, 1997: 71-73).

Roemer (1998) y Fleurbaey (1995) han defendido la idea de que las diferencias de resultados, debido a *circunstancias exógenas*, son éticamente inaceptables y deben ser compensadas. En tanto, las diferencias debidas a *los esfuerzos* deben ser consideradas éticamente aceptables y no necesitan alguna intervención (Checchi *et al.*, 2010: 2), por lo que la contribución de estos autores se encuentra en la operatividad del principio de IO y su inserción en el debate de política económica (Cabrales 2004). Roemer (1998, 2005) se encargó de formalizar este concepto en el marco económico y puso de manifiesto que las diferencias de resultados quedan en la elección de las personas y no de factores externos. Además, Roemer (2005) propuso un modelo para medir la desigualdad de oportunidades (DO), en el cual se formula la separación de los determinantes de un resultado en aquellos que son *controlables* y *no controlables* para la persona que experimenta dicho resultado.

Sugiere dos tipos de factores que determinan los resultados: *las variables de circunstancia* (edad, origen étnico, género y ocupación, entre otras) y *las variables de esfuerzo* (incluyen, suerte, cualidades, las preferencias y la ambición, entre otras). *Las variables de circunstancia* no son controlables por los agentes y por ende son factores externos los que inciden en los resultados. En cambio, *las variables de esfuerzo* son aquellas que pueden ser controladas por los individuos a través de sus decisiones y acciones (Roemer, 1997, 2005). Cuando la desigualdad de resultados (*outputs*) proviene de las variables de

circunstancia, se está en presencia de DO . Y cuando sólo proviene de variables de esfuerzo, la desigualdad es nula. Por tanto, existirá IO sólo si la distribución del resultado es independiente de la distribución de circunstancias.

Son cinco los elementos que definen este principio (Roemer, 1997, 2001, 2005): Primero, *las circunstancias*, condicionantes de las decisiones de los individuos independientes de sus decisiones; segundo, *el tipo* de individuo determinado por las circunstancias; tercero, *el esfuerzo* que elige el individuo; cuarto, *los objetivos* sociales o resultados y, quinto, *los instrumentos de política*, por los cuales las oportunidades pueden ser igualadas (Moreno, 2004; Roemer, 2006: 235). Con este último principio, se puede decir que el principio de IO es inseparable de la acción política y, quizá por ello, no es posible evaluar la situación de una comunidad con independencia de las políticas aplicadas a combatir estas desigualdades (Cabrales, 2003 y 2005; Marrero, 2011: 8-11).

Hasta aquí, el principio de IO representa un avance respecto a las ideas de igualdad sustentadas en la distribución de los beneficios producidos por la economía, específicamente por la distribución de ingresos, pues ésta considera explícitamente *la responsabilidad* de los individuos en la generación de los resultados.¹ Así, según Dworkin (1981), considera la distinción entre *las preferencias de las personas* y *los recursos disponibles*.

Desde el punto de vista ético, las políticas aplicadas deben lograr que la distribución resultante refleje sólo las preferencias, o el esfuerzo dedicado a la actividad generadora de ingresos (Cabrales, 2004; Igersheim, 2006; Roemer, 2006). De acuerdo con Roemer, una política de IO deberá hacer que el grado por el que un individuo alcanza sus objetivos sea independiente de sus circunstancias y sea función sólo del esfuerzo que realice. En general, el instrumento puede ser una cantidad de recursos que se asignan a diferentes grupos, dado que una cantidad limitada puede no ser suficiente para alcanzar el objetivo de IO . Por ello, propone una política que maximice la ventaja del grupo con más desventajas al mismo nivel de esfuerzo relativo.

¹ Los *resultados económicos observados* pueden ser la esperanza media de vida, el éxito escolar, la habilidad para generar ingresos u otras variables, no necesaria, ni únicamente la distribución del ingreso.

Algunos trabajos empíricos, que consideran la propuesta de Roemer, consideran *los antecedentes familiares*, por ejemplo, como la principal dimensión en la cual se aproximan las circunstancias de los individuos. Por ello, se pueden considerar como variables de análisis *la educación de los padres*, en primer lugar, y *el status ocupacional*, en segundo lugar. Por otro lado, *el nivel del propio individuo*: constantemente se tiende a identificar *el origen étnico, la edad y el sexo*, mientras que a *nivel geográfico* se han utilizado variables asociadas al *lugar de nacimiento y el lugar actual de residencia*. Mientras que, en menor medida, se encuentra la utilización de *variables de infraestructura* (Salvi, 2007).

Para Sapata (2009), son dos las principales fuentes de *desigualdades de ingresos injustas: las dotaciones familiares y el género*. En tanto, Salvi (2007) encuentra que la DO no decrece sustancialmente a lo largo del tiempo, observando que existe un impacto muy pequeño de la educación de los padres, mientras que *la casta y la infraestructura local* (servicio de autobús, energía eléctrica en la ciudad y número de centros educativos) tienen un peso mayor. Pocos son los trabajos que evalúan los resultados de alguna política particular sobre la IO. Así, Roemer (2009) trabaja con 11 países de ingresos altos, controlando por *el nivel educativo de los padres* en el norte de Europa.

Asimismo, Keane y Roemer (2009) calculan los efectos de *los subsidios educativos* para distintas desventajas, a partir de *un modelo de equilibrio general*. Y concluyen que los subsidios en el largo plazo generan *incrementos en las tasas de asistencia* que varían entre 30 y 12% según el tipo de desventaja que se considere.

Respecto a la evaluación de programas sociales, varios autores analizan los impactos que han tenido éstos en la población. Heckman (2001), McFadden (1967), Pemberton (1999), Dollar y Svensson (2000), Azzi y Cox (1973) y Ebert (2005) analizaron los principales problemas que se presentan al evaluar los resultados de los programas sociales. Heckman (2001) consideró los méritos y limitaciones de un criterio alternativo para evaluar programas sociales y la información que se requiere para implementarlos cuando los individuos responden al programa de forma heterogénea. El autor señala que la diversidad y la heterogeneidad son características principales de la sociedad moder-

na, por tanto, las diferencias que se presentan sobre los resultados y la evaluación de los programas sociales aumentan el interés de diversos grupos sobre la forma en que deben ser analizadas las políticas públicas; además, menciona que los análisis de costo y beneficio ignoran dicha heterogeneidad. Por otra parte, los postulados de la economía moderna del bienestar ignoran a los agentes que sólo buscan su propio beneficio, por consiguiente, el autor recomienda utilizar el criterio de votación para medir el impacto de la heterogeneidad en los programas sociales, ya que es el que mejor captura la información necesaria para evaluar las políticas sociales, debido a que toma en cuenta la cantidad de personas beneficiadas y perjudicadas por el programa. McFadden (1967) examinó el criterio utilizado para evaluar los programas sociales. El criterio consiste en que un programa es considerado mejor que otro por el planificador social, cuando todas las generaciones consideradas forman un voto de mayoría en favor del primer programa en lugar del segundo. El resultado principal de este análisis es que para la mayoría de las economías los mejores programas bajo el criterio señalado anteriormente son óptimos en el sentido usual.

Ebert (2005) examinó el problema de identificación de necesidades en los programas sociales destinados a combatir la pobreza. El autor señaló que el problema de identificación consiste en que las necesidades de los hogares se ponderan y se reflejan por escalas, de esta forma los beneficios destinados a un tipo de hogar podrían disminuir si la escala que mide las necesidades de ese tipo de hogares aumenta. Por tanto, el autor encontró que los programas para combatir la pobreza son comparables sólo si la ponderación de cada hogar se compara con su correspondiente escala equivalente; de esta forma el problema de identificación desaparece. Finalmente, el autor menciona que para seleccionar las ponderaciones será necesario realizar juicios de valor, es decir, el número de individuos que viven en un hogar puede ser considerado para ponderar su nivel de pobreza; sin embargo, desde un punto de vista utilitario, todos los individuos son igual de relevantes, sin importar el tipo de hogar en el que viven.

Otros autores han desarrollado la problemática de los programas sociales y de la seguridad social en determinados países. Tal es el caso

de Mackenzie (1988), Paul y Subramanian (1983), Shariff, Ghosh y Mondal (2002), Freije, Bando, Arce, Medina y Bernal (2006), Campos *et al.* (2012) y Van de gaer, Vandenbossche y Figueroa (2011).

En particular, Freije *et al.* (2006) desarrollaron un ejercicio de simulación sobre el programa social mexicano Oportunidades. Entre otros resultados, los autores presentaron una serie de simulaciones sobre su impacto actual y potencial en la pobreza nacional, urbana y rural. El primer ejercicio que desarrollaron fue un conteo de pobreza en caso de que el programa se cancelara. Los resultados mostraron incrementos de 2% en la pobreza nacional y 5% en la pobreza rural. El segundo ejercicio consistía en doblar las transferencias monetarias a los beneficiarios. Los resultados mostraron disminuciones de 3 y 7% en la pobreza nacional y rural, respectivamente. Mencionan que los resultados revelan un problema de identificación en las áreas urbanas; además, el programa Oportunidades está asociado con cerca de un tercio de la reducción en la pobreza rural de México, desde que fue establecido en 2001. Señalan que la reducción de 2% en la pobreza nacional se debió a la reducción de 5% en la pobreza rural. Esta reducción se asoció fuertemente a Oportunidades y tuvo un costo en transferencias monetarias de 326 millones de pesos por mes por cada punto porcentual (Freije *et al.*, 2006). Encuentran que a pesar de esto, reducciones posteriores de pobreza necesitarían transferencias mayores en áreas rurales y una mejor cobertura en áreas urbanas, lo cual implicaría costos en el presupuesto social del país. Además, la expansión del programa en áreas urbanas también aumentaría los costos para reducir la pobreza, a menos de que la identificación urbana mejore. Por otra parte, mencionan que aumentar los beneficios en la zonas rurales reduciría el costo promedio de cada punto porcentual. Adicionalmente, encontraron evidencia de que las transferencias que Oportunidades distribuye entre sus beneficiarios no tienen efecto en la oferta de trabajo de la población adulta que forma parte del programa.

Campos *et al.* (2012) analizaron la forma en que evoluciona el nivel de bienestar de los hogares beneficiarios del programa Oportunidades en el corto y mediano plazo. Los autores mencionan que en la actualidad los programas de transferencias condicionales se encuentran en

la necesidad de diseñar mecanismos de salida para los hogares beneficiarios, es decir, un mecanismo de salida eficaz debe ser capaz de identificar el tipo de hogares que lograrían que sus hijos escapen de la pobreza el día de mañana, aun si se les retiran los beneficios del programa a partir de hoy. Mencionan que sus resultados muestran una gran heterogeneidad en cuanto a la evolución del nivel de bienestar de los hogares beneficiarios; además, los datos sugieren que los hogares más pobres presentan mejoras en su nivel de bienestar, en comparación con los hogares menos pobres. También, estimaron que el tiempo promedio que tardarían los hogares en llegar a ser no elegibles para recibir los beneficios del programa es de 25 años en el sector rural y 19 años en el sector urbano. También señalan que las características sociodemográficas del hogar y las características de la vivienda son las que más influyen en el cambio del nivel de bienestar de los hogares; además, comentan que los hogares beneficiarios del programa logran reducir sus niveles de pobreza a lo largo del tiempo, pero no lo suficiente para que logren escapar de la pobreza en el corto o mediano plazo.

Finalmente, Van de Gaer, Vandenbossche y Figueroa (2011) propusieron una metodología para evaluar los programas sociales a partir de la perspectiva de igualdad de oportunidades. Utilizaron su método para evaluar el efecto que tiene el programa Oportunidades en la salud de los niños beneficiarios del programa. Sus resultados muestran que el programa Oportunidades tiene un impacto positivo significativo sobre la igualdad de oportunidades en salud para la mayoría de los niños que provienen de padres en condiciones de pobreza o de origen indígena y este impacto tiene mayor relevancia cuando uno de los padres cuenta con educación primaria. Además, mencionan que el programa también mejora la igualdad de oportunidades en la salud para los niños que no son de origen indígena; sin embargo, el efecto es menos significativo.

Lochner (2010) y Duflo (2000a y 2000b) revisaron el impacto que tienen los programas sociales en la incidencia de criminalidad, la educación y la salud, respectivamente. Dichos programas enfatizan el desarrollo social y emocional durante la educación preescolar, mientras que los programas de entrenamiento para el trabajo fomentan las ha-

bilidades de los adolescentes y adultos jóvenes. Señala que existe evidencia creciente de que los aumentos en la matrícula escolar reducen la tasa de criminalidad, especialmente en bachillerato. Es decir, los programas sociales que impulsan a los estudiantes a permanecer un año adicional en la escuela reducen la incidencia de crímenes en la población juvenil, debido a que la educación aumenta el salario de los individuos. Además, mencionan que el programa parece haber mejorado el desarrollo social y las habilidades de los estudiantes. En otras palabras, indica que las políticas sociales que tienen como objetivo a los más necesitados, son las que tienen la mayor eficiencia y promueven una sociedad más equitativa. Por otra parte, estos programas también reducen la proporción de crímenes violentos, especialmente en áreas urbanas. Por tanto, señalan que los programas sociales que fomenten las actividades extracurriculares ayudarán a reducir la violencia.

Programas de Transferencia Monetaria Condicional (PTMC) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)

La conciencia por la erradicación de la pobreza ha llevado a considerarla no como un problema coyuntural que requiere de programas sostenidos en el tiempo que permitan proteger tanto a la población estructuralmente pobre como a aquellos que puedan caer en situación de pobreza a consecuencia de la inestabilidad económica. Algunos países en América Latina, entre ellos México, han implementado a través del tiempo una serie de programas sociales para combatir la pobreza. Los programas de *primera generación* han sido destinados a paliar los efectos de las crisis y evitar el drama del descenso del nivel de vida y la pérdida del capital humano. O programas de *segunda generación*, que buscan fomentar los fondos de inversión social y fortalecer las redes de protección social (Cohen, 2008: 3).

Los resultados de las experiencias de estos programas y las reformas sociales de las décadas de 1980 y 1990 se volvieron objeto de constantes debates, pues la revisión de algunos indicadores como desempleo, precariedad laboral, concentración del ingreso, pobreza, entre otros, mostraron una serie de disparidades, que manifiestan que

el *crecimiento económico* y el *desarrollo social* no se articulan satisfactoriamente. Esta realidad ha convocado al replanteamiento de las políticas emprendidas contra la pobreza que puedan generar respuestas más efectivas.

En esta dirección surgieron experiencias de política social que buscaron enfrentar los desafíos planteados, y constituyeron la *tercera generación* de programas sociales, es decir, los *Programas de Transferencias Monetaria Condicionadas* (PTMC),² que han tenido una presencia creciente en diversos países de América Latina y el Caribe, especialmente en Brasil y México (Cohen, 2008: 4). Estos programas determinados por el condicionamiento de transferencias se caracterizan por “disminuir el costo de oportunidad de las decisiones que deben tomar las familias en extrema pobreza” (Cohen, 2008: 17).

Los PTMC otorgan dinero en efectivo a sus beneficiarios (especialmente a la madre), pero aplican una serie de condicionantes a los beneficiarios que están vinculadas a inversiones en capital humano, como educación, salud y nutrición; la asistencia a programas de capacitación laboral, los programas de empleo temporal, como una remuneración por horas trabajadas en obras públicas, entre otros. Estos programas tienen como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en *capital humano*, por lo que se busca, mediante el condicionamiento de las transferencias monetarias, generar incentivos para esa inversión.

Los PTMC se han considerado más eficaces que las intervenciones tradicionales contra la pobreza. Se observa que el condicionamiento llevaría a la reducción del costo de oportunidad de la escolaridad y, a su vez, reforzaría el efecto-ingreso de la transferencia, ya que la asistencia a la escuela sustituiría de manera importante el *trabajo infantil* (Villatoro, 2006). Sin embargo, una de las limitaciones es que no considera el eslabón *empleo* en la cadena de reproducción interge-

² La estructura básica de los PTMC, según la CEPAL, consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011).

neracional de la pobreza (Campos *et al.*, 2012), o que no incorpora los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en *la elección y las preferencias* de los sujetos, o las imperfecciones de los mercados.

Los primeros programas en América Latina que corresponde a TMC, son Bolsa Familia en Brasil y Progresía-Oportunidades (hoy Prospera)³ en México, planteados por Cristovam Buarque (Universidad de Brasilia) y Santiago Levy (consultor del Banco Mundial) de México (Valencia, 2013). De acuerdo con Niño-Zarazúa (2011), el análisis de los PTMC en América Latina muestra que son efectivos en el combate a la pobreza y en el aumento del bienestar y han modificado los típicos programas antipobreza al cambiar la comida y subsidios por asistencia monetaria.

Los programas cuyo objetivo principal son la población en situación de alta y muy alta pobreza, los hogares beneficiados y la población que abarca, destacan principalmente los PTMC de Brasil y México, que tienen una mayor cobertura, pero también están asociados al tamaño de su población y al desempeño económico. Niño-Zarazúa (2011) establece que el límite de la asistencia social en América Latina y en los países en desarrollo es el financiamiento de los programas, lo cual es condicionado por el tamaño de la economía, la efectividad de la captación de impuestos; para los países de América Latina los PTMC representan en promedio el 1% de su producto interno bruto (Cuadro 1).

El PDHO en México es una de las iniciativas que mayor impacto y duración ha tenido entre los PTMC, pues se ha mantenido desde su fundación en 1997 hasta la fecha, a pesar de la presencia de dos gobiernos de alternancia. Además, sigue siendo el principal instrumento que el gobierno federal desarrolla para la reducción de la pobreza extrema. El programa consiste en emplear las transferencias de ingreso con corresponsabilidad para *incentivar* el uso de los servicios públicos en *educación, salud y alimentación*, y fomentar la acumulación de *capital humano y el desarrollo de capacidades* de las familias urbanas y rurales en situación de pobreza extrema.

En 1995 todavía no se encontraba, a nivel mundial, ninguna experiencia que integrara simultáneamente los componentes de salud,

³ Programa de Inclusión Social (educación, salud, nutrición, inclusión financiera, inserción laboral y salidas productivas). Decretado en el *Diario Oficial* el 5 de septiembre de 2014.

Cuadro 1. PTMC en América Latina, 2011

<i>Programa</i>	<i>País</i>	<i>Hogares (millones)</i>	<i>Beneficiarios (millones)</i>
Bolsa Familia	Brasil	12.50	52.30
Prospera (Progres- Oportunidades)	México	5.50	27.50
Familias en acción	Colombia	1.50	7.50
Programa Familias para la Inclusión Social	Argentina	0.70	7.50
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	1.20	6.00
Programa de Apoyo Alimentario	México	0.83	4.13
Mi Familia Progres	Guatemala	0.48	2.39
Programa Solidaridad	República Dominicana	0.46	2.30
Programa Juntos	Perú	0.42	2.11
Programa de Avance a través de la salud y la educación	Jamaica	0.32	1.59
PRAF	Honduras	0.17	0.85
Juntos	Colombia	0.10	0.71
Avancemos	Costa Rica	0.13	0.66
Tokopora/PROPAIS II	Paraguay	0.12	0.60
Red Solidaria	El Salvador	0.08	0.40
Red de Oportunidades	Panamá	0.07	0.26
Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TCCTP)	Trinidad y Tobago	0.03	0.16
Red de Protección y Promoción Social	Paraguay	0.01	0.05

Fuente: Elaboración propia con base en Barrientos, Niño-Zarazúa y Maitrot (2010).
Fueron seleccionados sólo aquellos programas cuya población objetivo se encuentra en condiciones de pobreza extrema y pobreza.

educación y alimentación. Tampoco algún programa que considerara el mantenimiento de reuniones constantes con expertos nacionales y extranjeros sobre los componentes, características y alternativas de operación de programas sociales como el PDHO. Este programa ha logrado trascender los cambios de gobierno, y ha llegado a alcanzar una cobertura mayor de cinco millones de familias (en 2012). Según Levy y Rodríguez (2005), este programa tuvo dos innovaciones:

1. La sustitución de las transferencias en especie (leche y tortilla) por una transferencia equivalente en efectivo, a través de una tarjeta electrónica para la compra en comercios afiliados al programa.
2. Condicionada a la asistencia regular a los centros de salud de la población vulnerable: madres embarazadas y en lactancia, así como menores de cinco años.

La puesta en marcha del PDHO tiene su raíz con la primera fase de Progresá, en la cual se identificaron agrupamientos geográficos de localidades, especialmente rurales, las cuales facilitaron el funcionamiento del programa a través de microrregiones en distintos estados de la república, como Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz (Levy y Rodríguez, 2005: 71). Y como únicos segmentos urbanos se seleccionaron las ciudades de Campeche, Ciudad del Carmen y Champotón en el estado de Campeche (Levy y Rodríguez, 2005: 71). Mientras que el resto de las entidades entraron al programa en otras fases.

El monto otorgado para el PDHO se distribuía en varios apoyos, que buscaban cubrir las necesidades básicas de la población a fin de otorgar igualdad de oportunidades a la población vulnerable. Algunos rubros son: alimentario, adultos mayores, energético, para vivir mejor, alimentario e infantil, jóvenes con oportunidades y educativo.

Así, el PDHO designó la cantidad de 55,473,373,421 pesos para el ejercicio fiscal 2012 y apoyó a 5,827,318 familias de la población objetivo nacional (*Diario Oficial*, 2012).

El Cuadro 2 presenta los rubros apoyados del PDHO para 2012. El principal rubro de apoyo es la educación que consiste en becas y útiles escolares.

Cuadro 2. Apoyos monetarios para familias beneficiarias
PDHO ejercicio fiscal 2012 (*millones de pesos*)

<i>Tipo de apoyo</i>	<i>Montos</i>
Alimentación	18,273,497,932.00
Adultos mayores	272,255,024.00
Vivir mejor	8,122,274,887.00
Infantil para vivir mejor	4,861,696,860.00
Jóvenes oportunidades	881,587,697.00
Subtotal presupuesto Sedesol	32,411,312,400.00
Educación (becas y útiles)	23,411,312,400.00
Total	55,473,373,421.00

Fuente: Elaboración propia. *Diario Oficial*, jueves 1 de marzo de 2012.

Los montos de apoyos designados para los ejercicios fiscales de 2006 a 2012 se presentan en el Cuadro 2. En el periodo 2009-2010 hubo el mayor incremento en los montos de PDHO con aproximadamente 35%. En 2008, respecto al año anterior, hubo una disminución en el presupuesto; probablemente debido a la crisis financiera internacional que a su vez impactó en el presupuesto nacional (Cuadro 3).

Pese a esta inversión y a los esfuerzos de los gobiernos para contrarrestar la situación de pobreza, se manifestaron grandes rezagos y desigualdades entre la población (CEPAL, 2001). Aunque el apoyo monetario recibido mitiga carencias alimentarias, o resuelve algunas necesidades de momento, no cambian la condición en la que se encuentran las familias. Además, los estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que son los más beneficiados, siguen manifestando rezagos educativos, de salud y alimentación (Muñoz, 2005: 24).

Cuadro 3. Montos PDHO 2006-2012 (*millones de pesos*)

<i>Año</i>	<i>Montos asignados</i>
2012	55,473,373,421.00
2011	57,567,947,941.00
2010	54,421,865,196.00
2009	40,549,020,000.00
2008	31,896,574,062.00
2007	33,074,305,000.00
2006	29,156,745,570.00
Total	302,139,831,190.00

Fuente: Elaboración propia. *Diario Oficial*, 2006-2012.

Modelo y resultados

Metodología

Dada la estructura del PDHO, en donde se tienen miles de familias beneficiarias y muchas variables, una metodología útil y poco utilizada para este tipo de estudios es el modelo de regresión por cuantiles (MRC)⁴ que tiene ventajas sobre el modelo de regresión lineal estándar, especialmente el de mínimos cuadrados ordinarios (MCO).⁵

El MRC permite observar las diferencias de los “*n*” segmentos, o grupos. Ello favorece la identificación de las características de estos grupos específicos, pero no con las estimaciones de valores centrales, sino por su distribución condicional. Es decir, identifica la posición de un grupo en relación con la distribución total de la población.

Por tanto, en términos del análisis de impacto local del PDHO, esta metodología permite observar la distribución del bienestar de este pro-

⁴ En el Anexo I se presenta de manera detallada la metodología del modelo de regresión por Cuantiles (MRC).

⁵ En inglés: Ordinary Least Squares (OLS), o Linear Least Squares.

grama de gobierno en los distintos grupos de la población, o de la muestra beneficiada por las transferencias monetarias condicionadas.

En el caso de políticas públicas, el MRC se vuelve más adecuado, ya que permite estimar el efecto marginal para individuos, familias, o grupos, en distintos puntos de la distribución condicional. De modo que la acción de separar y ordenar las observaciones muestrales por cuantiles se vuelve un problema de optimización.

Al investigar las relaciones económicas que de esta investigación emanan, mediante la estimación de modelos cuantílicos, se estará aportando de resultados más robustos y convenientes en comparación a las diversas propuestas realizadas en la literatura cuyas técnicas comunes de estimación descansan en los métodos de MCO.

La regresión cuantílica, a diferencia de mínimos cuadrados ordinarios, nos permite identificar a qué segmento de la población le resultan significativos los efectos del cambio de una variable exógena, como puede ser: el ingreso por trabajo, el ingreso por rentas, el ingreso por negocio, el ingreso por el programa Oportunidades y otros tipos de ingreso, así como la magnitud de estos efectos sobre otras variables endógenas, como es el caso del gasto en educación, salud, alimentación, vestido, transporte, esparcimiento, vivienda, limpieza y artículos personales. En este sentido, la regresión cuantílica es un instrumento muy eficaz y útil cuando tenemos que evaluar programas sociales, ya que permite dividir a toda la población en segmentos (cuantiles, quintiles, deciles o percentiles), además, nos muestra la caracterización completa de la distribución condicional de la variable dependiente y, por tanto, nos brinda la posibilidad de plantear modelos al respecto.

Base de datos

La información utilizada se obtuvo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 y 2010 (ENIGH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Algunos de los objetivos de políticas públicas son evaluar el impacto de reformas en sus esquemas de transferencias y/o evaluar el efecto de los programas sociales existentes. Un elemento importante

que se puede estudiar son las reformas marginales de los programas sociales debido a que se puede medir el impacto de las reformas, independientemente del ajuste de comportamiento que tienen los agentes como reacción a tales reformas. En este trabajo nos interesa en particular conocer el impacto y/o elasticidad de un incremento en el gasto público que impacta y/o eleva el ingreso en algunos grupos socioeconómicos (rurales y urbanos). Este tipo de trabajos es relevante para el planteamiento o reforma a las políticas públicas sociales. Una de las preguntas relevantes al respecto es conocer los grupos sociales sobre los que las transferencias de los programas sociales reducen la pobreza o bien elevan el bienestar.

Realizamos un análisis de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) con el objetivo de estimar el impacto del programa en las variables de bienestar social.

A fin de hacer comparables las encuestas de la ENIGH 2006 y 2008, se realizó la adecuación que se presenta en el Cuadro 4.⁶ Las tablas se dividen en dos grupos: uno asociado a la información referente al hogar y otro asociado a la información por integrante del hogar. La base de datos de 2008 y 2010 cuenta con información de la denominada Concentrado, la cual registra el resumen concentrado por hogar, de ingresos y gastos en toda modalidad posible. Además, los ingresos y gastos registrados son trimestrales (ENIGH, 2010).

Las variables dependientes que representan el bienestar de las familias a través del gasto:

1. *Alimentos* (No. 70; alimentos). Gasto en alimentos y bebidas consumidas en el hogar. Es la suma de las variables: cereales, carnes, pescado, leche, huevo, aceites, tubérculos, verduras, frutas, azúcar, café, especias, otros alimentos y bebidas.

⁶ La base de datos de la ENIGH 2008 separó la información en tablas y temas. La tabla *población* (2006) se dividió en *población* y *trabajos*, la tabla *gastos* se separó en *gastos*, *gastos diarios* y *gastos en educación*. Además, se crearon tres tablas nuevas en las cuales se incluye información que no existía en los modelos de los años anteriores. Así, la tabla *gastos por tarjeta*, surge a partir del Cuestionario de Gasto en el Hogar y que da información sobre el gasto efectuado con tarjeta de crédito o comercial. Y las tablas de *agro* y *no agro* provienen del Cuestionario de Negocios del Hogar. Los otros resultados surgen de 13 tablas (ENIGH, 2008 y 2010).

Cuadro 4. Descripción de las categorías de las encuestas

<i>Información de los hogares</i>		<i>Información de las personas</i>	
Hogares	Características de las viviendas y de los hogares que habitan la vivienda y el factor de expansión.	Población	Características sociodemográficas y ocupacionales de los integrantes del hogar.
Gasto diario	Gasto diario que realiza el hogar en alimentos, bebidas, tabaco y transporte público.	Ingresos	Ingresos y percepciones de capital de cada uno de los integrantes del hogar.
Gastos	Gastos realizados por el hogar	Trabajos	Condición de actividad de los integrantes del hogar de 12 o más años.
Gasto costo	Costo de los artículos comprados en abonos.	Agro	Ingresos y gastos de los negocios del hogar dedicados tanto a las actividades agrícolas, forestales y de tala, como a actividades de cría, explotación y productos derivados de la pesca y caza.

<i>Información de los hogares</i>		<i>Información de las personas</i>	
Gasto recibo	Gastos del último recibo pagado por los servicios que son utilizados en la vivienda.	No agro	Ingresos y gastos de los negocios del hogar dedicados a las actividades industriales, comerciales y de servicios, y sus características propias.
Gasto tarjetas / comercial	Gastos realizados por el hogar y que fueron cubiertos mediante alguna tarjeta de crédito bancaria	Gasto educa	Gastos en artículos y servicios de educación que realizó el hogar, por cada uno de sus integrantes.
Erogaciones	Erogación del capital por hogar.		
No monetario	Ingresos (o gastos) no monetarios realizados por hogar.		
Concentrado	Principales variables por hogar.		

Fuente: Elaboración propia. ENIGH, 2010.

2. *Vivienda* (No. 91; vivienda). Gasto en vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustible. Es la suma de las variables alquiler, predial y cuotas, agua y energía.
3. *Salud*: Cuidado de la salud (No. 100; salud). Gasto en cuidados de la salud. Es la suma de las variables atención primaria o ambulancia, hospital y médica.
4. *Educación* (No. 112; educación). Gasto en servicios de educación, artículos educativos, artículos de esparcimiento y otros gastos de esparcimiento. Es la suma de las variables educa, esparcimiento y paquetes turísticos.

Mientras que las variables independientes se refieren a los ingresos de las familias por las transferencias monetarias recibidas:

1. *Transferencias* (No. 47; transfer). Entradas en efectivo o en especie recibidas por los integrantes del hogar y por las cuales el proveedor o donante no demanda retribución de ninguna naturaleza. Se considera la suma de las variables jubilación, becas, donativos, remesas y beneficios gubernamentales.
2. *Becas* (No. 49; beca). Becas provenientes del gobierno y de instituciones. Es suma de la variable ingreso trimestral de la tabla de ingresos cuando la variable clave sea igual a P037 o P038.
3. *Beneficios gubernamentales* (No. 52; bene_gob). Beneficios provenientes de programas gubernamentales. Es la suma de la variable ingreso trimestral de la tabla de ingresos cuando la variable tenga valores del conjunto {P042... P048}, que corresponde a los *beneficios* de Oportunidades, Procampo, del programa 70 y más, de otros programas para adultos mayores, del programa alimentario, de empleo temporal y otros programas sociales.

Para fines de la investigación se redujo el número de observaciones de las encuestas presentes en la ENIGH 2008 y 2010, debido a que no todas las viviendas encuestadas participaban de transferencias monetarias y menos del PDHO. Las observaciones resultantes de la depuración de los datos originales se muestran en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Resultados de la limpieza de la base de datos

2008		2010	
ENIGH original 29,468	ENIGH trabajada	ENIGH original 27,655	ENIGH trabajada
	Transferencia		Transferencia
	Ben. Gob. 5,726		Ben. Gob. 7,642
	Becas 1,305		Becas 1,326

Fuente: Elaboración propia. ENIGH (2008 y 2010).

Los porcentajes de las observaciones originales de 2008 que corresponden a las transferencias es 45.5%, beneficios gubernamentales 19.4%, donativos 16.32% y becas 5%, una vez realizada la limpieza de datos. Asimismo, para 2010 resultó que para las transferencias es 53.7%, beneficios gubernamentales es 27.3%, donativos es 19% y las becas es 5%. Es decir, en un periodo de dos años, los beneficios gubernamentales tuvieron un cambio de ocho puntos porcentuales. Con estos datos se llevó a cabo el análisis del PDHO y el impacto que ha tenido durante estos años en el bienestar de las familias beneficiarias.

Resultados

Las transferencias monetarias en las variables alimentación, salud y educación consideran las entradas en efectivo, o en especie recibidas por los integrantes del hogar, sin demanda de retribución por el provisor o donante. Esta variable exógena considera la suma de las variables jubilación, becas, donativos, remesas y beneficios gubernamentales. Dentro del total de las percepciones recibidas por transferencias están las jubilaciones, ya que en la base de datos éstas se presentan con montos muy elevados, con respecto al resto de las variables.

Así, en el Cuadro 6 se presentan los resultados obtenidos de la regresión cuantílica. Cada columna muestra las estimaciones para los cuantiles del 0.1 al 0.9 (t) y en la última columna se registran las estimaciones por MCO.

Los resultados generales del MRC se presentan a continuación:

- i.* El MRC muestra un efecto positivo de las transferencias gubernamentales —entre ellas el PDHO— en las variables de bienestar para ambos años y un ligero incremento entre 2008 y 2010 para todos los cuantiles.
- ii.* En los cuantiles séptimo y noveno se observa un incremento importante de casi 0.05 y 0.06 unidades, respectivamente. Los hogares en la parte alta de la distribución ven mayormente beneficiados sus ingresos para gastos en alimentación, salud y educación, que aquellos ubicados en los primeros cuantiles. Es decir, ante el incremento de \$100.00 en transferencias monetarias, los hogares en el octavo y noveno cuantil vieron favorecidos su ingreso en 14 y 17% para alimentación; en 18 y 32% para educación en 2008. En 2010, estos beneficios se reflejaron en 16 y 23% para alimentación, y en 4 y 8% en salud.
- iii.* En promedio, para los resultados de MCO, todos los hogares se vieron beneficiados de 7 a 11% para alimentación de 2008 a 2010; y de 10 a 15% para educación en 2010.
- iv.* Los resultados del modelo de MCO son dos o tres veces menores a los valores resultantes de MRC, es decir, el último método estima con mayor precisión los impactos del PDHO en el bienestar de los hogares.
- v.* El impacto de las transferencias por becas muestra ser positivo, significativo y creciente para todos los hogares. Aunque, de igual manera, son los hogares ubicados del séptimo al noveno cuantil los que se ven más favorecidos para ambos años. Incluso, el aumento es de dos a tres veces más que el resultado de los MCO en la distribución condicional de las variables dependientes (Cuadro 7).
- vi.* Los resultados indican que el cuantil más pobre recibió de los beneficios en becas 6 y 10% en 2008 y 2010, respectivamente,

Cuadro 6. Impacto de transferencias. Regresión cuantílica, 2008-2010

	Año	Transferencias										MCO
		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9		
Alimentación	2008	0.03616	0.04806	0.06791	0.07976	0.09076	0.09846	0.10758	0.13803	0.17361	0.076352	
	2010	0.04851	0.07182	0.08796	0.09944	0.10816	0.12697	0.15000	0.16861	0.23470	0.115205	
Salud	2008	4.34E-18	1.08E-17	6.88E-18	0.00112	0.00633	0.01329	0.02438	0.04294	0.09284	0.03247	
	2010	1.79E-18	3.96E-18	-1.41E-18	2.69E-17	0.00286	0.01127	0.02290	0.03974	0.08818	0.03129	
Educación	2008	4.41E-17	3.89E-16	0.0115	0.02828	0.04728	0.07371	0.10908	0.1756	0.32068	0.10547	
	2010	1.73E-16	0.00067	0.01909	0.03957	0.05799	0.08297	0.12272	0.20163	0.33706	0.15343	

Fuente: Elaboración propia. ENIGH (2008 y 2010).

Cuadro 7. Impacto de becas. Regresión cuantílica, 2008-2010

	Año	Becas									
		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	MCO
Alimentación	2008	0.06208	0.08733	0.08175	0.09473	0.12825	0.16667	0.15341	0.16782	0.28740	0.13647
	2010	0.09915	0.09264	0.14130	0.13693	0.26358	0.27866	0.31832	0.36097	0.42395	0.20624
Salud	2008	1.48E-17	2.32E-17	1.07E-14	0.0102428	0.01795	0.03514	0.06915	0.08888	0.09286	0.06238
	2010	3.09E-17	9.10E-17	4.36E-15	0.00706	0.01853	0.03056	0.05890	0.14372	0.13669	0.06062
Educación	2008	1.93E-13	0.03690	0.08629	0.10726	0.20703	0.27824	0.27399	1.38669	1.62616	0.48171
	2010	0.02367	0.12179	0.18800	0.26218	0.35292	0.57277	0.68721	1.25157	1.55388	0.61933

Fuente: Elaboración propia. ENIGH (2008 y 2010).

para gastos en alimentación. Mientras que el noveno cuantil recibió un beneficio de 29 y 42% en 2008 y 2010 respectivamente.

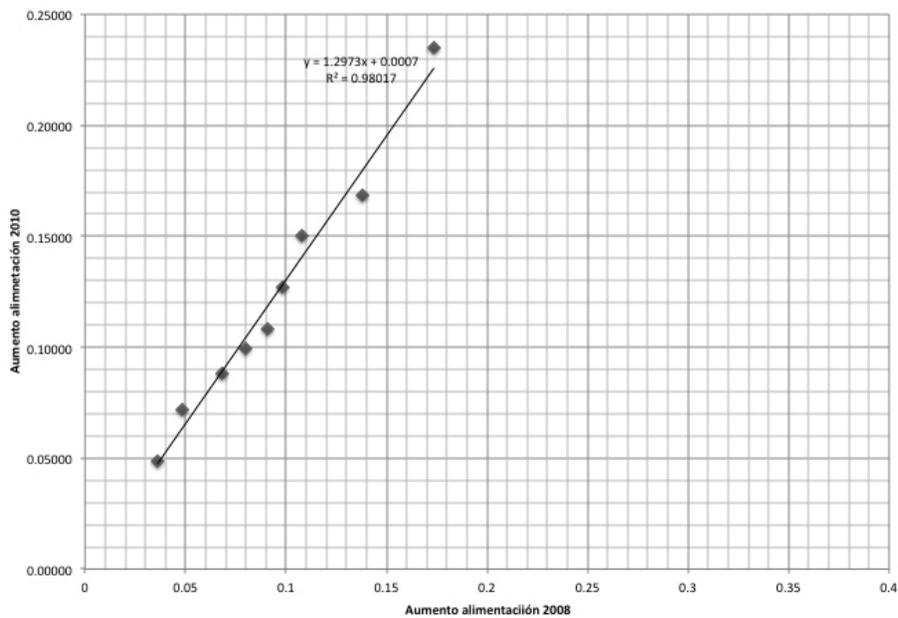
vii. Por último, los efectos de los beneficios gubernamentales para todos los hogares respecto a la alimentación y la salud, son significativos y positivos para MCO. No así para la educación, cuyo resultado es poco significativo. En tanto, los resultados de los modelos por cuantiles se muestran positivos y significativos únicamente del quinto al noveno cuantil para la alimentación, la salud y la educación, pero no para los hogares ubicados en los primeros cuantiles de 2008 y 2010, al presentarse con signo negativo.

En las gráficas 1a a 1f se presenta la relación que muestran las variables de alimentación, salud y educación como resultado de las transferencias y los beneficios gubernamentales entre los años 2008 y 2010. En todos los casos la relación es positiva para los diez cuantiles. En general, para las tres variables y cuantiles los resultados son mejores para la variable *i* bajo el esquema de transferencias que el de beneficios gubernamentales. Para las variables de alimentación y salud en general los resultados son mejores en 2008 que en 2010 y viceversa para la variable educación.

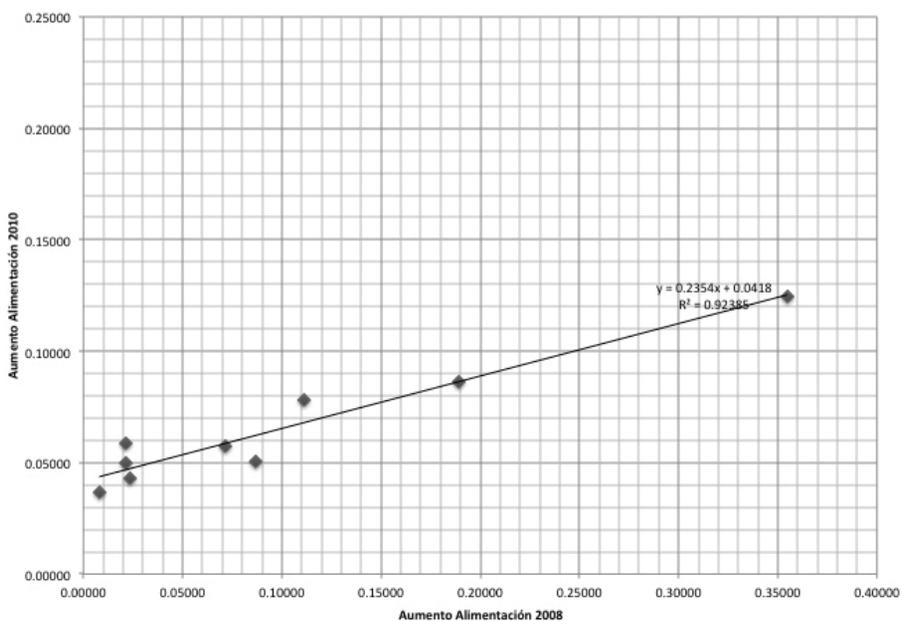
Las gráficas 2a a 2f presentan el comportamiento de estas transferencias en los distintos cuantiles, o en los hogares ubicados en diferentes cuantiles (0.1 al 0.9). En el eje de las ordenadas se encuentran los gastos de los hogares en alimentación, salud y educación, y en el eje de las abscisas se encuentran los cuantiles de la función de distribución de los ingresos por beneficios gubernamentales. En tanto, la línea horizontal representa las estimaciones de MCO del efecto promedio condicional, la curva representa la regresión cuantílica y la sombra representa la banda de confianza de 90 por ciento.

En 2008 se observa que los ingresos recibidos en los primeros cuantiles se mantienen constantes y ligeramente cercanos a la media, presentando una pendiente positiva del cuarto cuantil en alimentación, del séptimo cuantil en salud, y del sexto cuantil en educación. En tanto, los dos últimos cuantiles (0.8 y 0.9) presentan una pendiente casi vertical. Es decir, un impacto muy importante para aquellas que ven aumentado su ingreso con la participación en estos programas.

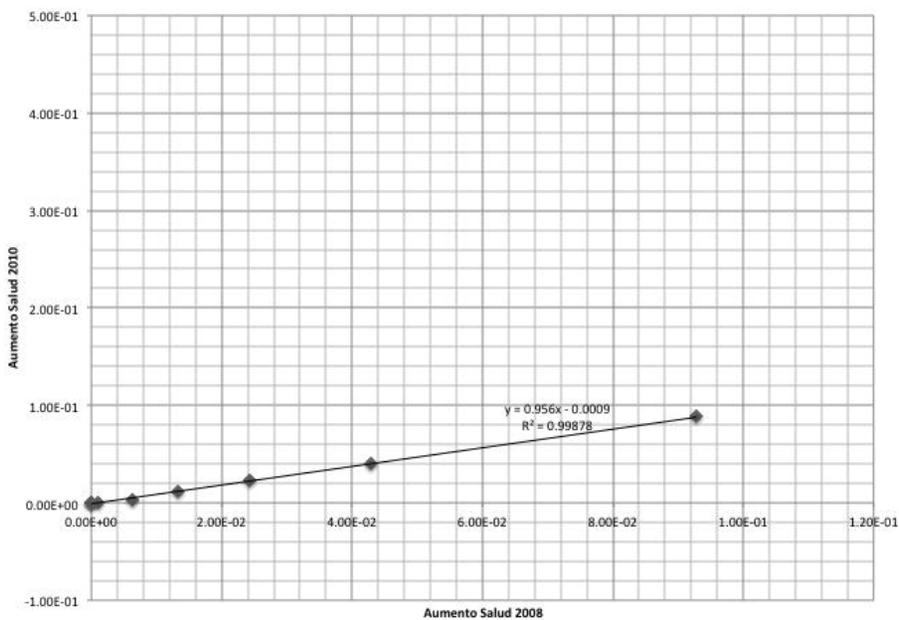
Gráfica 1a



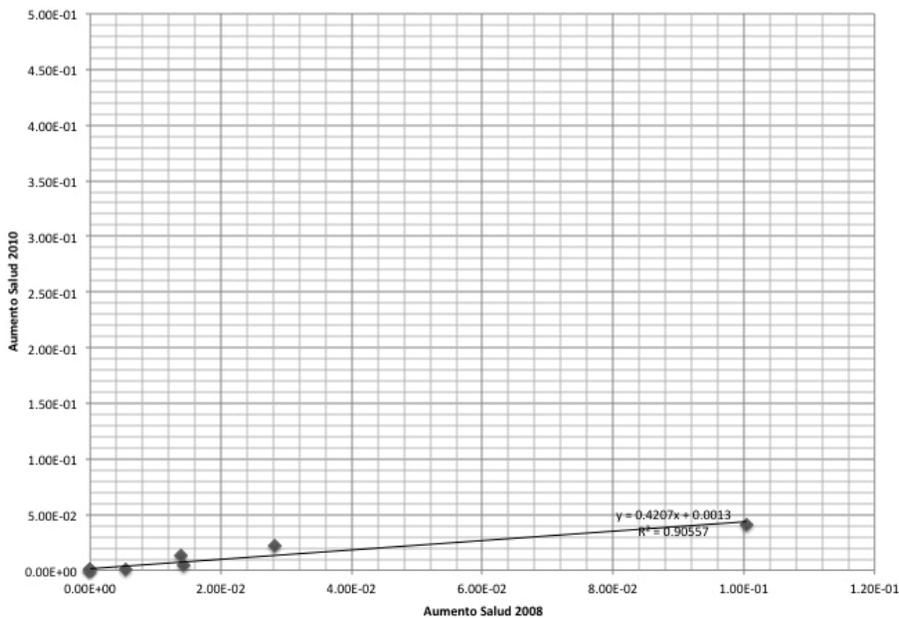
Gráfica 1b



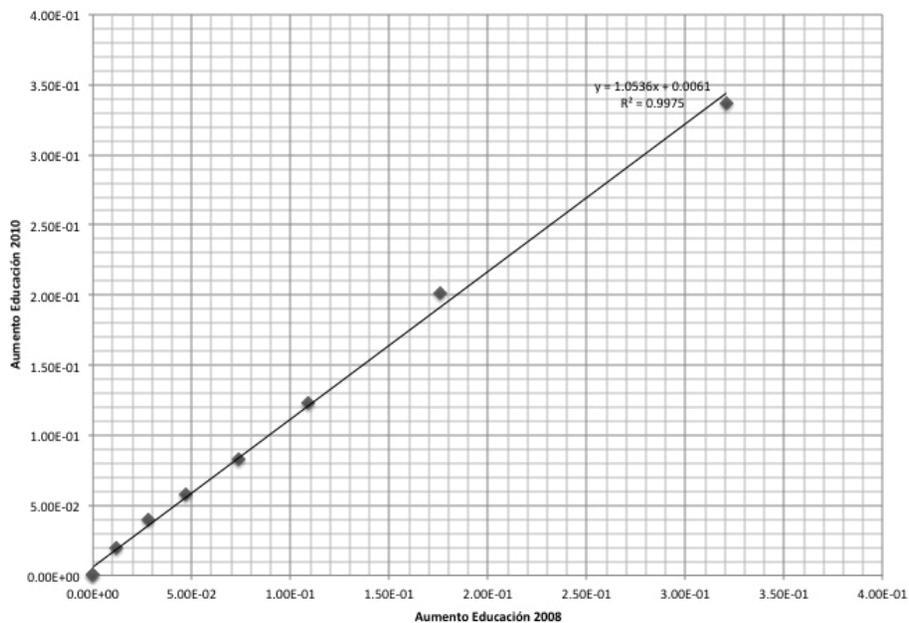
Gráfica 1c



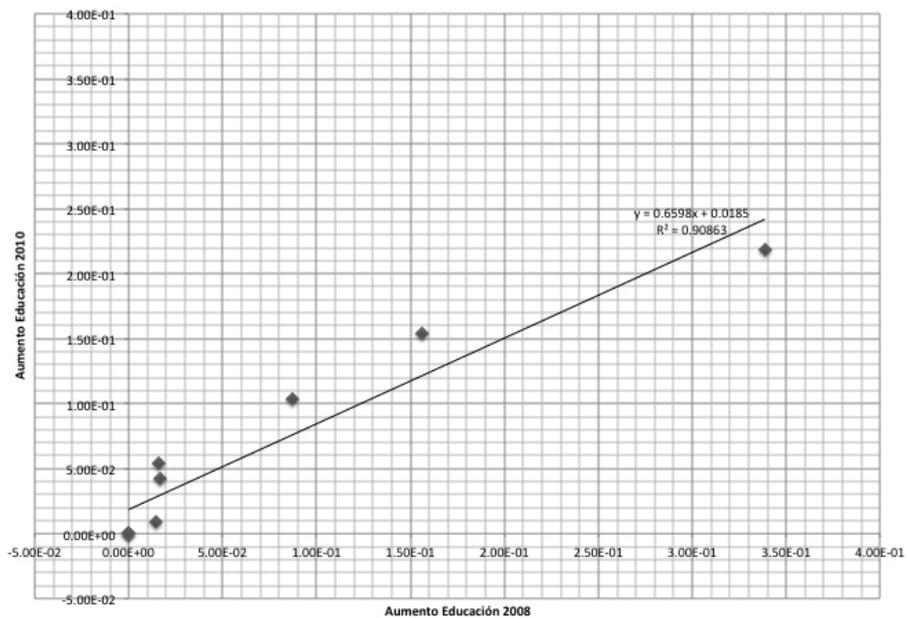
Gráfica 1d



Gráfica 1e

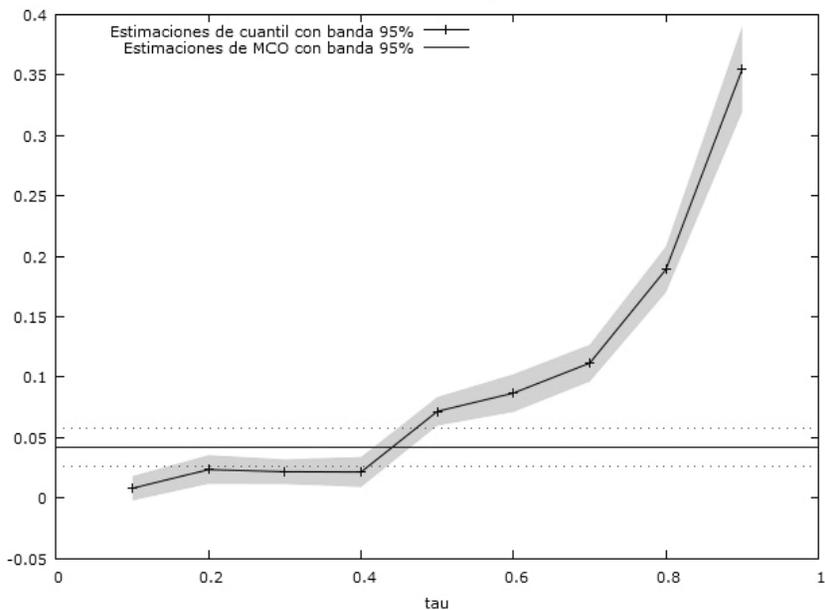


Gráfica 1f



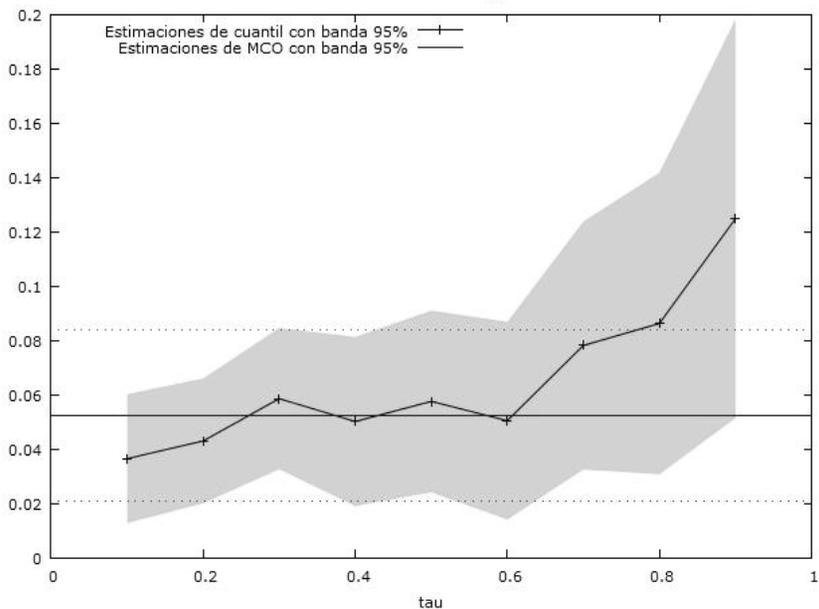
Gráfica 2a

Coeficiente de bene_gob



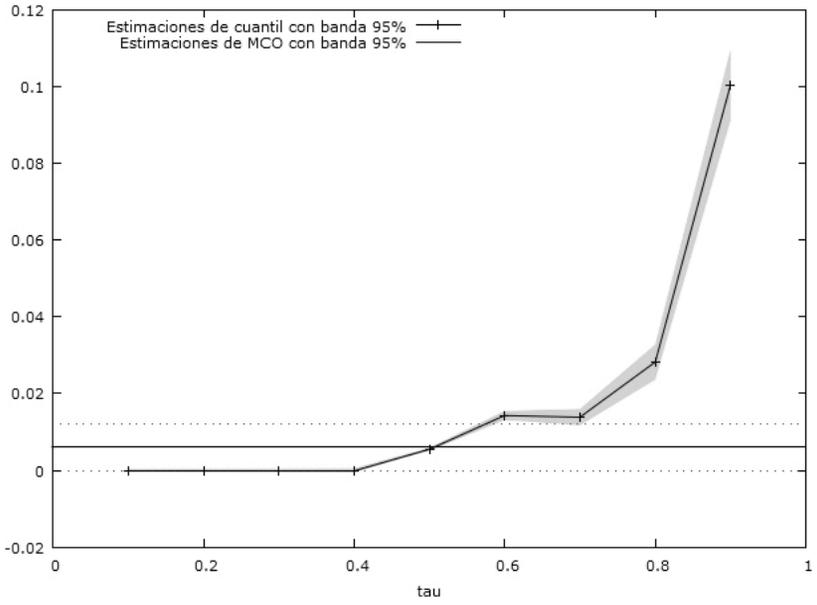
Gráfica 2b

Coeficiente de bene_gob



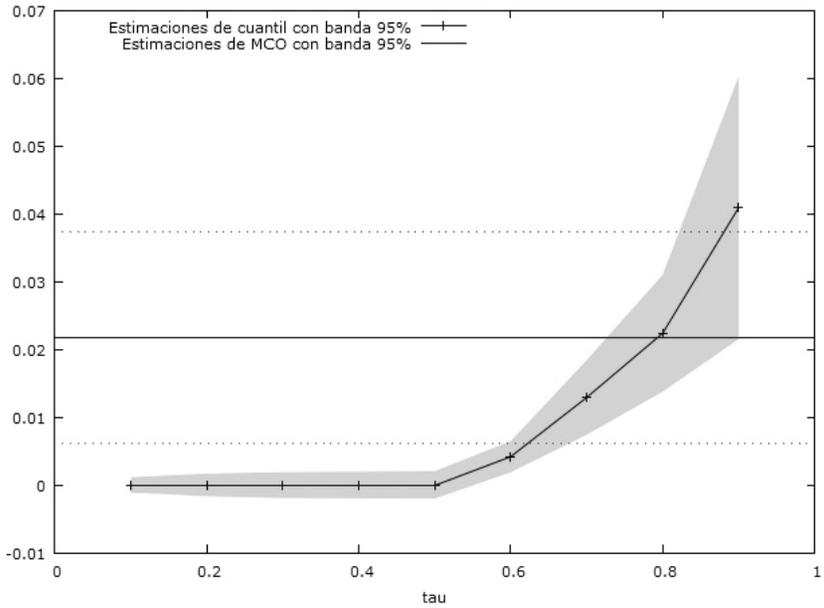
Gráfica 2c

Coefficiente de bene_gob



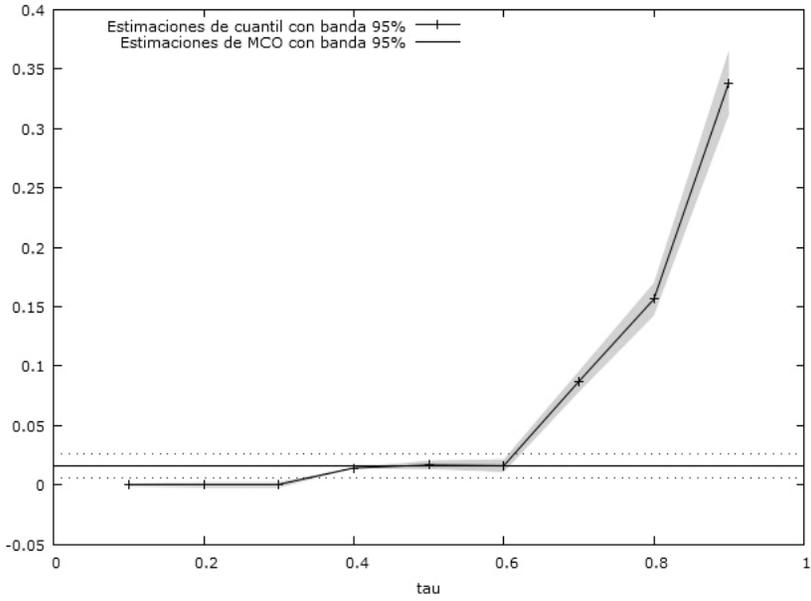
Gráfica 2d

Coefficiente de bene_gob



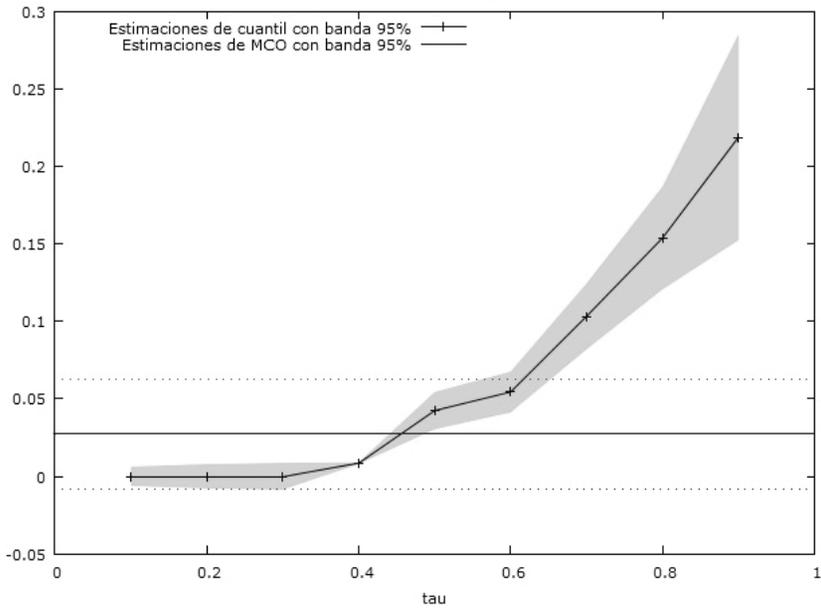
Gráfica 2e

Coefficiente de bene_gob



Gráfica 2f

Coefficiente de bene_gob



Para 2010 la pendiente en salud y educación están por debajo de la media, mientras que la pendiente en alimentación se observa dentro de la media, pero manifestando un incremento del sexto al noveno cuantil. En el caso de la educación, el incremento de los ingresos por beneficios gubernamentales inicia del quinto al noveno cuantil, pasando de 4 a 22% en su gasto, por lo que de nuevo los últimos cuantiles siguen beneficiando.

Conclusiones

Los planteamientos teóricos de Roemer sobre la IO proponen que todos los individuos deberán estar en las mismas condiciones para ser aceptados entre los aspirantes que van a competir por tal desempeño y alcanzar el mismo resultado, de modo que se favorezca a través de la nivelación de campo de juego la libertad de elección y no quede condicionada por las circunstancias de los participantes.

Por ello, cualquier política pública de IO deberá favorecer que los individuos alcancen sus objetivos independientemente de sus circunstancias y dependa sólo del esfuerzo que realice, donde debiera existir una política que maximice la ventaja del grupo con más desventajas a partir del mismo nivel de esfuerzo relativo. Es por eso que los PTMC han tenido un cierto impacto en los programas sociales, como el PDHO . Sin embargo, según los resultados de la investigación y por la aplicación de la MRC , se constata que estos programas tienen un impacto relativo, pues apoyan el ingreso de las familias beneficiarias y el gasto en las variables de estudio consideradas como parte del bienestar social: alimentación, salud y educación. Sin embargo, los resultados arrojan que ese impacto es diferenciado y desigual, ya que favorece más a las familias con mejores condiciones de ingreso y se ubicaban en los cuantiles superiores (0.7 al 0.9).

La mayor sensibilidad a las transferencias, beneficios y becas se observa en la alimentación y la educación, mientras, estos ingresos recibidos vienen a tener menor rendimiento para el gasto en la vivienda y en la salud al mantenerse constantes en las familias con menores ingresos.

En tanto para las familias de mayores ingresos, tienen mayor beneficio por participar también de estos ingresos, y aunque se presenta un ascenso de los ingresos y apoyo para el bienestar, no resuelve, como se piensa, las desigualdades entre las familias participantes ni entre las generaciones, pues no nivela el campo de juego de los individuos, ya que continúan en desventaja frente a quienes tienen mayor ingreso y participan de estos programas. Además, queda por analizar la relación e impacto de estos programas ante la IO en el acceso al empleo.

La propuesta que surge a partir de este trabajo es que los programas de carácter social como es el PDHO, deberían estar sujetos a evaluación permanente y constante de sus beneficiarios, ya que los resultados obtenidos señalan que los apoyos no están llegando a los menos favorecidos.

Anexo I

El Modelo de Regresión Cuantílica (MRC)

El MRC es una técnica estadística que estima y realiza inferencias sobre funciones en cuantiles condicionales. Los MRC ofrecen un mecanismo para estimar los modelos a través de la función de mediana condicional, teniendo el punto central de la distribución en $\tau = 0.5$ con una amplia gama de otras funciones por cuantiles condicionales y con el cambio de MCO por las mínimas distancias absolutas, obteniendo así la regresión mediana (Vélez, 2011).

El MRC permite observar las diferencias de los “ n ” segmentos, o grupos. Ello favorece la identificación de las características de estos grupos específicos, pero no con las estimaciones de valores centrales, sino por su distribución condicional. Es decir, identifica la posición de un grupo con relación a la distribución total de la población.

A grandes rasgos la regresión cuantílica consiste en:

Sea Y una variable aleatoria con función de distribución F_Y y τ un número real entre cero y uno. El τ -ésimo cuantil de F_Y , denotado como $Q_Y(\tau)$, es la solución a $F_Y(Q) = \tau$, es decir, $Q_Y(\tau) = F_Y^{-1}(\tau) = \inf\{y: F_Y(y) \geq \tau\}$.

Para ilustrar el mecanismo de cálculo de cuantiles se usa la función

$$(1) p_{\tau}(u) = u(\tau - I(u < 0))$$

para cualquier $0 < \tau < 1$ y donde I es la función indicadora usual. El hecho de que $Q_{\tau}(Y)$ minimice $E[p_{\tau}(Y - Q_{\tau}(Y))]$ es bien conocido en la econometría teórica y la prueba puede encontrarse en Koenker (2005).

Cuando Y tiene una función de distribución condicional $F_{Y|X}(y)$, el τ -ésimo cuantil puede ser similarmente definido como $Q_{Y|X}(\tau) = F_{Y|X}^{-1}(\tau)$. Luego $Q_{Y|X}(\tau)$ es una función de X y resuelve

$$(2) \min_{\alpha \in \mathbb{R}} \left[\tau \int_{y > \alpha} |y - \alpha| dF_{Y|X}(y) + (1 - \tau) \int_{y < \alpha} |y - \alpha| dF_{Y|X}(y) \right]$$

Ahora bien, si se considera $Q_{Y|X}(\tau) = X' \beta$ (función lineal), es fácil ver que $\tau = \int_{-\infty}^{X' \beta(\tau)} f_y(s|x_t) ds$, donde $f_y(\cdot)$ es la función de densidad de Y . Entonces, un modelo de regresión cuantílico puede ser escrito como $y_t = x_t' \beta(\tau) + u_t(\tau)$, donde x_t es un vector $p \times 1$ de la τ -ésima columna de X' y u obedece a una distribución F . Entonces, la ecuación (2) es equivalente al siguiente problema de minimización:

$$(3) \arg \min_{\beta \in \mathbb{R}^p} \left[\tau \int_{y > x' \beta} |y - x' \beta| dF_{Y|X}(y) + (1 - \tau) \int_{y < x' \beta} |y - x' \beta| dF_{Y|X}(y) \right]$$

La solución de (2) es denotada como $\hat{\beta}_{\tau}$, a partir de la cual es posible obtener el τ -ésimo cuantil condicional $Q_{Y|X}(\tau) = X' \hat{\beta}_{\tau}$. Este es el germen de la idea elaborada por Koenker y Bassett (1978).

A partir de (3), el estimador del τ -ésimo cuantil de la regresión de β puede ser obtenido minimizando su contraparte muestral $T^{-1} \sum_{i=1}^T p_{\tau}(y_i - X' \beta)$, esto es, el promedio de los errores absolutos asimétricamente ponderados con peso τ en los errores positivos y $(1 - \tau)$ en los negativos. Entonces el estimador del τ -ésimo cuantil se obtiene tras resolver

$$(4) \arg \min_{\beta \in \mathbb{R}^p} \frac{1}{T} \left[\sum_{i \in \{t: y_t \geq x' \beta\}} \tau |y_t - X' \beta| + \sum_{i \in \{t: y_t < x' \beta\}} (1 - \tau) |y_t - X' \beta| \right],$$

o bien

$$(5) \arg \min_{\beta \in \mathbb{R}^p} \frac{1}{T} \sum_{i=1}^T p_{\tau}(y_i - X' \beta),$$

con p_τ definida conforme a (1). Cuando $\tau = 0.5$, se tiene la función objetivo para los estimadores MDA encontrados en la literatura; por ende la regresión a la mediana es un caso especial de la regresión cuantílica.

Como $Q_{Y|X}(\tau) = X' \beta(\tau)$, la distribución condicional de $Y|X$ puede ser explorada para estimar la totalidad de $\hat{\beta}(\tau)$ para $\tau \in (0,1)$. Esto significa que la regresión cuantílica interpreta la forma en que la distribución condicional depende de las covariables en cada cuantil de dicha distribución, por lo que dichos métodos estadísticos son capaces de explorar también los efectos potenciales de las covariables en la forma de la distribución.

La ecuación (5) a minimizar es diferenciable excepto en el punto $y_i = X' \beta$, por lo que su solución no puede ser calculada por los métodos numéricos convencionales, a diferencia de los estimadores MCO.*

Siguiendo la metodología seleccionada a través de MRC, se formulan las siguientes ecuaciones para estimar el impacto de los ingresos a través de transferencias monetarias, especialmente el PDHO (beneficio gubernamental), en el gasto en la alimentación, la vivienda, la salud y la educación a nivel nacional.

La función de ingresos es $Y_i = f(\text{gasto alimentación, gasto salud, gasto educación})$, donde Y_i es el gasto anual de las familias en alimentación, salud y educación, respectivamente. De modo que la primera ecuación general en transferencias monetarias se expresa:

$$(6) \hat{Y}_{i,\tau} = \beta_{0,\tau} + \beta_{1,\tau} \text{transferencias}_{i,\tau,n} + \epsilon_{i,\tau}$$

En la cual, $\text{transferencia}_{i,\tau}$ corresponde a la suma de los ingresos recibidos por transferencia monetaria en becas, donativos y beneficios gubernamentales. Asimismo, la τ es el cuantil de la muestra (0.1, 0.2... 0.9) y n son las familias.

Donde Y_i es igual a *alimentos, salud y educación*, correspondientes a las variables dependientes de la primera ecuación de regresión cuantílica.

La segunda ecuación desagregada de las transferencias monetarias es:

* Ello representa que el coste computacional es mayor, no obstante algunos programas econométricos como GRETLL, STATA y otros desarrollados por el propio grupo de investigación que lleva a cabo este trabajo, se pueden realizar las estimaciones pertinentes.

$$(7) \hat{Y}_i = \beta_{0,\tau} + \beta_1 \text{Becas}_{i,\tau,n} + \text{beneficiosgubernamentales}_{i,\tau,n} + \epsilon_{i,\tau}$$

Y donde cada una de estas variables independientes, o exógenas, corresponde a los ingresos recibidos en transferencias monetarias. Así, *becas_i* son los ingresos recibidos en transferencias monetarias por becas y *beneficios gubernamentales_i* son los ingresos obtenidos por los apoyos de gobierno del PDHO.

Bibliografía

- Azzi, Corry. y James Cox (1973), “Equity and efficiency in evaluation of public programs”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, núm. 3, pp. 495-502.
- Barrientos, Armando, Miguel Niño-Zarazúa y Mathilde Maitrot (2010), *Social Assistance in Developing Countries Database*, en <http://www.chronicpoverty.org/publications/details/social-assistance-in-developing-countries-database/ss> (consulta: 14 de marzo de 2014).
- Cabrales Gómez, Fernando y Ana I. Fernández Sainz (2003), “Igualdad de oportunidades: una adaptación al País Vasco”, *Ekonomiaz*, núm. 53, segundo cuatrimestre, España, pp. 250-271.
- Cabrales Gómez, Fernando, Ana I. Fernández Sainz y Federico H. Grafe Arias (2005), “Igualdad de oportunidades: una aplicación al sistema tributario chileno”, *Estudios de Economía*, vol. 32, núm. 1, pp. 69-96.
- (2004), “¿Es necesaria una política redistributiva del ingreso en Chile? Evidencia empírica desde el principio de igualdad de oportunidades”, en *BILTOKI*, Documento de Trabajo 2004.01, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 1-24.
- Campos Vázquez, Raymundo M., Carlos Chiapa, Curtis Huffman, Alma S. Santillán H. (2012), “Evolución de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el programa oportunidades”, *Centro de Estudios Económicos*, núm. VII, marzo, México, Colegio de México, pp. 1-41.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, CEPAL/ONU.

- CEPAL (2001), *Centroamérica: desarrollo, política macroeconómica y sustentabilidad social*, Santiago, Chile, CEPAL
- Checchi, Daniele, Vito Peragine y Laura Serlenga (2010), “Fair and unfair income inequalities in Europe”, *IZAR, Discussion paper* núm. 5025, Bonn, Alemania, pp. 2-37.
- Cohen, Ernesto (2008), *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes*, Brasil/Chile, IFHC/CEPLAN.
- Dollar, David y Jakob Svensson (2000), What explains the success or failure of structural adjustment programmes?, *The Economic Journal*, vol. 110, núm. 466, pp. 894-917.
- Duflo, Esther (2000a), Grandmothers and granddaughters: old age pension and intra-household allocation in South Africa, *National Bureau of Economic Research, Working Paper* 8061.
- (2000b), “Schooling and labor Market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper* 7860.
- Dworkin, Ronald (1981), “What is equality? Part I: Equality of welfare”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, núm. 3, pp. 185-246.
- Ebert, Udo (2005), “Optimal anti-poverty programmes: Horizontal equity and the paradox of targeting”, *Economica*, vol. 72, núm. 287, pp. 453-468.
- Fleurbaey, Marc (1995), “Equal opportunity or equal Social outcome?”, *Economics and Philosophy*, núm. 11, pp. 25-55.
- Freije, Samuel, Rosangela Bando, Fernanda Arce, Carlos Medina y Raquel Bernal (2006), “Conditional transfers, labor supply, and poverty: Microsimulating Oportunidades”, *Economía*, vol. 7, núm. 1, pp. 73-124.
- Heckman, James (2001), “Accounting for heterogeneity, diversity and general equilibrium in evaluating social programmes”, *The Economic Journal*, vol. 111, núm. 475, pp. F654-F699.
- Igersheim, Herrade (2006), “A. K. Sen et J. E. Roemer: une meme approche de la responsabilité?”, *Bureau d'économie théorique et appliquée, Documents de travail*, núm. 2006-08, pp. 1-22.
- INEGI (2008, 2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), México, INEGI.
- Keane, P. Michael y E. John Roemer (2009), “Assessing policies to equalize opportunity using an equilibrium model of educational

- and occupational choices”, *Journal of Public Economics*, vol. 93, núms. 7-8, agosto, pp. 879-898.
- Koenker, Roger (2005), *Quantile regression*, Cambridge Books, Cambridge University Press.
- Koenker, Roger y Gilbert Bassett, (1978), “Regression Quantiles”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, enero, vol. 46, núm.1, pp. 33-50.
- Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*, México, BID/Planeta.
- Lochner, Lance (2000), “Education Policy and Crime”, *University of Western Ontario, CIBC Centre for Human Capital and Productivity Working Papers 20102*, University of Western Ontario, CIBC Centre for Human Capital and Productivity.
- Mackenzie, George (1998), “Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience”, *Staff Papers-International Monetary Fund*, vol. 35, núm. 3, pp. 496-522.
- Marrero, Gustavo A. y Juan G. Rodríguez (2011), Inequality of opportunity and growth, en Instituto Universitario de Desarrollo Regional, Universidad de La Laguna, *Documento de Trabajo WPSE 2011-05*.
- McFadden, Daniel (1967), “The evaluation of development programmes”, *The Review of Economic Studies*, vol. 34, núm. 1, pp. 25-50.
- Moreno-Ternerero, Juan D. (2004), “On Roemer’s equality of opportunity”, *Department of Political Science*, Yale University.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2005), “Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, REICE, vol. 3, núm. 2, pp. 15-32.
- Niño-Zarazúa, Miguel (2011), “Mexico’s Progres-Oportunidades and the emergence of social assistance in Latin America”, *MPRA Paper* núm. 29639.
- Paul, S. y A. Subramanian (1983), “Development Programmes for the Poor: Do Strategies Make a Difference?”, *Economic and Political Weekly*, vol. 18, núm. 10, pp. 349-358.
- Pemberton, James (1999), “Social Security: National Policies with International Implications”, *The Economic Journal*, vol. 109, núm. 457, pp. 492-508.

- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Roemer, John E. (1989), *Teoría general de la explotación y de las clases*, Madrid, Siglo XXI.
- (1998), “Igualdad de oportunidades”, en *III Simposio sobre igualdad y distribución de la renta*, Madrid, Fundación Argentaria, pp. 71-87.
- (2000), “To what extent do fiscal regimes equalize opportunities for income acquisition among citizens?”, en *DIW, Discussion Papers*, núm. 222, pp. 1-37.
- (2002), “Equality of opportunity: A progress report”, *Social Choice Welfare*, núm. 19, pp. 455-471.
- (2005), “Equality of opportunity”, en *New Palgrave Dictionary*, Yale University, pp. 1-17.
- (2006). “Economic development as opportunity equalization”, en Cowles Foundation for Research in Economics, en *Discussion paper núm. 1583*, Yale University, pp. 2-26.
- Salvi, Angelica (2007), *An empirical approach to the measurement of inequality of opportunity*, Università degli Studi di Milano (mimeo).
- Sapata, Christelle (2009), *Inequality of Income and Inequality of Opportunity In Spain*, Universidad Autónoma de Barcelona (mimeo).
- Sen, Amartya (2006), *Development as freedom*, Milán, Mondadori.
- Shariff, Abusaleh y Prabir Ghosh (2002), “State-adjusted public expenditure on social sector and poverty alleviation programmes”, *Economic and Political Weekly*, vol. 37, núm. 8, pp. 767-787.
- Van de gaer, Dirk, Joost Vandenbossche y José Figueroa (2011), “Children’s health opportunities and project evaluation: Mexico’s Oportunidades program”, *Universiteit Gent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Working Paper D/2011/7012/54*.
- Villatoro, Pablo (2006), Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina, núm. 88, Chile, CEPAL, pp. 87-101.

Hacia el diseño de directrices de políticas públicas de sustentabilidad ambiental de los sistemas productivos agropecuarios

*Rady Alejandra Campos Saldaña**

*Ruth López Aguilar***

Resumen: Las actividades productivas agropecuarias revisten de singular importancia en México. Sin embargo, han generado impactos en el ambiente que han causado pérdida de los recursos naturales, como la infertilidad del suelo y la calidad del agua. En ese sentido, resulta preponderante la inmersión de un paradigma integrador, que contemple la visión institucional y la del productor. La sustentabilidad, incorporada en las políticas públicas presenta la opción más viable. De esta manera, se exponen elementos básicos de la concepción de la sustentabilidad y el diseño de las políticas públicas desde una mirada institucional, incorporando una revisión de los más recientes Planes de Desarrollo Nacional. Finalmente se proponen algunas directrices para el diseño de las políticas públicas de sustentabilidad ambiental, con el propósito de restaurar y mejorar los ecosistemas naturales de las regiones de México, así como fortalecer el proceso productivo agropecuario.

Palabras clave: impacto ambiental, actividad productiva, política pública, sustentable.

Design guidelines to public policy of environmental sustainability of agricultural production systems

Abstract: Agricultural production activities are of unique importance in Mexico. However, they have generated impacts on the environment

* Rady Alejandra Campos Saldaña, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México. Correo electrónico: rady.campos@unicach.mx

** Ruth López Aguilar, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México.

that have caused loss of natural resources such as soil fertility and water quality. In that sense, outweighs the immersion of an integrative paradigm that considers the institutional vision and producer. Sustainability, incorporated into public policy presents the most viable option. Thus, basic elements of the concept of sustainability and design of public policies are discussed from an institutional look, incorporating a review of the most recent National Development Plans. Finally, some guidelines for the design of public policies for environmental sustainability, in order to restore and enhance the natural ecosystems of the regions of Mexico, as well as strengthening the agricultural production process are proposed.

Keywords: environmental impact, productive activity, public policy, sustainable.

Introducción

La actividad agropecuaria infringe impactos al ambiente provocando una disminución de la diversidad biológica, así como de la calidad de sus recursos naturales. La vulnerabilidad del medio ambiente y la irreversibilidad de muchos procesos son hechos que obligan a actuar inmediatamente para, en primera instancia, conocer el impacto real de los sistemas de producción agropecuaria y posteriormente aplicar tanto medidas correctivas como preventivas en los mismos, explicadas en las políticas públicas.

El término de *políticas públicas* se “refiere a aquello que se expresa como lo público y sus problemas” (Parsons, 2007: 31), manifestando que involucra a todo lo concerniente a las cuestiones de un pueblo. Se puede decir entonces que las ‘políticas’ se ocupan de “aquellas esferas consideradas como públicas, que comprenden aquella dimensión de la actividad humana que se cree requiere de regulación o intervención gubernamental o social” (Parsons, 2007: 37). De esta forma, las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno en turno) frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2008: 2).

El diseño de las políticas públicas comprende la utilización de diferentes estrategias para mejorar el proceso en la toma de decisiones, ocupándose de la priorización de los objetivos y de la selección de

alternativas de solución. De esta forma, analizar las políticas puede tener diferentes marcos en donde “se impone una forma de ver y pensar el mundo” (Villanueva, 2007: 39), entendiendo que éstas son una construcción de múltiples realidades, vistas por variados ojos, por lo que se necesitan formas de pensar o modelos diseñados a partir de una visión integral. Y más aún, al momento de evaluarlas, se tiene que reconocer el carácter multidimensional y multidisciplinario de los problemas. El diseño de las políticas se deberá realizar con el propósito de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda una población.

Las políticas públicas se encuentran sustentadas en México con la Ley de Planeación, la cual confiere las directrices para diseñar los Planes Nacionales de Desarrollo que las contienen, junto con sus programas estratégicos en temas diversos, que son prioritarios para el gobierno federal, siendo traducidos a escala regional en las entidades federativas, adecuándolos a territorios específicos. Estas directrices marcan en términos generales las condiciones en que se generarán los diversos programas, sentando las bases en las cuales se desarrollarán e implementarán en los contextos determinados.

El límite que tiene nuestro planeta para soportar el intenso aprovechamiento a partir de la revolución industrial comenzó a fines del siglo XVIII. Desde mediados del siglo XX, y hasta nuestros días, se escucharon con mayor fuerza las voces de alerta. Comenzando el siglo XXI, la preocupación por el aumento en la utilización de recursos naturales fue más profunda, los problemas derivados de esto generaron la preocupación de muchos científicos que alertaron sobre los riesgos a los que estaba y está expuesta la humanidad.

Con ello, la sociedad presenta un gran desafío, enfrentar el diseño e implementación de las políticas públicas basadas en el paradigma de la sustentabilidad, además del desarrollo social, económico y ambiental a partir de este precepto. Derivado de esto el objetivo del presente trabajo es el de diseñar algunas directrices de políticas públicas de sustentabilidad ambiental, a partir de un diagnóstico elaborado en una región en particular. Es relevante considerar que estas políticas podrán establecer pautas que traigan consigo una mejora del ambiente de todos los involucrados, porque presentan propuestas interesan-

tes para cuidar el planeta, y posibles vías de solución al deterioro ambiental en los países con menor desarrollo.

Reflexiones sobre la conceptualización de la sustentabilidad

Como solución a los problemas ambientales que se venían gestando desde la década de 1960, la Organización de las Naciones Unidas a principios de la década de 1970 propuso un nuevo concepto denominado sustentabilidad, a través de la Conferencia de Estocolmo sobre el Ambiente Humano, y es precisamente a partir de ahí cuando se considera el tema de la degradación ambiental como parte de la agenda internacional.

En la década de 1980, la necesidad de solventar problemas que aquejaban más a los seres vivos, convirtió esta búsqueda en una necesidad de los tomadores de decisiones, cuya responsabilidad recayó en la Comisión Mundial sobre el Desarrollo Ambiental, que expidió un informe que se denominó Informe Brundtland, mejor conocido como Nuestro Futuro Común.

El Informe Brundtland llevó a implementar acciones económicas, sociales y ambientales urgentes en pro del ambiente, adquiriendo la palabra “sustentabilidad” en este informe una connotación de “aquella que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1987). De esta manera, se plantea el contraste existente entre el crecimiento económico del modelo del capitalismo y la posibilidad de obtener un crecimiento razonable a partir de la implementación de políticas públicas de sustentabilidad y expansión considerando como base la preservación de los recursos naturales.

Posteriormente en la década de 1990, dentro del Principio Número I de la Declaración de Estocolmo, expresa la convicción de que el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones adecuadas, “en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, donde tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las

generaciones presentes y futuras” (Organización de las Naciones Unidas, 1992: 1).

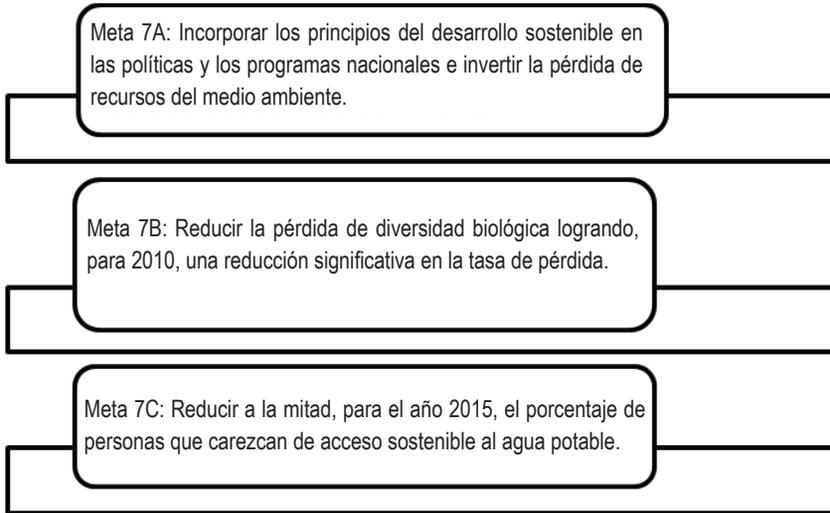
A raíz de esta conferencia se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organismo internacional encargado de promover la mejora del ambiente mediante una serie de políticas que incluyeron acciones de prevención y de solución del deterioro de las regiones naturales, en las cuales se desarrolla y vive el ser humano. Dentro de los temas principales que atiende el PNUMA se encuentran el cambio climático, desastres y conflictos, manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, sustancias dañinas y residuos peligrosos.

En 1992 también se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la denominada Cumbre de la Tierra, que tuvo como propósito sentar las bases para el desarrollo de una política global que guiará hacia la sustentabilidad al planeta. Es en este encuentro en donde toma sello oficial el concepto de *sustentabilidad* como un nuevo paradigma que, a diferencia de otros en las ciencias sociales, es resultado de una necesidad social de cambio ante una terrible encrucijada ambiental que ha conducido a una forma y estilo de vida que conllevan a la degradación del planeta.

Se aprueban documentos importantes como La Carta de la Tierra, la Declaración sobre el Bosque, el Convenio sobre la Biodiversidad, el Convenio sobre el Clima y la Agenda 21, en los cuales se pronuncian estrategias que deberán llevarse a cabo durante los próximos años. Menciona, en su Principio 8, que para alcanzar la sustentabilidad y una mejor calidad de vida para todas las personas, “los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas” (PNUD, 1992). A inicios del presente siglo, con asistencia de la Organización de las Naciones Unidas, se realizó la Cumbre del Milenio, al final de la cual se firmó la Declaración del Milenio.

Derivada de esta declaración, los países de la comunidad internacional decidieron cumplir con los denominados ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos, y es precisamente del Objetivo 7 de “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, del que se consideran extraer las siguientes metas en los años venideros de 2015 y 2020 (Figura 1). Estos objetivos han servido como base para la generación de políticas públicas de sustentabilidad en México y en el resto de los países del mundo.

Figura 1. Metas de sustentabilidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Sin embargo, cabe mencionar que estos objetivos presentan limitaciones en cuanto a la no incorporación de criterios de equidad y se consideran muy modestas en relación con la gravedad de la situación. De la misma forma, no se incluyen elementos claves de los derechos del agua ni de la regularización de la misma y su asequibilidad.

Estos objetivos marcan así los precedentes para la incorporación en la agenda política del tema de la sustentabilidad que conlleve a la mejora en la calidad de vida de la población en general. Los ecosistemas se mantienen por sí mismos, evolucionando constantemente y aprovechando todas las oportunidades que la misma naturaleza les ofrece. Pero ha sido la mano del hombre la que ha desequilibrado el ambiente para su propio beneficio, llevando con ello a que su desarrollo sea justamente medido por su capacidad transformadora, generando una crisis ambiental que hace precisa la adopción del paradigma de la sustentabilidad como una cuestión emergente en el planeta. Considerando esto, es necesario diseñar políticas públicas de sustentabilidad ambiental en el marco de la conservación y preservación de los recursos naturales.

El diseño de las políticas públicas de sustentabilidad ambiental

Dentro del establecimiento de políticas públicas que contribuyan a mejorar las condiciones de los recursos naturales se requiere tomar en cuenta dos aspectos importantes: estructuración de elementos comunes por una parte y, por otra, designación de recursos humanos y económicos, además de reglas que permitan asignarlos, con el firme propósito de hacerlos llegar a una mayoría.

El diseño de las políticas lleva consigo una serie de ideas, criterios, valores y procedimientos (que incluyen estrategias, instrumentos y un tiempo establecido para llevarlas a cabo). A través del tiempo, y con las múltiples transformaciones llevadas en el seno de las sociedades, pareció indiscutible estudiar la política aún más que las políticas, ya que a partir de la cual se genera la organización y administración del Estado, que involucra todo un sistema, un conjunto complejo de decisiones y de operaciones, con sus particularidades e intereses “el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular, los grandes movimientos colectivos (...) más que los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios” (Villanueva, 2007: 49).

Aunado a ello se requiere del análisis y del proceso de formulación de las políticas públicas a partir de las ideas originadas para solucionar los problemas públicos identificados en grupos de individuos. De esta manera, intentar referirse a las políticas públicas de sustentabilidad se torna vago y difuso, sin embargo, resulta de vital importancia el diseño e implementación de éstas con el propósito de mejorar la vida de las personas, considerando sus necesidades básicas y su interacción con el entorno.

Se trata de conciliar entonces el diseño de políticas públicas de sustentabilidad ambiental a partir del actor social que percibe, entiende, busca, cambia, enfrenta, a las estructuras institucionales, como un movimiento social reconstituido a través de los sujetos. Cualquier acción puede implicar cambios en las formas de ver el mundo. Además, se pretende con esto, plantear la posibilidad de “recomponer el mundo a través de una reflexión de los sujetos, la conciencia y las instituciones: una autorreflexión de los sujetos sobre sus mundos de vida y los procesos globales que determinan su existencia” (Leff, 2010: 49).

Una política pública sobre sustentabilidad ambiental tendrá que garantizar los derechos de los individuos hacia oportunidades equitativas, que no se encuentre fragmentada, que sea transversal, transdisciplinaria, con la creciente participación individual y colectiva, que satisfaga las necesidades, usando para ello los satisfactores adecuados conforme a su contexto y tiempo, superando acciones solitarias de las instituciones, diseñando estrategias mediatizadas por organismos nacionales e internacionales, que generen en la mayoría de los casos los cursos de acción idóneos para cada alternativa de solución. De esta manera, se plantea la necesidad de considerar cómo las políticas públicas de sustentabilidad ambiental han sido desarrolladas en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo, como se muestra a continuación.

Planes Nacionales de Desarrollo

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El plan se presenta en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se articuló en torno a cinco grandes ejes, los cuales contemplan acciones y estrategias dirigidas a los ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales. Parte de un diagnóstico de la realidad, considerando indicadores como analfabetismo, pobreza, falta de oportunidades, deterioro ambiental, entre otros, articulando así acciones, estrategias y metas. Los ejes que comprende este plan son cinco (Cuadro 1).

Establece una estrategia viable para alcanzar el avance económico, social y ambiental del país. Asume como premisa básica el desarrollo humano sustentable, esto es, el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades de todos los mexicanos para tener una vida digna, sin comprometer el patrimonio de las futuras generaciones.

Los objetivos de las políticas públicas para el logro de la sustentabilidad ambiental en la primera década del siglo XXI se incorporaron a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. En este documento, la formación de políticas públicas en materia ambiental fue funda-

Cuadro 1. Ejes y premisas del PND 2007-2012

<i>Ejes</i>	<i>Premisas</i>
1. Estado de derecho y seguridad	La interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para su desarrollo humano sustentable. De otra manera, las personas no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura. En definitiva, los mexicanos deben contar con la tranquilidad de que, en el futuro, no perderán los logros que son fruto de su esfuerzo.
2. Economía competitiva y generadora de empleos	Lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el desarrollo humano sustentable.
3. Igualdad de oportunidades	Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.
4. Sustentabilidad ambiental	Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas. Es por ello que la sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de desarrollo humano. En primer término, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente. Al mejorar las condiciones actuales de vida de la población mediante el uso racional de los recursos naturales aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.

<p>5. Democracia efectiva y política exterior responsable</p>	<p>Abarca las acciones en materia de democracia efectiva y política exterior. Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.</p>
---	--

Fuente: Tabla adaptada del Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, 2007-2012, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/descripcion-de-los-cinco-ejes.html>.

mental como lo menciona el eje cuatro, en el cual “la sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras” (Presidencia de la República, 2007: 233).

De la misma forma, en el objetivo ocho del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que es prioridad:

Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras (Presidencia de la República, 2007: 255).

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el eje 4 de “Sustentabilidad ambiental” menciona que se trata en suma de, mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida de los mexicanos de hoy y mañana.

Algunos de los programas relevantes de esta etapa de gobierno que destacan son:

1. Programa Nacional de Pagos por Servicios Ecosistémicos: que protege la deforestación de grandes extensiones de bosques, y

que es uno de los programas más grandes por servicios ambientales en el mundo.

2. Programas contra el cambio climático, fortaleciendo el área institucional, incrementando la asignación de recursos y promoviendo la concientización de la población.

México presenta una serie de diferencias significativas en el interior de sus comunidades, al poseer graves deficiencias sociales, económicas y ambientales. Cuenta con una amplia base de activos naturales; sus patrones de producción y consumo son menos intensivos en energía y materiales que en economías más desarrolladas. La rápida urbanización, el crecimiento demográfico y el aumento en el nivel de ingresos están generando una serie de presiones ambientales. Sin embargo, los costos de la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales se estimaron en 7% del PIB en 2010, frente a 10% en 2000 (OCDE, 2002: 2), observándose una disminución considerable.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En el PND 2013-2018 se expresa la necesidad de elaborar un tipo de política pública que “logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país”. Menciona un compromiso hacia el desarrollo sustentable que modifique los estilos de vida, “además de una estrategia nacional para el desarrollo del sur-sureste de México, cuyos estados se han ‘rezagado frente al resto del país en términos de crecimiento económico y desarrollo humano’” (Presidencia de la República, 2013: 1-13). Se encuentra estructurado a partir de cinco metas nacionales.

El Plan fue elaborado a partir de consultas expresas a toda la población que deseara participar, con el objeto de escuchar las opiniones de la ciudadanía. Incluye cinco ejes, tres estrategias transversales que son: democratizar la productividad, con el objeto de hacer que los ciudadanos se integren con mayor profundidad a la economía; un gobierno cercano y moderno, para la agilización de trámites entre ins-

tituciones con ciudadanos y perspectiva de género, para realizar una promoción permanente de éste.

En México, esta participación ciudadana se ve reflejada en los espacios electorales con mayor frecuencia, pero cada vez son más los ciudadanos que reclaman formar parte de las decisiones en el diseño de políticas públicas que inciden directa o indirectamente sobre sus condiciones de vida. Por último, la mayoría de las políticas públicas de sustentabilidad ambiental, que inciden directa o indirectamente en la población, deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas considerando la perspectiva de los habitantes.

Componentes y elementos del impacto ambiental de las actividades productivas agropecuarias en México

Las especies animales y vegetales que albergan las regiones naturales de México se han visto amenazadas por presiones provenientes de actividades como el cambio de uso del suelo, impulsado principalmente por la expansión de la frontera agropecuaria y urbana, el crecimiento de la infraestructura, para la construcción de carreteras, redes eléctricas y represas, los incendios forestales, la sobreexplotación de los recursos naturales, la introducción de especies invasoras, la contaminación, el aprovechamiento ilegal y, más recientemente, el cambio climático global (Sarukhán, 2009: 24).

Las actividades productivas agropecuarias forman parte de aquellas que favorecen ciertos impactos ambientales en los ecosistemas, tanto terrestres como acuáticos predominantemente la agricultura y la ganadería, además de la pesca y, en los últimos años, la acuicultura. Sin embargo, éstas se han desarrollado de forma intensiva, afectando a miles de hectáreas de terrenos fértiles en los últimos 10 años. La tecnología empleada para ello y la intensificación en la producción por el mayor uso de agroquímicos, principalmente fertilizantes e insecticidas, prácticas de los productores, como la tumba, roza y quema y los incendios forestales, han disminuido significativamente la calidad de los recursos naturales en las regiones, sobre todo en el suelo, el agua y la cobertura vegetal, obteniéndose con ello un mal manejo de

los ecosistemas agrícolas, que generan graves problemas de erosión, infertilidad, contaminación de afluentes y ausencia de vegetación.

Como cualquier otra actividad de apropiación sobre los ecosistemas, la agricultura, la producción pecuaria y la pesca tienen una serie de impactos ambientales. A medida que las prácticas se hacen más intensivas, como la mayor carga de agroquímicos, estos efectos negativos aumentan, generándose en la actualidad los siguientes:

- Insumos que utiliza y extrae del entorno: prácticas de cultivo que erosionan o degradan los suelos, intensidad de cultivos, extracción de aguas, métodos de pastoreo excesivos, extracción de especies aún en peligro de extinción por caza o pesca.
- Espacios que son transformados directa o indirectamente: por concentraciones parcelarias, desaparición de hábitats y contaminación visual por obras.
- Afluentes que emite: residuos en forma de gases, líquidos o sólidos por la aplicación de plaguicidas, fertilizantes e insecticidas (Consigli, 2002: 3).

Además, es conveniente mencionar algunos posibles impactos derivados de las actividades productivas agropecuarias. La producción tradicional también produce problemas ambientales, pero en menor medida si la comparamos con las nuevas técnicas de producción que incluyen modificaciones genéticas y el empleo de diversas sustancias químicas.

Los impactos originados por la actividad pecuaria repercuten de forma significativa en la misma producción animal, al ser la ganadería intensiva fuente de residuos comparable a la industria. En la ganadería extensiva es posible también que aparezcan problemas de erosión del suelo y pérdida de la cubierta vegetal, sobre todo en aquellos ecosistemas áridos o en pendiente. Hoy en día, las acciones del hombre las padece la tierra. La mayoría de los problemas del siglo XXI forman parte de la satisfacción de las necesidades de desarrollo humano, como la sobrepoblación y la misma organización social, que determina el tipo de modelo de producción y en donde el impacto ambiental debería estar relacionado con los valores éticos o culturales de cuidado del entorno.

De esta manera, las políticas públicas ambientales tendrán la responsabilidad de medir el bienestar y calidad de vida de los habitantes, con la intención de mostrar cómo las actividades productivas, de la misma manera que las relaciones humanas, dependen de las condiciones de su entorno. Por esta razón, las prácticas productivas que enfrentan los pobladores representan uno de los mayores riesgos para la sustentabilidad porque conllevan el deterioro ambiental del territorio derivado de las mismas actividades económicas y humanas desarrolladas.

Lo anterior ha originado que las comunidades rurales se encuentren en la búsqueda de nuevas alternativas de ingresos para su subsistencia y mejora en su vida. En variadas regiones del sureste del país, tal es el caso de Veracruz y Chiapas, casi la mitad de sus ecosistemas se usa para la agricultura y la ganadería. Con ello, los procesos de producción agropecuaria se han transformado de manera notable en la última década del siglo xx y en la primera década de este siglo.

Los problemas ambientales son numerosos y de índole diversa, pero es preciso jerarquizarlos e identificar aquellos que son más serios y que requieren mayor atención por parte de los productores, los técnicos especializados y por supuesto de las autoridades estatales y federales para el diseño de programas en este rubro.

El impacto de las actividades productivas sobre el ambiente ha ido más lejos del sólo “producir para vivir”; se han agotado recursos naturales que más tarde impedirán subsistir a la especie humana, logrando conflictos de identidad, desánimos, depresión y daños naturales. ¿Es entonces la política pública ambiental suficiente para mitigar la transformación abrupta de la naturaleza?, ¿o acaso se requiere de otras estrategias en el modelo de producción, en donde la política pública contemple la mejora en la relación del hombre, su cultura y su entorno natural? Si es así, se necesita en el diseño de toda política pública ambiental la naturalización de la humanidad en un marco de armonía y retribución.

Retribuir para mejorar, para evolucionar, en un sentido amplio de producir, tomando lo que se necesita del ambiente, pero con la firme convicción de recompensarlo en la misma manera que éste provee. Es preciso considerar el aspecto cultural en la política pública,

ya que éste permea las ideas, tradiciones y costumbres del pueblo, estableciendo una relación coexistente entre hombre (como tomador de decisiones) y ambiente (como fuente de satisfacción de nuestras necesidades), derivando con ello el hecho de establecer mecanismos, modelos o teorías que evalúen o determinen el grado del impacto ambiental. Por ello, las actividades productivas agropecuarias en los últimos 10 años de este siglo han propiciado efectos diversos en el entorno natural, dentro de los cuales es posible mencionar efectos en el suelo y afluentes.

Efectos en el suelo

Cuando se habla de la degradación de los suelos se hace mención al deterioro inducido que afecta negativamente a la biofísica del suelo, que puede durar hasta miles de años, pero que en la mayoría de las veces resulta irreversible. El suelo reviste una gran importancia política, social y económica al ser parte primordial de las actividades primarias de agricultura y ganadería. La mayor parte de la pérdida del suelo se debe a la erosión hídrica y erosión eólica. Con el avance de la agricultura y la concentración de un solo cultivo en infinidad de terrenos, se reduce la diversidad a escala de comunidad. El uso del fuego elimina la capa orgánica y es la causa de 48% de los incendios forestales (Sagarpa, 2013: 1).

La erosión en los suelos en México es debido principalmente a la actividad antropogénica, y en muchos de los casos derivada de las actividades agropecuarias. Los procesos más importantes de desertificación señalados por la FAO y el PNUMA son: deterioro de la flora y de la fauna, acumulación de sustancias tóxicas para plantas y animales; degradación del suelo (física y biológica); erosión hídrica (salinización, acidificación e inundaciones), desequilibrio de ciclo hidrológico; erosión eólica (contaminación atmosférica); mengua de la capacidad alimentaria y maderera. Sin embargo, la desertificación es el principal factor de degradación del suelo (INEGI, 2013).

En la parte montañosa de Chiapas, por ejemplo, la erosión es provocada por la tala inmoderada, por cultivos que sólo se utilizan una

vez, por asentamientos humanos y por el tipo de roca denominada granito alterado (Servicio Geológico Mexicano, 2006: 31). El 42% de los suelos se ha degradado por prácticas agrícolas en la región, frente a sólo 5% en este estado (Sagarpa, 2013). Los principales problemas ambientales afectan directamente al suelo, ocasionando graves problemas de fertilidad, pérdida de nutrientes y erosión, además de pérdida de cubierta vegetal. La conversión de terrenos hacia usos agropecuarios es una de las causas más importantes de la deforestación en América Latina y el mundo (FAO, 2010: 1).

De acuerdo con información de la Secretaría de Agricultura, Gadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la superficie agrícola sembrada en México se ha mantenido relativamente constante entre 1980 y 2010: osciló entre 18 y 23.3 millones de hectáreas. Según el Censo Agropecuario de 2007, casi 1% de la superficie agrícola del país se encuentra afectada por el salitre o la erosión, y de las 971.6 mil unidades con superficie agrícola que no se sembró, 5% no lo hizo a causa de la erosión de sus tierras.

Efectos en los afluentes

México posee grandes reservas de agua dulce, provenientes de grandes presas hidroeléctricas. Sin embargo, la extracción de agua dulce ha crecido significativamente con objeto de abastecer a la agricultura, la generación de energía eléctrica y el consumo de una población cada vez más numerosa. La contaminación de sus afluentes derivada de las prácticas agrícolas y pecuarias se ha visto con mayor fuerza en los últimos años.

Se requiere así de mayores esfuerzos de conservación de los recursos naturales en el desarrollo de las actividades productivas complementándola con las prácticas de los productores que la mayor parte no procuran el cuidado del ambiente. Aunque se cuenta con programas de conservación de Áreas Naturales, Unidades de Manejo de Animales Silvestres (UMAS) y Ordenamiento Ecológico, no se aplican estrategias integrales de manejo, administración y conservación de los recursos naturales en las cuales se definan acciones directas y específicas para su buen funcionamiento.

La caracterización de las regiones implica conocer cuál es su estado actual e histórico, y en qué medida el uso de sus recursos ha generado efectos en la misma. Es preciso conocer las diferentes actividades productivas agropecuarias que se desarrollan en su interior y la forma en que éstas provocan cambios en su contexto para poder determinar sus aspectos esenciales.

Así, para garantizar la sustentabilidad ambiental de los entornos naturales deteriorados por las pautas de producción y actividades de las personas, se requiere instrumentar políticas públicas encaminadas a paliar los daños en el medio ambiente y mejorar la gestión en los ecosistemas. De tal forma, la política pública en esta materia podría ser redefinida a partir del conjunto de prácticas institucionales orientadas a asegurar la sustentabilidad ambiental en tiempo y espacio del capital natural de un territorio específico, donde sus objetivos particulares deberán ser formulados como respuesta al diagnóstico ambiental de las prácticas de producción, en el cual se identifiquen, prioricen y analicen las problemáticas de cada región.

Propuesta metodológica para el diseño de directrices de políticas públicas de sustentabilidad ambiental

La utilización de prácticas de producción, así como de tecnologías sustentables implica una visión holística de la producción agropecuaria y de su conexión con los recursos naturales. Entre estas prácticas se encuentran, por ejemplo, los sistemas agroforestales, la integración de agricultura y ganadería, con vínculos entre sí, a fin de fomentar la conservación y el empleo de servicios ecosistémicos que reflejen aquellos beneficios que obtienen los productores de los diversos ecosistemas y sus efectos inmediatos (Cuadro 2).

Las actividades agrícolas y las de ganadería contribuyen también a la contaminación del ambiente. El desequilibrio ecológico que se genera al introducir labores agrícolas en un ambiente produce tal desajuste que da lugar a que se deterioren paulatinamente los recursos naturales. Para poder combatir estos hechos se requiere de cambios exhaustivos en las políticas públicas.

Cuadro 2. Servicios ecosistémicos en las actividades agropecuarias

<i>Actividad</i>	<i>Efecto inmediato</i>	<i>Beneficios</i>
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la vegetación natural • Erosión del suelo • Demanda de agua para riego • Uso de fertilizantes y pesticidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de alimentos • Ingresos económicos • Uso del suelo
Pecuaria	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la vegetación natural • Compactación del suelo • Depósito de heces en el suelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenamiento de materia orgánica • Producción de combustibles orgánicos • Producción de alimentos
Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación por combustibles • Pérdida de especies 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de alimentos

Fuente: Adaptación propia.

Derivado de ello se recomienda:

- Precisar los elementos para realizar un estudio y evaluación del impacto ambiental por parte de las instituciones. Esta evaluación tendría que ser concebida como un elemento de la política pública, pero de manera preventiva, en donde se integre al ambiente como un recurso primordial para el desarrollo de las generaciones venideras y como parte del marco analítico en el establecimiento de los programas que coadyuven a su conservación.
- Una política pública dirigida a conservar y a contribuir a la restauración de las regiones naturales afectadas por las actividades

agropecuarias, que incluya la participación del productor, cuya realidad proporcione el más detallado diagnóstico de sus necesidades y de su medio de supervivencia, además de la consideración de su región natural como parte del entorno primordial.

- Políticas que busquen la transversalidad de la sustentabilidad, reflejada en que las acciones de gobierno deben ser diseñadas de tal forma que muestren una relación intrínseca entre el cuidado del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales. Además que contemplen la participación democrática, esto es, productores agropecuarios como parte de la toma de decisiones, representando un pacto entre los actores institucionales y sociales en armonía con el ambiente.
- Implementación de políticas de sustentabilidad ambiental que afecten a las áreas económica, social y ambiental por igual, con una relación lineal entre ambiente y desarrollo, con una planificación de los aspectos ambientales desde la administración pública, mediante la adecuada gestión social y ambiental, y que ante la falta de sustentabilidad las administraciones públicas y el gobierno ofrezcan soluciones al deterioro socioeconómico y ambiental.

De esta manera, se permitirá el goce de los recursos de una región natural, con el propósito de lograr un entorno edificable, habitable y un desarrollo social igualitario, integrando políticas públicas con la intervención de recursos humanos, naturales, tecnológicos y sistemas de producción.

El método

Para poder desarrollar estas directrices se deben considerar las siguientes etapas:

1. Realizar un diagnóstico del impacto de las actividades productivas agropecuarias en las regiones: en el cual se debe incluir la identificación, selección, jerarquización y elección de las prin-

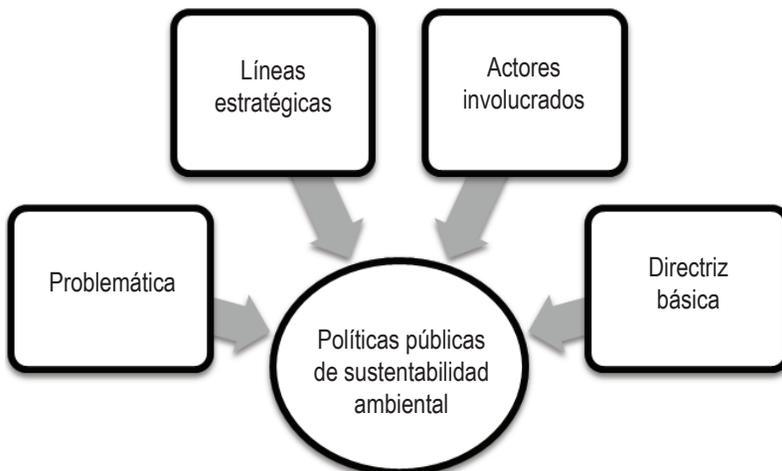
- cipales problemáticas, mediante el uso de modelos o marcos ordenadores que contemplen el logro de la sustentabilidad.
2. Muestra de la problemática: en la cual se muestra la situación real encontrada del impacto negativo provocado en la región natural.
 3. Establecimiento de las líneas estratégicas: a partir de las cuales se consideran las acciones básicas para mitigar el problema y que reflejan las grandes áreas temáticas que han de regir el programa diseñado.
 4. Identificar a los actores involucrados: los cuales constituyen a aquel conjunto de factores humanos y materiales que forman parte primordial de las soluciones. Estos actores incluyen: el marco jurídico que considera las leyes estatales, leyes federales, normas oficiales mexicanas, tratados internacionales y reglamentos del sector ambiental, que rigen a los municipios, instituciones y a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Además, como parte fundamental se encuentran los recursos humanos derivados de las instituciones universitarias, que podrían ofrecer capacitaciones diversas a los productores agropecuarios.
 5. Diseño de la directriz básica: en torno a la cual se desarrollan las estrategias básicas y marca las condiciones en las que se van a generar las políticas públicas de sustentabilidad ambiental.
 6. Desarrollar estrategias básicas para cada directriz, en torno a un modelo (Figura 2).

Tomando en cuenta el modelo racional para el diseño de políticas públicas que parte de la idea de que “los actores se comportan siempre en forma racional, que maximizan los beneficios y minimizan los costos... y que para actuar se requiere toda la información disponible” (Ecosur, 2006: 12).

Directrices propuestas

Estas directrices se diseñan con base en las problemáticas identificadas en la etapa de diagnóstico. Éstas se detallan en los cuadros 3a a 3g.

Figura 2. Elementos para el establecimiento de directrices



3a. Hacia los sistemas de producción agropecuarios sustentables

<i>Problemática que atiende</i>	
Sistema de producción agropecuario intensivo y/o extensivo, que privilegia el uso excesivo de fertilizantes y pesticidas químicos	
<i>Directriz básica</i>	
Adopción de sistemas alternativos de producción	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento óptimo de los insumos en actividades agrícolas y pecuarias. • Programa de manejo de tierras alternativo. • Planes de manejo de las actividades agropecuarias. • Sistemas estratégicos de producción sustentable. • Control biológico de plagas. • Parámetros de aplicación de fertilizantes y pesticidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico • Productores agropecuarios • Consejos de Desarrollo Rural Sustentable • Municipios • Instituciones • Programas de buenas prácticas ambientales • Manuales de capacitación • Universidades y centros de investigación

3b. Para la conservación, mejoramiento
y restauración del recurso suelo

<i>Problemática que atiende</i>	
Erosión e infertilidad del suelo, que ha ocasionado la pérdida de nutrientes y compactación del suelo	
<i>Directriz básica</i>	
Prevención y manejo del deterioro del recurso suelo de la región Frailesca	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de los efectos negativos de las actividades agropecuarias sobre la calidad del suelo. • Prevención de la escorrentía de los suelos y la sedimentación. • Prácticas sustentables del uso del suelo, que no incluyen prácticas no apropiadas de quema, roza y tumba y de ganadería extensiva. • Planes de prácticas integradas de manejo, protección y conservación de suelos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico • Productores agropecuarios • Consejos de Desarrollo Rural Sustentable • Municipios • Instituciones • Programas de buenas prácticas ambientales • Manuales de capacitación • Universidades

3c. Tendencias hacia la diversificación productiva

<i>Problemática que atiende</i>	
Monocultivo que genera impactos en el suelo, agua y la biodiversidad	
<i>Directriz básica</i>	
Diversificación de cultivos que mantenga la fertilidad del suelo y reduzca los daños ambientales	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none">• Diversificación de la actividad productiva.• Instalación de parcelas diversificadas estratégicas en la región.• Rotación de cultivos.• Impulso de la producción de cultivos orgánicos.• Reconversión productiva.	<ul style="list-style-type: none">• Marco jurídico• Productores agropecuarios• Consejos de Desarrollo Rural Sustentable• Municipios• Instituciones• Programas de buenas prácticas ambientales• Manuales de capacitación• Universidades y centros de investigación

3d. Hacia el mejoramiento de las prácticas agropecuarias

<i>Problemática que atiende</i>	
Falta de asistencia técnica para el manejo de los sistemas de producción agropecuario	
<i>Directriz básica</i>	
Fomentar el desarrollo de las capacidades de los productores agropecuarios que coadyuven al uso óptimo de los recursos naturales a su alcance	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none">• Gestión local y regional.• Implementación de programas sistemáticos de capacitación y asistencia técnica vinculados al potencial productivo orientados a la integración de cadenas productivas.• Servicios de asesorías, consultorías y capacitación.• Acompañamiento en proyectos productivos, suministro de insumos agropecuarios e inversiones asociadas a la actividad agropecuaria.• Acompañamiento integral a los productores para facilitar el incremento de su productividad y competitividad.	<ul style="list-style-type: none">• Marco jurídico• Productores agropecuarios• Consejos de Desarrollo Rural Sustentable• Municipios• Instituciones• Programas de buenas prácticas ambientales• Manuales de capacitación• Universidades y centros de investigación

3e. Recuperación de las regiones naturales

<i>Problemática que atiende</i>	
Deforestación y contaminación de las regiones naturales	
<i>Directriz básica</i>	
Manejo sustentable de los recursos naturales	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de impacto ambiental. • Planes de ordenamiento territorial regional. • Uso y manejo tradicional de los recursos naturales. • Prácticas productivas con bajo impacto negativo en los recursos naturales. • Plan de conservación y restauración de los ecosistemas regionales. • Plan de manejo con prácticas culturales y agroecológicas. • Mejoramiento de la eficiencia del uso de los recursos. • Restauración de espacios degradados. • Establecimiento y operación de sistemas eficaces en función de los costos que permitan supervisar la calidad del agua destinada a usos agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico • Productores agropecuarios • Consejos de Desarrollo Rural Sustentable • Municipios • Instituciones • Programas de buenas prácticas ambientales • Manuales de capacitación • Universidades y centros de investigación

3f. Para el disfrute de la equidad social productiva

<i>Problemática que atiende</i>	
Ausencia de la participación social en la planeación de la conservación de los recursos naturales y la actividad productiva agropecuaria	
<i>Directriz básica</i>	
Participación social e integración cooperativa de los tres órganos de gobierno, con los productores y organizaciones de la región	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none">• Integración al mercado de las unidades de producción campesina en condiciones más favorables de intercambio.• Organización colectiva para la promoción del desarrollo local y regional.• Planeación, desarrollo y evaluación de programas ambientales y productivos con participación social.• Establecimiento de mecanismos de participación productora.	<ul style="list-style-type: none">• Marco jurídico• Productores agropecuarios• Consejos de Desarrollo Rural Sustentable• Municipios• Instituciones• Programas de buenas prácticas ambientales• Manuales de capacitación• Universidades y centros de investigación

3g. Fortaleciendo la economía del productor agropecuario

<i>Problemática que atiende</i>	
Precarias condiciones económicas de los productores agropecuarios	
<i>Directriz básica</i>	
Mejoramiento de las condiciones de vida de los productores	
<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Actores clave en su aplicación</i>
<ul style="list-style-type: none">• Implementarse incentivos positivos y una mayor participación pública.• Los programas de acción deben balancear los mínimos costos ambientales con la producción agropecuaria.• Administración y fortalecimiento de la gestión de programas y proyectos agropecuarios con miras a la sustentabilidad ambiental.	<ul style="list-style-type: none">• Marco jurídico• Productores agropecuarios• Consejos de Desarrollo Rural Sustentable• Municipios• Instituciones• Programas de buenas prácticas ambientales• Manuales de capacitación• Universidades y centros de investigación

Estas directrices suponen la creación de un instrumento de evaluación del impacto ambiental en México, apropiado a la realidad que se vive en el campo mexicano, y que ha sido evaluado hasta el momento mediante en el artículo 28¹ de la LGEEPA, sin considerar parámetros de sustentabilidad, lo cual no permite influir mucho en la toma de decisiones, debido a que su actuación se limita ampliamente a los actores institucionales.

Resulta importante mencionar que las políticas públicas en materia de sustentabilidad se han fortalecido con el tiempo, sin embargo, sobra decir que aún existen rezagos importantes para consolidarlas, favoreciendo así el manejo integrado de los ecosistemas para su uso sustentable y conservación. Para ello se requiere no únicamente de recursos económicos, sino también contar con las capacidades institucionales, la organización del sector productivo agropecuario y los recursos humanos preparados.

La sustentabilidad ambiental, que se puso de manifiesto en el PND 2007-2012, no está en contra del aprovechamiento agropecuario, sino que se debe ajustar a los contextos ecológicos y orientarlo para elevar la calidad de vida de las personas, por lo que las políticas públicas deberán estar encaminadas a la conservación, preservación y administración de los recursos naturales de la región, pero sin descuidar el logro del desarrollo de los productores.

Conclusiones generales

Para el establecimiento de políticas públicas de sustentabilidad ambiental que contribuyan a mejorar las condiciones ambientales, pero también de los productores, se requiere de un enfoque globalizador e integrador, mediante dos aspectos importantes: estructuración de elementos comunes por una parte y, por otra, la designación de recursos humanos y económicos, además de reglas que permitan asignarlos, con el firme propósito de hacerlos llegar a la mayoría posible.

¹ Manifiesta la evaluación del impacto ambiental en materia de actividades agropecuarias que pueden poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños en los ecosistemas.

El diseño de directrices de políticas públicas de sustentabilidad deberá tomar en cuenta:

- a) La renovación de los sistemas de producción: esto tendría que involucrar la transformación técnica y la diversificación de cultivos.
- b) Colocar a la equidad en primer lugar, donde las dimensiones del bienestar no solamente sean referidas a los ingresos, sino también a los mecanismos de compensación para las áreas afectadas.
- c) La promoción de la gestión ambiental que incorpore el concepto de sustentabilidad en todas sus dimensiones.
- d) Que el Estado impulse políticas de desarrollo perdurable y que coordine el esfuerzo de la administración y la participación ciudadana (gobiernos sensibles y abiertos al diálogo con los productores).
- e) Evaluación de políticas mediante el diseño de instrumentos creados a partir de la percepción de los productores.

Dado que la sustentabilidad es un proceso, no un punto de llegada con una definición única, exige la elaboración de marcos técnicos y de financiación para la amplia gama de necesidades y contextos locales que respalden a los productores agropecuarios en un proceso dinámico de innovación.

Así, para garantizar la sustentabilidad ambiental de los entornos naturales deteriorados por las pautas de producción y actividades de las personas, se requiere instrumentar políticas públicas encaminadas a paliar los daños en el medio ambiente y mejorar la gestión en los ecosistemas.

De esta manera, la política pública en esta materia podría ser redefinida a partir del conjunto de prácticas institucionales orientadas a asegurar la sustentabilidad ambiental en tiempo y espacio del capital natural de un territorio específico, donde sus objetivos particulares deberán ser formulados como respuesta al diagnóstico ambiental de las prácticas de producción, en el cual se identifiquen, prioricen y analicen las problemáticas de cada región.

Bibliografía

- Brundtland, I. (1987), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1987), *Informe Brundtland*, ONU.
- Consigli, R. E. (2002), *Impacto ambiental de las actividades agropecuarias*, recuperado de www.produccion-animal.com.ar
- Ecosur (2006), *Propuesta para el diseño de políticas públicas para el desarrollo de la selva*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas.
- FAO (2002), *Los fertilizante y su uso* (Cyfrol 3). (FAO, Gol.) México.
- INEGI (2013, junio 17), *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Adferwyd octubre 26, 2013 o www.inegi.org.mx
- Leff, Enrique (2007), *Saber ambiental* (Arg. 5a.). México, Siglo XXI.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (2013), México, *Diario Oficial de la Federación*.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, en Flacso-México (Gol.), México.
- PNUD (1992, junio), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Adferwyd junio 2, 2013 o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/dclaracionrio.htm>
- Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo*, México.
- (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-México (2008), *Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005* (PNUD, Gol.), México.
- OCDE (2013), *Evaluación del desempeño ambiental: México 2013*. Adferwyd septiembre 12, 2013 o <http://www.oecd.org/fr/env/examenspays/EPR%20Highlights%MEXICO%202013%20ES.pdf>.
- ONU (2000, septiembre), *Declaración del Milenio*. Adferwyd o <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.
- (1992), *Programa 21*. Adferwyd julio 19, 2013 o Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: en www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter40.htm

- (1972), *Cumbre de Estocolmo*, Técnico, ONU.
- Sagarpa (2013), Adferwyd o www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Paginas/procampo.aspx
- Sarukhán, J. E. (2009), *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad* (C. N. Biodiversidad, Gol.) México.
- Servicio Geológico Mexicano (2006), *Atlas de peligros del estado de Chiapas*, México, Técnico, SGM.
- UNESCO (2012, noviembre 23), Adferwyd junio 2013 o Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural: en http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- (2001, noviembre 2), *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, Adferwyd, noviembre 23, 2012 o portal de la UNESCO.
- Vargas, C. S. (2008), La definición de política pública, *Dossier*, 6.
- Villanueva, L. F. (2007), “Estudio introductorio”, *La hechura de las políticas* (t. 83), México, Porrúa (Gol.).

Aspectos normativos, programáticos y de gestión de la política de cambio climático en México 2007-2012*

Raquel Gutiérrez Nájera**

Resumen: El presente trabajo aborda los resultados de la investigación sobre la política de cambio climático en sus aspectos normativos, programáticos y de gestión. Concentra la información generada a través de una cédula de información aplicada a 11 entidades federativas del país. Documenta cómo la política pública expresa y consolidada de largo aliento del periodo 2007-2012 de cambio climático en el ámbito federal en lo normativo, programático y orgánico, de alcance nacional e internacional, no corresponde a su desarrollo en las entidades federativas y en los municipios del país no tiene referentes.

La investigación concluye que la ley, los programas y los instrumentos de gestión en materia de cambio climático en lo federal no son suficientes para controlar los efectos adversos de la actividad del hombre en el ambiente, incluyendo a la atmósfera, si no van acompañados de una visión desde lo local y transversal a toda la administración pública.

Palabras clave: política, cambio climático, federación, estados y municipios, normativo, programático, gestión.

Normative, programmatic and management aspects of Mexico's climate change policy from 2007 to 2012

Abstract: The present work discusses the results of the investigation regarding climate change policy in its normative, programmatic and

* Agradezco enormemente a las y los consejeros del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2008-2011 por su apoyo en la presente investigación y su compromiso por la protección al medio ambiente.

** Raquel Gutiérrez Nájera, Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: raquelgtz@gmail.com.

management aspects. It concentrates the data generated through an information form, which was applied in eleven federative entities of the country. It documents how the explicit and long-term consolidated public policy of the period of 2007-2012, concerning climate change on federal grounds regarding the normative, programmatic and organic of national and international scope, do not correspond to its development in federative entities, and has no references in the country's municipalities.

The investigation concludes that the federal law, programs and management instruments in respect of climate change, do not suffice to control the adverse effects of man's activity on the environment, including the atmosphere, if they are not accompanied by a local vision which is transverse to the whole public administration.

Keywords: public policy, climate change, federation, states and municipalities, normative, programmatic, management.

Introducción

México ha sido líder en política de cambio climático promovida y consolidada en el periodo 2007-2012. Política expresada en los compromisos que el expresidente Felipe Calderón Hinojosa llevó a las cumbres de cambio climático como la realizada en 2009 en Copenhague, Noruega. De igual manera, desde 2007 promovió un documento titulado Estrategia Nacional de Cambio Climático, así como hospedar en 2010 la COP 16 de Cambio Climático.

Adicionalmente, en el periodo analizado se produjeron la mayoría de los instrumentos normativos, programáticos y de gestión relativos al cambio climático como fue la Ley General de Cambio Climático (LGCC), la Estrategia de Cambio Climático (ENACC), el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) y se creó el Instituto Nacional de Cambio Climático (INECC), así como las cinco comunicaciones nacionales en materia de cambio climático.

Sin embargo, la política nacional de cambio climático, no se ve reflejada de igual manera a nivel de los estados de la república y de los municipios que la conforman. En efecto, el presente trabajo documenta la necesidad de acompañar la política federal de largo aliento en materia de cambio climático con una política desde lo local que

empodere a los municipios en su realización en los ámbitos institucionales, programáticos y normativos. Aborda la política que se ha implementado en materia de cambio climático y sus expresiones en los estados del país.

Los resultados que aquí se expresan son derivados de una encuesta vía electrónica que contestaron 11 consejeros(as) de entidades federativas diferentes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat generación 2008-2011. El planteamiento metodológico de la investigación de la que deriva la encuesta plantea tener una visión de país en materia de cambio climático en política pública, por lo que la autora envió una encuesta dirigida a los 32 CCDS del país. A la fecha del artículo habían contestado 11 consejeros(as) y actualmente se está enviando la encuesta a informantes calificados de los CCDS de los estados faltantes.

Generalidades del cambio climático

El cambio climático es un fenómeno científicamente comprobado y se refiere a cualquier cambio en el clima, ya sea por su variabilidad natural o como resultado de la actividad humana (PNUD-Semarnat, 2009: b4).

Cuando hablamos de cambio climático lo asociamos con el aumento en la temperatura derivado del producto de gases invernadero (GEI y la concentración de éstos en la atmósfera se asocia a aspectos económicos y sociales, por ejemplo los sistemas productivos y de generación de energía y el excesivo aumento de la población mundial, es decir, es un problema del modelo de desarrollo (*ibid.*). En efecto, como resultado de las actividades humanas, por ejemplo, quema de combustibles fósiles y cambios en el uso del suelo, se han incrementado marcadamente a nivel mundial las concentraciones en la atmósfera de los gases efecto invernadero, potenciando el aumento en la temperatura en la tierra (*ibid.*).

Los GEI son gases de origen natural y antropogénico (producidos por la actividad humana) que componen la atmósfera. El vapor de agua (H₂O), el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso (N₂O), el me-

tano (CH₄), son los principales gases de efecto invernadero (GEI). El dióxido de carbono (CO₂), se ha visto alterado por la deforestación y la saturación de los sumideros de carbono de los océanos y los suelos, que ha limitado la capacidad regenerativa de la atmósfera para eliminarlo de manera natural (*ibid.*: 7). Los bosques, los océanos y la corteza terrestre son los principales sumideros o reservas naturales de carbono. Estas reservas ayudan a la atmósfera a procesar el CO₂, aunque sea un proceso de asimilación lento en el caso de los océanos, en comparación con la larga vida del carbono.

Un sumidero de carbono es cualquier sustrato que secuestre y prevenga el escape de GEI a la atmósfera. Entre los sumideros más importantes se encuentran los bosques y plantaciones, porque los árboles remueven carbono de la atmósfera a través de la absorción de CO₂ y lo secuestran en su madera y raíces (*ibid.*: 8).

Las reservas de carbono más vulnerables al aumento de la temperatura y la saturación son:

- Los suelos congelados y sedimentos.
- Las turberas tropicales y templadas (*ibid.*).¹
- Las áreas boscosas vulnerables al fuego.
- Los bosques tropicales sujetos a la deforestación (*ibid.*).

En síntesis, el cambio climático podría afectar el nivel medio del mar, la permanencia de las capas de hielo en las zonas del Ártico o aumentar la intensidad de los eventos hidrometeorológicos extremos (huracanes, ciclones, etcétera).

La erosión de las zonas costeras y el aumento del nivel del mar causado por los deshielos producirá dos efectos particularmente importantes en las costas: las inundaciones de las zonas costeras y la invasión de agua salada en reservas de agua dulce como estuarios y acuíferos, erosión de playas y vulnerabilidad de zonas costeras (Semarnat, 2007: 168-189). El Panel Intergubernamental de Cambio Climático enfatiza que los países en desarrollo enfrentarán mayores retos para adaptarse a estos cambios, sobre todo si se considera que estas

¹ Las turberas son humedales compuestos por restos vegetales parcialmente descompuestos (turba) que se han acumulado durante unos cinco a ocho mil años.

zonas, densamente pobladas, se verán afectadas por otros fenómenos como las tormentas tropicales (*ibid.*: 15-17).

México contribuye a nivel mundial en emisión de GEI en alrededor de 1.6% de las emisiones y se coloca en la posición número 13, a nivel de América Latina, como el principal generador (PECC, 2009-2012: 34-35; Presidencia de la República, 2011). Igualmente, el consumo de recursos fósiles tanto para generar energía como el transporte constituyen la principal fuente de emisión de GEI con 65.1%, el cambio en el uso del suelo con 14.2%, las actividades agrícolas con 9.9% y los desechos con 15.1% (Presidencia de la República, 2011: 170-173).

En el periodo 2007-2012 México asumió el compromiso de reducir 50% sus emisiones de GEI sobre la base de generación al 2000. Ciertamente este compromiso no es vinculante y se encuentra asociado al cumplimiento de los países desarrollados de transferencia de tecnología, apoyo financiero y a un nuevo marco mundial multilateral, que se encuentra en construcción y cuyo acuerdo se espera se concrete en la COP de 2015 a realizarse en París, Francia (PECC, 2009-2012: 42-48).

De acuerdo con el PECC la línea base al 2000 es la generación de 644MtCO₂e y al 2050 sería de 339 mtCO₂e, siempre y cuando en el periodo comprendido de 2008-2012 haya iniciado un proceso nacional de descarbonización, tenga un crecimiento promedio anual del PIB de 3.5%, así como su eficiencia energética y la introducción de nuevas tecnologías y una estabilización del crecimiento poblacional al 2050 en 122 millones de habitantes (*ibid.*: 49-52).

Aproximación teórica al marco internacional y nacional de la política de cambio climático

La atmósfera, dadas sus características físicas, químicas, es uno de los recursos naturales colectivos de naturaleza mundial, con efectos locales, regionales y globales sobre todas las formas de vida que existen en el planeta. De igual manera, podemos acotar que las características de la atmósfera como bien jurídico (Gutiérrez Nájera, 2011: 576-588) universal a proteger son:

- a) Indivisible en función de que no es posible de dividirla, ni siquiera en función de los Estados-nación.
- b) Dinámica en función de que se encuentra en constante movimiento a nivel global. Ello a pesar de que su movimiento puede estar condicionado por las regiones en lo particular; sin embargo, no es posible aislarla a donde se generan dichas condiciones.
- c) Intangible en función de que científicamente está comprobada su existencia; sin embargo es difícil apreciarla por los sentidos.
- d) De libre acceso en función de que todos nos beneficiamos de ella, es decir, de sus servicios ambientales como la generación de oxígeno para respirar.
- e) Es de naturaleza “libre” en función de que se encuentra totalmente asequible a cualquier ser humano o ser vivo. De igual manera, el hombre sólo puede controlar las actividades que la puedan dañar o impactar negativa o positivamente y adaptarse a ella.
- f) Es ubicua, dado que está presente en todas partes y de ella depende la vida en la tierra.
- g) Es finita en función de su capacidad de resiliencia. La atmósfera puede llegar a ser afectada gravemente por los contaminantes emitidos por las actividades antropogénicas y rebasar con ello su capacidad de carga (Díaz, 2012: 150-151).
- h) Es un bien de naturaleza eminentemente colectiva en función de que el acceso a ella es de todas las formas de vida en la tierra, sin discriminación alguna.
- i) Es un bien universal, en función de que es indispensable para la vida en la tierra.

Bajo el referente anterior, la atmósfera, desde la perspectiva del derecho internacional ambiental, ha sido tratada en cuanto a los efectos de la actividad antropogénica que impacta a ella. Es así como una de las expresiones de la actividad del hombre que más preocupa en el ámbito internacional es el “cambio climático”.

Ahora bien, si la atmósfera es un bien global, el derecho internacional ambiental debe contribuir a su protección. Pierre Foy y Juste Ruiz coinciden en señalar que el derecho internacional ambiental es

aquel de incidencia planetaria, cuya finalidad es proteger el bien jurídico “ambiente” en cuanto a su relación de aprovechamiento y uso de los recursos y elementos naturales que lo conforman por el hombre (Juste, 1999: 39-52; Foy *et al.*, 2003: 33-51).

De esta manera y coincidiendo con Juste Ruiz la protección del ambiente tuvo una visión “utilitarista” para el hombre, por lo cual su protección se enmarca dentro del derecho internacional, es decir, del acuerdo entre Estados para determinados fines, de tal suerte que las fuentes del derecho internacional ambiental son las mismas que las de nuestro derecho interno, a saber los tratados, la doctrina, la costumbre, los principios generales de derecho y la jurisprudencia. Juste, 1999: 53-68; Foy *et al.*, 2003: 77-83).

La mayoría de la literatura revisada coincide en que los principios del derecho internacional ambiental son (Juste, 1999; Foy *et al.*, 2003; Gutiérrez Nájera, 2011; Cuadros Gregorio, 2010):

- a) Principio de cooperación internacional. Establece el deber de proteger el ambiente y postula la cooperación internacional para tal fin (Juste, 1999: 69).
- b) El principio del daño ambiental transfronterizo. Este principio resume los principios 2 y 19 de la Declaración de Río en cuanto a que obliga a los Estados a no causar daños ambientales en los recursos que estén fuera o colindantes de su jurisdicción. Asimismo el realizar consultas y notificar de actividades que puedan ocasionar daños en otros estados (*ibid.*: 72 y 73).
- c) Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este principio alude a la responsabilidad común de los estados en la protección del ambiente y diferenciada en cuanto a los impactos que cada Estado causa en el ambiente en virtud de sus actividades en los ámbitos local, regional e internacional (*ibid.*: 87; Cuadros, 2010 y Foy *et al.*, 2003).
- d) Principio de precaución. Este principio establecido en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 establece que cuando exista peligro de daño grave, inminente o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe invocarse como excusa para que los Estados no tomen las medidas correspondientes

de protección ambiental (Cuadros, 2010; Foy *et al.*, 2003 y Juste, 1999).

- e) Principio de responsabilidad y reparación del daño ambiental. Los Estados son responsables por la comisión de actos ilícitos que violan normas ambientales internacionales; en consecuencia, deberán reparar, indemnizar, compensar y mitigar los daños o la contaminación producida (Foy *et al.*, 2003: 88 y 89).
- f) Principio de desarrollo sostenible o principio de equidad intergeneracional. Este principio establece la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las futuras generaciones, de tal manera que incorpora a decir de Foy *et al.* el uso y aprovechamiento sostenible, equitativo, adecuado, racional de los recursos naturales (Foy *et al.*, 89 y 90).
- g) El principio de participación ciudadana. Este principio es acogido por la Declaración de Río de Janeiro de 1992 en su principio 10. Juste Ruiz alude a que este principio ha sido explicitado por otros acuerdos y directrices que reconocen la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental, el derecho a saber y conocer de proyectos que le puedan implicar riesgos y el derecho de acceso a justicia para hacer valer estos derechos (Juste, 1999: 83-86).
- h) El principio de patrimonio común de la humanidad. Este principio establece que el ambiente pertenece a todos sin distinción de pertenencia a un Estado; son bienes de patrimonio común la Antártida, los fondos oceánicos (Cuadros, 2010), la luna; yo agregaría la atmósfera.

Ahora bien, bajo el referente anterior, existen tratados internacionales relativos a la protección del ambiente y, en específico, a la protección de la atmósfera en cuanto a las externalidades que causa en ella la conducta humana. Es así como tenemos el tema del cambio climático de manera expresa en tratados y declaraciones globales y de manera específica en el Protocolo de Kioto.

En el referente global, tenemos la Declaración de Estocolmo sobre medio humano de 1972 y la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992.

La Declaración de Estocolmo sobre medio humano establece dentro de su preámbulo que el hombre es parte del medio que lo rodea, el cual es indispensable para su desarrollo, así como que la protección y mejoramiento del mismo es un deseo y deber fundamental para todos los pueblos y gobiernos. De igual manera reconoce que la capacidad del hombre para transformar el medio que lo rodea puede otorgar beneficios en cuanto al desarrollo de los pueblo, o por el contrario, causar daños incalculables al ser humano y ambiente, como sucede en la actualidad.

Cabe destacar que en la época en que se desarrolló esta conferencia sobre medio humano, a la par se incrementó la contaminación atmosférica por el uso excesivo de los combustibles fósiles, carbón vegetal y la tala de áreas forestales, entre otros. La conferencia se limitó a reconocer los daños causados por el hombre en las diferentes regiones del planeta: los altos niveles de contaminación del aire, las relaciones de salud-riesgo-contaminación del aire, al igual que para el medio natural y el creado por él.

De igual manera, sólo hace referencia a la atmósfera (aire) como un recurso natural que debe ser preservado para las generaciones futuras; mas al abordar temas relacionados con la contaminación se limita a señalar la necesidad de controlar la que afecta a los mares. En esta tesitura, la directriz que puede ser tomada de manera analógica para tratar temas relacionados con la contaminación atmosférica es aquella establecida en el principio 6 de la Declaración que señala que

Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas y de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas (Declaración de Estocolmo sobre medio humano de 1972).

Así, los puntos relevantes aplicables al cambio climático que pueden ser tomados de esta declaración, son los siguientes: 1) Principio 12: en lo que ve a que deben destinarse recursos para la conservación del medio ambiente, de acuerdo con las necesidades de cada región; 2) Principio 13: los Estados deben adoptar un sistema integrado y coordinado de planificación respecto a su desarrollo a efecto de que se garantice la protección del medio durante este proceso, en beneficio de la población

humana; 3) Principios 14, 15 y 17: establecen que la planeación racional, incluyendo aquella relacionada con los asentamientos humanos, es un instrumento indispensable para conciliar las diferencias entre las necesidades de desarrollo de los pueblos y de protección del medio ambiente y que las instituciones y naciones son competentes para implementar las políticas de planificación, administración y control de los recursos naturales de los estados; 4) Principio 16: señala que deberán de aplicarse políticas gubernamentales adecuadas en aquellas zonas donde la alta densidad poblacional y urbanización pueda tener repercusiones sobre el ambiente; 5) Principio 18: debe aplicarse la tecnología a efecto de evitar y combatir los riesgos que amenazan el equilibrio ecológico; 6) Principios 19 y 20: establecen como indispensables tanto la educación ambiental como la investigación y desarrollo científico como esfuerzo conjunto para la protección del ambiente; 7) Principios 22, 23, 24 y 25 alusivos al principio de cooperación internacional entre naciones (Díaz González, 2012: 115-117).

Dos décadas después de la Declaración de Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo se realizó en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en 1992, de la que emanó la Declaración de Río, que ratificó los principios de la declaración de Estocolmo, agregando puntos importantes como el derecho al desarrollo en el principio 3, la necesidad de que ese desarrollo sea sostenible en el principio 4, la necesidad de erradicar la pobreza en el principio 5, la eliminación y reducción de las modalidades de producción y consumo que sean insostenibles en el principio 8, el derecho a la información ambiental y la participación de la población en los asuntos ambientales, en los principios 10 y 19, la institución del principio precautorio en el principio 15, la evaluación de impacto ambiental en el 17, y la participación ciudadana de algunos sectores de la población como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y comunidades oprimidas en los principios 20, 21, 22, 23 y 24 (*ibid.*: 17).

En lo que respecta a la atmósfera no hace referencia explícita hacia ella o a alguno de los recursos naturales, sin embargo señala dentro del principio 1, con un enfoque antropocentrista, que los seres humanos son la principal preocupación de los temas relacionados con el desarrollo sostenible y que por ello tienen derecho a gozar de una

vida saludable y productiva, lo cual sólo puede cumplirse al tener una atmósfera libre de contaminación, por ser el principal causante de las enfermedades respiratorias. Asimismo, en lo que toca a la contaminación, trata este tema de manera general, estableciendo en los principios 13 y 16 la responsabilidad compartida, el principio de que el que contamina paga y la obligación de los Estados de crear mecanismos para indemnizar a las víctimas de la contaminación y daños ambientales.

Por su parte la Carta Mundial de la Naturaleza, proveniente de la resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es un mecanismo no vinculante con una visión biocentrista, que establece como principios la obligación del hombre de respetar la naturaleza y no perturbar sus procesos esenciales, la salvaguarda de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable del medio ambiente en general, incluyendo los recursos atmosféricos. De igual manera reitera que en “los procesos de adopción de decisiones se reconocerá que no es posible satisfacer las necesidades de todos a menos de que se asegure el funcionamiento adecuado de los sistemas naturales.

Como podemos deducir, la protección del medio ambiente ha sido tratada de manera genérica y la contaminación ambiental generada por la actividad humana en la atmósfera, cuya consecuencia es el cambio climático, ha sido abordada de manera específica dada la preocupación mundial que al respecto existe.

En efecto, el cambio climático ha sido abordado en diversos instrumentos internacionales, entre los que encontramos la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático de 1992, que establece la obligación de los Estados a nivel internacional de estabilizar las emisiones de GEI a las que existían en 1990 (Juste, 1999: 26). De igual manera el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU, 1998) que representa el principal instrumento internacional, cuyo objeto es controlar la emisión de gases efecto invernadero (GEI), entre los años 2008 a 2012 en relación con las emisiones registradas en 1990. A partir de Kioto se han establecido diversos acuerdos e instrumentos complementarios como lo son: el Fondo Verde, los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación

plus (REDD). De igual manera, la política internacional se ha centrado en medidas de adaptación y mitigación al cambio climático (Díaz, 2012: 32).

Para facilitar el cumplimiento de los compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de los países del Anexo B, el Protocolo de Kioto (PK) estableció tres mecanismos de mercado: la Implementación Conjunta (IC, o JI por sus siglas en inglés), el Comercio de Emisiones (CE, o ET por sus siglas en inglés) y el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL, o CDM por sus siglas en inglés).

La Implementación Conjunta establece la posibilidad de que un país Anexo I/Anexo B implemente proyectos de reducción o de captura de emisiones en el territorio de otro país Anexo I/Anexo B, y contabilice para sí el monto logrado como Unidades de Reducción de Emisiones (ERU, por sus siglas en inglés).

El Comercio de Emisiones autoriza a que las Partes Anexo I/Anexo B comercien entre sí una fracción de sus respectivos permisos de emisión determinados por los límites que les impone el Protocolo. Luego de la entrada en vigor del PK el 16 de febrero de 2005, este mecanismo recibió un fuerte impulso apoyado en el mercado europeo de permisos de emisión.

El Mecanismo para un Desarrollo Limpio es el único que contempla la participación de países no-Anexo I en el comercio de emisiones, como vendedores de Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE, o CER por sus siglas en inglés) sustentadas en proyectos de mitigación registrados. El beneficio es recíproco, pues las Partes del Anexo B del PK reciben apoyo de las Partes no-Anexo I para cumplir a menor costo sus compromisos de reducción, en tanto estas últimas reciben fondos adicionales que incentivan procesos productivos más limpios e impulsan el desarrollo sustentable (PECC, 2012: 172-173).

Así las cosas, el derecho internacional ambiental ha contribuido a la protección de un bien global de manera insuficiente, porque ha centrado sus mecanismos en incentivar la parte económica de la emisión de GEI, sin considerar de manera fundamental en sus mecanismos la perspectiva de complementariedad desde una visión de los derechos humanos menos antropocentrista y más bio-antropocentrista. Es decir, de la complementariedad del hombre con la naturaleza en su desarrollo.

México, en esta tesitura en el periodo analizado, promueve acciones para hacer frente al calentamiento atmosférico que derivaron en la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, instrumento al cual se adhirieron más de 150 países. A partir de 1995 los gobiernos acordaron adoptar compromisos más firmes de los planteados en el texto de la CMNUCC. Así, para el 11 de diciembre de 1997, tras dos años de negociaciones, se adoptó el Protocolo de Kioto, que establece compromisos específicos y jurídicamente vinculantes aplicables de manera distinta a cada país. El Protocolo entró en vigor para los países firmantes el 15 de febrero de 2005. México es signatario tanto de este instrumento como de la Convención.

El referente anterior es el preámbulo para que el país instrumentara una política de cambio climático en la cual la ley juega un papel fundamental. Es así que previo a la legislación nacional existió una Estrategia de Cambio Climático (Semarnat, 2007), un Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (Semarnat, 2009) y el documento *La economía del cambio climático en México*, presentado en la COP de CC realizada en México en 2010 (Semarnat, 2010).

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) fue publicada en 2012 (DOF, 2012) y previo a la misma se realizó una reforma a la LGEEPA en materia de cambio climático (DOF, 2011).

Los temas centrales que aborda la LGCC son: agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura; educación; energía; planeación nacional del desarrollo; soberanía y seguridad alimentaria; prevención y atención a enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático; protección civil; transporte federal y comunicaciones; desarrollo regional y desarrollo urbano; demografía y las demás que determinen otras leyes (DOF, LGCC, 2012). De igual manera alude a la formación de un inventario nacional, estatal y municipal de emisiones de los siguientes generadores: generación y uso de energía; transporte; agricultura, ganadería, bosques y otros usos de suelo; residuos; procesos industriales, y otras, determinadas por las instancias internacionales o las autoridades competentes (*ibid.*).

En los últimos tres años del anterior sexenio se impulsó a nivel de las entidades federativas que tuvieran su ley de cambio climático

y su programa en la materia; tan es así que cuando se adopta la LGCC en 2012, varios estados ya tenían o estaban en proceso de tener su propia legislación.

Concepto de política ambiental en materia de cambio climático

Es menester señalar que los conceptos que existen alusivos a la política ambiental en México son de carácter funcionalista y así se desprende de los conceptos que al respecto encontramos. Para Brañes la política ambiental es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente (Brañes, 2000: 176-177)

Para Méndez la política ambiental es el conjunto de acciones que desde la administración pública se diseñan para lograr la ordenación y protección del medio ambiente (Méndez, 2008: 21).

En mi opinión la política no sólo se constituye en acciones sino también en los contenidos valorativos e ideológicos derivados de la realidad social, nacional e internacional que orientan las acciones de la administración pública para la protección, conservación, restauración, aprovechamiento y preservación del ambiente. Tal es el caso de la política de seguridad nacional en materia de bosques y agua, así como la política ambiental contenida en la legislación federal de la materia (LGDFS, arts. 29-34; LGPYGIR, arts. 2 y 3; LAN, artículo 14 BIS-5).

A manera de ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; que los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad; que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico; que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Que debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de

manera sustentable los recursos naturales; que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones; que la prevención de las causas que los generan es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos; que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad (LGEEPA, artículos 15 y 16).

En el mismo tenor, la seguridad nacional es un valor y contenido filosófico que pretende escenificar la importancia estratégica de estos recursos para el desarrollo nacional.

Otros autores se han pronunciado porque la acción política será legítima en la medida en que contribuya a garantizar los bienes y valores que, según el modelo normativo vigente, deban ser perseguidos, es decir, la política se asume como instrumento para la actuación del derecho (Gascón, 2005: 27-28).

De esta manera, la política ambiental, como se expresó líneas arriba, no sólo aborda los lineamientos para la acción, sino también los valores éticos para orientar y direccionar la acción hacia la sustentabilidad de los ecosistemas.

Para el caso del cambio climático, la Ley General de Cambio Climático establece en su artículo 26 los principios que orientarán la política de cambio climático en México, entre los que se encuentran: el de sustentabilidad, corresponsabilidad, precaución, prevención, transversalidad, integralidad, participación ciudadana, el que contamina paga, el asumir patrones de consumo bajos en carbono, el de transparencia, acceso a la información y a la justicia, el de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad priorizando a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales y reducen la vulnerabilidad y el compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional en el contexto de los mercados internacionales, con la finalidad de la adaptación y mitigación de los efectos de gases efecto invernadero sobre todas las formas de vida en nuestro país.

En esta tesitura los instrumentos de política ambiental a que alude la LGCC en sus artículos 27 al 32, y que se traducen en acciones,

planes, programas, incentivos y estrategias para la adaptación y mitigación al cambio climático, deberán incorporar los principios mencionados líneas arriba.

El significado de la política en materia de cambio climático en 11 estados de la república

En esta sección abordo los resultados de la Cédula de Información de cambio climático aplicada a 11 estados del país. Los datos que analizaremos serán los relativos a los aspectos normativos, de gestión y programáticos en el ámbito estatal y sus referentes en el municipal.

Resultados de la Cédula de Información Estatal sobre Cambio Climático (2008-2011)

De los once estados mencionados todos tienen una ley ambiental, algunos no tan actualizados como los otros. Diez estados cuentan con Ley Forestal y de Desarrollo Urbano. Ocho de ellos poseen Ley de Agua, siete de los estados tienen Ley de Residuos.

Como puede apreciarse, la mayoría de los estados tienen un sistema normativo ambiental consolidado, si tomamos como indicador base la existencia de la ley ambiental y en proceso de consolidación, considerando la existencia de al menos legislación en materia de aguas, bosques, residuos, desarrollo urbano y vida silvestre.

En materia de cambio climático ninguno de los 11 estados a 2011 contaba con una ley de la materia. Esta tendencia coincide con la información vertida por el gobierno federal en la 5ª Comunicación Nacional de cambio climático, respecto del cumplimiento del Protocolo de Kyoto. Menciona que ocho estados ya cuentan con una ley de cambio climático y 24 están en proceso (Semarnat, 2012).

De los 11 estados, solamente uno cuenta con un programa estatal de cambio climático; siete estados se encuentran en proceso de su elaboración; dos no tienen y uno lo identifica con el nombre de Estrategia de Mitigación y Adaptación ante el cambio climático.

Apartado relativo a la identificación de capacidades y debilidades del municipio en materia de cambio climático

<i>Estado</i>	<i>Tienen los municipios un diagnóstico de sus capacidades y debilidades en materia de cambio climático:</i>
Sonora	—
Tabasco	—
Guanajuato	No
Coahuila	En proceso
Tlaxcala	No
Puebla	No
Aguascalientes	No
Sinaloa	No
Guerrero	No
Quintana Roo	No
Jalisco	No

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

Al igual que el aspecto normativo, la tendencia programática es corroborada por la información contenida en la 5ª Comunicación Nacional de México ante la CMNCC, la cual menciona que solamente ocho estados tienen concluido el PEACC y 24 se encuentran en proceso (Semarnat, INECC, 2012: 35).

De los datos anteriores se desprende que la mayoría de los estados tiene estructuras administrativas para la gestión ambiental a través de una secretaría o instituto ambiental. De igual manera, la mayoría tiene Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo, y solamente cinco estados tienen departamento de cambio climático. Esta tendencia es acorde con la evolución en el ámbito estatal de los instrumentos de política ambiental en materia de cambio climático. Si tomamos en cuenta que de los estados analizados los 11 tienen su ley de cc en proceso, es interesante que tengan departamento de cc cuando no tienen ley y/o programa, de lo que se colige que la administración pública del estado pudiera estar en consonancia con la federal o tiene estructuras de cc en relación con programas federales, mas no derivada de procesos de planeación local.

Apartado referido a instrumentos normativos
de una política de cambio climático

<i>Estado</i>	<i>Tiene el estado una ley de:</i>
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 2008 (buena). • Ley de Desarrollo Urbano del año 2008 (buena).
Tabasco	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 2005 (buena). • Ley Forestal del Estado de Tabasco del año 2006 (regular). • Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco del año 2005 (regular). • Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco del año 2005 (buena).
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 2000 (regular). • Ley Forestal del año 2005 (buena). • Ley de Agua del año 2000 (regular). • Ley de Residuos del año 2005 (buena). • Ley Desarrollo Urbano del año 1997 (regular).
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 1998 (buena). • Ley Forestal del año 2006 (buena). • Ley de Agua del año 2008 (regular). • Ley de Residuos del año 2005 (buena). • Ley de Desarrollo Urbano del año 1994 (buena).
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 2005 (obsoleta: sin argumentos). • Ley Forestal del año 2004 (obsoleta: sin argumento). • Ley de Agua del año 2009 (regular). • Ley de Desarrollo Urbano (obsoleta).
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del año 2002 (regular). • Ley Forestal (regular). • Ley de Residuos (regular). • Ley de Desarrollo Urbano (regular: sin reglamento).

Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental 2010 (buena). • Cambio climático. No • Forestal 2006. (buena). • Vida Silvestre. No • Agua 2009 • Residuos 2010, • Desarrollo urbano 2009 (buena).
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiental (obsoleta). • Desarrollo Urbano. • Cambio Climático. No • Forestal. No • Vida Silvestre. No • Agua. No • Residuos. No
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiental 2009. • Cambio Climático. No • Forestal 2009 (regular). • Vida Silvestre. No • Agua. • Residuos (2009). • Desarrollo Urbano. No
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiental 2001. • Cambio Climático. No • Forestal 2007. • Vida Silvestre. No • Agua 2008. • Residuos 2009. • Desarrollo Urbano.
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiental. • Cambio Climático. No • Forestal. • Vida Silvestre. No • Agua. • Residuos. • Código Urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

Apartado relativo a los aspectos programáticos en el ámbito estatal

<i>Estado</i>	<i>Tiene el estado un programa estatal de cambio climático:</i>
Sonora	En proceso.
Tabasco	En proceso.
Guanajuato	Sí. Programa Estatal del Cambio Climático de Guanajuato. Año 2010.
Coahuila	En proceso (2010), con nombre: Plan Estatal Contra el Cambio Climático en Coahuila.
Tlaxcala	No.
Puebla	Sí, con nombre: Estrategia de Mitigación y Adaptación del Estado de Puebla ante el Cambio Climático. Año 2009.
Aguascalientes	No
Sinaloa	En proceso.
Guerrero	No. En proceso.
Quintana Roo	No. En proceso.
Jalisco	No. En proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

En zonas urbanas y metropolitanas lo que más existe en los estados es afinación vehicular y control de emisiones de la industria, lo que no tienen la mayoría de ellos, es decir, de 11 solamente 9 manifestaron manejar el metano en los vertederos, dato crítico si tomamos en cuenta que la tendencia poblacional es en el sentido de mayor poblamiento de las ciudades, por lo que la generación de residuos domiciliarios, peligrosos y de manejo especial va en aumento.

De los once estados solamente en uno sus municipios tienen en proceso su reglamento de cambio climático. Esta tendencia en lo municipal es corroborada por la 5ª Comunicación Nacional de Cambio

Apartado referido a la existencia de instrumentos de gestión para la implementación de una política de cambio climático

<i>Estado</i>	<i>Tiene el estado estructuras administrativas para implementar una política de cambio climático:</i>
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Ambiental. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural. • Secretaría de Desarrollo.
Tabasco	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Departamento de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural. • Secretaría de Desarrollo.
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Ecología del Estado. • Dirección y Planeación y Política Ambiental. • Departamento de Cambio Climático: Jefatura de Grupos de Trabajo de COCLIMA. • Comisión de Cambio Climático: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático COCLIMA. • Secretaría de Desarrollo Urbano: Instituto de Planeación del Estado IPLANEG. • Departamento de Desarrollo Urbano: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Planeación Regional. • Secretaría de Desarrollo Rural: Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado. • Departamento de Desarrollo Rural. • Secretaría de Desarrollo: Instituto de Planeación del Estado IPLANEG. • Departamento de Desarrollo: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Planeación Regional.
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Subsecretaría de Cambio Climático. • Subsecretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural. • Secretaría de Desarrollo.
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental: Coordinación General. • Secretaría de Desarrollo Urbano: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda. • Secretaría de Desarrollo Rural: Secretaría de Fomento Agropecuario. • Secretaría de Desarrollo: Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social.

Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Departamento Ambiental. • Comisión Ambiental. • Departamento de Cambio Climático. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural.
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Departamento de cc. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural.
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría Ambiental. • Desarrollo Económico. • Desarrollo Rural está dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • No existe de cambio climático.
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural. • Secretaría de Desarrollo Social. • Pendiente la instalación del Subcomité Sectorial de Ecología y cc.
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Ambiental. • Secretaría de Desarrollo Urbano. • Secretaría de Desarrollo Rural. • Departamento de Desarrollo.
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (Semades hasta el 2012). Actualmente es Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet). • Secretaría de Desarrollo e Integración Social. • Secretaría de Movilidad. • Secretaría de Desarrollo Económico. • Secretaría de Infraestructura y Obra Pública. • No existe nada relativo al cc (febrero del 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

Climático ante la CMNUCC que menciona que de los 2,456 municipios y 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, ninguno cuenta con reglamento de CC.

Los municipios no cuentan con instancias para la gestión del cambio climático, tendencia corroborada por la 5ª Comunicación Nacional antes citada, que abunda que sólo ocho municipios cuentan con un Plan de Acción Municipal en materia de cambio climático.

Es importante mencionar que los 11 municipios no cuentan con un diagnóstico de sus capacidades y debilidades en materia de cambio climático.

En este apartado analizaremos temas relativos a las preocupaciones en materia de cambio climático y que tienen incidencia en la generación de GEI como lo son los vertederos, movilidad urbana e industria en las zonas metropolitanas de la muestra

<i>Estado</i>	<i>En las zonas urbanas y metropolitanas existe:</i>
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Control de emisiones de la industria.
Tabasco	<p>No cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular controlada. • Manejo de metano en vertedero. • Control de emisiones del transporte público. • Control de emisiones de la industria.
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular controlada (verificación vehicular). • Manejo de metano en vertederos (sólo en León). • Control de emisiones del transporte público. • Control de emisiones de la industria de manera voluntaria, salvo aquellas industrias altamente emisoras de contaminantes.

Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular controlada (existe en papel, pocos municipios lo implementan). • Control de emisiones de la industria.
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular controlada. • Control de emisiones de la industria.
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular controlada. • Control de emisiones del transporte público. • Control de emisiones de la industria.
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular: sí • Manejo de metano en vertederos: sí • Control de emisiones del transporte público: sí • Control de emisiones de la industria: sí
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular: no • Manejo de metano en vertederos: no • Control de emisiones del transporte público: no • Control de emisiones de la industria: no
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • No contestó.
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular: no • Manejo de metano en vertederos: sí • Control de emisiones del transporte público: desconoce • Control de emisiones de la industria: sí
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Afinación vehicular: sí • Manejo de metano en vertederos: no • Control de emisiones del transporte público: sí • Control de emisiones de la industria: sí

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

Apartado relativo a los aspectos normativos en el ámbito municipal

<i>Estado</i>	<i>Tienen los municipios del estado reglamento en materia de cambio climático:</i>
Sonora	No
Tabasco	No
Guanajuato	No
Coahuila	En proceso
Tlaxcala	No
Puebla	No
Aguascalientes	No
Sinaloa	No
Guerrero	No
Quintana Roo	No
Jalisco	No

Fuente: Elaboración propia con base en las cédulas de información.

Discusión

Nuestro país ha sido líder en asumir una política de Estado en materia de cambio climático a pesar de ser un país no Anexo 1 del Protocolo de Kioto. En efecto, es de los pocos países que ha cumplido con las cinco comunicaciones nacionales derivadas del protocolo y la Convención Marco de Cambio Climático y ha reformado el marco programático, jurídico e institucional interno a nivel federal. No obstante lo anterior, en los temas centrales del cambio climático, deforestación, emisión de GEI, desarrollo urbano (transporte público, desechos), agua y biodiversidad, seguimos perdiendo recursos y no se aprecia un cambio significativo en estos rubros (Semarnat, 1997; Semarnat-INE, 2001,

Apartado relativo a la gestión ambiental de los municipios

<i>Estado</i>	<i>Qué porcentaje de los municipios del estado tiene reglamentos y/o instancias municipales para la gestión del cambio climático:</i>
Sonora	—
Tabasco	Reglamentos sólo dos: Centro y Macuspana, pero son de prevención y control de la contaminación. No prevén el rubro de cambio climático; de conformidad a la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, los 17 municipios están obligados desde 2010 a tener en su estructura administrativa una Dirección de Protección Ambiental; sin embargo no en todos se le ha dado este nivel administrativo.
Guanajuato	0%
Coahuila	Ningún municipio cuenta con un reglamento de cambio climático.
Tlaxcala	0%
Puebla	1%
Aguascalientes	0%
Sinaloa	0%
Guerrero	Ninguno. Sólo tienen de ecología.
Quintana Roo	Ninguno.
Jalisco	Ninguno. Sólo tienen de ecología

Fuente: Elaboración propia con base en la cédula informativa.

2006, 2009 y 2012). De igual manera, a pesar de tener una política de Estado en lo nacional e internacional de cambio climático, la emisión de CO₂ sigue ascendiendo.²

² Al respecto, en los objetivos de Desarrollo del Milenio respecto a las Emisiones de Dióxido de Carbono total se reporta: 1990-388.1 millones de toneladas de CO₂, 1995-406.0, 2000-471.2, 2005- 481.3 y 2010-429.9 millones de toneladas.

En el referente anterior, la existencia de una política ambiental de materia de cambio climático consolidada en el periodo de análisis, *versus* el ascenso de la emisión de gases efecto invernadero, refleja la ausencia de un “vaso comunicante” entre lo federal, lo estatal y lo municipal. En efecto, los datos referenciados líneas arriba constatan que a nivel municipal la política de cambio climático federal no tiene referentes y que en los estados se está construyendo; luego entonces no existen referentes consolidados de política pública en lo estatal y municipal que permitan efectivamente bajar las emisiones de generación de GEI en 50% como fue la apuesta en el sexenio del expresidente Felipe Calderón al 2050.

En los 11 estados referenciados que representan 34% del total de las 32 entidades federativas del país, cuentan con leyes estatales en materia ambiental, de agua, bosques, residuos, de vida silvestre (no todas) y zonas urbanas. De igual manera, tienen instituciones más o menos consolidadas para atender la problemática ambiental vía secretarías, departamentos o institutos (Gutiérrez Nájera, 2013). En materia de cambio climático su política está en construcción a partir de dos instrumentos: el programa estatal de cambio climático y las leyes estatales.

Por otro lado, el impacto de la política federal en el ámbito municipal prácticamente es nulo; no existe ningún referente respecto del cambio climático en los ámbitos normativos, programáticos y de gestión, a pesar de que es en el municipio donde se desarrollan y se ejecutan territorialmente los proyectos y/o actividades que tienen impacto en el medio ambiente, los cambios de uso del suelo, desarrollo urbano, emisión de gases efecto invernadero, demanda energética, etcétera.³

De la muestra analizada y en el ámbito especulativo se estima que es difícil que a 36 años de distancia de la meta a 2050 México pueda reducir a 50% la emisión de GEI sobre la base al año 2000, si tomamos en cuenta que consolidar un régimen ambiental estatal a 2014 nos lleva

³ La 5ª Comunicación de México del cumplimiento de Protocolo de Kyoto y la CMNUCC mencionan que ocho entidades federativas ya cuentan con una ley de cambio climático y 24 están en proceso y de los 2,456 municipios y 16 delegaciones políticas del D.F., sólo nueve municipios a 2011 tenían un Plan de Acción Climática Municipal (Semarnat, INE, 2012: 32).

26 años a partir de la primera ley general ambiental que tuvo el país, que data de 1988. Luego entonces, en el ámbito municipal, el reto es todavía mayor, si tomamos en consideración la ausencia de estructuras programáticas, legislativas y de gestión de los municipios del país en la materia.

Es claro que en materia de cambio climático no podemos esperar 26 años a efecto de consolidar una política pública que tenga efectos en la disminución de GEI, máxime cuando estamos ante escenarios en los que la meta se supedita a factores externos que no dependen sólo de nuestro país, sino de una política global consolidada que aún se encuentra en construcción y que muy probablemente en la COP de París 2015 pueda generar un mecanismo vinculatorio y nuevas metas de reducción de GEI.

Ante este panorama, la pregunta obligada sería: ¿Por qué si existe una serie de instituciones, leyes, programas de frontera, que identifican la problemática de cambio climático y la definen de manera clara, existe un aumento en los problemas ambientales climáticos por los que atraviesa el país? ¿Cuál es la falla?

En opinión de la autora, la “falla” se encuentra en la ausencia real de “vasos comunicantes” entre la federación y los municipios, la federación y los estados para la implementación de la política de cambio climático. En este sentido, Brañes señala “nuestra hipótesis sobre los problemas de la política ambiental se está desplazando del campo de la formulación de la política ambiental al campo de su aplicación” (Brañes, 2000: 195).

Enrique Provencio advierte que en la actualidad la problemática ha estado más en la ejecución, en la gestión en sentido estricto, que en la formulación de la política pública ambiental, coincidiendo en este sentido con Brañes, y advierte que “no existe a la fecha una evaluación satisfactoria de la eficiencia de la aplicación y coherencia de los instrumentos de la Política y Gestión Ambiental” (Provencio, 2004: 11).

Al respecto, Wayne Parsons señala que la idea de políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual sino colectiva, es decir, lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se considera requiere la regulación o intervención gubernamental

o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parson, 2007: 37).

Señala Aguilar Villanueva que “los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver” (Aguilar, 1992: 55). Sin embargo, para el autor el gobierno no tiene una ciencia, capacidad lógica y científica superior a la sociedad. Pero, el Estado, dice Aguilar, tiene una superior capacidad de reglamentación y coacción, además de una magnitud de recursos que puede movilizar, que los ciudadanos y sus organizaciones no tienen.

Parto de la postura de Parsons, en el sentido de que lo público es la esfera de la actividad humana que requiere regulación gubernamental y la adopción de medidas o reglas comunes y generales.

Luego entonces, los retos que el cambio climático nos plantea como país nos llevan a repensar al municipio como la unidad territorial donde se realiza y concretiza la política pública ambiental, de desarrollo sustentable, de habitación, de desarrollo social, y obviamente la de cambio climático y que requiere de arreglos comunes con la federación y los estados para la implementación de una política pública en materia de cambio climático. De acuerdo con la Constitución Política de México, el municipio es la base de la división territorial del país y condensa territorialmente hablando el quehacer público.

El cambio climático aborda necesariamente la actividad pública que genera, posibilita o causa la emisión de gases efecto invernadero, por lo que el municipio como unidad territorial básica debe alinearse a la política federal en una perspectiva transversal y desde lo local a lo estatal, desde lo estatal a lo nacional, y de lo nacional a lo global.

Derivado de lo anterior, entonces el reto lo tendremos que centrar en: ¿Cómo construir una política pública desde lo local en materia de cambio climático? ¿Cómo regular al municipio, a sus grandes ciudades y zonas metropolitanas donde se generan la mayor parte de los residuos urbanos, industriales del país, los GEI por el transporte y el uso de plaguicidas y cambios de usos del suelo?

El municipio, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, presta servicios públicos que impactan la GEI como la recolección y manejo de

residuos sólidos urbanos y domésticos y tiene atribuciones como la de regular los asentamientos humanos, los cambios de uso del suelo, el transporte público (movilidad), áreas naturales protegidas, luego entonces el esquema de política pública en materia de cambio climático debe ser un esquema mixto de los modelos *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba).

En este sentido, el primero se podría decir que es el modelo tradicional, es jerarquizante. Para este modelo los actores principales del proceso de implementación son las autoridades que diseñaron la política pública. Se orienta hacia el estudio de las decisiones y enfatiza en la decisión inicial o creadora de la política en la esfera institucional, como el elemento que influye de manera determinante en el éxito o no de la misma (Aguilar, 1992: 79).

En contraposición al modelo *top-down*, Aguilar señala que a finales de la década de 1970, diversos autores llamaron la atención de la importancia de las organizaciones encargadas de ejecutar las decisiones. A partir de los estudios de Lipsky, se pone atención específicamente en los “burócratas al nivel de calle” (Aguilar citando a Lipsky, 2007: 49), o los operadores de la política pública como actores con amplios niveles de libertad para implementar la política pública y por tal determinantes en el proceso exitoso de la misma. En este sentido, el centro de interés está en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan.

En mi opinión, tanto el diseño como la elaboración de la política desde lo federal, así como su implementación desde lo local, son aspectos que se complementan en materia de cambio climático y, que dada la complejidad de las causas que lo determinan, el municipio debe ser fortalecido en lo normativo, programático, institucional y presupuestal en lo operativo para que la política pública desde lo federal tenga los efectos deseados en la disminución de GEI y México pueda cumplir con sus compromisos internacionales.

Esto es así en virtud de que una política pública clara, sencilla, congruente, no es garantía de éxito de la misma sin que considere previamente el proceso de implementación y sus posibles dificultades. Las organizaciones, como lo señala Arellano, “no son actores monolíticos, sino que buscan cumplir mandatos diversos y ambiguos,

expresados desde arenas políticas diversas y por actores, externos e internos a las organizaciones, en un campo de batalla legal, retórico y organizativo” (Arellano, 2010: 64).

Aguilar señala que el momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán en el momento en que la política se le eche a andar en la vida real. Sin embargo, insiste en que la puesta en práctica *top-down* o *bottom-up*, dependerá de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en el que se deciden y efectúan las políticas (Aguilar, 1992: 90).

Con base en lo anterior, podemos concluir que si bien en materia de cambio climático en el ámbito federal tenemos una política pública consolidada, el esquema organizativo del Estado mexicano, cuya base territorial es el municipio, debe fortalecerse en un nuevo esquema de arreglo institucional que lo dote de las fortalezas operativas para la implementación de una política pública de largo aliento como es la de cambio climático.

A manera de reflexión final

En el periodo analizado, 2007-2012, México consolidó una política federal en materia de cambio climático; sin embargo, no acompañó a la misma desde los municipios base de la organización territorial del país en su implementación en virtud de la aplicación del modelo de políticas públicas *top-down* que privilegió la elaboración institucional de la política pública. El reto ahora estriba en la complementariedad de modelos de políticas públicas para operativizar desde lo local en un contexto de complejidad de la problemática de cambio climático, con diagnósticos locales, planes coherentes, regulación efectiva y presupuestos adecuados.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- (2007), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.
- Arellano Gault, David (2010), “El enfoque organizacional en la política y gestión públicas”, en Mauricio Merino *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de políticas públicas*, México, CIDE/FCE.
- Ayllón Díaz González, Juan Manuel, *Implicaciones Jurídicas del Protocolo de Kyoto*, profesor titular de la Universidad de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga, en www.cica.es.
- Brañes Raúl (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano. Política y derecho*, 2a ed., México, FCE.
- Carabias, J., M. Molina y J. Sarukhán (2010), *El cambio climático. Causas, efectos y soluciones*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Fundación Coca Cola de México.
- Cuadros, Gregorio (2010), ponencia realizada el 10 de noviembre de 2010 en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, Universidad Nacional de Colombia.
- Díaz González Dialhery (2012), *La atmósfera como bien jurídico tutelado*, tesis para obtener el grado de maestra en derecho, Universidad de Guadalajara, pp. 150-151, 115-117.
- Figueruelo, J. y M. Dávila (2004), *Química física del ambiente y de los procesos medioambientales*, Barcelona, Reverté.
- Foy, Pierre, Fabián Novak, Germán Vera y Sandra Namihás (2003), *Derecho internacional ambiental*, Pontificia Universidad Católica de Perú/Instituto de Estudios Internacionales/Instituto de Estudios Ambientales, pp. 33-51.
- Gascón Abellán, Marina (2005), “La teoría general del garantismo: rasgos principales”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 27 y 28.
- Gutiérrez Nájera, Raquel (2011), *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7a. ed., México, Porrúa, pp. 576-588.
- Juste Ruiz, José (1999), *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, pp. 39-53, 83-86.

- Kul, I., I. Grunberg y M. Stern (2001), *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press.
- ONU (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- (2008), Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD).
- (2008), Carta Mundial de la Naturaleza.
- (1997), Protocolo de Kioto.
- Ostrom, E. (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, FCE/UNAM.
- Parson, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PNUD-Semarnat (2009), *Guía. Recursos de género para el cambio climático*, p. 4.
- Poteete, Amy R., Marco A. Janseen, Elinor Ostrom (2012), *Trabajar juntos acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, traducción de la UNAM y otras instituciones, Princenton University Press
- Provencio Durazo, Enrique (2003), “Política y gestión ambiental contemporánea en México”, *Economía Informa*, julio-agosto 2004.
- Saura I Estapá, J. (2003), *El cumplimiento del protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Barcelona, Centre Estudia Internacionals/Universitat de Barcelona.
- Semarnat (1997), *Comunicación nacional en materia de cambio climático*. México.
- (2007), “¿Y el medio ambiente? Problemas de México y en el mundo”, en *Cambio climático y ozono*, cap. 6, México, pp. 168-189.
- (2009), Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México.
- (2001, 2006, 2009 y 2012), 2a., 3a., 4a. y 5a. comunicaciones nacionales en materia de cambio climático, México.
- (2008), Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de Estadísticas ambientales.
- Valdés, M. (comp.) (2004), *Naturaleza y valor. Una aproximación a la ética ambiental*, México, FCE/UNAM.

Legislación

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por sus siglas LGEEPA.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por sus siglas LGDFS.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por sus siglas LGPYGIR.

Ley General de Cambio Climático, por sus siglas LGCC.

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

(Consulta virtual, *Leyes de México*, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 30 de agosto de 2013).

Fuentes electrónicas

Cámara de Diputados, en http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-18-10_anexo.pdf. Consulta de las cuatro comunicaciones que México ha realizado en materia de cambio climático.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en <http://www.semarnat.gob.mx/pages/Resultados.aspx?k=mecanismos%20de%20desarrollo%20limpio%20en%20materia%20de%20cambio%20climatico>

Instituto Nacional de Ecología, en http://cambio_climatico.ine.gob.mx/sectprivcc/elmdl.htm. Se trata sobre los Mecanismos de Desarrollo Limpio en Materia de Cambio Climático.

Presidencia de la República, en <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/diversas-intervenciones-en-el-lanzamiento-del-programa-de-luz-sustentable>

Instituto Nacional de Ecología / Programas de Energía Sustentable y Alternativas, en http://www.energia.gob.mx/portal/programa_sectorial_de_energia_2007-2012.html.

Instituto Nacional de Ecología/ Marco Jurídico en Materia de Cambio Climático, en http://cambio_climatico.ine.gob.mx/ccygob/marco-juridico.html.

Reseña

Lecciones para el desarrollo institucional y para la construcción de la democracia

Reseña del libro de Horacio Vives Segl (coord.), *Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM, 2014, 271 pp.

Gustavo Meixueiro Nájera

Han sido numerosos los escritos y las discusiones que se han hecho de la vida, la obra y el pensamiento de Alonso Lujambio desde su partida. Es justo reconocer que el ánimo general de estas singulares formas de homenaje ha revelado una admiración por el trabajo intelectual y político de un hombre clave para la transición democrática en el país, así como la necesidad de seguir con el debate agudo, puntual y minucioso que Lujambio procuró siempre.

El libro que se analiza es una reunión de estos ánimos. Por una parte, algunas de las plumas más notables del país han dado muestras de la admiración hacia Lujambio al trazar los debates, las influencias e incluso las filias y fobias personales que llevaron a Lujambio a los diversos cargos públicos que desempeñó. Ejemplos de ello son los textos que componen *Constructor de instituciones* de Javier Garcíadiego, Luis Barrón y Soledad Loaeza. En cada uno de estos escri-

tos se ven reflejadas las historias que inspiraron el pensamiento de Alonso Lujambio, a la vez que revelan parte clave de una historia intelectual de México poco explorada.

Por otra parte, este libro también continúa con los debates que dejó pendientes Lujambio. Baste decir que la obra surgió de la propia iniciativa del guanajuatense. Ante el progreso inescapable de su enfermedad, Lujambio dejó una lista de los autores con los que entabló debates para que cada uno escribiera un texto que sirviera como testimonio y legado de las discusiones intelectuales, profesionales y políticas.

En esta parte del libro es posible encontrar también que Alonso Lujambio fue un académico de intereses vastos y temas diversos que, a final de cuentas, se reconciliaban en la necesidad de fortalecimiento institucional del país ante la lenta democratización que se asomaba desde finales de la década de 1990. Entre los temas para los que podemos encontrar una contribución directa de Lujambio en estas páginas están los de historia legislativa, democratización y, más tarde, los que delinearon las reformas electorales, de transparencia y educativas más importantes para el país.

A final de cuentas, lo que este libro deja a su lector es un retrato de cuerpo entero del politólogo historiador,

el consejero electoral, el secretario de Educación Pública y el hombre de Estado que fue Alonso Lujambio.

De la lectura de este libro me permito extraer algunos de los aspectos que me parece fundamental recuperar de la obra de Alonso Lujambio.

El académico: estudioso de las instituciones

Para hablar de Alonso Lujambio, el académico, es preciso referirse a dos momentos de su trayectoria personal y profesional. La primera, su etapa como estudiante en Yale y la segunda, la de su carrera como docente en el ITAM.

Como refiere Jesús Silva-Herzog Márquez en uno de los capítulos del libro, Lujambio fue un politólogo de ideas, cercano a la historiografía y con una predilección poco común entre sus contemporáneos por la escuela institucionalista. New Haven permitió a Lujambio entender el sistema político mexicano desde los estudios institucionales de Juan Linz, su maestro. Al analizar las dimensiones institucionales de los autoritarismos, las piezas del rompecabezas del régimen de partido hegemónico en México quedaban expuestas a la posibilidad de crítica y, sobre todo, de reforma.

De ahí que, de vuelta en México y ya como profesor del ITAM, Lujambio encontrara que una de las principales piezas que podían fracturar la estabilidad del sistema del partido hegemónico estaba en el federalismo.

Para Alonso Lujambio la transición a la democracia en México pudiera quizás conceptualizarse como una paulatina transformación institucional desde la federación hacia el centro. Sus estudios legislativos son

herederos de esta noción de cambio político. No es casualidad que sus primeros análisis de los cambios en los congresos provengan de la experiencia local como un intento de vaticinar la transformación institucional que, con la creciente presión del pluralismo en los gobiernos locales, llegaría eventualmente al ámbito federal.

Antes que discutir si estas primeras aproximaciones a la democracia en México son fieles a la realidad de su tiempo, lo cierto es que en estas ideas es posible reconocer a Alonso Lujambio como uno de los primeros y más incisivos observadores de la democratización mexicana.

El hombre de Estado: las instituciones transformadas

Otra de las facetas de Alonso Lujambio que queda descrita en este libro es la combinación, rara en México, de intelectual y servidor público.

En la obra que se analiza queda de manifiesto la faceta de Lujambio como biógrafo, que logra trazar también el perfil de Alonso Lujambio como hombre de Estado. Más allá de de sus logros y pendientes como servidor público, son sus biografías políticas las que mejor logran documentar el tipo de servidor público que Lujambio llegó a ser.

Algunas de las biografías políticas a las que dedicó mayor atención fueron las de pensadores como Walter Bagehot y Woodrow Wilson, figuras que ejercieron a la vez el estudio de las instituciones de sus países en momentos de cambio y la acción política. En el caso de Wilson, su vida pública lo llevó hasta la Presidencia de los Estados Unidos en un momento determinante de su historia.

Tal como señala Jaqueline Peshard en su capítulo, la revisión de Lujambio de estos autores le permitieron acercarse a “las modificaciones que la competencia política [podría haber introducido] al trabajo parlamentario en México y a la relación del Legislativo y Ejecutivo”. Desde luego, este análisis encuentra su cauce al encontrarse con los atributos de la Constitución mexicana según el pensamiento de Emilio Rabasa.

Al analizar cómo las instituciones y la coordinación legislativa habían cambiado la Gran Bretaña de Bagehot y los Estados Unidos de Wilson, Lujambio figuró los espacios de transformación institucional de la naciente democracia mexicana que provendrían del Congreso. Derivado del análisis de estas piezas de historia política e institucional, Lujambio encontró en la relación de los poderes Legislativo y Ejecutivo una visión de Estado para la transformación democratizadora de México.

Sin duda, conviene todavía acercarse a la lectura de estos autores —y a la lectura que de ellos hizo Lujambio— para entender mejor los cambios institucionales que ha experimentado hasta hoy el Poder Legislativo en México.

De igual forma, tal como reseña el capítulo de Horacio Vives, los perfiles que hizo de intelectuales y políticos mexicanos marcaron también una ruta crítica de su propio perfil como hombre de Estado.

Entre los nombres más significativos de esta larga colección encontramos a Manuel Gómez Morin, Efraín González Luna, Efraín González Morfín y Adolfo Christlieb. Más allá de su cercanía ideológica con estos panistas fundamentales para la historia

de México, Alonso Lujambio encontró en estos hombres lo mismo a intelectuales con una clara convicción en la transformación democrática del país que a hombres de Estado con el liderazgo y el programa político necesario para avanzar hacia un sistema político democrático.

Como apunta Horacio Vives en su capítulo, la veta biográfica de Alonso Lujambio fue su forma de encontrarse y desencontrarse en los dilemas del desarrollo institucional de México. Sin lugar a dudas, esto contribuyó a su visión como hombre de Estado que buscaba que la arquitectura institucional de México respondiera a los incentivos y equilibrios necesarios para el fortalecimiento.

El Consejero Electoral: lecciones de un momento histórico

Finalmente, vale la pena analizar el perfil de Alonso Lujambio como consejero electoral. Sin lugar a dudas, es pertinente rescatar los capítulos de María Marván, Arturo Sánchez, Alejandro Poiré y Fernando Rodríguez Doval como aproximación a la herencia que dejó Lujambio en las instituciones electorales del país.

Uno de los relatos más interesantes del libro está en el capítulo de Arturo Sánchez, donde se refieren los delicados equilibrios que logró Alonso Lujambio como parte del Consejo de Fiscalización del IFE. Algunos de los casos más famosos que se resolvieron en esta instancia fueron los del Pemexgate y los Amigos de Fox.

Al ser una institución de reciente creación, Lujambio buscó que la fiscalización fuera muy estricta, aunque sin que la autoridad fuera odiosa o que entorpeciera el trabajo de los par-

tidos y la competencia electoral. Sin lugar a dudas, las acciones y decisiones que tomó Lujambio en materia de fiscalización inauguraron una etapa de rendición de cuentas electorales que no existía hasta ese momento. En este retrato de Arturo Sánchez, se descubre a Lujambio como un profesional apasionado por construir incentivos equilibrados para las instituciones electorales.

El capítulo de María Marván hace un recuento de la exigencia de reelección legislativa que Lujambio tuvo para con el Congreso. Según la autora, para Lujambio la falta de reelección legislativa era uno de los engranajes centrales del presidencialismo mexicano. Sin embargo, Lujambio no se limitó a describir las características de este sistema, sino que fue uno de los principales ideólogos de las reformas políticas de los últimos años. En el capítulo de Alejandro Poiré y Fernando Rodríguez Doval se refiere cómo en 2010 la coalición en favor de la reelección legislativa, basada en algunos de los principios clave de Lujambio, estuvo a punto de ser sacada adelante en el Congreso. A pesar de que a final de cuentas no prosperó, las ideas de Lujambio quedaron plasmadas en la reforma de 2014 que permitirá la reelección legislativa a partir de 2018.

De igual forma, otra de las ideas de Lujambio que ha quedado plasmada en las actuales reformas es la del principio de proporcionalidad para las regulaciones en el ámbito local. El objetivo de Lujambio en cuanto a la proporcionalidad era mantener un número moderado de partidos. Estas ideas defendidas por Lujambio sobrevivieron a la reforma de 2014, en la que se aumentó el umbral para que

un partido pueda mantener su registro y obtener prerrogativas, tanto a nivel federal como a nivel local, al 3%, además de que se limitó a 8% el máximo de sub y sobrerrepresentación en los congresos locales.

Los temas que por años atizaron la investigación de Lujambio encontraron finalmente espacio de aplicación práctica en la necesidad de imponer reglas al proceso democratizador en el país. Además, como señala en su capítulo José Woldenberg, fue también uno de los primeros investigadores en contribuir con análisis académicos que mostraran los avances de la acción del IFE. Esto revela que, a pesar del trabajo como servidor público, Lujambio nunca perdió la capacidad crítica para indagar en la efectividad del trabajo del IFE.

De esta manera, es posible entender el paso de Alonso Lujambio por las instancias electorales no sólo como un tránsito de la vida académica a la actividad pública, sino como una auténtica labor de diseño, evaluación e implementación de las instituciones democráticas en México.

Así, *Constructor de instituciones* es una lectura obligada para los estudiosos de la ciencia política en nuestro país, para legisladores, para diseñadores de políticas públicas, y en general para lectores interesados en temas de democracia y desarrollo de instituciones públicas.

En un país donde suelen escatimarse —justa o injustamente— los homenajes fúnebres hacia personajes de la vida política o académica, Alonso Lujambio es una muestra de que el trabajo institucional puede trascender los obvios disensos de la vida pública, la competencia partidista e incluso del desacuerdo académico.

Acerca de los autores

Karla Susana Barrón Arreola

Doctora en ciencias económicas por la Universidad Autónoma de Baja California, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Universidad Autónoma de Nayarit, Unidad Económica de Economía. Líneas de investigación: crecimiento y desarrollo económico, especialización productiva, economía y turismo.

Rady Alejandra Campos Saldaña

Doctora en estudios regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. Actualmente se desempeña como profesora de tiempo completo en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas de la Facultad de Ingenierías con subsede en Villacorzo. Sus últimas publicaciones versan sobre estudios de sustentabilidad de las actividades agropecuarias. Líneas de investigación: sistemas de producción y desarrollo regional, además de servicios ambientales en agroecosistemas tropicales.

Jorge Chaires Zaragoza

Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara, Departamento de Disciplinas Auxiliares sobre el Derecho, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Miembro del Sistema Nacional de Investiga-

dores Nivel I. Líneas de investigación: administración y procuración de justicia, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos.

Aimée Figueroa Neri

Doctora en derecho financiero y tributario por la Universidad de Barcelona, profesora-investigadora de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Líneas de investigación: fiscalización superior del gasto público, legislación de la finanzas públicas, fiscalidad ambiental, transparencia y rendición de cuentas.

Claudia Susana Gómez López

Doctora en economía por la Universidad Complutense de Madrid, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Universidad de Guanajuato, División de Ciencias Económico Administrativas, Departamento de Economía y Finanzas. Líneas de investigación: crecimiento y desarrollo económico, teoría de los ciclos reales, economía y turismo.

Raquel Gutiérrez Nájera

Doctora en ciencias penales, Departamento de Derecho Social de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: legislación, políticas y gestión del ambiental, políticas en materia de cambio climático, derechos humanos y medio ambiente, desarrollo sustentable, globalización y medio ambiente.

Ruth López Aguilar

Maestra en mercadotecnia por el Instituto de Estudios Universitarios. Coordinadora de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas con subsede en Villacorzo y profesora de tiempo completo en la Escuela de Ciencias Administrativas. Líneas de investigación: sistemas de producción y desarrollo regional, además de servicios ambientales en agroecosistemas tropicales.

Gustavo Meixueiro Nájera

Candidato a doctor en planeación estratégica y gestión del desarrollo por la Universidad Anáhuac y maestro en planeación del desarrollo regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Es miembro de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR) de la Asociación Americana para la Investigación de Opinión Pública y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Es coinvestigador en México en proyectos de estudio de procesos electorales, actitudes sobre la democracia y de cultura política como el “Estudio Panel México 2012”, coordinado por académicos de la Universidad de Harvard, del Instituto Tecnológico de Massachusetts y de la Universidad de Texas, entre otros, de “The Comparative National Election Project (CNEP)” y de Latinobarómetro. Actualmente se desempeña como consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Miguel Arturo Morales Zamorano

Doctor en ciencias con especialidad en ciencias administrativas (IPN), especialidad en gerencia pública (UIM, maestría en metodología de la ciencia en el Proyecto de Estudios Sociales, Tecnológicos y Científicos (PESTYC) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Consejero directivo de la International Network of Public Administration Education (INPAE); tutor certificado y consultor del BID-INDES 2014-2015 como facilitador de cursos MOOC en línea en gestión por resultados. Árbitro de revistas tales como *RI*, *Argos*, *Quiviera*, *Doxa* y *CyA* de la UNAM. Perfil Promep desde 2004, miembro fundador del cuerpo académico en consolidación CAEC-USON-175, como profesor en el Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora desde 1988, como profesor de tiempo completo titular “C”, indeterminado. Líneas de investigación: gestión socio-gubernamental, estados abiertos, sociocracia, desarrollo comunitario e institucional.

Pedro Orozco Espinosa

Maestro en desarrollo económico local por la Universidad Autónoma de Nayarit. Universidad Autónoma de Nayarit, Unidad Económica de Economía. Líneas de investigación: desarrollo económico, pobreza, desigualdad, política social.

Yolanda Silva Quiroz

Doctora en ciencias sociales con especialidad en estudios regionales y maestra en demografía por El Colegio de la Frontera Norte. Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP) de la UAEM. Ha colaborado como tutora académica en la especialidad en migración internacional de El Colegio de la Frontera Norte. Entre sus artículos y capítulos de libro más recientes se encuentran: “Vulnerabilidad: un concepto para pensar las migraciones internacionales”, “Los riesgos de la migración irregular de menores mexicanos a Estados Unidos”, “Dos décadas de cambios y continuidades de la migración en la frontera norte de México” y “Niñez migrante retornada de Estados Unidos por Tijuana: los riesgos de su movilidad”. Líneas de investigación: políticas migratorias, migración internacional, derechos humanos y vulnerabilidad.

Abraham Paniagua Vázquez

Doctor en ciencias sociales con especialidad en política, gobierno y asuntos públicos, actualmente se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuenta con el reconocimiento al Perfil Deseable Promep otorgado por la Secretaría de Educación Pública. Publicaciones: artículo “Antecedentes y dimensiones del Instituto Nacional Electoral” (coautor, 2014) en la revista *Quid Iuris*; el capítulo de libro “La influencia de un movimiento social en procesos electorales nacionales y regionales”, entre otros. Desde 2008 dirige la Asociación Civil “Centro de Estudios, Investigaciones y Contraloría Social de Ciudad Juárez”.

CONVOCATORIA

de recepción de artículos,
ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.

La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.

La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:

francisco.sales@congreso.gob.mx

revista.legislativa@congreso.gob.mx



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop

CALL FOR PAPERS

Legislative Journal of Social and Public Opinion Estudios

Most issues of public interest have a close relation with the law. The Legislative Journal is published with the belief that the design and coherence of laws can be improved by a social science analysis.

The Journal welcomes contributions in Spanish and English that discusses public issues; it aspires to promote applied research with different methodological perspectives in order to discuss public problems and their possible solutions within the legislative process.

The Journal is published twice a year since 2007, is blind reviewed and is indexed in the following: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase and e_revistas.



The article or essay must be unpublished and may be sent to:

francisco.sales@congreso.gob.mx
revista.legislativa@congreso.gob.mx



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

Further information:
www.diputados.gob.mx/cesop

R E V I S T A

Economía,
Sociedad y
Territorio

48



Vol. XV, núm. 48, mayo-agosto 2015

Ernesto López-Morales y Daniel Meza-Convalán
Regulaciones públicas y explotación de renta de suelo: el boom inmobiliario de Nuñoa, Santiago, 2000-2010

Jorge Alberto Montejano-Escamilla
¿Es la ciudad de México policéntrica? Nuevos datos y algoritmos para la detección de centralidades urbanas

Jesús Arellano-González
Efectos de los cambios en el programa Procampo en la economía rural del sureste mexicano

Zoraia Úrsula Silva de Alencar-Linard, Ahmad Saeed-Khan y Patricia Verónica Pinheiro-Sales Lima
Percepções dos impactos ambientais da indústria de cerâmica no município de crato estado do Ceará, Brasil

Liliana Rendón-Rojas y Pablo Mejía-Reyes
Producción manufacturera en dos regiones mexiquenses: evaluación de las leyes de Kaldor

Luiz Lentz-Junior y Glaucia Campregher
O papel da colaboração e da articulação institucional no ajuste competitivo do distrito calçadista de Montebelluna

Leonel de Miranda-Sampaio
Tendências recentes da espacialização das indústrias e serviços em São Paulo e no ABC paulista

Cuitláhuac Valdez-Lafarga y Jorge Inés León-Balderrama
Hacia una taxonomía de los sistemas regionales de innovación en México

Reseñas

José M. Aranda-Sánchez
Ciudades en paralelo. Cartagena y Veracruz

Oscar Montaña-Arango
Retos de la competitividad urbana en México

Solicitela a:
El Colegio Mexiquense, A.C.
Departamento de ventas y librería
Ex hacienda Santa Cruz de los Patos s/n,
Col. Cerro del Muerciélago,
Zinacantan 51350, México,
MÉXICO

Teléfono: (+52+722) 279 99 08 y 218 00 56
exts. 221 y 222
Fax: (+52+722) 218 03 58 ext. 200
E-mail: ventas@cmq.edu.mx
Página e: www.cmq.edu.mx



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS